

Voortgezet onderwijs

# Groeien door krimp



Handreiking krimp voortgezet onderwijs **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.

Wij willen de volgende personen danken voor hun bijdrage aan deze handreiking:

- Betty Smits - van Sonsbeek (VOS/ABB) voor haar interviews met belangrijke stakeholders
- Hendrik-Jan van Arenthals, rector/bestuurder Mondia Scholengroep (Middelburg/Vlissingen)
- Henk van der Esch, voorzitter college van bestuur Achterhoek VO
- Jan Paul Beekman, rector Gerrit Komrij College (Winterswijk)
- Kees Vreugdenhil, directeur-bestuurder Dr. Nassaucollege (Assen)
- Guido Beckers, lid centrale directie Graaf Huyn College (Geleen)

Ook gaat speciale dank uit naar Lizzy Wijnen, Martin van den Bogaardt en Ritske van der Veen (allen VOS/ABB) voor hun constructieve en kritische bijdrage aan de totstandkoming van deze handreiking.

© VOS/ABB, november 2012

Tekstredactie: Karin van Breugel, Eindhoven  
Omslagontwerp: Ton Muller, Momumedia BV, Schiedam  
Vormgeving binnenwerk: Aarnout Helmich, Momumedia BV, Schiedam  
Druk: Drukkerij Holland, Alphen aan den Rijn

VOS/ABB  
Postbus 162  
3440 AD Woerden

[www.vosabb.nl](http://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	5
1 De ambitie van het openbaar onderwijs	6
2 De beginsituatie	8
3 Communicatie	10
3.1 Belang van communicatie	10
3.2 Tips	11
4 Van analyse naar beheerste krimp	12
5 Het visieproces: stappen naar een gedragen visie op krimp	23
6 De visiebouwstenen	28
6.1 Visiebouwsteen 1: denominatie en identiteit	28
6.2 Visiebouwsteen 2: de bestuurlijke schaal	29
6.3 Visiebouwsteen 3: de schoolgrootte	29
6.4 Visiebouwsteen 4: bestuur en management	30
6.5 Visiebouwsteen 5: huisvesting	30
6.6 Visiebouwsteen 6: personeelsbeleid en werkgelegenheid	31
6.7 Visiebouwsteen 7: afstand en vervoer	31
6.8 Visiebouwsteen 8: schoolconcept	31
6.9 Visiebouwsteen 9: ouderbetrokkenheid en medezeggenschap	32
6.10 Visiebouwsteen 10: rol overheid	33
6.11 Visiebouwsteen 11: kwaliteit	35
7 Onderwijskwaliteit en -identiteit	36
8 Krimp en de financiële gevolgen	38
8.1 Financiën en bekostiging	38
8.2 Personele bekostiging	38
8.3 Gemiddelde personeelslast	38
8.4 Materiële bekostiging	39
8.5 Minder bekostiging als gevolg van krimp	40
8.6 Maatregelen	41
8.7 Conclusies	42
9 Krimp en de gevolgen voor de huisvesting	43
9.1 Opheffingsnormen	43
9.2 Nevenvestiging en dislocatie	45
9.3 Conclusie	46
10 Personeelsbeleid: werkgelegenheidsbeleid versus ontslagbeleid	48
10.1 Strategische personeelsplanning	48
10.2 De arbeidsmarkt	49
10.3 Oplossingen: HRM- en meerjarenformatiebeleid	50
10.4 Mobiliteit	50
10.5 Flexibele schil	50
10.6 Frictie	51
10.7 Stimuleren van mobiliteit en (natuurlijk) verloop	51
10.8 Overleg met de vakcentrales	52
10.9 Eigen-risicodragerschap bovenwettelijke uitkering	52
11 Bestuurlijke schaalvergroting en fusie van scholen	53
12 Juridische aspecten samenwerkingsstichting of -school	55
12.1 Personeel	56
12.2 Toegankelijkheid en identiteit	57
12.3 Gemeentelijk toezicht	57
12.4 Andere mogelijkheden	59
13 Evaluatie	60
Bijlage 1 Beschrijving van fases bij fusie van scholen	61
Bijlage 2 Beschikbare materialen over krimp	66
Bijlage 3 Krimpgegevens	68
Bijlage 4 Afkortingen	70



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.

“In het voortgezet onderwijs is de afgelopen jaren overigens in slechts een paar regio's sprake geweest van structurele krimp. De komende jaren zullen meer regio's met krimp in het voortgezet onderwijs te maken krijgen. Schoolbesturen met een groot aandeel vmbo-onderwijs hebben meer last van krimp dan de overige besturen. Hier speelt, naast een daling van het totale aantal leerlingen, ook mee dat steeds meer leerlingen naar havo en vwo gaan.”<sup>1</sup>

Krimp heeft gevolgen voor het onderwijs. Sommige besturen ervaren dat op dit moment al, bijvoorbeeld besturen in Parkstad Limburg, Maastricht Mergelland, Zeeland en Noordoost-Groningen. Krimp heeft gevolgen voor uw ouder- en leerlingenpopulatie en het kan de leefbaarheid binnen dorpskernen en plattelandsgebieden beïnvloeden.

Daarnaast heeft krimp invloed op uw personeel. In het voortgezet onderwijs stijgt de werkgelegenheid nog tot 2016.<sup>2</sup> Als gevolg van dalende leerlingenaantallen neemt de werkgelegenheid daarna licht af. De komende jaren is onverminderd sprake van een hoge uitstroom van leraren. Naar verwachting ontstaat ieder jaar een tekort van 300-500 voltijdbanen.

Krimp heeft ook invloed op 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'*.<sup>3</sup> 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

---

<sup>1</sup> Onderzoek naar de kostenontwikkelingen bij schoolbesturen in krimpgebieden; brief van Marja van Bijsterveldt naar aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 14-09-2011.

<sup>2</sup> De personele gevolgen van krimp in het onderwijs. (2011). Een initiatief van de themagroep onderwijs van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling. Den Haag.

<sup>3</sup> 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 (Grondwet, artikel 23 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 huidige wetgeving moet het openbaar onderwijs aandacht schenken aan de godsdienstige, levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden zoals die leven in de Nederlandse samenleving en aan de onderkenning van de betekenis van de verscheidenheid van die waarden (zie artikel 46 van de WVO).

## ***Godsdienstige, levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden (WVO, artikel 46)***

1. Aan de openbare scholen worden op verzoek van kerkelijke gemeenten of van plaatselijke kerken de leerlingen in de gelegenheid gesteld in de schoollokalen godsdienstonderwijs te volgen van godsdienstleraren, daartoe door die gemeenten of kerken aan te wijzen.
2. De schoollokalen worden, zo nodig verwarmd en verlicht, kosteloos voor het godsdienstonderwijs beschikbaar gesteld.
3. Bij een geschil omtrent het vaststellen van lessen of het beschikbaar stellen van lokalen van openbare scholen beslist Onze minister.
4. Aan de kerkelijke gemeenten of de plaatselijke kerken kan een subsidie worden verstrekt. De artikelen 4 tot en met 19 van de Wet overige OCW-subsidies zijn van toepassing, met dien verstande dat de subsidie slechts kan worden verstrekt bij algemene maatregel van bestuur.
5. Voor de toepassing van dit artikel worden met kerkelijke gemeenten gelijkgesteld verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid, die zich blijkens de statuten het geven of doen geven van godsdienstonderwijs ten doel stellen.
6. Het bevoegd gezag ziet erop toe dat dit onderwijs uitsluitend wordt gegeven door een leraar die blijkens een daartoe strekkende verklaring van de aanwijzende kerkelijke gemeente of plaatselijke kerk:
  - a. voldoet aan de bekwaamheidseisen die krachtens artikel 36, eerste lid, voor het geven van dat onderwijs zijn vastgesteld, en
  - b. zijn bekwaamheid onderhoudt.

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.<sup>4</sup> Dit geldt met name voor het voortgezet onderwijs. 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.<sup>5</sup> Ouders vinden kwaliteit, sfeer en bereikbaarheid veel belangrijker. Daarnaast hebben leerlingen, als zij naar het voortgezet onderwijs gaan, zelf een belangrijke stem.

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.

In haar brief van 14 september 2011 aan de voorzitter van de Tweede Kamer schrijft minister Van Bijsterveldt het volgende: "Met name vmbo-scholen worden extra getroffen door de daling van het aantal leerlingen, niet alleen door demografische krimp, maar ook doordat steeds meer leerlingen naar havo en vwo gaan. Zeker in krimpregio's wordt het daardoor steeds moeilijker om een divers vmbo-aanbod in stand te houden. Regionale afstemming en samenwerking binnen en tussen de verschillende onderwijssectoren zijn hier extra urgent. Het gaat hierbij niet alleen om het slimmer organiseren van het vmbo-aanbod, maar ook om regionale inbedding van het vmbo. De huidige wet- en regelgeving biedt echter onvoldoende ruimte voor vergaande samenwerking tussen sectoren."

In deze zelfde brief kondigt de minister een Wet innovatieve experimenteerruimte onderwijs aan. Via deze wet wordt een juridische kapstok voor individuele innovaties geboden (in de vorm van algemene maatregelen van bestuur, ofwel AMvB's).

Zij schrijft: "Dit algemene experimenteerartikel biedt ook de grondslag voor de zogenoemde sleutelexperimenten. Eerder dit jaar heb ik het initiatief tot deze experimenten genomen om scholen in krimpregio's de ruimte te geven samen naar oplossingen te zoeken voor het probleem van krimp en om het onderwijs in deze gebieden zo doelmatig mogelijk te organiseren. Van belang is dat onderwijsinstellingen in de regio samenwerken om een kwalitatief goed en divers onderwijsaanbod te garanderen. Onderwijsinstellingen in de krimpregio's kunnen zelf met voorstellen voor experimenten komen."

De minister probeert de sector dus met aanvullende wetgeving tegemoet te komen. Aan de andere kant worden er echter ook allerlei drempels opgeworpen. Denk aan de wetgeving rondom de fusietoets, die is bedoeld om de schaalgrootte te beteugelen en de diversiteit van het aanbod te waarborgen.

De regie op het waarborgen van goed voortgezet onderwijs in uw stad of regio houdt u zelf.

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.

---

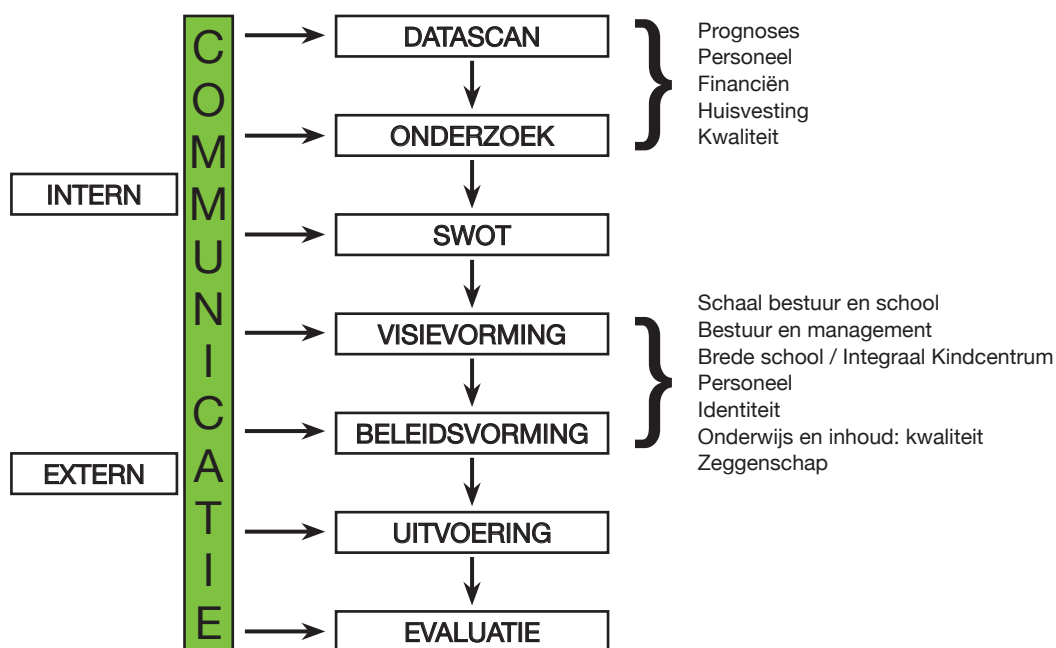
<sup>4</sup> Huitsing, G., & Bosman, M.H. (2011). *Toekomstig plattelandsonderwijs. Verkenning van mogelijkheden en belemmeringen voor samenwerking tussen dorpscholen*. Rijksuniversiteit Groningen: Groningen.

<sup>5</sup> Herweijer, L. & Vogels, R. (2004). *Ouders over opvoeding en onderwijs*. Sociaal en cultureel Planbureau: Den Haag.

## 2 De beginsituatie

Met deze handreiking willen we u op weg helpen in het krimproces. Daarbij gebruiken we 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.

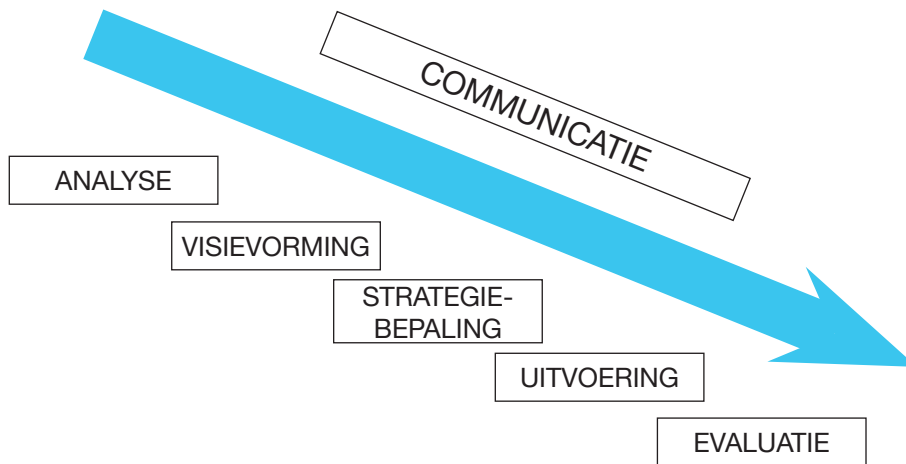
Daarna kunt u met alle interne betrokkenen (bestuur, directies, medezeggenschapsorganen en eventueel raad van toezicht en ouders) uw visie vormgeven.

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

We onderscheiden dus vijf 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.

## 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):

- bewustwording<sup>6</sup> (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.

---

<sup>6</sup> 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.

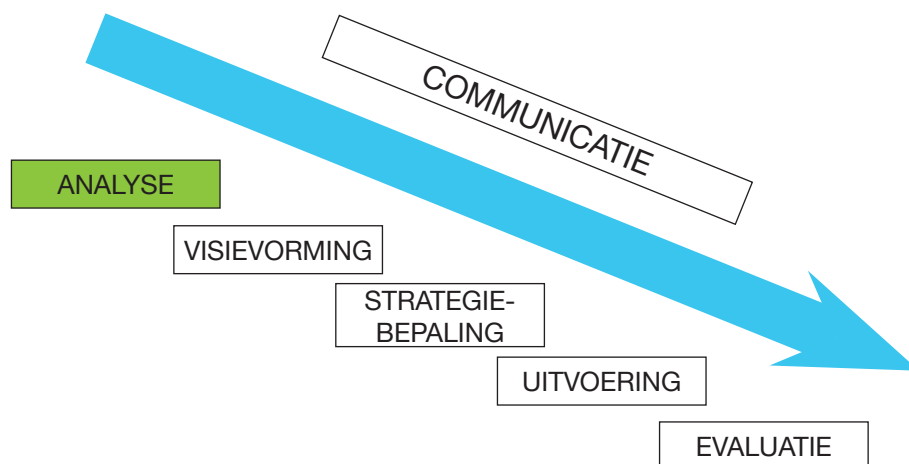
### 3.2 Tips

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.

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



## 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 voortgezet onderwijs inmiddels beseft dat krimp vraagt om tijdige anticipatie. Men is de 'ontkenningfase' voorbij en beseft niet langer te kunnen wachten met handelen. In diverse kaders laten wij bestuurders en rectoren uit verschillende regio's aan het woord. Zij vertellen hoe zij over krimp denken en erop inspelen.

Het voortgezet onderwijs staat voor een aantal grote uitdagingen.

