

Mw. Dr. E. Eggink
F.D.E. Niggebrugge

Nr. 44
Gevolgen van schaalvergroting
in het basisonderwijs
(SCHOOLJAAR 1996/97)

© **Sociaal en Cultureel Planbureau**
Postbus 37, 2280 AA Rijswijk
augustus 1997

INHOUD

1	INLEIDING	5
2	SITUATIE SCHOOLJAAR 1996/97	7
3	RESULTATEN VARIANTEN RICHTING	10
4	RESULTATEN VARIANTEN GEMEENTENORMEN	18
5	SLOTBESCHOUWINGEN	24
	NOTEN	26
	LITERATUUR	27
	BIJLAGE A BASISGEGEVENS PERSONEELSKOSTEN	28
	BIJLAGE B TABELLEN ZONDER AFRONDINGEN	29
	BIJLAGE C INZET VAN MIDDELEN IN DE SCHOOLJAREN 1991/'92 T/M 1996/'97	36

1 INLEIDING

De doelstelling van deze notitie is inzicht te geven in de gevolgen van de schaalvergrotingsoperatie Toerusting en Bereikbaarheid (T&B) op basis van het scholenbestand van het schooljaar 1996/97. Het gaat hier globaal om gevolgen in termen van kosten, de inzet van personeel, en het scholenaanbod.

In het kader van T&B is er een overeenkomst gesloten tussen het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW). Hierin is vastgelegd dat van 1993 tot 1997 het SCP jaarlijks een rapportage over de voortgang van T&B zal verzorgen.¹ Ieder jaar levert OCW gegevens over het actuele schooljaar aan het SCP. Op basis van deze nieuwe gegevens maakt het SCP nieuwe berekeningen over de uiteindelijke gevolgen van T&B.

Deze rapportage is de vijfde en laatste uit de reeks *Gevolgen van schaalvergroting in het basisonderwijs* (Blank en Niggebrugge 1993, Blank et al. 1994, Eggink en Niggebrugge 1995 en Eggink en Niggebrugge 1996). In de eerste drie rapportages stonden de uiteindelijke gevolgen van de T&B-operatie in het schooljaar 1995/96 centraal. Telkens werden op basis van een prognose van het aantal leerlingen in het schooljaar 1995/96 de relevante grootheden berekend. In de vierde rapportage was het leerlingenaantal voor 1995/96 bekend en behoefde er geen prognose te worden gehanteerd. De toepassing van de T&B-regelingen konden direct op basis van het actuele schooljaar worden berekend.

De einddatum van de T&B-operatie is inmiddels bereikt en de eindsituatie is bekend. Daarom is de onderhavige rapportage anders van opzet dan de voorgaande rapportages. De berekeningen betreffen niet alleen de uiteindelijke gevolgen van T&B, maar ook de gevolgen van aanpassingen in de regelgeving. Twee aanpassingen staan daarbij centraal. Ten eerste is in het kader van de discussie over de "richting in de planning" bestudeerd wat de gevolgen zijn van de uitzonderingsbepalingen die betrekking hebben op de richting van de scholen. Daartoe wordt de situatie bekeken waarin alleen een onderscheid gemaakt wordt tussen openbare scholen en overige (bijzondere) scholen. De actuele situatie in het schooljaar 1996/97 dient daarbij als uitgangspunt. Ten tweede is bestudeerd wat de gevolgen zijn van de bijstelling van de opheffingsnormen per gemeente die iedere vijf jaar dient plaats te vinden (zie bv. O&W, 1991:26). Bij deze analyse wordt uitgegaan van een prognose van het aantal leerlingen in het schooljaar 1997/98.

