

## *Handreiking*

# Toepassing van de systematiek van de **gemiddelde schoolgrootte** in het **basisonderwijs**

## **Inleiding**

De overheid beheerst de doelmatigheid van het scholenbestand door gebruik van een gemeentelijke opheffingsnorm. Elke gemeente heeft een norm die gebaseerd is op de leerlingdichtheid zodat de minimale grootte van de school gerelateerd is aan hoeveel leerlingen er in de gemeente wonen. Indien een school drie jaar achter elkaar onder de opheffingsnorm zit, dan volgt in de regel opheffing van rechtswege (art. 139 WPO). Deze opheffing kan worden tegengehouden wanneer het schoolbestuur met alle scholen kan voldoen aan de 'gemiddelde schoolgrootte'. Dit betekent dat die gemiddelde schoolgrootte een stuk hoger is dan die opheffingsnorm, zodat daarmee in algemene zin de doelmatigheid wordt gewaarborgd.

Dit systeem van de gemiddelde schoolgrootte (artikel 143 WPO) kan een schoolbestuur zelf toepassen binnen het eigen bestuur, maar ook toepassen samen met één of meer andere schoolbesturen. De toepassing van de systematiek is vooral ook een rekentechnische exercitie. Hiervoor kan het Excel-model worden gebruikt dat te downloaden is op de website van VOS/ABB onder 'Praktisch en nuttig' ► 'Instandhouding van scholen'.

Hoe de systematiek kan worden toegepast zal in deze handreiking worden uitgelegd.

## **1. Voorwaarden voor toepassing**

Om het principe van de gemiddelde schoolgrootte te kunnen toepassen, gelden de volgende voorwaarden:

- ▶ De met opheffing bedreigde school of scholen moet ten minste 23 leerlingen hebben;
- ▶ Het schoolbestuur moet vóór 1 februari – voorafgaande aan 1 augustus waarop de school van rechtswege zou worden opgeheven – schriftelijk aan de minister melden, dat het een beroep doet op het systeem van de gemiddelde schoolgrootte.
- ▶ Het schoolbestuur kan een net gestichte school, binnen de periode van acht jaar om aan de stichtingsnorm te voldoen, buiten de berekening van de gemiddelde schoolgrootte houden. Voorwaarde is dan wel dat het schoolbestuur tijdig – dat wil zeggen vóór 1 februari – aan de minister meedeelt, dat het deze school buiten de berekening wil houden.
- ▶ Er wordt gerekend met het leerlingenaantal per school op 1 oktober van het schooljaar met een opslag van 3% (artikel 138 WPO).

*Let op: de teldatum voor de toepassing van de gemiddelde schoolgrootte is 1 oktober en niet 1 februari zoals voor de bekostiging.*

## 2. Berekening gemiddelde schoolgrootte

Opheffingsnormen zijn te vinden in [deze regeling](#). De normen worden elke 5 jaar opnieuw vastgesteld. Per 1 augustus 2023 is de huidige regeling van kracht die tot en met 1 augustus 2028 geldt.

De vereiste gemiddelde schoolgrootte bedraagt 10/6 maal de opheffingsnorm van de desbetreffende gemeente(n) of maximaal 290.

*Is de opheffingsnorm bijvoorbeeld 180 leerlingen (Gemeente Amersfoort), dan is wettelijk bepaald dat de gemiddelde schoolgrootte geen 300 (= 10/6 x 180), maar 290 leerlingen is.*

De gemiddelde schoolgrootte wordt vermenigvuldigd met het aantal scholen van het schoolbestuur. Het totale aantal leerlingen dat de scholen bezoekt, moet ten minste gelijk aan of hoger zijn dan de uitkomst van die vermenigvuldiging.

Van belang is daarbij dat bij de berekening van de gemiddelde schoolgrootte alle leerlingen van een school worden meegeteld met de hoofdvestiging. Indien een school drie nevenvestigingen heeft, dan worden de leerlingen van de vier vestigingen tezamen genomen in de berekening als ware er maar één school zonder nevenvestigingen.

Los van de berekening van de gemiddelde schoolgrootte moet de hoofdvestiging zelf, zonder medeneming van de leerlingen op de nevenvestiging, voldoen aan de opheffingsnorm om opheffing te voorkomen. Bij twijfel over toepassing van de regelgeving hierover is het raadzaam de Onderwijsjuristen van VOS/ABB te raadplegen.

### Voorbeeld:

Een schoolbestuur heeft vier scholen die allemaal in Oldenzaal liggen. De opheffingsnorm van de gemeente Oldenzaal is 154 leerlingen.