Om te beginnen wordt het voortgezet onderwijs geconfronteerd met een algehele krimp, die zich na 2014 voltrekt. Met name de basisberoepsgerichte leerweg loopt langzaam leeg. De laatste zes jaar is het aantal leerlingen hier met 40 procent afgenomen. Dat zijn 14.000 leerlingen minder! Vooral de sector techniek heeft het zwaar te verduren. En dat terwijl er in deze sector (en in de zorg) juist heel veel mensen nodig zijn.

In dit verband wijzen we op het fenomeen 'opstroom'<sup>7</sup>: steeds meer leerlingen kiezen voor onderwijs dat eigenlijk net iets te hoog gegrepen is. Daardoor loopt de onderkant van het vmbo leeg en krijgen havo en vwo steeds meer leerlingen.

Er zijn ook regio-specifieke uitdagingen. In grensgebieden met België vertrekken honderden leerlingen naar het Belgische voortgezet onderwijs; deze buitenlandse scholen doen zelfs actief aan werving.

Daarnaast legt de wetwijziging *Goed onderwijs, goed bestuur* meer druk op de kwaliteit van onderwijs en besturen.

Ook het streven naar passend onderwijs legt een forse druk op de schouders van bestuurders, rectoren en andere leidinggevenden. Op dit vlak is er sprake van nieuwe regio-indelingen, grotere samenwerkingsverbanden en forse bezuinigingen.

De hierboven genoemde ontwikkelingen staan op gespannen voet met uw ambities rondom bijvoorbeeld onderwijskwaliteit, innovaties, techniek, ict-ontwikkeling en de ondersteuningsprofielen die een rol moeten spelen in het realiseren van een passend onderwijsaanbod.

<sup>7</sup> Jolink, M. & Scholte, P. (op basis van cijfers van het ministerie van OCW)

<sup>8</sup> KMPG (september 2011). *Onderwijs. De Zeeuwse uitdaging; een uitwerking van drie toekomstscenario's voor het VO, VMBO en MBO in Zeeland die het tij moeten keren.*

Hoe zorgt u dat er met name in de ambachtelijke beroepskolom voldoende arbeidskrachten worden afgeleverd, zoals stratenmakers, instrumentenmakers en loodgieters? En hoe gaat u om met de leegstand van de relatief dure technieklokalen?

De hamvraag is hoe u het hoofd boven water kunt houden en ondanks de krimp uw doelen kunt bereiken.

Hendrik-Jan van Arenthals, rector van het Scheldemond College (Vlissingen) was lid van de begeleidingscommissie en in die hoedanigheid nauw betrokken bij de uitvoering van het KMPG-onderzoek en bij het opstellen van het masterplan. In het onderstaande kader schetst hij een aantal hoofdlijnen.

### ***De gevolgen van krimp voor het Zeeuwse vmbo-onderwijs***

Door de afname van het leerlingenaantal komt het Zeeuwse onderwijs onder druk te staan. Dat geldt met name voor het vmbo. De volgende problemen worden verwacht of zijn reeds gesignaleerd:

#### *Verschraling onderwijsaanbod*

Een stevig aantal opleidingen kampt met dusdanig kleine aantallen geïnteresseerde leerlingen dat zij niet of met grote moeite in de lucht kunnen worden gehouden. Meerdere opleidingen zijn de afgelopen jaren al geschrapt of samengevoegd met andere. Het opleidingsaanbod verschaalt! De ondergrens in het Zeeuwse onderwijsaanbod is al bereikt.

#### *Aansluiting van vmbo/mbo op de vraag van de regio en de arbeidsmarkt*

Door de vermindering van het vakkenaanbod kan de aansluiting van het onderwijs op de behoeften van regio en arbeidsmarkt in gevaar komen. Daarnaast concluderen de onderzoekers dat het onderwijs soms nauwelijks tijd heeft om zich met de regio bezig te houden en te veel intern is gericht om de problemen van alledag op te lossen.

#### *De aansluiting vmbo-mbo*

Bestuurders onderkennen hierbij twee zorgpunten:

- **Onvoldoende programmatische aansluiting tussen vmbo en mbo**  
Er is een kloof tussen de programma's van vmbo en mbo. Die begint al bij de verschillende manieren waarop beide opleidingen zijn ingericht. De leerlingen krijgen in de bovenbouw van het vmbo les in zogenaamde 'brede' of 'smalle' programma's. Onder 'brede' programma's wordt in het vmbo iets anders verstaan dan in de brede Crebo's in het mbo. In het vmbo zijn er intrasectorale en intersectorale ('brede') programma's. Een intrasectoraal programma bevat onderdelen uit meerdere sectoren (bijvoorbeeld Metalektró, Handel & Administratie, Techniek Breed en Zorg & Welzijn Breed). Voorbeelden van intersectorale programma's zijn: Dienstverlening & Commercie en Sport, Dienstverlening & Veiligheid. 'Smalle' programma's zijn afdelingsprogramma's, zoals Elektrotechniek, Uiterlijke Verzorging en Handel & Verkoop. Het pallet wordt nog rijker geschakeerd door leerlingen vanuit de mavo (of de theoretische leerweg) vanuit het Vakcollege en VM2-trajecten.  
Al deze leerlingen moeten een keuze maken voor het mbo. De aansluiting wordt nog eens extra bemoeilijkt doordat er voor mbo-3 en mbo-4 geen andere eisen worden gesteld dan een vmbo-diploma. De vmbo-tl leerlingen kunnen ook voor de havo kiezen natuurlijk.
- **Onvoldoende aansluiting van de zorglijnen**  
Het vmbo kent veelal een klassikale opzet, waarin leerlingen relatief gezien 'aan de hand worden genomen' richting het vmbo-diploma. Ook is er veel aandacht voor leerlingen die bijvoorbeeld vanwege een achterstand extra aandacht nodig hebben. (Lwoo-)leerlingen

die relatief de meeste extra aandacht en zorg nodig hebben, zitten niet op reguliere vmbo-scholen maar in de OPDC's (orthopedagogisch en didactisch centrum). Op het mbo komen al deze leerlingen bij elkaar en wordt wat meer zelfwerkzaamheid en zelfstandigheid van hen verwacht. Zeeuwse bestuurders vragen voor meer kwetsbare leerlingen extra aandacht. Op zichzelf spelen deze problemen niet alleen in Zeeland. Het risico bestaat echter dat deze problemen als gevolg van krimp niet de aandacht en tijd krijgen die ze verdienen.

#### *Bereikbaarheid*

Voor leerlingen in Zeeland komt de bereikbaarheid van het onderwijs onder druk te staan als er onderwijslocaties of –programma's worden gesloten in een omgeving waar geen alternatieve scholen in de directe omgeving zijn, zoals in Zierikzee, Hulst of Oostburg. Er zal naar creatieve oplossingen gezocht moeten worden om zoveel mogelijk instroompunten te handhaven en daarbij een zo breed mogelijk onderwijsaanbod voor alle leerlingen bereikbaar te houden. Het sluiten van locaties is actueel nog niet aan de orde, maar KPMG schetst wel dat dit bij ongewijzigd beleid in het volgende decennium aan de orde kan zijn.

Aandachtspunt vormen kwetsbare leerlingen die veel zorg nodig hebben; zij zouden beperkt moeten reizen.

#### *Denominatie*

Zeeland kent op dit moment een hoge denominatieve variëteit. Van de vijftien vmbo- en mbo-instellingen zijn er vijf openbaar, vier algemeen bijzonder, twee reformatorisch, één protestants-christelijk, één rooms-katholiek protestants, één rooms-katholiek en één open christelijk.

Deze variëteit staat onder druk in regio's die met krimp te maken hebben.

Een van de belangrijkste conclusies uit het KPMG-rapport is dat duurzame, niet vrijblijvende samenwerking tussen de betrokken partijen noodzakelijk is. Het is voorwaarde om een aanbod van voortgezet onderwijs en mbo in stand te houden, dat:

- aansluit op de vragen van de regionale arbeidsmarkt,
- kwalitatief hoogwaardig en up-to-date is,
- zich kenmerkt door een goede aansluiting (programmatisch en zorglijnen) tussen vmbo en mbo,
- goed bereikbaar is (in termen van afstand of openbaar vervoer),
- betaalbaar is (deugdelijke exploitatie met ruimte voor investeringen en vernieuwing),
- recht doet aan de levensbeschouwelijke diversiteit van Zeeland.

### ***Krimp in de Achterhoek***

In de Achterhoek zijn 11 gemeenten. Over 18 jaar zal de brugklasinstroom met 30 procent zijn verminderd.

In Winterswijk gaan in totaal 1800 leerlingen naar het voortgezet onderwijs; 1300 leerlingen gaan naar het Gerrit Komrij College . Er zullen dus in 2030 in Winterswijk minder voortgezet onderwijs-leerlingen zijn dan nu op het Gerrit Komrij College zitten. Het is voor een school in Winterswijk dan niet haalbaar om de huidige negen afdelingen te handhaven. Dat is de belangrijkste reden geweest om een bestuurlijke fusie aan te gaan: van Orchidee Scholengroep van alleen openbare scholen naar Achterhoek VO, waarin deze samenwerken met rooms-katholieke en protestants-christelijke scholen.

In Doetinchem is het verhaal hetzelfde. Over 18 jaar zijn daar 2000 leerlingen minder. Dat zijn er méér dan de huidige grootste school! Ook hier hebben betrokkenen zich de vraag gesteld of ze krampachtig drie denominaties mavo-havo-vwo in stand gaan houden ten koste van het beroepsonderwijs. (“Gaan we kiezen voor concurrentie in het duale stelsel of voor samenwerken tot behoud van een kwalitatief goed onderwijsaanbod?”)

Zutphen heeft vier scholen voor voortgezet onderwijs, met vier verschillende besturen, terwijl Zutphen daar feitelijk te klein voor is. Daardoor komt het beroepsonderwijs onder druk te staan.

### ***Zorgen om het vmbo***

Henk van der Esch, voorzitter college van bestuur Achterhoek VO, ziet in heel Nederland een snelle afkalving van het vmbo. De basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen halveren op sommige plekken zelfs, maar de theoretische leerweg neemt niet toe. De groei zit dus in havo en vwo.

Ook Jan Paul Beekman, rector van het Gerrit Komrij College (Winterswijk) maakt zich zorgen over het vmbo. Het Gerrit Komrij College is een scholengemeenschap voor lwoo, vmbo, havo, atheneum en gymnasium. De school telt 1302 leerlingen. Volgens de prognoses zou de school in 2015 moeten groeien tot 1350 leerlingen. In het schooljaar daarna zal er naar verwachting nog een kleine stijging van het aantal leerlingen plaatsvinden, waarna de krimp zijn intrede zal doen. De krimp is in het vmbo het hardst voelbaar. In de huidige brugklas van de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg zitten nu 12 leerlingen (tegenover 26 leerlingen vorig jaar). Voor de keuzeafdeling Bouw in leerjaar 3 heeft hij 3 leerlingen, in leerjaar 4 zitten 10 leerlingen. “Het is duidelijk dat we deze beroepsopleiding niet in stand kunnen houden”, aldus Beekman. Inmiddels is besloten dat het Gerrit Komrij College de afdeling Bouw samen met Christelijk College Schaersvoorde uit Aalten vormgeeft door de praktijklessen te combineren in Aalten.

Het Gerrit Komrij College heeft nog steeds voor alle opleidingen een aparte afdeling:

- bouw,
- motorvoertuigen,
- consumptieve techniek,
- verzorging,
- handel en verkoop

Het aantal vmbo-leerlingen in klas 3 en 4 bedraagt in totaal 294. Ze zijn als volgt verdeeld over de verschillende leerwegen:

- basisberoepsgericht 58
- kaderberoepsgericht 123
- theoretische leerweg 113

Het aantal leerlingen met lwoo blijft ongeveer constant op 60. Het is opvallend dat er in het lwoo meer meisjes dan jongens komen. Dit zet de ‘harde’ praktijkvakken nog eens extra onder druk.

We zijn de 'ontkenningfase' voorbij en bezinnen ons op de toekomst. Deze bezinning 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),
- uw marktaandeel,
- de opheffingsnorm per type school<sup>9</sup>,
- 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<sup>10</sup>,
- 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.

In het volgende kader vindt u een volledige lijst van data die u nodig heeft voor de datascan.

---

<sup>9</sup> De opheffingsnorm verschilt per type school:

- praktijkonderwijs: 70 leerlingen
- vmbo met twee of drie sectoren: 240 leerlingen
- vmbo met vier sectoren: 360 leerlingen
- havo: 243 leerlingen per school of 97 per afdeling
- vwo: 292 leerlingen
- scholengemeenschap: de helft van het aantal leerlingen dat vereist is voor stichting van de scholen die er deel van uitmaken (verschilt per combinatie).

<sup>10</sup> ITS-Radboud Universiteit Nijmegen (2011). Benchmarkonderzoek. In: *Bestuur en management*.



## GEWENSTE DATA I.V.M. KRIMP

		Gegevens beschikbaar		
		Ja	Nee	Risico
	<b>Domein leerlingen</b>			
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 (5 jaar)			
8	De opheffingsnormen en evt. gemiddelde schoolgrootteberekening			
9	Overzicht schoolgroottes van concurrenten in de wijk / marktaandeel			
10	Overzicht onderwijsprofielen, -sectoren en afdelingen en vraag hiernaar			
	<b>Domein personeel</b>			
11	Overzicht personele leeftijdsopbouw binnen uw bestuur			
12	Overzicht afvloeiing via natuurlijk verloop de komende 5 jaar			
13	Overzicht Bapo de komende 5 jaar			
14	Prognose ouderschapsverlof de komende 2 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 2 jaar			
20	Is uw functiehuis en de functiemix op orde?			
21	Is uw IPB op orde (voer eventueel quickscan IPB uit)			
22	Omvang stafbureau en kostenberekening			
23	Hoogte van de bovenwettelijke WW die u betaalt			
24	Arbeidsmarktanalyse			
	<b>Domein financiën</b>			
25	Wat is het resultaat van uw meerjarenbegroting?			
26	Wat is het resultaat van uw meerjarenbestuursformatieplan?			
27	Wat is het resultaat van uw jaarrekening / jaarverslag?			
28	Omvang weerstandsvermogen			
29	Omvang liquiditeit en solvabiliteit			
30	Wat is uw kapitalisatiefactor			
31	Heeft u een meerjareninvesteringsplan?			
32	Wat is uw allocatiebeleid?			
	<b>Domein huisvesting</b>			
33	Overzicht situatie huisvesting: bouwjaren en mogelijke plannen renovatie (ver)nieuwbouw			
34	Aantal dislocaties en nevenvestigingen			
35	Is uw meerjarenonderhoudsplan op orde? Wat levert dit op?			
36	Berekening werkelijk bruto vloeroppervlakte vs genormeerd vloeropp: relatieve leegstand			
37	Berekening verhuur en inkomsten daaruit			
	<b>Domein kwaliteit</b>			
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.

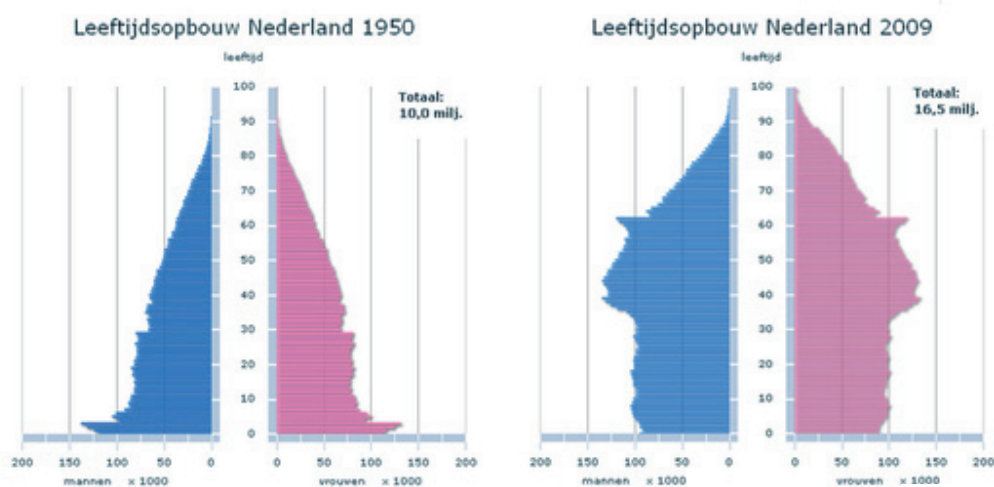
### Wetenswaardigheden over prognoses

“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.”<sup>11</sup>

Het CBS verwacht dat er in 2045 ongeveer één miljoen huishoudens meer in Nederland zullen zijn.<sup>12</sup> 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 1 januari 2012 telde Nederland 16.7 miljoen inwoners.