De berekeningen zijn gemaakt met een simulatiemodel dat door het SCP is ontwikkeld voor de studie *School en schaal* (Blank et al. 1990: 34-36, 97-100). In een latere fase is het simulatiemodel op een aantal punten verbeterd en aangepast. Deze aanpassingen zijn beschreven in *Kosten van kennis* (zie Blank 1993: 153-161) en *Gevolgen van schaalvergroting in het basisonderwijs 1992/93* (Blank en Niggebrugge 1993:5-6). Aan de werking van het model wordt hier verder geen aandacht geschonken. In overleg met OCW zijn in deze notitie de volgende aanpassingen aangebracht ten opzichte van de eerste rapportage:

1. aangepast opslagpercentage vervanging adv en ziekte;
2. wijziging in toewijzing leerlinggewicht 1,25 per 1-8-1994;²
3. methode van berekening van gebouwgebonden materiële instandhouding uit de rapportages 1993/94, 1994/95 en 1995/96 gehanteerd;
4. wijziging van de formatie voor taakrealisatie per 1-8-1995;
5. rekening gehouden met de gerealiseerde samenwerkingsverbanden.

Evenals in de vorige notities wordt hier bij de berekening van de kosten, de inzet van personeel en het gebruik van lokalen de bijdrage van het personeel in het kader van de aanvullende formatie geheel buiten beschouwing gelaten. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen hoofd- en nevenvestigingen. Tevens wordt, evenals in de voorgaande rapportages, geen rekening gehouden met de regeling dat nieuwe scholen de eerste 8 jaar nog niet aan de T&B-normen hoeven te voldoen. Bijlage A bevat een overzicht van de gegevens die de basis vormen voor de berekeningen van de personeelskosten, zoals

deze zijn gebruikt in de rapportages tot en met de onderhavige. Naast de vorenstaande wijzigingen moet ook met de verschillen in deze basisgegevens rekening worden gehouden bij het vergelijken van de rapportages onderling.

Paragraaf 2 bevat een korte beschrijving van de situatie in het schooljaar 1996/97. De paragrafen 3 en 4 bevatten vervolgens de belangrijkste resultaten van de analyses met het simulatiemodel. Paragraaf 3 gaat in op de varianten waarbij in de opheffingsnormen wel en niet rekening gehouden is met de richting. Als basis dient hier het actuele schooljaar (1996/97). Paragraaf 4 beschrijft de gevolgen van de bijstelling van de gemeentenormen, uitgaande van de prognose van het aantal leerlingen in het schooljaar 1997/98. In paragraaf 5 worden de resultaten samengevat en worden enige conclusies gegeven.

Omwille van de overzichtelijkheid zijn de gegevens in de tabellen afgerond, meestal op tientallen. Volledigheidshalve zijn de tabellen zonder de afrondingen in bijlage B opgenomen. Tot slot geeft bijlage C een overzicht van de inzet van middelen zoals deze in de afgelopen rapportages zijn berekend.

2 SITUATIE SCHOOLJAAR 1996/'97

De tabellen 2.1 en 2.2 bevatten een aantal bestandsgegevens over het referentiejaar (1991/'92) en het actuele schooljaar (1996/'97).

De gegevens over het aantal leerlingen, scholen, opheffingen en nieuwe en verdwenen schoolnummers zijn feitelijke gegevens van het genoemde schooljaar. De gegevens over kosten, personeel en lokalen zijn hieruit afgeleid. Gegeven de vertragingen die in de regelgeving van kracht zijn, gaat het bij deze gegevens om een beschrijving van de situatie in het daaropvolgende schooljaar. Onder de kolom 1991/'92 staan derhalve telkens de gegevens van leerlingen en scholen in het schooljaar 1991/'92 en de gegevens van de inzet van middelen in het schooljaar 1992/'93. Het aantal leerlingen geeft de situatie op 16 januari van het betreffende schooljaar weer.³

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de leerlingen en scholen in het referentiejaar (1991/'92) en het actuele schooljaar (1996/'97).

Tabel 2.1 Leerlingen en scholen in schooljaar 1991/'92 en 1996/'97^{a,b}

	1991/'92	1996/'97
leerlingen (x 1.000)	1.450	1.550
gemiddeld leerlinggewicht	1,19	1,17
scholen	8.390	7.250
opheffingen per 1-1 ^c	70	140
nieuwe schoolnummers per 1-1	0	20
verdwenen schoolnummers per 1-1	0	150
schoolnummers ook in vorig jaar	0	7.230
nieuwe schoolnummers na '91 cumulatief	0	110
verdwenen schoolnummers na '91 cumulatief	0	1.250
schoolnummers ook in '91 aanwezig	0	7.140

^a Getallen in de meeste gevallen afgerond op tientallen..