Scholen	Aantal leerlingen	Opslag (+3%)	Opheffingsnorm
School a	311 leerlingen	320 leerlingen	154
School b	317 leerlingen	326 leerlingen	154
School c	132 leerlingen	135 leerlingen	154
School d	263 leerlingen	270 leerlingen	154
<b>Totaal:</b>		<b>1051 leerlingen</b>	

Meer informatie via de Onderwijsjuristen van VOS/ABB:

t 0348 405 250 (ma-vrij: 9.00 – 12.30 uur) e [onderwijsjuristen@vosabb.nl](mailto:onderwijsjuristen@vosabb.nl) [www.vosabb.nl](http://www.vosabb.nl)

School c ligt onder de gemeentelijke opheffingsnorm. School c kan opgehouden worden wanneer de gemiddelde schoolgrootte kan worden toegepast.

De gemiddelde schoolgrootte bedraagt in dit voorbeeld:  $10/6 \times 154 = 257$  leerlingen.

Aantal scholen x gemiddelde schoolgrootte:  $4 \times 257 = 1028$  leerlingen. Dit is het aantal dat minimaal gehaald moet worden voor succesvolle toepassing.

- ▶ *School c bevindt zich onder de opheffingsnorm van 154 leerlingen en kan blijven bestaan, omdat het totale aantal leerlingen (1051) hoger is dan de gemiddelde schoolgrootte van de vier scholen (1028).*

### 3. Gewogen gemiddelde schoolgrootte

De situatie kan zich voordoen dat het schoolbestuur met verschillende opheffingsnormen te maken heeft als:

- ◆ De gemeente is gesplitst in twee gebiedsdelen die elk een afzonderlijke opheffingsnorm hebben en het schoolbestuur heeft in beide gebiedsdelen scholen staan.<sup>1</sup>
- ◆ Het schoolbestuur scholen in verschillende gemeenten in stand houdt.
- ◆ De systematiek van de gemiddelde schoolgrootte wordt toegepast door meerdere schoolbesturen samen die scholen hebben in verschillende gemeenten. Deze samenwerking en de voorwaarden daarvan komt in paragraaf 4 terug.

In gevallen met uiteenlopende opheffingsnormen dient men een *gewogen* gemiddelde schoolgrootte te berekenen. We zullen aan de hand van een voorbeeld uitleggen hoe de gewogen gemiddelde schoolgrootte wordt bepaald.

#### Voorbeeld van gemeente met twee gebiedsdelen:

Een schoolbestuur heeft vier scholen in Harlingen. De opheffingsnorm van de gemeente is in de 'stad Harlingen' 130 leerlingen en in het 'buitengebied' 27 leerlingen.

Scholen	Aantal leerlingen	Opslag (+3%)	Opheffingsnorm
School a	301 leerlingen	310 leerlingen	Stad: 130
School b	275 leerlingen	283 leerlingen	Stad: 130
School c	24 leerlingen	24 leerlingen	Buitengebied: 27
School d	76 leerlingen	78 leerlingen	Buitengebied: 27

<sup>1</sup> Op de website van VOS/ABB onder 'Praktisch en nuttig' ▶ 'Instandhouding van scholen' is de procedure te vinden hoe de gemeente gesplitst kan worden onder de naam 'Splitsing gemeente (afzonderlijke opheffingsnormen)'.

<b>Totaal:</b>	676 leerlingen	<b>695 leerlingen</b>	
----------------	----------------	-----------------------	--

- ♦ Gewogen gemiddelde opheffingsnorm:  $(130+130+27+27) : 4 = 78,50$
- ♦ Norm voor gemiddelde schoolgrootte:  $10/6 \times 78,50 = 131$  leerlingen (afgerond)
- ♦ Aantal scholen x gemiddelde schoolgrootte:  $4 \times 131 = 524$  leerlingen

School c kan in stand worden gehouden met de systematiek van de gemiddelde schoolgrootte, omdat het totaal aantal leerlingen van het schoolbestuur met 695 leerlingen meer bedraagt dan 524.

#### Voorbeeld van schoolbestuur met scholen in verschillende gemeenten:

Scholen	Aantal leerlingen	Opslag (+3%)	Opheffingsnorm
School a	180 leerlingen	185 leerlingen	Alkmaar: 130
School b	196 leerlingen	201 leerlingen	Alkmaar: 130
School c	45 leerlingen	46 leerlingen	Heiloo: 27
School d	63 leerlingen	64 leerlingen	Bergen (NH): 57
School e	43 leerlingen	44 leerlingen	Bergen (NH): 57
<b>Totaal:</b>		<b>540 leerlingen</b>	

Een schoolbestuur heeft vijf scholen in drie verschillende gemeenten, waarvan school e zich onder de opheffingsnorm bevindt.

- ♦ Gewogen gemiddelde opheffingsnorm:  $(130+130+27+57+57) : 5 = 80,20$
- ♦ Norm voor gemiddelde schoolgrootte:  $10/6 \times 80,20 = 134$  leerlingen
- ♦ Aantal scholen x norm gemiddelde schoolgrootte:  $5 \times 134 = 670$  leerlingen

School e, die zich onder de opheffingsnorm bevindt kan niet in stand blijven, want het schoolbestuur zou in totaal 670 leerlingen moeten hebben daarvoor en heeft er 540. De andere vier scholen zitten vrij ruim boven de opheffingsnorm, maar lang niet genoeg om de systematiek toe te kunnen passen. Het kan dan een optie zijn om te kijken naar andere schoolbesturen in de buurt om de systematiek samen toe te passen.