<sup>11</sup> 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)

<sup>12</sup> CBS webmagazine, april 2011

Bevolking 0-14 jaar, 2010 - 2025

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%
<b>Nederland</b>	<b>2 912 910</b>	<b>2 784 085</b>	<b>-4,4%</b>

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).

Figuur 2 laat zien dat het aantal leerlingen in de basisschoolleeftijd fors afneemt. Hiermee is ook de verwachte krimp in het voortgezet onderwijs verklaard.

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.

Pronexus maakt gebruik van G4pro. Dit is gebruiksvriendelijke software waarmee gemeenten zelf hun integrale leerlingenprognose opstellen. Via verschillende prognosemethoden krijgt u gemeentebreed, per wijk en/of buurt en per schoolorganisatie en/of locatie inzicht in het toekomstig aantal leerlingen. Daarbij worden consequenties vertaald naar toekomstperspectief. Denk bijvoorbeeld aan: de gevolgen van een fusie, verplaatsing van een school of een locatie, stichting van een school, te verwachten toestroom vanuit nieuwbouwgebied naar bestaande of nieuwe scholen, alternatieve woningbouwscenario's, de gevolgen van het opheffen van een schoollocatie of denominatieverschuivingen.

De programma's die de prognosebureaus gebruiken, moeten voldoen aan het Programma voor het opstellen van leerlingenprognoses (VNG).

### Nut van prognoses

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,
- specifiek inzicht in de doorstroming van primair naar voortgezet onderwijs.

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 onbetrouwbarder worden naarmate de blik verder in de toekomst reikt.

Het is verstandig om uw leerlingenaantallen en belangstellingspercentages goed te monitoren (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 vergrijst 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 (met wie?),
- huisvesting (kwalitatief en kwantitatief),
- ouderbetrokkenheid/educatief partnerschap.



### Het belang van communicatie met stakeholders

Bij de genoemde analyses is het van belang uw oor niet alleen te luister te leggen bij belangrijke stakeholders die bij uw organisatie betrokken zijn, maar ook bij de morele 'eigenaren' van uw stichting, namelijk de ouders en verzorgers van uw leerlingen. 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. Criteria als 'nabijheid van onderwijs' en 'schoolgrootte' zijn 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 voor een voorbeeldschool het volgende beeld op:

<b>EXTERN</b> 	<b>INTERN</b> 	<b>Sterkten:</b> 1 Bekwaam personeel 2 Goede reputatie 3 Kleinschalig bestuur 4 Samenwerking met bedrijfsleven	<b>Zwakten:</b> 1 Gemiddelde leeftijd leerkrachten ligt te hoog 2 Gebouw oud (veel onderhoud) 3 Zwakke communicatie 4 Weinig aandacht voor pr
	<b>Kansen:</b> 1 Technasium 2 Nieuwbouw 3 Schaalvergroting 4 Samenwerking mbo	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?
	<b>Bedreigingen:</b> 1 Tekort aan hoog geschoold personeel 2 Passend onderwijs 3 Vmbo onder druk 4 Concurrentie overige vo-scholen	Stel uzelf de vraag:  Stellen de sterkten mij in staat om de bedreigingen 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.

### ***Drie Zeeuwse scenario's***

In het masterplan, dat deel uitmaakt van het KPMG-rapport, worden drie scenario's geschetst. Deze kunnen voor beleidsmakers en beleidsbeslissers in Zeeland richtinggevend zijn om de problemen het hoofd te bieden.<sup>13</sup>

#### *Scenario 1: het lokale onderwijsscenario*

In dit scenario wordt de huidige situatie op lokaal niveau in kleine stappen verbeterd. Instellingen gaan zelfstandig door en zoeken elkaar op basis van behoefte op. Regie om lokale initiatieven toch op Zeeuws niveau te kunnen delen, ligt in handen van een entiteit die lijkt op de huidige Onderwijs Autoriteit Zeeland.

Dit scenario levert volgens KPMG de minste bijdrage aan het bereiken van de in Zeeland vastgestelde onderwijsambities. Het leidt tot suboptimale keuzes omdat er niet zozeer vanuit Zeeuws belang maar vanuit instellingsbelang wordt gedacht. In dit scenario komen de instellingen onder nog meer (financiële) druk te staan en gaat de ongewenste en ongecontroleerde sanering verder.

#### *Scenario 2: het regionale onderwijsscenario*

In dit scenario vindt er per regio een horizontale integratie plaats van de instellingen voor voortgezet onderwijs. Uitzondering vormt het gereformeerde Calvin College. In dit scenario blijven er vier instellingen voor voortgezet onderwijs over: het Calvin College, VO Walcheren, VO Zeeuws-Vlaanderen en VO Oosterschelde Regio. Het aantal instroompunten gaat omlaag: als een instelling in één stad meerdere instroompunten heeft, worden deze samengevoegd. Specialistische faciliteiten worden per instelling regionaal gecentraliseerd. De situatie in het mbo verandert niet, als gevolg van de voorgenomen fusie tussen ROC Westerschelde en ROC Zeeland. De regie is in handen van een te formeren Onderwijsraad Zeeland. Hierin zijn alle instellingen vertegenwoordigd. Zij krijgen een nader te bepalen bestuurlijk mandaat voor instellingsoverstijgende aangelegenheden. Dit scenario levert volgens KPMG een goede bijdrage aan de realisatie van de Zeeuwse onderwijsambities. Dat komt doordat instellingen meer ruimte krijgen c.q. hebben om op allerlei gebieden te investeren.

#### *Scenario 3: het bovenregionale onderwijsscenario*

In het derde scenario zijn er in Zeeland op termijn twee instellingen die voortgezet én middelbaar beroepsonderwijs aanbieden. Een reformatische instelling (het voormalige Calvin College en Hoornbeeck College) en een algemeen bijzondere instelling. In dit scenario daalt het aantal instroompunten. Er komen per regio meerdere centraal gelegen junior colleges voor de onderbouw. Per regio komt er één centraal gelegen senior college voor de bovenbouw en voor meer specialistische opleidingen.

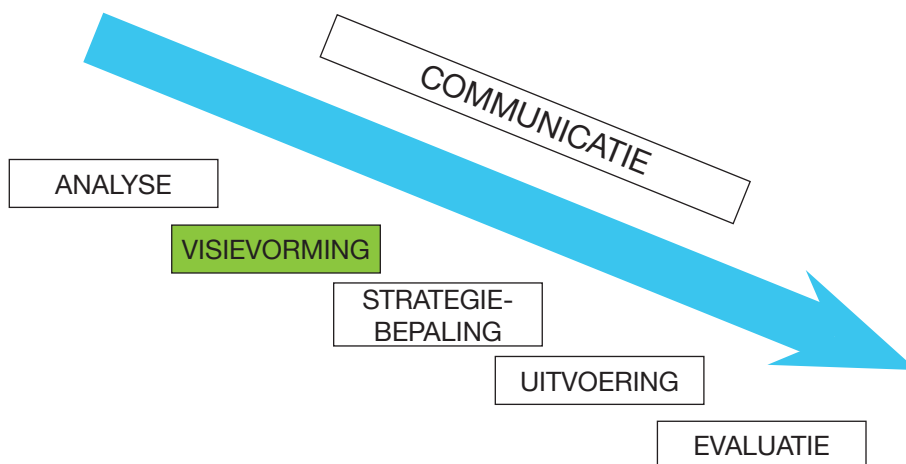
In dit scenario ligt de regie bij een te formeren Onderwijscoöperatie Zeeland. Deze heeft dezelfde bevoegdheden als de Onderwijsraad in scenario 2. In deze coöperatie zitten niet alleen de instellingen maar ook vertegenwoordigers van andere belanghebbenden (zoals werkgevers en overheden).

Dit laatste scenario levert volgens de onderzoekers de grootste bijdrage aan het realiseren van de Zeeuwse onderwijsambities. Daarvoor is een aantal redenen. Een: de instellingen krijgen de grote kritische massa die ruimte geeft voor investeringen op onderwijs en financieel gebied. Twee: er kunnen betere afspraken gemaakt worden met bedrijfsleven en overheden. Drie: de instellingen hebben alles in eigen huis om optimale doorlopende lijnen te creëren.

---

<sup>13</sup> Bron: Interview Betty Smits-van Sonsbeek (VOS/ABB) met Hendrik-Jan van Arenthals, bestuurder/rector Mondia Scholengroep, Middelburg/Vlissingen.

## 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 sterkten ombuigen, zwakten 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 pro 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 (samenwerkingschool<sup>14</sup>).
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 onderwijsvoorzieningen en behoud van voldoende profielen. Bij voorkeur gebeurt dit onder regie van het openbaar onderwijs. Om te kunnen samenwerken is het voorwaardelijk om inzicht te hebben in het gezamenlijke belang. Dit gezamenlijke belang moet onderstreept worden - binnen uw eigen organisatie en daarbuiten.

### **Denominaties in Zeeland**

"De denominatie speelt in Zeeland een belangrijke rol. Met name de identiteit van de christelijke en gereformeerde scholen zal hen er in eerste instantie van weerhouden om te fuseren. Niet voor niets is daar in de scenario's van het KPMG-rapport rekening mee gehouden. De schoolbesturen zullen bestuurlijk wellicht willen samenwerken, maar niet tot elke prijs. Als rector van een openbare school sta ik met een open houding in veranderingsprocessen: iedere bestuurlijke identiteit is bij ons welkom."

Hendrik-Jan van Arenthals, bestuurder / rector Mondia Scholengroep, Middelburg / Vlissingen.

<sup>14</sup> Inmiddels is bij wet geregeld dat u een samenwerkingschool kunt stichten. Zie ook het katern *Stichten van Scholen* (een uitgave van VOS/ABB)

### **Samenwerking en verbreding is een noodzaak.**

Vreugdenhil<sup>15</sup> is er van overtuigd dat je het probleem niet meer alleen kunt oplossen met profilering. Samenwerking is noodzakelijk.

- a. De samenwerkingschool.  
In de samenwerkingschool kun je openbaar en christelijk onderwijs samen aanbieden. De denominatie speelt in Drenthe geen grote rol. “95% van de ouders kiest voor samenwerking, in plaats van géén onderwijs”, zegt Vreugdenhil.
- b. Samenwerking met het ROC en HBO.  
Het Nassacollege doet wel VM2 trajecten, maar heeft geen vakcollege. Hij heeft wel goede contacten met de Hanze Hogeschool i.v.m. het technasium.
- c. Verdeling onderwijsaanbod.  
Assen e.o. heeft in totaal 1100 VMBO leerlingen. Het Vincent van Gogh is een verdeling gemaakt over ‘wie doet wat’. Vincent van Gogh doet intersectoraal en Nassacollege verzorgt de VMBO voor leerlingen met een duidelijke beroepskeuze en biedt de intra sectorale programma’s aan. Er zijn ook contacten met het ROC Drenthecollege.

### **Contacten met het bedrijfsleven.**

Vreugdenhil zoekt nog naar een entree in het bedrijfsleven. In Assen is niet één echt aanspreekpunt. Hij is in gesprek met een parkmanager, maar hij zegt nog lang niet zover te zijn als Zuid-Limburg en Zeeland.

Na het invullen van de datascan 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 visie,
2. externe oriëntatie,
3. opstellen koersdocument.

We lichten de verschillende stappen kort toe.

#### *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 nieuwbouw kansen bieden door 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.

<sup>15</sup> Overgenomen uit een interview van Betty Smits-van Sonsbeek met dhr. Vreugdenhil, directeur-bestuurder Dr. Nassacollege Assen d.d. 6 oktober 2011



### **Eilandencultuur**

“Het probleem van Zeeland is de eilandencultuur: veel praten en weinig knopen doorhakken. Als regio moet je samenwerken. Dit mag niet vrijblijvend zijn. Er is wel een dienstencentrum onderwijs en een mobiliteitscentrum. Maar de vraag is wie de samenwerking moet afdwingen. Het feit dat er een Onderwijsautoriteit is, beschouw ik als een brevet van onvermogen.”

Hendrik-Jan van Arenthals, bestuurder/rector Mondia Scholengroep (Middelburg/Vlissingen)

Hendrik-Jan van Arenthals adviseert scholen om na te gaan waarin zij zich kunnen onderscheiden. Het Scheldemond College heeft het predicaat ‘Topsport Talent School’ (de vroegere Lootschool). De school heeft allerlei allianties met sportverenigingen gesloten, waardoor de school verzekerd is van een constante instroom van sportleerlingen.

Het is niet meer vol te houden om als vmbo-school afdelingsgericht te werken. Hendrik-Jan van Arenthals heeft van zijn afdelingen een intersectoraal programma Dienstverlening & Commercie gemaakt. Dat heeft ook belangrijke onderwijskundige voordelen voor leerlingen, die daarbinnen die modules kunnen kiezen die bij hen passen.

Techniek Breed wordt binnen de Mondia Scholengroep vormgegeven in een Vakcollege. De beide scholen van de Mondia Scholengroep, het Scheldemond College en Nehalennia SSG, dat vier kilometer verderop ligt, werken daarin nauw samen.

Hendrik-Jan van Arenthals benadrukt om de ogen niet te sluiten voor havo-isering. Dat zou volgens hem nog wel eens een veel groter probleem kunnen worden. In de regio Walcheren is het op dit moment ook urgenter dan krimp. De verhouding vmbo-havo was landelijk 60-40, nu ligt die verhouding op 50-50. Volgens de ramingen van OCW zal dat 60-40 worden.

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 (Lokale 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.

Overigens zal uw gemeente altijd streven naar vormen van gezamenlijkheid beleid.

### **Betaalbaarheid onder druk**

“De betaalbaarheid komt tengevolge van de krimp sterk onder druk te staan. In totaal zullen de instellingen in 2025 alleen al voor dat jaar 15 miljoen euro minder rijksbijdrage ontvangen. Bij ongewijzigd beleid resulteert dit erin dat negen (van de huidige vijftien) Zeeuwse onderwijsinstellingen failliet zullen gaan en nog eens vier instellingen een negatief resultaat hebben.”

*Onderwijs. De Zeeuwse uitdaging (KPMG, 2011)*

Dilemma's en knelpunten die Beekman opwerpt: <sup>16</sup>

- Mogen 'openbare' leerlingen zomaar lessen volgen op de 'christelijke school'?
- Minder leerlingen leidt tot minder bekostiging en dus tot minder docenten. "Bij kleinere klassen kan ik de uren van bijvoorbeeld Engels best terugbrengen, maar dan haal ik waarschijnlijk de norm van de onderwijstijd niet", aldus Beekman.
- Dat geldt in het bijzonder voor het gymnasium. Beekman: "Als ik me aan de onderwijstijd moet houden, wordt het gymnasium onbetaalbaar. Dat betekent dat er in Oost-Achterhoek geen gymnasium meer zal zijn."
- Het ministerie van OCW zou veel soepeler met de onderwijstijd moeten omgaan.

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 onderwijsvoorzieningen 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.

#### **Krimp raakt ook het bedrijfsleven**

Guido Beckers, lid centrale directie van het Graaf Huyn College (Geleen) vraagt aandacht voor de relatie tussen krimp en loopbaanmogelijkheden.

"De westelijke Mijnstreek is het hart van de procestechniek. Op dit moment zijn er 400 vacatures die niet ingevuld kunnen worden. Het aantal leerlingen dat Techniek kiest, holt dramatisch achteruit.<sup>17</sup>

We moeten kinderen laten zien wat voor soort banen er binnen de procestechniek zijn. Hetzelfde geldt voor de keuze Zorg & Welzijn. Graaf Huyn College heeft één van de grootste afdelingen van het land, maar er zijn genoeg kapsters en schoonheidsspecialisten. We moeten laten zien welke mogelijkheden de zorg biedt en welke kansen er binnen de verpleging zijn.

In Geleen zijn er over tien jaar twintig procent minder leerlingen in het voortgezet onderwijs. Overigens gaat er jaarlijks een hele vmbo-school naar België. Het Belgische vmbo is een geduchte concurrent."