^b Nieuwe en verdwenen schoolnummers verkregen door vergelijken van bestanden. Dit komt niet overeen met het aantal stichtingen en opheffingen.

^c Opheffingen volgens opgave OCW.

Uit tabel 2.1 blijkt dat het aantal leerlingen is toegenomen tussen het schooljaar 1991/'92 en 1996/'97 (+ 99.000), waarvan 32.000 in het afgelopen schooljaar (niet in tabel). Het gemiddelde leerlinggewicht is in deze periode licht afgenomen. Dit is het gevolg van de aanscherping van de toewijzing van leerlinggewicht 1,25 per 1-10-1994 en een algemene trend van afname van het aantal leerlingen met gewicht 1,25. Het aantal scholen nam met 1.140 af. Het feitelijke aantal opheffingen in het actuele schooljaar (per 1-1-1996) bedroeg 140. Vergelijking met de voorgaande rapportages geeft aan dat bijna de helft (532 scholen) van het totaal aantal opheffingen sinds 1991/'92 heeft plaatsgevonden in de voorlaatste twee schooljaren (1994/'95 en 1995/'96). Het berekende aantal nieuwe schoolnummers (20), is niet bruikbaar als benadering van het feitelijke aantal stichtingen; het berekende aantal ligt beduidend hoger dan de door OCW opgegeven stichtingen.⁴

Tabel 2.2 geeft een overzicht van de berekende inzet van middelen in het referentiejaar 1991/'92 en het actuele schooljaar 1996/'97. De bijbehorende kosten zijn voor beide schooljaren berekend op basis van het prijspeil 1996/'97.⁵

Tabel 2.2 Inzet van middelen in schooljaar 1991/'92 en 1996/'97^a

	1991/'92	1996/'97
loonkosten (x mln. gld)	5.410	5.620
schoolgebonden materiële kosten (x mln. gld)	480	490
gebouwgebonden materiële kosten (x mln. gld) ^b	630	630
stichtingskosten (x mln. gld)	820	820
totale kosten (x mln. gld) ^b	7.340	7.550
personeel (in voltijdbanen)	71.400	74.200
lokalen in gebruik	56.500	58.900
leegstaande gebouwen	210	310
leegstaande lokalen ^c	830	1.480
leerlingen per groep	26	26
leerlinggewicht per groep	30	31

^a Getallen in de meeste gevallen afgerond op tientallen.

^b Gebouwgebonden materiële kosten volgens de methode uit de rapportage 1993/'94.

^c Uitsluitend in leegstaande gebouwen.

De totale kosten, bij prijspeil van 1996/'97, zijn toegenomen met ruim 200 miljoen gulden (bijna 3%). Dit komt door de toename van de loonkosten. De schoolgebonden materiële kosten zijn ongewijzigd, en de gebouwgebonden materiële kosten en de stichtingskosten zijn zelfs iets gedaald (zie bijlage B, tabel B2.2).⁶

De inzet van personeel en het aantal 'lokalen in gebruik' kenden een groei van ongeveer 4% respectievelijk +2.800 en +2.400). Een toename was er in de leegstand van lokalen (een toename van ruim 75% ten opzichte van 1991/'92) en gebouwen (een toename van bijna 45%). Hierbij moet worden opgemerkt dat het uitsluitend gaat om lokalen in leegstaande gebouwen. Veel lokalen zullen vorig schooljaar al leeg hebben gestaan, echter in gebouwen waar nog een of meerdere lokalen in gebruik waren. Ten opzichte van de vorige rapportage is de leegstand afgenomen, zowel door afstoting (verkoop) van gebouwen als door de groei van het aantal leerlingen.

Het aantal leerlingen per groep is licht toegenomen over de afgelopen vier schooljaren (niet zichtbaar in tabel 2.2, zie bijlage B). Hierdoor is ondanks de daling in het gemiddelde leerlinggewicht ook het leerlinggewicht per groep iets toegenomen.