## 4. Samenwerkingsovereenkomst

Schoolbesturen kunnen ook besluiten om gezamenlijk het systeem van de gemiddelde schoolgrootte toe te passen (artikel 143, derde lid [WPO](#)). Dit is vaak interessant voor besturen met een relatief laag aantal scholen. Daartoe sluiten de besturen een samenwerkingsovereenkomst. Alle scholen worden tezamen genomen alsof het één schoolbestuur betreft.

De wet stelt aan die overeenkomst de volgende eisen:

**Meer informatie** via de Onderwijsjuristen van VOS/ABB:

t 0348 405 250 (ma-vrij: 9.00 – 12.30 uur) e [onderwijsjuristen@vosabb.nl](mailto:onderwijsjuristen@vosabb.nl) [www.vosabb.nl](http://www.vosabb.nl)

- ▶ Alle scholen van elk schoolbestuur dat deelneemt in de overeenkomst, moeten zich bevinden in een gebied van aan elkaar grenzende gemeenten.
- ▶ Schoolbesturen moeten de overeenkomst aangaan voor een periode van ten minste tien jaar.
- ▶ Een schoolbestuur mag slechts aan één samenwerkingsovereenkomst (op grond van artikel 143, derde lid WPO) deelnemen.
- ▶ In de overeenkomst is voor elk deelnemend bestuur de verplichting opgenomen om geen personeel te benoemen met voorbijgaan van personeel van een van de scholen van andere deelnemende besturen dat:
  - ◆ werkzaam is op grond van tijdelijke bekostiging in de vorm van samenvoegingscompensatie ([artikel 120 lid 1 WPO](#)), of
  - ◆ in het genot is van wachtgeld of van een andere ontsluitkering en direct aan die ontsluitkering voorafgaand langer dan een jaar onafgebroken in dienst is geweest van dat deelnemende bestuur.

Ten behoeve van een beroep op de gemiddelde schoolgrootte wordt de overeenkomst aan DUO gestuurd, waarop DUO de overeenkomst toetst aan bovengenoemde voorwaarden. VOS/ABB kan haar leden ondersteunen in het vormgeven van een dergelijke samenwerkingsovereenkomst.

## 5. Gemiddelde schoolgrootte niet meer gehaald

Als op de teldatum 1 oktober het totale aantal leerlingen niet meer toereikend is om alle scholen met behulp van het systeem van de gemiddelde schoolgrootte in stand te houden, zal de school die onder de opheffingsnorm zit – mits deze ook daadwerkelijk drie achtereenvolgende jaren onder die norm gebleven is – met ingang van 1 augustus daaropvolgend van rechtswege worden opgeheven.

De situatie kan zich voordoen dat meer dan één school onder de opheffingsnorm in stand is gehouden met behulp van de gemiddelde schoolgrootte. Bijvoorbeeld twee scholen bevinden zich onder de opheffingsnorm. Wat dan te doen als het totale leerlingenaantal niet meer toereikend is? Moet het schoolbestuur dan beide scholen, die onder de opheffingsnorm vallen, met ingang van 1 augustus opheffen? Dat hoeft niet het geval te zijn. Door één school te sluiten, is het immers wellicht weer mogelijk om aan de norm van de gemiddelde schoolgrootte te voldoen. Die keuze van sluiting moet dan schriftelijk aan de minister worden gemeld. Gebeurt dit niet, dan valt wel op 1 augustus het doek voor die twee scholen. De keuze ligt bij het schoolbestuur en kan in beginsel elke school binnen het bestuur betreffen. De voorwaarde is dat de sluiting ervoor zorgt dat de rest van de scholen met toepassing van de gemiddelde schoolgrootte in stand kan blijven.

Het is van belang om de instandhoudingsmogelijkheden continu te monitoren aan de hand van de leerlingtelling en -prognoses. De opheffing zou tevens via een fusie kunnen zijn om

**Meer informatie** via de Onderwijsjuristen van VOS/ABB:

t 0348 405 250 (ma-vrij: 9.00 – 12.30 uur) e [onderwijsjuristen@vosabb.nl](mailto:onderwijsjuristen@vosabb.nl) [www.vosabb.nl](http://www.vosabb.nl)

op die wijze samenvoegingscompensatie te genereren, die nodig zijn om het personele overschot bij de daling van het aantal scholen financieel op te vangen. Door regelmatige monitoring kan al snel bekeken worden welke potentiële fusiepartners er zijn en of er nog een mogelijkheid is een nevenvestiging te realiseren.