<sup>16</sup> Bron: interview Betty Smits-Van Sonsbeek (VOS/ABB) met Jan Paul Beekman (rector van OSG De Driemark)

### *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.



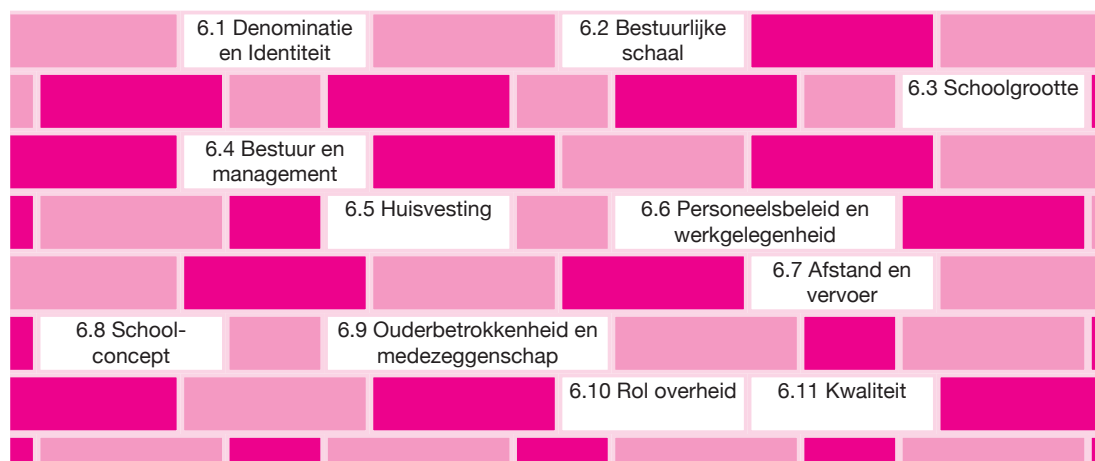
Het voorgaande maakt duidelijk dat de communicatie met alle actoren binnen en om uw organisatie van groot belang is. Wij adviseren om een communicatieplan of -schema op te stellen. Zo houdt u zicht op de planning en wordt voorkomen dat u actoren vergeet. Voor het maken van zo'n schema of plan kunt u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

Let op: vergeet vooral niet het belang van mondelinge communicatie!

## 6 De visiebouwstenen

We onderscheiden de volgende bouwstenen:



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.

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) ontmoetingschool.



#### **Identiteitscommissie**

In de praktijk kan een (school)bestuurlijke fusie gevoelig liggen. Identiteitscommissies kunnen hier uitkomst bieden. Zij kunnen helpen bij het nadenken over de dagelijkse, unieke cultuur van de school.

### **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 voor voortgezet onderwijs gedefinieerd. Professor Huisman (2011)<sup>18</sup> 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.” In sommige gebieden in Nederland staat op dit moment geen openbare school voor voortgezet onderwijs (bijvoorbeeld in Barneveld), waardoor leerlingen verstoken blijven van openbaar onderwijs.

### **6.2 Visiebouwsteen 2: de bestuurlijke schaal**

Het voortgezet onderwijs is volledig verzelfstandigd. Mede door de opschaling hebben schoolbesturen zich kunnen professionaliseren en is de overhead naar beneden gebracht. Het gemiddelde leerlingenaantal op een school voor voortgezet onderwijs ligt rond de 1400 leerlingen.<sup>19</sup> De bestuurlijke schaal ligt natuurlijk veel hoger. Daarnaast zijn er in Nederland nogal wat éénpitters.

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 en het aanbod te bieden dat u nastreeft. Ook is de vraag gerechtvaardigd welke prijs u wilt betalen voor de gewenste kwaliteit.

Vaak is het onderwijs in de regio 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 dislocatie<sup>20</sup> bestaat voor het ministerie zelfs niet eens!

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

<sup>18</sup> 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.*

<sup>19</sup> Regulier onderwijs; leerlingen naar instellingsgrootte. CPS, 2009.

<sup>20</sup> De wet kent geen dislocaties. Er ligt momenteel een wetsvoorstel dat verzelfstandiging van dislocaties in de toekomst mogelijk maakt.

### **Kostenremanentie**

“Na de 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 (2011)<sup>21</sup>.

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 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<sup>22</sup> hebben schoolbesturen twee jaar de tijd om hun uitgaven aan te passen aan de te verwachten inkomstendaling. De besturen slaagden er doorgaans niet in om hun uitgaven binnen die twee jaar aan te passen.

Kostenremanentie is vooral te zien in de huisvestingskosten, materiële kosten en personele kosten. Kostenremanentie wordt vaak opgevangen door het aanboren van reserves of door het doen van concessies aan de kwaliteit of diversiteit. Dit is echter geen duurzame oplossing.

### **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 toezichtmodel. Binnen het raad van toezichtmodel 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 rector of directeur (via een mandaat of delegaat).

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

### **6.5 Visiebouwsteen 5: huisvesting**

Door de afnemende omvang van de scholen komt de kwaliteit van het onderwijs onder druk te staan. Hoe dan ook zal het personeelsbestand afnemen. Uw schoolgebouw zal al snel te groot blijken en uw remanentiekosten nemen toe. Diverse scholen zullen onder de wettelijke instandhoudingsnorm gaan uitkomen.

---

<sup>21</sup> Berdowski, Z., Eshuis, P.H. & Oploo, M. van (2011). *Kostenremanentie bij scholen voor primair onderwijs in krimpgebieden*. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW. Zoetermeer: OCW.

<sup>22</sup> De hoogte van de lumpsum wordt bepaald op basis van het leerlingenaantal op 1 oktober van het jaar voorafgaand aan het schooljaar.

### 6.6 Visiebouwsteen 6: personeelsbeleid en werkgelegenheid

De collectieve arbeidsovereenkomst voor het voortgezet onderwijs kent alleen het werkgelegenheidsbeleid. 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 hun kinderen liefst naar een school in hun eigen stad gaan. De afstand blijkt dan ook een belangrijk criterium om al dan niet voor een school te kiezen.

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 Rugzakleerlingen 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.

Als het onderwijsaanbod wordt gecentraliseerd, zullen leerlingen te maken krijgen met grotere reisafstanden. Dat vraagt om bezinning op de vervoersmogelijkheden.

De SER adviseert om samen met lokale organisaties oplossingen te zoeken.

Overigens blijkt in Limburg dat grote groepen ouders hun kind juist wel over een grotere afstand willen laten reizen, richting België. De keuze is hier ingegeven door een ander motief: 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. Denk aan concepten die zich op de culturele of sportieve vorming van kinderen richten en aan de zogenoemde Technasia. Ook digitale scholen en scholen met andere onderscheidende profielen worden opgezet om de concurrentie voor te blijven. Het is goed om vooraf de behoeftes van leerlingen in de regio te onderzoeken en hierop aan te sluiten. Een product dat niet gewenst is, wordt immers ook niet verkocht.

#### ***Samenwerking en profilering in Zeeland***

Hendrik-Jan van Arenthals (bestuurder/rector Mondia Scholengroep in Middelburg/Vlissingen) benut in Zeeland verschillende mogelijkheden.

#### ***Het Vakcollege Walcheren***

Het Vakcollege Walcheren is een samenwerkingsverband van SSG Nehalennia, het Scheldemond College, ROC Zeeland en technische bedrijven. Het gaat om een aaneengesloten technische opleiding van zes jaar, waarbij leerlingen zowel een vmbo- als een mbo-diploma behalen. Na drie jaar gaat de leerling automatisch over naar het mbo-gedeelte. Bij de opleiding ligt de nadruk op praktisch en beroepsgericht onderwijs en 'werkend leren' (basisberoepsgerichte leerweg). Vanaf het eerste jaar is er dan ook al veel ruimte voor praktijk (in het eerste jaar twaalf uur, daarna neemt het aantal praktijkvakken verder toe). Op het Vakcollege zijn de theorievakken afgestemd op de praktijkvakken.

Leerlingen krijgen gedurende de hele opleiding individuele begeleiding van een vaste begeleider. Na afronding van het Vakcollege stromen de leerlingen uit met een startkwalificatie op niveau mbo-2 of -3.

#### *De VM2-trajecten*

In verschillende combinaties bieden vmbo- en mbo-instellingen samen VM2-trajecten aan. VM2 is een traject waarbij leerlingen in het derde vmbo-jaar instromen om vervolgens in drie of vier jaar een startkwalificatie op mbo niveau 2 te halen.

Een concreet voorbeeld van een VM2-traject is het VM2-traject Hospitality en Leisure Assistent (niveau-2). Dit gesubsidieerde traject was een intensieve samenwerking tussen ROC Zeeland (cluster Toerisme), Scheldemond College en het Goese Lyceum van Pontes Scholengroep. De leerlingen kregen in hun derde en vierde jaar hun reguliere vakken én vakken en opdrachten vanuit de niveau-2 opleiding Hospitality en Leisure Assistent. In deze leerjaren gingen ze ook beroepsgerichte stages volgen. Nadat de leerlingen in mei hun vmbo-diploma behaalden, liepen ze aansluitend in de zomer nog tien weken stage onder verantwoordelijkheid van ROC Zeeland. Hierna legden ze een proeve van bekwaamheid af. Nadat ze die met goed gevolg afrondden, hadden ze een kwalificatie op niveau 2 behaald.

Hendrik-Jan van Arenthals geeft aan dat de kracht van het Vakcollege vooral schuilt in de wisselwerking tussen voortgezet onderwijs, ROC en bedrijfsleven.

Het Technum is een onderwijslocatie die het ROC Zeeland heeft gebouwd. Hier ontmoeten leerlingen van het voortgezet onderwijs, ROC en hbo elkaar en het bedrijfsleven (zie [www.technum.nl](http://www.technum.nl)). In het Vakcollege geven zowel docenten als instructeurs les. Ook dat is een manier om bij een vermindering van de faciliteiten de kwaliteit te handhaven.

Het Vakcollege is ondergebracht in een stichting. Dat zou in Zeeland voor meer vmbo's kunnen opgaan. Op die manier zou er een coöperatie in de provincie kunnen ontstaan.

### **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 samenwerkingschool. 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 dezelfde kant op krijgen. Wij adviseren om vooral te kiezen voor een positieve insteek en een positief doel. Zo bereikt u meer dan wanneer u focust op 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 kan 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 Lokale Educatieve Agenda<sup>23</sup> naar een Regionale Educatieve Agenda***

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.

De Regionale Educatieve Agenda voor het voortgezet onderwijs (REA) kunt u beschouwen als een onderdeel van de totale educatieve agenda voor 0-23-jarigen, waarin de doorgaande lijnen en verbanden zijn geborgd.

Vanuit de WVO (artikel 118a) hebben gemeenten en besturen de volgende opdracht:

“Burgemeester en wethouders, de bevoegde gezagsorganen van de scholen in de gemeente, en de bevoegde gezagsorganen van de in de gemeente gelegen agrarische opleidingscentra als bedoeld in artikel 1.3.3. van de Wet educatie en beroepsonderwijs, voor zover het betreft het daarin verzorgde voorbereidend beroepsonderwijs, voeren ten minste jaarlijks overleg over:

- het voorkomen van segregatie,
- het bevorderen van integratie,
- het bestrijden van onderwijsachterstanden,
- de afstemming over inschrijvings- en toelatingsprocedures,
- het uit het overleg voortvloeiende voorstel van het bevoegd gezag van in de gemeente gevestigde scholen om tot een evenwichtige verdeling van leerlingen met een onderwijsachterstand over de scholen te komen.

In het overleg worden afspraken gemaakt over de genoemde onderwerpen. Deze afspraken bevatten bij voorkeur meetbare doelen. De Inspectie rapporteert jaarlijks over de mate waarin die doelen worden bereikt. Burgemeester en wethouders kunnen de uitkomsten van het verplichte OOGO (op overeenstemming gericht overleg) omzetten in bindende afspraken. Bijvoorbeeld over prestaties en inspanningen die geleverd moeten worden. Voordat dergelijke afspraken tot stand komen, worden ze aan alle partijen voorgelegd.”

Er is omschreven wie aan tafel zitten en welke hoofdthema's besproken moeten worden. Daarnaast kunnen nog andere zaken op de agenda worden gezet. Aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt zou zo'n thema kunnen zijn! Bij dit thema gaat het om de vraag of het onderwijs de leerlingen voldoende voorbereidt op de behoeften van de regionale arbeidsmarkt. Het is belangrijk dat de verschillende onderwijsniveaus en beroepsrichtingen verspreid over de regio worden aangeboden (regionaal arrangement voortgezet onderwijs) en dat de doorstroom vanuit

<sup>23</sup> Oberon (april 2010). *Regionale Verkenningen*.

het voortgezet onderwijs naar het mbo en hbo goed mogelijk is (opbouw beroepskolom). De samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven is hierbij een belangrijk aandachtspunt. Onder dit thema valt bijvoorbeeld ook de samenwerking tussen scholen, gemeenten en bedrijven/organisaties op het gebied van maatschappelijke stages en beroepsvoorbereidende stages.

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.

Naast de LEA en de REA stemmen besturen hun aanbod af op de regionale vraag binnen een Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO) dat door de minister moet worden goedgekeurd.<sup>24</sup> In het kader van dat RPO kan een schoolbestuur voor bepaalde onderwijsvoorzieningen kiezen. Voor de realisatie daarvan is het echter afhankelijk van de instemming van de overige partners in het RPO en van de uiteindelijke toestemming van de minister (die de afspraken in het RPO marginaal toetst).

Afstemming vindt plaats met vervolgopleidingen, het bedrijfsleven, gemeenten en de provincie. Dit overleg is echter niet verplicht en besluiten kunnen worden tegengehouden als aannemelijk kan worden gemaakt dat voor het schoolbestuur (als gevolg van de afspraken binnen het RPO) een leerlingenverlies van tien procent of meer dreigt.

Kortom, de regie ligt vooral bij de schoolbesturen in de regio zelf en wordt niet door wet- en regelgeving afgedwongen.



Zorg dat u bij de LEA- en REA-besprekingen aanwezig bent en informele contacten onderhoudt met uw collega-bestuurders, de politiek en het bedrijfsleven.

---

<sup>24</sup> Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling / Themagroep Krimp en Onderwijs (september 2010). *Positionpaper Krimp en Onderwijs*.

### **6.11 Visiebouwsteen 11: kwaliteit**

Schoolbesturen ervaren een aantal belemmeringen om een goed evenwicht te kunnen bereiken tussen kwaliteit en kwantiteit. Veel besturen hebben gerede zorgen over de continuïteit en borging daarvan.

Havo- en vwo-scholen zijn verplicht om de vier profielen aan te bieden. De leerwegen in het vmbo (inclusief de theoretische leerweg) kennen geen profielen. Bij de vier sectoren is er wel sprake van verplichte vakken en vrije keuzeruimte. Voor krimpende scholen kan dit zeer problematisch zijn. In eerdere voorbeelden gaven we al aan dat samenwerking hierbij een oplossing kan zijn. In hoofdstuk 11 (bestuurlijke schaalvergroting en fusie van scholen) gaan we hier uitgebreider op in.

Er moeten nogal wat zaken overwogen 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.

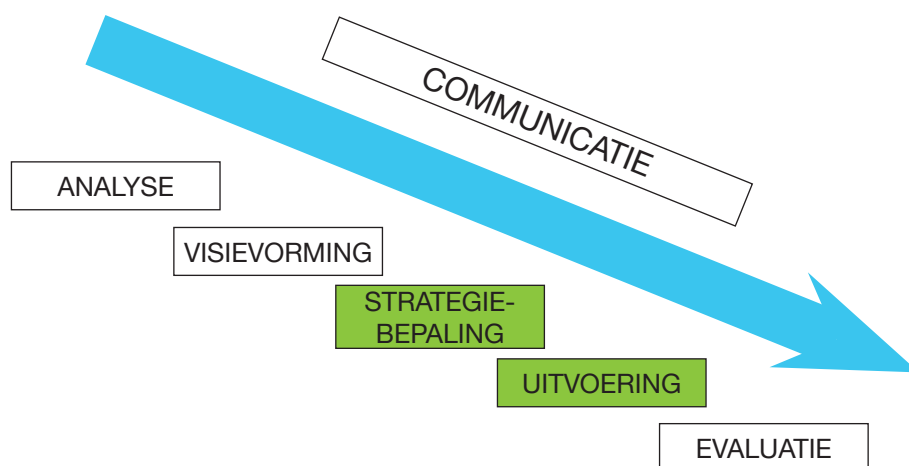
Van visie naar beleid: uw strategiebepaling

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 er 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*<sup>25</sup> 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 directeurs te vergroten.

Een punt van aandacht is de identiteit van de school. Daar waar het bijzonder onderwijs in principe lesgeeft vanuit zijn eigen bronnen, geeft het openbaar onderwijs les vanuit respect en eerbiediging van de diversiteit in levensbeschouwing, afkomst en vanuit algemeen aanvaarde waarden en normen.