In bijlage C (tabel C.1) wordt een overzicht gegeven van de ontwikkelingen in de inzet van middelen voor de afgelopen schooljaren vanaf 1991/'92, afkomstig uit de desbetreffende rapportages (de rapportages *gevolgen van schaalvergroting in het basisonderwijs* 1992/'93 tot en met 1996/'97).

Tabel 2.3 geeft een indruk weer van de besparingen van de feitelijke opheffingen.⁷ De tabel geeft daartoe de uitkomsten weer van een simulatie, waarbij de opgeheven scholen niet door de opheffingsnormen worden bepaald, maar door de feitelijke opheffingen. Gegeven de feitelijke opgeheven scholen in het schooljaar 1995/'96 worden de leerlingen volgens de bekende methode herverdeeld over de andere scholen en worden de kosten en dergelijke berekend voor het actuele schooljaar 1996/'97.

Tabel 2.3 Scholen en (gesimuleerde) kosten in actuele schooljaar (1996/97) op basis van feitelijke opheffingen in voorafgaande schooljaar (1995/96)^{a,b}

	bij ongewijzigd scholenbestand	na simulatie feitelijke opheffingen	verschillen tussen beide varianten
leerlingen (x 1.000)	1.510	1.510	0
scholen	7.380	7.240	-140
loonkosten (x mln. gld)	5.550	5.540	-10
schoolgebonden materiële kosten (x mln. gld)	480	480	0
gebouwegebonden materiële kosten (x mln. geld) ^c	660	660	0
personeel (in voltijdbanen)	73.200	73.100	-130

^a Alle getallen afgerond op tientallen.

^b De feitelijke opheffingen volgens opgave van OCW.

^c Gebouwegebonden materiële kosten volgens de methode uit de rapportage 1993/94.

Er zijn in het schooljaar 1995/96 (volgens opgave van OCW) 140 scholen opgeheven. Als gevolg hiervan dalen de loonkosten met 10 miljoen gulden. De materiële kosten dalen met 6 miljoen gulden door daling van de gebouwegebonden en de schoolgebonden kosten (zie bijlage tabel B2.3). Deze opheffingen hebben per school een iets groter effect op de kosten dan de 450 feitelijke opheffingen in het schooljaar 1994/95. De totale besparingen van de opheffingen zijn natuurlijk kleiner.

3 RESULTATEN VARIANTEN RICHTING

In deze paragraaf worden de resultaten beschreven van de simulaties die betrekking hebben op de gevolgen van het opnemen van de richting (of wel denominatie) in de planning. In de T&B-regelgeving zijn twee uitzonderingsbepalingen opgenomen die betrekking hebben op de richting van de school. Het gaat om de bepalingen "laatste school van richting in 5 kilometer hemelsbreed (minstens 23 leerlingen)" en "laatste school van richting in 3 kilometer hemelsbreed (minstens 50 leerlingen)". Om de invloed van deze bepalingen te bestuderen, wordt een simulatie uitgevoerd waarbij deze twee bepalingen zijn vervangen door strengere bepalingen. Er wordt slechts onderscheid gemaakt tussen openbare scholen en algemeen bijzondere scholen. De volgende uitzonderingsbepalingen worden daartoe gedefinieerd voor scholen onder de gemeentennorm:

- een algemeen bijzondere school met minstens 23 leerlingen (resp. 50) wordt niet opgeheven indien er in een omgeving van 5 kilometer hemelsbreed (resp. 3) geen andere school aanwezig is;
- een openbare school met minstens 23 leerlingen (resp. 50) wordt niet opgeheven indien er in een omgeving van 5 (resp. 3) kilometer geen andere openbare school aanwezig is.

Dus: voor de openbare scholen blijven de uitzonderingsbepalingen ongewijzigd, voor de overige scholen worden de uitzonderingsbepalingen strenger: er mag geen enkele school in de omgeving zijn om ontheffing te verkrijgen. Opgemerkt wordt dat bij het verdelen van de leerlingen van een opgeheven school over scholen in de omgeving, wel rekening wordt gehouden met de richting van de school.