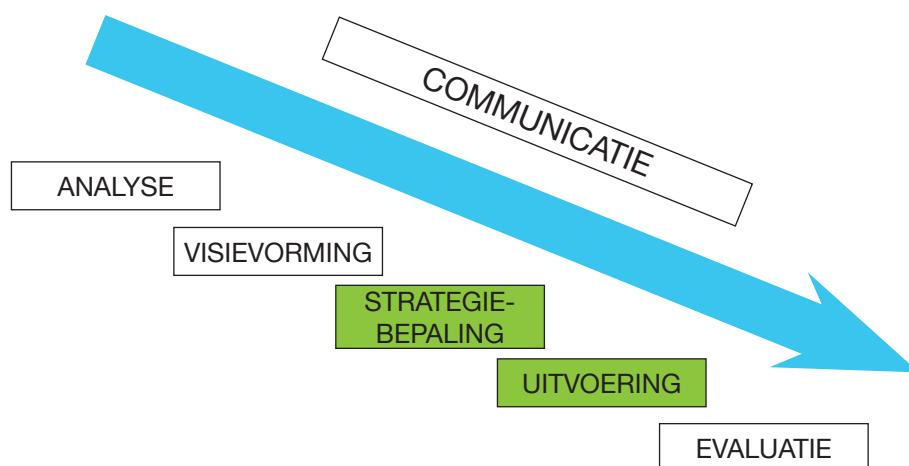
In de huidige tijd van ontkerkelijking zijn confessionele scholen qua grootte licht gegroeid. Ouders zouden juist voor confessionele scholen kiezen omdat een ‘milde religieuze vorming’ geen kwaad kan. Juist binnen het openbaar onderwijs liggen er kansen voor ‘waardenrijk’ onderwijs over godsdiensten en levensbeschouwingen.

<sup>25</sup> *Kwaliteitsagenda PO 28-11-2007*. Beleidsnota OC&W.

Bij een fusie tussen een (algemeen) bijzondere en een openbare school speelt de denominatieve achtergrond een belangrijke rol. Het openbaar onderwijs heeft als opdracht om aandacht te besteden aan zijn pluriformiteit. Daarnaast biedt dit onderwijs (bij voldoende belangstelling) godsdienstlessen of lessen in levensbeschouwing aan. De praktijk leert dat deze facetten in het voortgezet onderwijs vaak maar matig aan bod komen. Vaak wordt aangegeven dat dit simpelweg niet te organiseren is en dat de bekostiging voor godsdienstlessen of lessen in levensbeschouwing in het voortgezet onderwijs ontbreekt. Wel wordt binnen het vak maatschappijleer aandacht besteed aan diversiteit (in de breedste zin van het woord).

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.

## 8 Krimp en de financiële gevolgen<sup>26</sup>



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

Het grootste deel (85 procent) van de bekostiging is bedoeld voor personeelskosten, de resterende 15 procent is voor de exploitatie. Dit wordt onder meer besteed aan apparatuur, onderhoud, lesmateriaal en schoonmaak. Hoe een schoolbestuur de middelen verdeelt over management, onderwijzend en onderwijsondersteunend personeel en exploitatie kan per school verschillen.

### 8.2 Personele bekostiging<sup>27</sup>

De personele bekostiging van het voortgezet onderwijs bestaat uit een vaste component (vaste voet) en een deel dat afhankelijk is van het aantal leerlingen. De vaste component verschilt per schoolsoort. Naarmate een school complexer wordt en er meer verschillende onderwijssoorten worden aangeboden (mavo, havo, et cetera) ontvangt ze meer geld voor onderwijzend personeel. De vaste voet is hoger, omdat er aan meer leerjaren en klassen les moet worden gegeven.

Ook het deel dat afhankelijk is van het aantal leerlingen kan per schoolsoort variëren. Leerlingen in het vmbo hebben bijvoorbeeld meer begeleiding nodig; dat vraagt om meer onderwijzend personeel.

### 8.3 Gemiddelde personeelslast

Het aantal leerlingen per schoolsoort en de ratio's die bij de schoolsoort horen, zijn de basis voor de personele bekostiging. Samen bepalen ze het aantal fte's directie, onderwijzend personeel (OP) en onderwijsondersteunend personeel (OOP) waarop de schoolsoort recht heeft. Het berekende aantal fte's directie, OP en OOP wordt vermenigvuldigd met de gemiddelde personeelslast (GPL) voor de betreffende schoolsoort. Er zijn 4 GPL-groepen.

Zowel de personele bekostiging als de bekostiging van de exploitatiekosten vindt plaats op kalenderjaarbasis. Teldatum 1 oktober t-1 bepaalt de bekostiging voor het kalenderjaar t.

De gemiddelde personeelslast is een normbedrag dat wordt gebruikt voor het salaris (inclusief toelagen,

<sup>26</sup> Bijdrage van Géke Lexmond (Leeuwendaal VOS/ABB).

<sup>27</sup> Bron: website rijksoverheid.

vergoedingen en werkgeverslasten). De hoogte van die gemiddelde personeelslast staat in de Regeling tot vaststelling van de bedragen landelijke gemiddelde personeelslast voortgezet onderwijs, die elk jaar wordt gepubliceerd.

### **Gemiddelde personeelslasten 2012**

Voor de directie bedraagt per 1 januari 2012 de landelijke gemiddelde personeelslast per formatieplaats:<sup>28</sup>

- € 80.858,52 voor schoolsoortgroep 1
- € 96.505,30 voor schoolsoortgroep 2
- € 95.475,19 voor schoolsoortgroep 3
- € 92.741,33 voor schoolsoortgroep 4

Voor de leraren bedraagt per 1 januari 2012 de gemiddelde personeelslast per formatieplaats:

- € 72.701,93 voor schoolsoortgroep 1
- € 82.453,90 voor schoolsoortgroep 2
- € 78.425,72 voor schoolsoortgroep 3
- € 74.636,38 voor schoolsoortgroep 4

Voor het onderwijsondersteunend personeel bedraagt per 1 januari 2012 de landelijke gemiddelde personeelslast per formatieplaats € 42.397,83, ongeacht de schoolsoortgroep.

### **8.4 Materiële bekostiging**

De materiële bekostiging is opgebouwd uit een bedrag per leerling en een bedrag per school (de vaste voet). Het bedrag per school is voor alle scholen gelijk, het bedrag per leerling is afhankelijk van schoolsoort, afdeling en leerjaren. De materiële bekostiging is bedoeld voor schoonmaak, onderhoud of instandhouding van gebouwen en overige exploitatiekosten (zoals leermiddelen, administratie en energie- en waterverbruik).

De bedragen voor de materiële bekostiging worden jaarlijks gepubliceerd in de Regeling aanpassing en bekostiging exploitatiekosten voortgezet onderwijs.

In 2012 zou bezuinigd worden op:<sup>29</sup>

<i>bedragen x € 1 mln</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	structureel	betreft
Passend onderwijs*			-18	-36	-55	-55	-55	po/vo
Lonen bevroren 2011	-83	-83	-83	-83	-83	-83	-83	vo
Vermindering aantal profielen havo/vwo				-20	-50	-50	-50	vo
Vereenvoudiging bekostiging			-50	-60	-60	-60	-60	vo
Efficiencykorting lesmateriaal				-30	-30	-30	-30	vo
Korting doelsubsidies*		-46	-49	-50	-50	-50	-50	OCW
<b>Totaal bezuinigingen</b>	<b>-83</b>	<b>-129</b>	<b>-200</b>	<b>-279</b>	<b>-328</b>	<b>-328</b>	<b>-328</b>	

Figuur 4: oorspronkelijk geplande bezuinigingen in 2012; inmiddels zijn de bezuinigingen op passend onderwijs van de baan.

<sup>28</sup> Regeling van 8 december 2011, nummer VO/FBI-2011/34482.

<sup>29</sup> Bron: VO-raad.

Daar staan ook extra investeringen<sup>30</sup> tegenover:

<i>bedragen x € 1 mln</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	structureel	betreft
Versterken centrale en uniforme toetsing, mede t.b.v. meten leerwinst		28	28	28	28	28	28	po/vo/mbo
Prestatiebeloning o.b.v. objectief gemeten leerwinst		4	7	14	28	77	88	po/vo/mbo
Professionalisering onderwijspersoneel		35	53	53	53	53	53	po/vo/mbo
Hoogbegaafden		13	13	13	13	13	13	po/vo
Plusvoorzieningen en wijk scholen		20	20	20	20	20	20	vo/mbo
Taal en rekenen		8	8					po/vo
<b>Totaal investeringen</b>		<b>107</b>	<b>110</b>	<b>109</b>	<b>137</b>	<b>173</b>	<b>202</b>	

Figuur 5: investeringen in het voortgezet onderwijs.

Deze investeringen worden beschikbaar gesteld via de Regeling Prestatiebox Voortgezet Onderwijs. Om de afspraken in het Bestuursakkoord te kunnen uitvoeren, verstrekt het ministerie in de kalenderjaren 2012 tot en met 2015 jaarlijks een bedrag per leerling. In 2012 ontvangt een bevoegd gezag per leerling € 110,26. Voor een leerling in het vierde, vijfde of zesde jaar van het vwo komt daar nog € 66,00 bovenop (excellentieprogramma/hoogbegaafden).

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.

### 8.5 Minder bekostiging als gevolg van krimp

De vergoedingsbedragen voor een leerling in het praktijkonderwijs, leerwegondersteunend onderwijs en vmbo liggen hoger dan voor een leerling van havo en vwo.

Daar waar het aantal vmbo-leerlingen afneemt en het aantal havo- en vwo-leerlingen toeneemt, zal de krimp van de baten extra hard aankomen.

<sup>30</sup> Bron: VO-raad



Gemiddeld wordt voor een leerling in het voortgezet onderwijs zo'n € 7.600,00 ontvangen (prijspeil 2010). Voor een havo- of vwo-leerling ontvangt de school gemiddeld € 6.900,00 maar voor een lwoo-/pro-leerling krijgt de school € 11.900,00 (eveneens prijsspeil 2010). Deze verschillen in bekostiging tussen de schoolsoorten maakt duidelijk dat een goede prognose uitermate belangrijk is voor de meerjarenbegroting.



#### **Overtollige ruimte**

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

Alternatief: geef deze overtollige ruimte een andere bestemming en verhuur hem aan derden.

### **8.6 Maatregelen**

Aangezien personeel verreweg de grootste kostenpost is voor een VO-bestuur, ligt het voor de hand om de personeelskosten te drukken in lijn met de dalende leerlingenaantallen. Een aantal mogelijkheden hiervoor:<sup>31</sup>

- personeel dat met pensioen gaat niet vervangen,
- ontslag,
- bepaalde vakken niet meer aanbieden,
- gezamenlijk aanbieden van bovenbouwprofielvakken havo/vwo,
- in de eerste drie leerjaren lessen Latijn en Grieks samenvoegen,
- aanpassen klassengrootte,
- inzet van onderwijsassistenten,
- terugbrengen van het aantal directieleden,
- benutten van mobiliteit.

Schoolbesturen besluiten in toenemende mate om een 'flexibele ring' van tijdelijke contracten te hebben (zo'n 5 tot 10 procent van de formatie). Hiermee kunnen fluctuerende leerlingenaantallen worden opgevangen.

Maatregelen op het gebied van huisvesting en materiële lasten zijn een stuk lastiger. Eerder wezen we al op de remanentiekosten; we gaven aan dat bijvoorbeeld stookkosten veel moeilijker beïnvloedbaar zijn. Op termijn zijn maatregelen op het gebied van huisvesting, energie en onderhoud echter noodzakelijk. Denk hierbij aan:

- flexibelere bouw: minder permanente en meer semi-permanente bouw,
- samenvoeging van scholen en afdelingen,
- samenwerking met ROC's, bijvoorbeeld op het gebied van praktijklokalen.

Voor personele maatregelen bent u natuurlijk gebonden aan de CAO. Als het om gebouwen gaat, heeft u met de gemeente te maken. Beide zijn lang niet altijd zo flexibel als u zou wensen.

Het is lastig dat het voortgezet onderwijs bij ontslag eigenrisicodragend is (voor 25 procent van de bovenwettelijke WW).<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Bedowski, Z. e.a. (2011). *De tering naar de nering. Financiële gevolgen van demografische groei in het voortgezet onderwijs*. Onderzoek in opdracht van het ministerie OCW.

<sup>32</sup> *De personele gevolgen van krimp in het onderwijs* (juni 2011). Een initiatief van de themagroep onderwijs van het Nationaal Netwerk bevolkingsdaling. Zie [www.vanmeernaarbeter.nl](http://www.vanmeernaarbeter.nl).

Bij ontslag hebben mensen recht op een vergoeding op basis van de lengte van hun dienstverband; ontslagen docenten hebben daarom nog lange tijd een negatieve invloed op de exploitatiekosten. Daarnaast is een boventallige wiskundedocent niet bevoegd om zomaar een vacature voor het vak Frans in te vullen.

### **8.7 Conclusies**

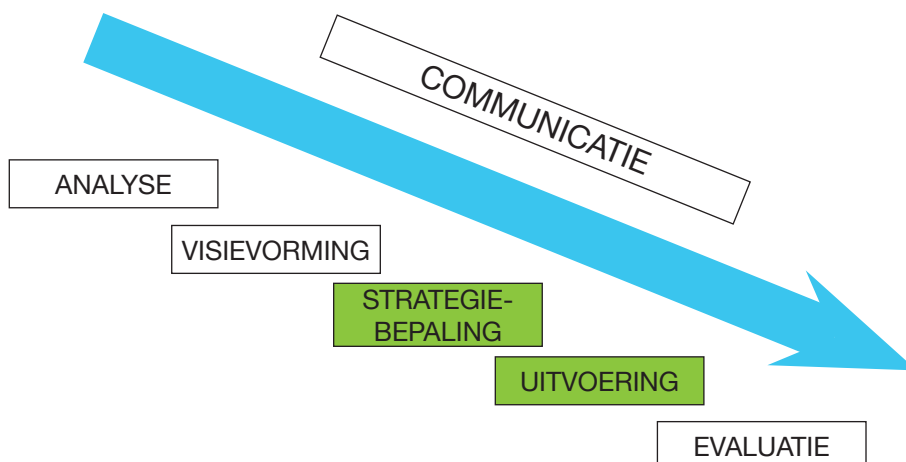
Om te bepalen of een fusie of een andere inrichting van het onderwijs noodzakelijk is, is een langetermijnvisie nodig. De personele kosten blijken vaak gemakkelijker te beïnvloeden dan de exploitatiekosten.



#### ***Investeren in begrip***

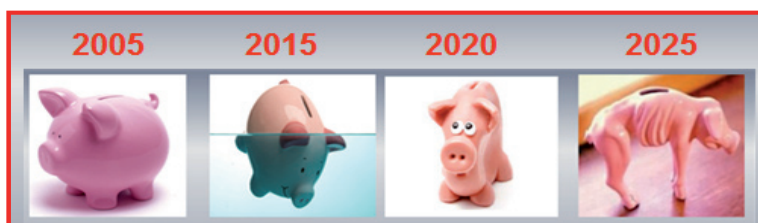
Het kan geen kwaad om binnen uw organisatie eens uitgebreid stil te staan bij de informatie uit dit hoofdstuk, bijvoorbeeld met ouders, in teams of (g)mr-en. Men zal dan eerder begrip hebben voor de situatie en de keuzes waar de organisatie voor staat.

## 9 Krimp en de gevolgen voor de huisvesting<sup>33</sup>



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:



### 9.1 Opheffingsnormen

#### **WVO, artikel 107**

1. Een openbare school wordt opgeheven en de bekostiging van een bijzondere school wordt beëindigd indien de school gedurende drie achtereenvolgende schooljaren telkens is bezocht door een aantal leerlingen dat minder bedraagt dan:
  - a. voor een school voor praktijkonderwijs: 70 leerlingen,
  - b. voor een school voor voorbereidend beroepsonderwijs met één sector als bedoeld in artikel 10b, derde lid: 195 leerlingen,
  - c. voor een school voor voorbereidend beroepsonderwijs met twee of drie sectoren als bedoeld in artikel 10b, derde lid: 240 leerlingen,
  - d. voor een school voor voorbereidend beroepsonderwijs met vier sectoren als bedoeld

<sup>33</sup> Bijdrage van Hans Heijltjes (HEVO).