In tabel 3.1 staan de belangrijkste uitkomsten vermeld van de simulaties voor het schooljaar 1996/'97. De variant 'ongewijzigd scholenbestand houdt geen rekening met de T&B-regelingen, maar gaat uit van de actuele situatie. In de simulaties 'bij toepassing T&B-opheffingsnormen' wordt rekening gehouden met het stelsel van opheffingsnormen en uitzonderingsbepalingen.⁸ Twee varianten worden hier onderscheiden: de huidige regelgeving, waarbij de richting in de uitzonderingsbepalingen is opgenomen, en de richtingsvrije variant, met de vorenstaande strengere uitzonderingsbepalingen.

Evenals in de vorige rapportage is de uitgangssituatie ('ongewijzigd scholenbestand') geen prognose van het aantal leerlingen gehanteerd maar het huidige leerlingenaantal (schooljaar 1996/'97). Om de vergelijkbaarheid met de voorgaande rapportages te handhaven is ook hier uitgegaan van een leerlingenaantal per school, en zijn de bijbehorende personeelsformatie en groepen berekend, en lokalen in gebouwen toegewezen. Hierdoor kunnen een aantal grootheden afwijken van de overeenkomstige gegevens in tabel 2.1 en 2.2. Het resulterende bestand, het 'ongewijzigde scholenbestand' waarin de groepen opnieuw zijn verdeeld over de ter beschikking staande gebouwen, vormt het uitgangspunt voor beide simulaties.

Er worden geen schattingen gemaakt van de stichtingskosten. Deze kosten hangen nauw samen met verplichtingen die in het verleden zijn aangegaan. Een doelmatiger gebruik hoeft dan niet op korte termijn te leiden tot besparingen in de sfeer van de huisvesting. Merk op dat de gegevens gebaseerd zijn op de leerlingenaantallen voor het schooljaar 1996/'97 en gelden voor het bekostigingsjaar 1997/98.

Tabel 3.1 Scholen, leerlingen en inzet van middelen in 1996/97, huidige regelgeving en richtingsvrije variant^a

	bij ongewijzigd scholenbestand, leerlingen 1996 (A)	bij toepassing T&B- opheffingsnormen		verschillen tussen varianten	
		huidige regelgeving (B)	richtingsvrij (C)	huidig - ongewijzigd (B - A)	richtingsvrij - huidig (C - B)
leerlingen (x 1.000)	1.550	1.550	1.550	0	0
gemiddeld leerlinggewicht scholen	1,17 7.250	1,17 7.100	1,17 7.000	0 -150	0 -100
loonkosten (x mln. gld)	5.620	5.610	5.600	-10	-10
schoolgebonden materiële kosten (x mln. gld)	490	490	490	0	0
gebouwgebonden materiële kosten (x mln. gld) ^b	670	660	660	0	0
personeel (in voltijdbanen)	74.200	74.100	74.000	-180	-100
lokalen in gebruik	58.900	58.800	58.700	-130	-70
oppervlakte in gebruik (x 1.000 m ²)	9.050	9.000	8.960	- 50	- 30
leerlingen per groep	26	26	26	0	0
leerlinggewicht per groep	31	31	31	0	0

^a Getallen in meeste gevallen afgerond op tientallen.

^b Gebouwgebonden materiële kosten volgens de methode uit de rapportage 1993/94.

Zoals vermeld in tabel 2.1 bedraagt het aantal leerlingen in het schooljaar 1996/97 bijna 1,55 miljoen. Opgemerkt wordt dat de gebouwgebonden materiële kosten bij het ongewijzigde scholenbestand ongeveer 670 miljoen gulden zijn terwijl in de huidige situatie een bedrag van 630 miljoen gevonden wordt (tabel 2.2). Dit verschil van 40 miljoen gulden wordt veroorzaakt doordat in het ongewijzigde scholenbestand de groepen en lokalen opnieuw aan gebouwen zijn toegewezen. Evenals in de simulaties van de T&B-varianten wordt hierbij geen rekening gehouden met de overcapaciteit in gebouwen van naburige scholen, maar alleen met geheel leegstaande gebouwen. Daarnaast speelt ook de al eerder genoemde administratieve achterstand een rol, waardoor het aantal groepen en het aantal lokalen niet met elkaar overeenstemmen.⁹ Als gevolg hiervan valt ook het aantal leegstaande gebouwen in het ongewijzigde scholenbestand lager uit dan in tabel 2.2, en moet via nieuwbouw een aantal extra gebouwen verkregen worden (zie tabel 3.4). De materiële instandhouding van deze extra gebouwen kost rond de 35 miljoen gulden. Daarnaast weerspiegelt het ongewijzigde scholenbestand de situatie in het volgende schooljaar, waarbij de bestaande gebouwen een jaar ouder zijn en dus meer kosten met zich meebrengen (ongeveer 5 miljoen gulden). Zoals gezegd worden de besparingen van de T&B-operatie gebaseerd op het ongewijzigde scholenbestand (kolom A). Het kostenverschil met de huidige situatie blijft hierbij buiten beschouwing.