- in artikel 10b, derde lid: 360 leerlingen, en
- e. voor de overige scholen: drie kwart van het aantal leerlingen dat voor de desbetreffende schoolsoort is genoemd in artikel 65, eerste lid.
2. Een openbare scholengemeenschap wordt opgeheven en de bekostiging van een bijzondere scholengemeenschap wordt beëindigd indien de scholengemeenschap gedurende drie achtereenvolgende schooljaren telkens is bezocht door een aantal leerlingen dat minder bedraagt dan de helft van het aantal leerlingen dat op grond van artikel 65, eerste lid, vereist is voor stichting van de scholen die deel uitmaken van de scholengemeenschap, met dien verstande dat het voor scholen voor voorbereidend beroepsonderwijs binnen een scholengemeenschap gaat om:
    - a. voor een school met één sector als bedoeld in 10b, derde lid: 130 leerlingen,
    - b. voor een school met twee of drie sectoren als bedoeld in 10b, derde lid: 160 leerlingen, en
    - c. voor een school met vier sectoren als bedoeld in artikel 10b, derde lid, wordt gerekend: 240 leerlingen.
  3. De opheffing van een openbare school of scholengemeenschap of de beëindiging van de bekostiging van een bijzondere school of scholengemeenschap geschiedt met ingang van 1 augustus volgend op de drie achtereenvolgende schooljaren, bedoeld in het eerste of tweede lid.

**WVO, artikel 108**

1. Grondslag der berekening is het aantal leerlingen dat op 1 oktober van elk van de jaren bij de school was ingeschreven.
2. Indien voor de leerlingen binnen redelijke afstand geen plaatsruimte beschikbaar is op een gelijksoortige school, waar het verlangde onderwijs wordt gegeven, past Onze minister artikel 107 zodanig toe, dat de leerlingen van elk leerjaar de cursus kunnen voltooien.
3. Artikel 107 blijft buiten toepassing, zolang de school niet alle leerjaren omvat.
4. In bijzondere gevallen kan Onze minister op verzoek van het bevoegd gezag voor een door hem te bepalen tijd toestaan, dat een openbare school in stand wordt gehouden of een bijzondere school wordt bekostigd, ook al is het aantal leerlingen minder, dan in artikel 107 is vermeld. Onze minister besluit binnen zes maanden na ontvangst van een aanvraag. Indien de beschikking niet binnen zes maanden kan worden gegeven, stelt Onze minister de aanvrager daarvan in kennis en noemt hij daarbij een termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.
5. Binnen acht weken na de bekendmaking door het Centraal Bureau voor de Statistiek dan wel door Onze minister van de aantallen leerlingen per school voor voortgezet onderwijs, stellen gedeputeerde staten vast welke gemeentelijke scholen uit hun provincie gedurende reeds een jaar niet meer voldoen aan de voor hen geldende norm, genoemd in artikel 107. Wanneer er als gevolg van de opheffing van een school als bedoeld in de vorige volzin, naar hun oordeel niet meer voldoende zal zijn voorzien in de behoefte aan openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen, dragen gedeputeerde staten burgemeester en wethouders op een verzoek te doen op grond van het vierde lid.

Het ziet ernaar uit dat juist kleine scholen voor voortgezet onderwijs in de gevarezone gaan komen. Welke vragen moeten beantwoord worden en welke besluiten moet u nemen?

- Moet iedere plaats een eigen school voor voortgezet onderwijs hebben?
- Wat is de minimale schoolgrootte die u haalbaar/rendabel acht?
- Worden scholen die kleiner zijn opgeheven of moeten deze fuseren?
- Wilt u wellicht samenwerkingscholen<sup>34</sup> laten ontstaan?
- Worden eventuele dislocaties samengevoegd of opgeheven?

Als gevolg van krimp kan de school onder de opheffingsnorm komen. Als de school een éénpitter is, wordt de bekostiging stopgezet als de school drie achtereenvolgende jaren onder de opheffingsnorm zit. Als dit het vooruitzicht is, dan rest het bevoegd gezag niets anders dan de school te sluiten of tijdig aansluiting te zoeken bij een ander bevoegd gezag.

### 9.2 Nevenvestiging en dislocatie<sup>35</sup>

Aan een school of scholengemeenschap kan, naast een hoofdvestiging als bedoeld in artikel 65, derde lid, een nevenvestiging of een tijdelijke nevenvestiging zijn verbonden. Een tijdelijke nevenvestiging voorziet in de tijdelijke huisvestingsbehoefte van een hoofdvestiging of nevenvestiging en is gelegen op een hemelsbreed gemeten afstand van minder dan drie kilometer van de desbetreffende hoofdvestiging of nevenvestiging.

Een nevenvestiging komt tot stand door een samenvoeging als bedoeld in artikel 71, tweede lid of door vorming van een nieuwe nevenvestiging van een school als bedoeld in artikel 72, derde lid, onderdeel b. Een tijdelijke nevenvestiging komt tot stand op grond van artikel 71, vijfde lid.

Op een nevenvestiging kan in elk geval onderwijs worden verzorgd:

- a. in de eerste drie leerjaren aan een school voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs als bedoeld in artikel 7, of aan een school voor hoger algemeen voortgezet onderwijs als bedoeld in artikel 8, en
- b. in de eerste twee leerjaren aan een school voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs als bedoeld in artikel 10, of aan een school voor voorbereidend beroepsonderwijs als bedoeld in artikel 10a.

Op een tijdelijke nevenvestiging kan onderwijs worden verzorgd in dezelfde schoolsoorten als bedoeld in artikel 5, in dezelfde afdelingen als bedoeld in artikel 10c, en in dezelfde leerjaren als op de hoofdvestiging of nevenvestiging, bedoeld in het derde lid.

Aan een school kan ook een dislocatie zijn verbonden. Een dislocatie is een tijdelijke vestiging van een school of scholengemeenschap, bedoeld voor het oplossen van huisvestingsnood en in gebruik genomen op basis van een beleidsregel van de minister ex artikel 75 van de wet zoals die luidde voor 1 augustus 2008.

#### ***Krimp in noord-oost Nederland***

De heer Vreugdenhil<sup>36</sup>, directeur-bestuurder van het Dr. Nassaucollege in Assen geeft aan dat de grootste krimp in het noorden zit en in Oost-Groningen. De regio Delfzijl, Appingedam, Sappemeer, Stadskanaal zijn zeer zorgelijk. Het ontgroeningsproces wordt hier nog eens versterkt door de achterstandsproblematiek.

Vreugdenhil deelt zijn hoofd van financiën met het Dr. Alletta Jacobs in Sappemeer.

Vreugdenhil heeft zelf ook te maken met de krimpsituatie. Dat geldt niet voor de hoofdvestiging in

<sup>34</sup> Per 1 september 2011 is het wettelijk mogelijk om een samenwerkingschool te vormen waar zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt gegeven. Een samenwerkingschool kan alleen tot stand komen als een van de samenwerkingspartners aan de hand van prognoses kan aantonen dat een school binnen zes jaar onder de opheffingsnorm zal komen.

<sup>35</sup> Meer details over de bekostiging van nevenvestigingen en dislocaties vindt u op [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl) (beleidsregel bekostiging als nevenvestiging of als tijdelijke nevenvestiging van dislocaties VO).

<sup>36</sup> Interview Betty Smits-van Sonsbeek met Kees Vreugdenhil d.d. 6 oktober 2011

Assen. Volgens de prognoses blijft deze stabiel. Hij maakt zich meer zorgen over zijn nevenvestigingen in Norg, Gieten en Beilen.

1. *Voortbestaan van het voortgezet onderwijs op de nevenvestigingen wordt bedreigd.*

Het Nassaucollege is bezig met nieuwbouw in Beilen. Er is 8,6 miljoen euro gereserveerd voor het christelijk en openbaar onderwijs in Assen. Maar over 10-12 jaar zullen er 35 procent minder leerlingen zijn.

“De vraag is nu: wat gaan we doen? Zetten we twee scholen in één nieuw gebouw, worden we een samenwerkingsschool, willen we dat wel?”

Vreugdenhil zou het liefst zien dat de drie scholen in Beilen gezamenlijk havo/vwo aanbieden, zodat ieder zijn marktaandeel daarin kan volgen. Maar dit samengaan is moeilijk, omdat in de regelgeving veel belemmeringen zitten. Zo zijn er vragen over de plaats van inschrijving van de leerling, de plaats van de docent en de verantwoordelijkheid.

**Norg** heeft een mavo-tl met brede onderbouw. Momenteel heeft deze vestiging 150 leerlingen. Er hoeft dus maar weinig te gebeuren om onder de opheffingsnorm te zakken. Vreugdenhil zoekt de oplossing in “profilering van kleinschaligheid en zorgstructuur”.

In **Assen** ligt een nieuwbouwwijk richting Norg. Vreugdenhil probeert de basisscholen te beïnvloeden. Met name zwakke leerlingen zijn gebaat bij die kleinschaligheid. De basisscholen lijken daarvoor gevoelig en de belangstelling voor Norg begint toe te nemen. Als het lukt om 120 leerlingen vast te houden, kan het onderwijs kostendekkend worden aangeboden. Maar dan moet de VO-raad niet de 150.000 euro extra voor de nevenvestiging willen schrappen, in het kader van de bezuinigingen.

In **Gieten** ging het drie jaar geleden heel slecht met het voortgezet onderwijs, vanwege de slechte kwaliteit van het onderwijs. Vreugdenhil heeft sterk ingezet op verbetering en het aantal leerlingen is weer gegroeid van 90 naar 180.

### 9.3 Conclusie

Het is belangrijk om rekening te houden met eventuele toekomstige sluiting van locaties. Sluiting van de ene school betekent een toename van leerlingaantallen in andere scholen.

Het omvormen tot nevenvestiging of dislocatie is natuurlijk een overweging, maar nadelig voor de bekostiging.



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, basisonderwijs, bibliotheek of zorgvoorzieningen)?
- Gaan we strategisch samenwerken met andere schoolbesturen in de regio en kernen en gezamenlijk beleid op leegstand ontwikkelen?

Voor de benutting van de leegstand kan worden gedacht aan:

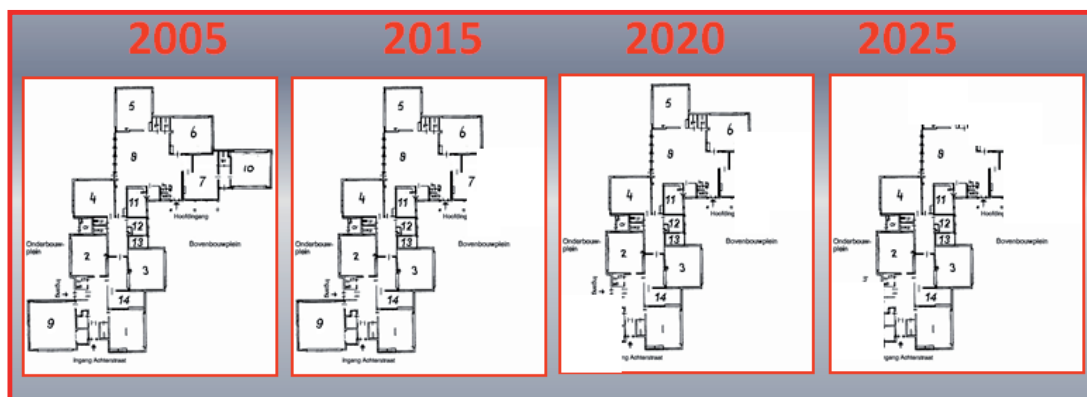
- commerciële verhuur (kale huur + exploitatiekosten),
- verhuur onderwijsgerelateerd: huiswerkbegeleiding, typecursussen,
- verhuur buitenschoolse opvang,
- medegebruik: exploitatiekosten,
- medegebruik bibliotheekfilialen,
- medegebruik welzijnachtige of onderwijsverwante voorzieningen.

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.

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.

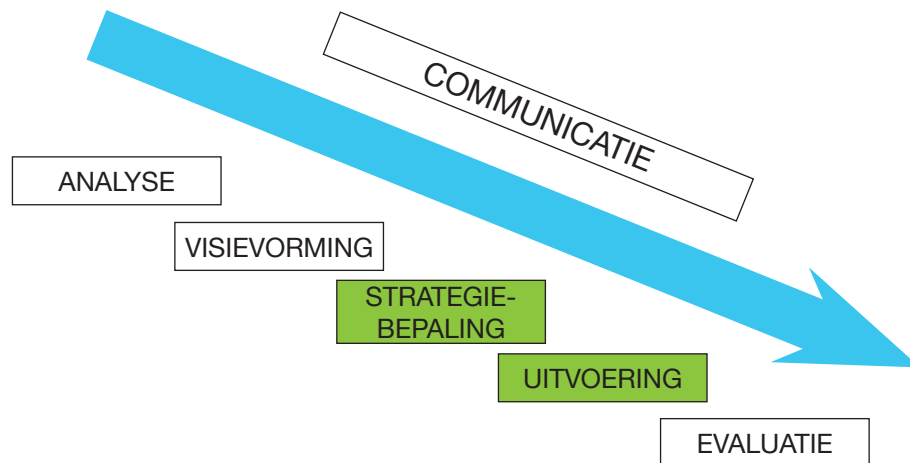


Figuur 6: krimp van lokalen.

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.

## 10 Personeelsbeleid: werkgelegenheidsbeleid versus ontslagbeleid



### 10.1 Strategische personeelsplanning

Krimp? Ja, maar niet van de werkgelegenheid. Het HRM-beleid in het onderwijs moet de komende jaren juist investeren in onderwijzensensen! 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 onderwijspersoneel. De daling van het leerlingenaantal en een hoge uitstroom 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 bij het hanteren van een prognosemodel op de aannames achter het model.



### **Inzichtgevende instrumenten**

De Bezettingsbarometer is een instrument van de stichting Scholen aan Zee (Den Helder). Dit bestuur heeft deze barometer zelf ontwikkeld. Het instrument wordt op dit moment gebouwd en is naar verwachting begin volgend jaar gereed.<sup>37</sup>

Vanwege de grote behoefte aan regionale informatie heeft het Regionaal Platform Utrecht een rekenmodel ontwikkeld voor de regionale arbeidsmarkt. Het is een pilot voor het verder uitbreiden van het ramingsmodel MIRROR. Regionale modellen om de vraag goed in kaart te brengen zijn er echter (nog) niet.<sup>38</sup>



### **Communiceer goed en regelmatig**

Het thema personeelsbeleid raakt aan het menselijk kapitaal binnen uw organisatie. Voorzie medewerkers van informatie en geef hen gelegenheid om mee te denken. Vaak is het 'eigenbelang' van uw medewerkers een niet te onderschatten 'tegenstander'. Dat is ook logisch. U gaat immers verdriet veroorzaken en er is enige tijd nodig om dit te verwerken (rouwverwerkingstijd). Des te meer reden om goed en regelmatig te communiceren.

## **10.2 De arbeidsmarkt<sup>39</sup>**

Logischerwijs zien we de gevolgen van krimp eerder in het primair onderwijs dan in het voortgezet onderwijs. Tot 2015 groeit het aantal leerlingen en zijn er meer leraren nodig. Daarna neemt het aantal leerlingen (en daarmee ook de werkgelegenheid) af tot het niveau van 2011. De uitstroom van leraren loopt op tot 44 procent in 2015. Belangrijkste oorzaken: vergrijzing en doorstroom van leraren naar andere functies. In 2015 en 2016 verwachten we een tekort van ongeveer 4300 leraren; dat is 6 procent van de werkgelegenheid. Omdat ook het aantal leerlingen daalt, zal het tekort daarna weer veel kleiner zijn.

Dit is het landelijke beeld voor de totale sector. Er zijn echter verschillen per regio, per onderwijstype én per vak. Het aandeel vmbo-leerlingen is in de periode 1990-2010 gedaald van 58 naar 39 procent. Het aandeel havo-/vwo-leerlingen is tussen 1990 en 2010 gestegen van 32 naar 44 procent. Het aandeel vso-, pro- en lwoo-leerlingen is gestegen van 10 naar 18 procent. Deze verschuivingen hebben gevolgen voor de kwalitatieve vraag: de inzetbaarheid van leraren.

Voor alle vakken is de gemiddelde uitstroom 25 procent. Voor de vakken natuur- en scheikunde is de uitstroom hoger (respectievelijk 27 en 29 procent), en voor de vakken Frans en Duits juist lager (21 respectievelijk 23 procent).

Tot 2015 is er in vrijwel alle regio's een groeiende vraag naar leraren. De grootste vraag wordt verwacht in de regio's Amsterdam, Rijnmond, zuidelijk Noord-Holland en Haaglanden. In de regio's Noord- en Oost-Groningen, Roermond en de westelijke Mijnstreek is de vraag echter beperkt.

Eind 2011 is de Arbeidsmarktanalyse voortgezet onderwijs 2011 verschenen. Hierin worden kant-

<sup>37</sup> Contactpersoon Joke Plass (Stichting Scholen aan Zee).

<sup>38</sup> Bron: Defourmy, R. & Jettinghoff, K. (2011). *Arbeidsmarktanalyse voortgezet onderwijs 2011*. Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO). CAOP Research: Den Haag. Zie ook: [www.onderwijsarbeidsmarkt.nl](http://www.onderwijsarbeidsmarkt.nl)

<sup>39</sup> Bron: Reusink, H. & Wolff, A. de [samenstelling]. (2011/september). Nota *Werken in onderwijs 2012*. In opdracht van het ministerie van OCW.

tekeningen geplaatst bij de aannames bij bovenstaande ramingen. Het Convenant Leerkracht van Nederland moet nog volledig worden doorgevoerd, de loonontwikkeling moet zich marktconform ontwikkelen en het (pre)pensioensysteem moet stabiel blijven. Vooral de laatste twee aannames zijn onzeker. Verder zijn recente beleidsveranderingen (zoals de gevolgen op de arbeidsmarkt van de bezuiniging op passend onderwijs) niet meegenomen in de ramingen.

### **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 een 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:

- aanwezigheid van functiebeschrijvingen en competentieprofielen,
- zicht op persoonlijke ontwikkeling,
- een 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.

Binnen de categorie 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 LB-, LC- en LD-functies echter niet meer uitwisselbaar. Elk niveau heeft een eigen inhoud en competentieprofiel. Op die manier kan verticale mobiliteit bevorderd worden. Differentiatie kan ook loopbaanperspectief bieden, in de eigen organisatie of elders op de arbeidsmarkt.

De mobiliteit neemt ook toe als mensen breder inzetbaar zijn. U kunt hier zelf een rol in spelen door personeel te stimuleren om een tweede bevoegdheid te halen. Leraren kunnen daarbij gebruikmaken van de lerarenbeurs.

### **10.5 Flexibele schil**

Een vacaturestop is veelal een van de eerste maatregelen om frictie te voorkomen. Toch kan het 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,
- payrolling,
- uitzendarbeid.

### 10.6 Frictie

In de CAO VO is het werkgelegenheidsbeleid geregeld. In deze CAO is als bijlage een sociaal statuut opgenomen. In overleg met de P(G)MR voert u een intensief HRM-beleid. Dit is gericht op het behoud van werkgelegenheid en op het stimuleren van mobiliteit. Als op grond van het meerjarenformatiebeleid blijkt dat - ondanks alle maatregelen - gedwongen ontslag toch onvermijdelijk is, gaat u in overleg met de vakcentrales over een sociaal plan. Personeel heeft een werkgelegenheidsgarantie van twee jaar. Twee jaar voor het moment waarop een bestuur frictie verwacht, wordt het personeelsbeleid geïntensiveerd. In deze fase zal een werkgever gerichte instrumenten inzetten om gedwongen ontslagen te voorkomen. In het sociaal plan komt u de objectieve criteria overeen, op basis waarvan u personeelsleden als boventalig gaat aanwijzen. In ieder geval is diensttijd een criterium, maar u kunt ook andere criteria hanteren. De maatregelen zijn in deze fase vooral gericht op de boventaligen. Als gedwongen ontslag onvermijdelijk is, moet u zich inspanssen om medewerkers aan ander werk te helpen.

Overplaatsing binnen een bestuur met meerdere scholen is geen ontslag. Dat betekent dat u niet uit hoeft te gaan van een afvloeiingscriterium als diensttijd. De personeelsopbouw, functieopbouw, inzetbaarheid van mensen en behoud en verdeling van expertise zijn criteria waarmee u rekening kunt houden. In de CAO VO zijn kaders voor overplaatsing geformuleerd. Het uitgangspunt is vrijwilligheid: overplaatsing met instemming van de medewerker. Er kán sprake zijn van gedwongen overplaatsing, bijvoorbeeld bij formatiefrictie.

### 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 van 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 boventalligheid.

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

### 10.8 Overleg met de vakcentrales

Een aantal tips voor het overleg met de vakcentrales:

- U neemt als werkgever het initiatief voor het decentraal georganiseerd overleg (DGO) 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 zullen 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 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.

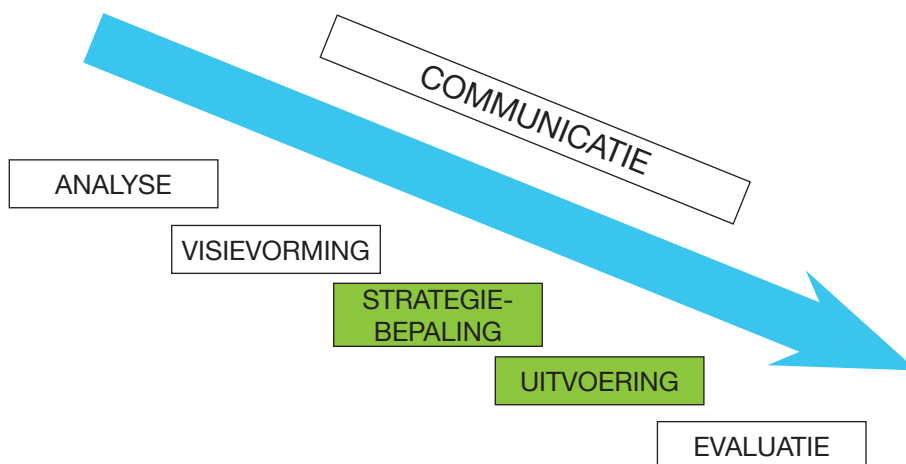
In de afrondingsfase worden concrete afspraken gemaakt en worden teksten opgesteld. Het is verstandig als de werkgever zich al bij de voorbereiding van de onderhandelingskoers een beeld vormt van de gewenste gang van zaken in deze fase van het overleg.

### 10.9 Eigenrisicodragerschap bovenwettelijke uitkering

Het voortgezet onderwijs is eigenrisicodragers voor de kosten van werkloosheidsuitkeringen. Het grootste gedeelte (75 procent) wordt bekostigd uit het sectorbudget, de overige 25 procent betaalt de werkgever zelf. Na beëindiging van een dienstverband kunnen er dus nog voor een langere periode kosten zijn voor de werkgever.

Het UWV onderneemt geen re-integratieactiviteiten; hiervoor bent u als werkgever zelf verantwoordelijk. Ook dat brengt kosten met zich mee.

## 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.

***De visie op samenwerking van dhr. Beckers, lid van de centrale directie van het Graaf Huyn College (Geleen).***<sup>40</sup>

### *Visieontwikkeling*

Als school moeten we ons de vraag stellen: “Waaraan heeft deze regio behoefte, wat is goed voor de samenleving en hoe kunnen we ons daar scherp op profileren?”

### *Samenwerking met andere scholen*

De visie vraagt erom dat we met andere scholen om de tafel gaan zitten. In Geleen is een aantal scholen voor voortgezet onderwijs: DaCapo College (een categorale vmbo-school) en Trevianum (havo/vwo). Het heeft geen zin om de concurrentie aan te gaan. We moeten met elkaar gaan bepalen hoe we voor deze regio een kwalitatief goed onderwijsaanbod kunnen realiseren.

### *Intensivering vmbo-ROC-bedrijfsleven*

Lange tijd heeft het bedrijfsleven een kortetermijnvisie gehad, het vmbo was niet interessant. “Het bedrijfsleven ziet in toenemende mate dat in het vmbo een fundament gelegd kan worden voor potentiële werknemers. De bedrijven komen nu niet meer alleen naar het ROC maar óók naar het vmbo toe. Henk van Hoof, voorzitter Stichting Limburgs Voortgezet onderwijs (LVO) en voormalig staatssecretaris sociale zaken) ziet het liefst dat alle praktijklokalen worden afgeschaft, zodat school en bedrijfsleven tot elkaar zijn veroordeeld.

### *Houd de havo in de gaten*

Beckers vindt de havo een grote zorg. Landelijk zijn de eindexamens slecht en dat wordt volgens hem nog beroerder door de havo-isering. Het gevaar bestaat dat straks weer veel leerlingen (gedemotiveerd) afstromen. Ook havo-leerlingen kunnen potentiële werknemers voor de regio zijn.

<sup>40</sup> Bron: interview Betty Smits-van Sonsbeek met Guido Beckers d.d. 4 oktober 2011.

Het Graaf Huyn College is een partnerschool van DSM in Geleen. De school is nu samen met DSM en het ROC gestart met een zogenoemde Vapro-4-opleiding, waarbij havo-leerlingen op niveau 4 kunnen instromen in de procestechniek. Daarnaast verzorgt DSM voor zowel havo als vmbo gastcolleges en stages. Het bedrijf laat ook vmbo-leerlingen kennismaken met de procestechniek.

#### *Loopbaanleren*

Beckers vindt het cruciaal dat leerlingen goed begeleid worden in hun keuzeproces; zo kan de juiste match tussen school en regio worden gerealiseerd.

Het is lastig te bepalen wat de meest wenselijke grootte van een school is. Een school voor voortgezet onderwijs heeft namelijk te maken met verschillende profielen en vergoedingen voor praktijkonderwijs, lwoo, vmbo, havo en vwo. Krimp en verschuivingen in schoolkeuzes van leerlingen kunnen grote financiële en organisatorische gevolgen hebben.

Voor een goede aansluiting op het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt is het voor elke regio van belang om een goed aanbod van onderwijsprofielen, -sectoren en -afdelingen in stand te houden.<sup>41</sup> In krimpregio's dreigt verschraving van het aanbod, met name binnen het vmbo en bij de klassieke talen.



#### **Strategische keuzes fusies**

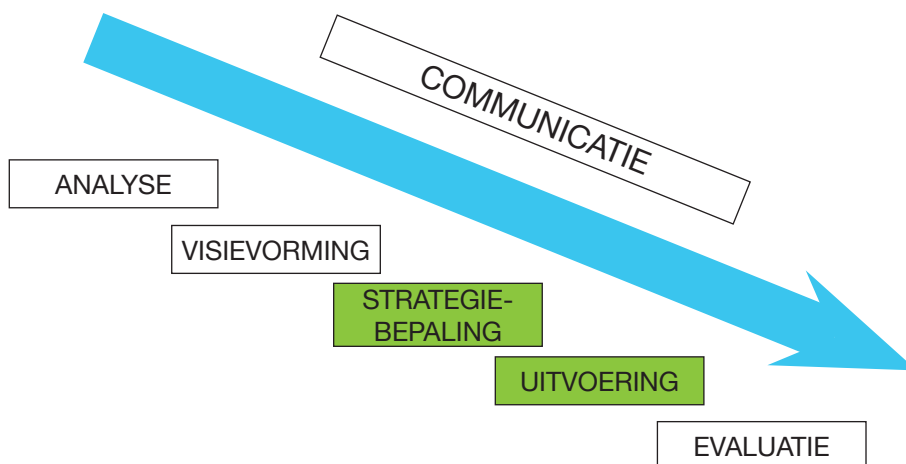
- Bepaal welke schaal- en schoolgrootte u wenselijk acht. Verken hiertoe de mogelijkheden in uw regio.
- Bepaal hoe u bij eventuele fusies wilt omgaan met de openbare identiteit.
- Bepaal welke onderwijskundige concepten u het beste acht voor uw scholen. Denk hierbij in termen van win-win.

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

---

<sup>41</sup> *De personele gevolgen van krimp in het onderwijs* (juni 2011). Een initiatief van de themagroep onderwijs van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling. Zie [www.vanmeernaarbeter.nl](http://www.vanmeernaarbeter.nl)

## 12 Juridische aspecten samenwerkingsstichting of -school



Een samenwerkingsbestuur<sup>42</sup> is een stichting die zowel openbare als bijzondere scholen in stand houdt (artikel 53c WVO). 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 behouden. Hierbij is dus geen sprake van omzetting van een school ('van kleurverschieten').

### **Bestuurlijke fusie openbare en bijzondere scholen (WVO, artikel 53c)**

1. De instandhouding van een of meer openbare en een of meer bijzondere scholen kan worden opgedragen of overgedragen aan een stichting die met dit doel wordt onderscheidenlijk is opgericht. De besluitvorming van de zijde van de gemeente vindt plaats door de gemeenteraad.
2. Het statutaire doel van de stichting is in elk geval het geven van openbaar onderwijs en onderwijs van een of meer richtingen in afzonderlijke scholen voor openbaar onderscheidenlijk bijzonder onderwijs.
3. De stichting oefent met uitzondering van de besluitvorming over de opheffing van een openbare school alle taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag uit.
4. Het personeel dat werkzaam is aan de openbare school en niet is tewerkgesteld zonder benoeming, wordt benoemd krachtens een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht.
5. De statuten voorzien in ieder geval in een regeling omtrent:
  - a. de samenstelling, werkwijze en inrichting van het bestuur van de stichting,
  - b. de wijze van benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van de bestuursleden,
  - c. de termijn waarvoor de bestuursleden worden benoemd,
  - d. de vaststelling van de begroting en jaarrekening na overleg met de gemeenteraad van de gemeente waarin de school waar openbaar onderwijs wordt gegeven, gevestigd is,
  - e. de wijze waarop de gemeenteraad van de gemeente waarin de school waar openbaar onderwijs wordt gegeven, gevestigd is, toezicht op het bestuur van die school uitoefent,

<sup>42</sup> Door de Wet op de fusietoets kan een samenwerkingsstichting alleen nog ontstaan als een of meerdere betrokken scholen met opheffing wordt/worden bedreigd.

- f. de gronden waarop het bestuur kan besluiten de vergaderingen besloten te houden,
  - g. de periode waarvoor de stichting in het leven wordt geroepen, met dien verstande dat deze periode ten minste 5 jaren bedraagt, en
  - h. de bevoegdheid de stichting te ontbinden, met dien verstande dat in de regeling een overheersende invloed van de overheid in het bestuur is verzekerd voor zover het openbaar onderwijs betreft.
6. De statuten van de stichting kunnen slechts worden gewijzigd na instemming van de gemeenteraad van de gemeente waarin de school waar openbaar onderwijs wordt gegeven, gevestigd is. Instemming kan slechts worden onthouden indien overheersende invloed van de overheid in het bestuur niet is verzekerd voor zover het openbaar onderwijs betreft.
  7. Het bestuur brengt jaarlijks aan de gemeenteraad van de gemeente waarin de school waar openbaar onderwijs wordt gegeven, gevestigd is, verslag uit over de werkzaamheden, waarbij in ieder geval aandacht wordt geschonken aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Het verslag wordt bekendgemaakt.
  8. De vergaderingen van het bestuur van de stichting zijn openbaar, tenzij het bestuur anders beslist, op gronden, vermeld in de statuten.
  9. In geval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet, voor zover het openbaar onderwijs betreft, neemt de gemeenteraad van de gemeente waarin de openbare school is gelegen, de maatregelen die hij nodig acht om de continuïteit van het onderwijsproces te waarborgen voor zover het openbaar onderwijs betreft.

Het samenwerkingsbestuur is daarmee iets anders dan een samenwerkingschool. Bij een samenwerkingschool is er 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 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).

### 12.1 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.



Onderwerp	Ambtenarenstatus	Arbeidsovereenkomst
1. Dienstverband	Akte van aanstelling (Titel RPBO)	Akte van benoeming (Boek 7BW)
2. Einde dienstverband	Altijd ontslagbesluit of van rechtswege	Ontslagbesluit of ontbinding overeenkomst van rechtswege
3. Rechtsbescherming	Algemene wet bestuursrecht (Awb)	Privaatrecht, algemene beginselen, goed werkgeverschap
4. Procedures	Na bezwaar beroep bij sector Bestuursrecht van de rechtbank	Commissie van Beroep en/of kantonrechter

Figuur 7: verschillen tussen ambtenarenstatus en arbeidsovereenkomst.

### 12.2 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 46 en 47 van de WVO is een school voor openbaar onderwijs verplicht om godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk onderwijs aan te bieden als een ouder erom vraagt. Deze verplichting geldt niet voor het bijzonder onderwijs.

### 12.3 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 toezichtmodel) 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 samenwerkingsschool (WVO, artikel 53d)**

1. Een rechtspersoon die een openbare school in stand houdt, en een rechtspersoon die een bijzondere school in stand houdt, kunnen de instandhouding van hun school overdragen aan een stichting waarvan het statutaire doel in ieder geval is het in stand houden van een samenwerkingsschool, onverminderd de artikelen 42a, derde lid, 42b, vijfde lid, en 53c, derde lid. Een samenwerkingsschool is een school waarin zowel openbaar onderwijs als bijzonder onderwijs wordt aangeboden. De artikelen 42c en 50 zijn van overeenkomstige toepassing.