Simulatie van toepassing van de huidige T&B-normen (kolom B) leidt tot 7.100 scholen. Dat zijn er 150 minder dan in het actuele bestand (schooljaar 1996/97). Tevens leidt toepassing van de huidige T&B-normen ten opzichte van een ongewijzigd scholenbestand tot een besparing in de inzet van personeel van 180 voltijdbanen. Op basis van de huidige gemiddelde loonkosten komt dit overeen met een bedrag van 10 miljoen gulden. Het aantal lokalen in gebruik neemt af met 130, het vloeroppervlak hiervan met ongeveer 50.000 m² (0,5%). Besparingen in de materiële sfeer bedragen 6 miljoen gulden (niet zichtbaar in de tabel, zie tabel B.3.1), waarvan eenderde wordt gevonden in de schoolgebonden kosten en tweederde in de gebouwgebonden kosten. Door de T&B-operatie blijven het aantal leerlingen en het leerlinggewicht per groep vrijwel onveranderd.

Simulatie van toepassing van de richtingsvrije variant van de T&B-normen (kolom C), levert naast de

opheffingen volgens de huidige regelgeving nog eens 100 opheffingen extra. Ten opzichte van het ongewijzigde scholen bestand betekent dit 250 opheffingen. Daarmee zijn er boven de resultaten van de huidige T&B-variant nog eens 100 voltijdsbanen en 70 lokalen minder nodig. Dit levert een extra besparing van ruim 10 miljoen gulden, waarvan het grootste deel ontstaat door vermindering van de loonkosten. De groeps grootte, zowel gemeten in leerlingen als in leerlinggewicht per groep, is in beide T&B-varianten gelijk. Het vloeroppervlak neemt nog eens af met ongeveer 30.000 m².

Naast deze variant zijn er nog twee varianten gesimuleerd, waarbij de opheffingsnormen die betrekking hebben op de richting zijn aangepast. In de ene variant wordt alleen rekening gehouden met scholen van dezelfde richting en openbare scholen, in de andere variant wordt bij bijzondere scholen alleen rekening gehouden met alle andere bijzondere scholen, bij de openbare wordt alleen rekening gehouden met openbare scholen.¹⁰ De resultaten van de simulaties van deze varianten wijken nauwelijks af van de vorenstaande variant, en worden daarom hier niet verder besproken. Van belang is alleen op te merken dat, met name uit de resultaten van eerste variant en de hier wel gepresenteerde richtingsvrije variant, kan worden geconcludeerd dat over het algemeen in omgevingen waar meer dan één school aanwezig is, ook een openbare school aanwezig is.

Tabel 3.2 bevat een uitsplitsing van het aantal scholen naar denominatie in het jaar 1996/'97, zowel vóór als na toepassing van de T&B-varianten. Hierbij zijn de kleine denominaties samengenomen in de groep 'overig bijzonder'.

Tabel 3.2 Aantal scholen naar denominatie in 1996/'97, huidige regelgeving en richtingsvrije variant^a

	bij ongewijzigd scholenbestand, leerlingen 1996 (A)	bij toepassing T&B- opheffingsnormen		mutatie (in %)	
		huidige regelgeving (B)	richtingsvrij (C)	huidig - ongewijzigd (B - A)	richtingsvrij - huidig (C - B)
openbaar	2.450	2.390	2.390	-3	0
protestants-christelijk	1.940	1.910	1.880	-2	-1
rooms-katholiek	2.170	2.150	2.150	-1	0
overig bijzonder	680	660	580	-3	-12
totaal	7.250	7.100	7.000	-2	-1

^a Getallen in meeste afgerond op tientallen.