2. Een samenwerkingschool kan uitsluitend tot stand komen indien daardoor de continuïteit van het openbaar of het bijzonder onderwijs gehandhaafd kan blijven en met totstandkoming van een samenwerkingschool wordt voorkomen dat een of meer daarbij betrokken scholen door toepassing van artikel 107 wordt opgeheven of niet meer voor bekostiging in aanmerking komt. Het bevoegd gezag van de betreffende school toont dat aan op basis van een prognose van de ontwikkeling van het aantal leerlingen waaruit blijkt dat die school binnen een termijn van zes jaar dreigt te worden opgeheven of niet meer te worden bekostigd.
3. Een samenwerkingschool is toegankelijk voor alle leerlingen zonder onderscheid naar godsdienst of levensovertuiging.
4. Het personeel dat werkzaam is aan de samenwerkingschool, en niet is tewerkgesteld zonder benoeming, wordt benoemd krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht.
5. De rechtspersoon die de instandhouding van de bijzondere school heeft overgedragen, of zijn rechtsopvolger, dan wel een daartoe aangewezen rechtspersoon houdt toezicht op de identiteit, voor zover het betreft het bijzonder onderwijs in de samenwerkingschool, overeenkomstig hetgeen is bepaald in de statuten van de stichting die de samenwerkingschool in stand houdt.
6. De statuten voorzien in ieder geval in een regeling omtrent:
  - a. het doel van de stichting, waarin in elk geval is opgenomen het geven van openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs binnen een samenwerkingschool,
  - b. de samenstelling, werkwijze en inrichting van het bestuur van de stichting, met dien verstande dat in de statuten wordt voorzien in een evenwichtige zeggenschapsverdeling wat betreft openbaar onderwijs onderscheidenlijk bijzonder onderwijs dat wordt gegeven binnen de samenwerkingschool,
  - c. de wijze van benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van de bestuursleden, met dien verstande dat:
    - 1° het bestuur van de stichting die de samenwerkingschool in stand houdt, wordt benoemd door de gemeenteraad van de gemeente waar de samenwerkingschool gevestigd is, en de rechtspersoon, bedoeld in het vijfde lid, en
    - 2° dat het bestuur van de stichting die de samenwerkingschool in stand houdt, niet bestaat uit personen die deel uitmaken van het gemeentebestuur van de gemeente en de rechtspersoon, bedoeld in het vijfde lid,
  - d. de wijze waarop door de gemeenteraad van de gemeente waar de samenwerkingschool gevestigd is, en de rechtspersoon, bedoeld in het vijfde lid, toezicht op het bestuur van de samenwerkingschool wordt uitgeoefend, waaronder voor wat betreft het openbaar onderwijs in ieder geval wordt begrepen een jaarlijks door het bestuur van de stichting aan de gemeenteraad van de gemeente waar de samenwerkingschool gevestigd is, uit te brengen verslag waarbij in ieder geval aandacht wordt geschonken aan het beleid ten aanzien van het openbaar onderwijs in de samenwerkingschool,
  - e. de termijn waarvoor de bestuursleden worden benoemd,
  - f. de periode waarvoor de stichting in het leven wordt geroepen, met dien verstande dat deze periode ten minste 5 jaren bedraagt, en
  - g. de bevoegdheid de stichting te ontbinden.

7. Overdracht, opheffing of samenvoeging van de samenwerkingschool en wijziging van de statuten van de stichting die de samenwerkingschool in stand houdt, is slechts mogelijk na instemming van de gemeenteraad van de gemeente waar de samenwerkingschool gevestigd is, en de rechtspersoon, bedoeld in het vijfde lid.
8. De voorschriften van deze wet en van andere wetten die het voortgezet onderwijs betreffen, alsmede de daarop gebaseerde regelingen, voor zover die voorschriften en regelingen betrekking hebben op een bijzondere school, zijn van overeenkomstige toepassing op een samenwerkingschool als bedoeld in het eerste lid, tenzij het tegendeel blijkt. De Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing voor zover het beslissingen betreft van de rechtspersoon die de samenwerkingschool in stand houdt.
9. In geval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet, voor zover het openbaar onderwijs betreft, neemt de gemeenteraad van de gemeente waar de samenwerkingschool gevestigd is, de maatregelen die hij nodig acht om de continuïteit van het onderwijsproces te waarborgen voor zover het openbaar onderwijs betreft. De bedoelde maatregelen kunnen tevens worden getroffen door de rechtspersoon, bedoeld in het vijfde lid, voor zover het bijzonder onderwijs betreft. De feitelijke samenwerking wordt beëindigd op 1 augustus van het jaar na een daartoe door de gemeenteraad van de gemeente waar de samenwerkingschool gevestigd is, en de rechtspersoon, bedoeld in het vijfde lid, gezamenlijk genomen besluit.
10. Een geschil tussen een bestuursorgaan van de gemeente en de rechtspersoon, bedoeld in het vijfde lid, omtrent het toezicht op de samenwerkingschool en omtrent de uitlegging van de statuten van de stichting die de samenwerkingschool in stand houdt, wordt voorgelegd aan een geschillencommissie, bestaande uit een of meer door de gemeenteraad van de gemeente waar de samenwerkingschool gevestigd is, en de rechtspersoon in onderling overleg aangewezen deskundigen.

#### 12.4 Andere mogelijkheden

Er zijn, behalve een fusie, nog andere samenwerkingsvormen:

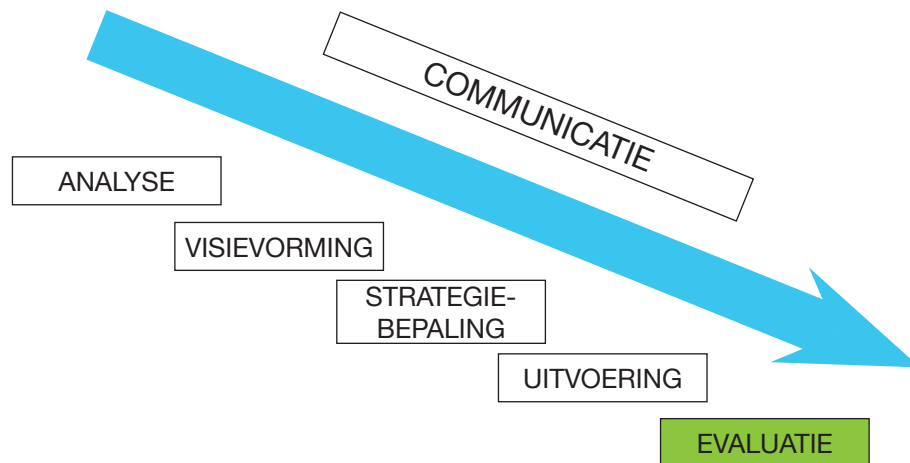
- een coöperatie,
- een federatie,
- shared services.

*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.

## 13 Evaluatie



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.

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 kleine scholen staan op gespannen voet met de inspanningen en hoge kosten voor deze scholen.

U moet zich afvragen wat de beste manieren zijn om goed openbaar onderwijs in voldoende scholen te waarborgen. Als dat beter onderwijs in moderne gebouwen kan zijn, 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.

## Bijlage 1 Beschrijving van fases bij fusie van scholen

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 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.

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

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.

<sup>43</sup> 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 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 bestaat uit afgevaardigden vanuit beide scholen. 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
- mobiliteit.

#### *Directie (bestuurlijke werkgroep)*

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

#### *Huisvesting*

Vormgeving in relatie tot schoolconcept/profielen en aanbod, rekening houdend 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, maar ook met bijvoorbeeld de inrichting van het plein en positionering fietsenrekken en brommerstalling.

#### *Samenwerking partners*

Aandachtspunten van deze werkgroep:

- samenwerking met overige partners: ROC, bibliotheek, sport en anderen,
- visiebepaling.

#### *Onderwijsinhoud (vanuit gezamenlijke visie)*

Doel is om vanuit een gezamenlijke onderwijsvisie de gewenste onderwijsinhoud vorm te geven. Levensbeschouwing (zeker binnen een samenwerkingschool) is hierbij een aandachtspunt. Denk aan de eerder genoemde identiteitscommissies.

#### *Ouderparticipatie en medezeggenschapsraad*

Deze werkgroep houdt zich bezig met:

- de samenwerking tussen/fusie van ouderverenigingen en medezeggenschapsraden,
- naamgeving nieuwe school.

#### *PR en imago*

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

#### *Financiën*

Deze werkgroep bestudeert de financiële gevolgen van de fusie.

Zie tools op [www.vosabb.nl](http://www.vosabb.nl)

In de werkgroepen zitten medewerkers uit beide teams, 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,
- besluitvorming in de gemeenteraad indien het opheffing van een openbare school betreft.

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,
- 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:

- inrichting toekomstige huisvesting,
- definitieve formatie,
- verhuisplan.

Uitkomst van de uitvoeringsfase:

- De school kan van start.

#### **Fusies (WVO, artikel 53g)**

Zowel een scholen- als bestuurlijke fusie moet ter goedkeuring aan de minister worden voorgelegd. De minister zal deze toetsen aan artikel 53g van de WVO.

#### **Toets**

1. Onze Minister kan goedkeuring onthouden indien als gevolg van de institutionele of bestuurlijke fusie:
  - a. de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod, zowel in het opzicht van richting als van pedagogisch-didactische aanpak en schoolsoort binnen de gemeenten waarin de huidige leerlingen van die scholen of rechtspersonen woonachtig zijn, op significante wijze wordt belemmerd, of
  - b. het aandeel per schoolsoort van de bij de fusie betrokken scholen in het aantal leerlingen in de gemeenten waarin de huidige leerlingen van die scholen woonachtig zijn een nader bij ministeriële regeling vast te stellen percentage overschrijdt.
2. Onze Minister kan bovendien goedkeuring onthouden aan een institutionele fusie indien de percentages leerlingen betrokken bij de fusie minder zijn dan de percentages bedoeld in artikel 71, tweede lid, onder a of b.
3. Onze Minister verleent slechts goedkeuring aan een bestuurlijke fusie als bedoeld in artikel 53c indien één of meer bij de bestuurlijke fusie betrokken scholen onder de opheffingsnorm van artikel 107 raakt.



4. Onze Minister laat zich ten aanzien van de goedkeuring, bedoeld in het eerste, tweede en derde lid, adviseren door een onafhankelijke adviescommissie, tenzij de noodzaak daartoe ontbreekt. Bij ministeriële regeling wordt bepaald wanneer er geen sprake is van de noodzaak bedoeld in de eerste volzin.
5. Onze Minister stelt beleidsregels vast omtrent de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid.

**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 (in primair en voortgezet onderwijs)

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 casestudies.</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.
Vrieling, 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 Topsteam krimp voor Zeeland.</i>	Het Topsteam 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.</i> (2008)	Naast ontwikkelingen leerlingenaantallen 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). <i>In: Schoolbestuur; magazine voor bestuurders, toezichthouders en managers in het katholiek onderwijs.</i> Jaargang 28, nummer 3.	Een themanummer van Schoolbestuur 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 bevolkingsdaling, 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 plattelands-onderwijs. Verkenning van mogelijkheden en belemmeringen voor samenwerking tussen dorpsscholen.</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.
ResearchNedEcorys (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 Bevolkingsdaling, themagroep onderwijs (2011). <i>Personele gevolgen van krimp in het onderwijs.</i>	Beschrijft personele gevolgen van krimp in PO en VO.
KPMG (sept. 2011). <i>Onderwijs. De Zeeuwse uitdaging; een uitwerking van drie toekomstscenario's voor het VO, VMBO en MBO in Zeeland die het tij moeten laten keren.</i>	Geschreven op verzoek van de Onderwijs Autoriteit Zeeland.

Veel informatie kunt u ook downloaden via: [www.vanmeernaarbeter.nl](http://www.vanmeernaarbeter.nl)

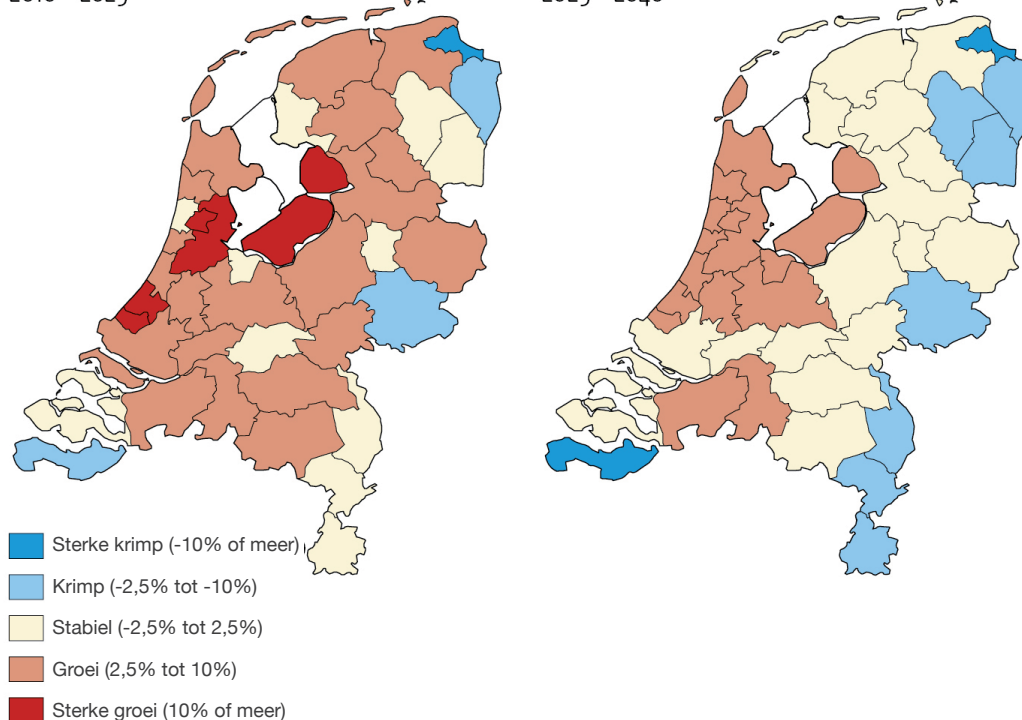
## Bijlage 3 Krimpgegevens<sup>44</sup>

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

2010 – 2025

2025 – 2040



### Krimp tot 2025

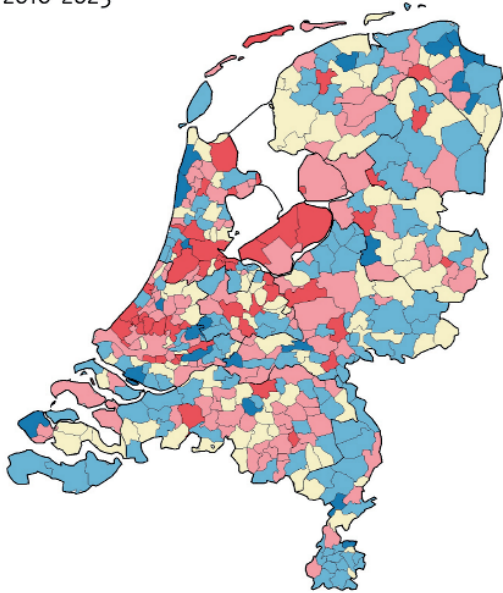
Terwijl de bevolking in een aanzienlijk deel van Nederland blijft groeien, zal de bevolkingskrimp zich tegelijkertijd uitbreiden, vooral in de periferie van Nederland. Een derde van de gemeenten in Nederland krijgt te maken met krimp van 2,5 procent of meer. De totale afname van het inwoneraantal tot 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.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Bron: CBS

<sup>45</sup> 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

AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DGO	Decentraal georganiseerd overleg
GBA	Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens
GPL	Gemiddelde personeelslast
IHP	Integraal huisvestingsplan onderwijs
LEA	Lokale educatieve agenda
LVO	Stichting Limburgs voortgezet onderwijs
Lwoo	Leerwegondersteunend onderwijs
OKE	Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie
OOGO	Op overeenstemming gericht overleg
OOP	Onderwijsondersteunend personeel
OP	Onderwijzend personeel
OPDC	Orthopedagogisch en didactisch centrum
Pro	Praktijkonderwijs
REA	Regionale educatieve agenda
RPBO	Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel
RPO	Regionaal plan onderwijsvoorzieningen
SER	Sociaal-Economische Raad
SWOT	analyse van strenghts, weakness, opportunities, treats
Usp	Unique selling point
VSO	Voortgezet speciaal onderwijs
WMS	Wet medezeggenschap scholen
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs



vos)abb