Uit tabel 3.2 blijkt dat bij de huidige T&B-regels het aantal op te heffen scholen redelijk gelijkmatig verdeeld is over de denominaties (kolom B-A). Het openbaar en overig bijzonder onderwijs verliezen ongeveer 3% van hun scholen. De prognose van het nog op te heffen aantal protestants christelijke en katholieke scholen vallen wat lager uit met respectievelijk 2% en 1%. De procentuele veranderingen zijn dus niet groot.

De richtingsvrije variant van de T&B-operatie (kolom C) een ander effect op de verdeling van scholen over denominaties. Zoals te verwachten hebben vooral de kleine denominaties, in de tabel samengenomen onder de noemer overig bijzonder onderwijs, te maken met opheffingen. Naast de 3% van de bijzondere scholen die volgens de huidige regelgeving moet worden opgeheven (kolom B-A), krijgt nog eens 12% te maken met opheffing in de richtingsvrije variant (kolom C-A). De ontheffing op grond van laatste school in een richting kwam in de huidige T&B-regelgeving voor deze kleine denominaties dus relatief vaak voor.

Tabel 3.3 geeft een indeling van de scholen naar de verschillende grootteklassen.

Tabel 3.3 Scholen naar schoolgrootte, 1996/97, huidige regelgeving en richtingsvrije variant^a

	bij ongewijzigd scholenbestand leerlingen 1996	bij toepassing T&B- opheffingsnormen	
	(A)	huidige regelgeving (B)	richtingsvrij (C)
0<= leerlingen < 50	270	230	230
50<= leerlingen < 75	430	390	370
75<= leerlingen <100	530	500	470
100<= leerlingen <150	1.080	1.030	980
150<= leerlingen <200	1.210	1.180	1.160
200<= leerlingen <250	1.340	1.320	1.310
250<= leerlingen <300	970	990	990
300<= leerlingen <350	590	610	620
350<= leerlingen <400	350	360	370
400<= leerlingen <450	210	220	230
450<= leerlingen <500	120	130	130
500<= leerlingen	150	150	160
totaal scholen	7.250	7.100	7.000
totaal leerlingen (x 1.000)	1.550	1.550	1.550
gemiddeld aantal leerlingen	210	220	220
minimum aantal leerlingen	0	20	20
maximum aantal leerlingen	910	910	910

^a Alle getallen afgerond op tientallen.

Uit vergelijking van de kolommen A en B in tabel 3.3 blijkt dat door toepassing van de huidige T&B-normen de gemiddelde schoolgrootte licht toeneemt. Tot aan de grootteklasse van scholen met tussen 150 en 250 leerlingen neemt het aantal scholen af. Het aantal grotere scholen neemt toe bij toepassing van de huidige T&B-normen. Dit schetst hetzelfde beeld als in de vorige rapportage. In de richtingsvrije T&B-variant wordt de verschuiving naar grotere scholen nog versterkt. Het gemiddelde aantal leerlingen per school wordt nog eens met 3 verhoogd (niet zichtbaar in de tabel).

Tabel 3.4 Scholen en gebouwen, 1996/97, huidige regelgeving en richtingsvrije variant^a

	bij ongewijzigd scholenbestand leerlingen 1996	bij toepassing T&B- opheffingsnormen	
	(A)	huidige regelgeving (B)	richtingsvrij (C)
leegstand			
gebouwen	110	170	190
lokalen in leegstaande gebouwen	470	670	760
lokalen in ingebruikzijnde gebouwen	8.840	8.700	8.590
ruimtegebrek			
scholen	1.620	1.700	1.760
lokalen	2.690	2.970	3.200
vereiste nieuwbouw			
scholen	1.370	1.300	1.240
lokalen	2.160	2.090	2.010
vereiste nieuwbouw naar omvang			
1 lokaal	920	860	830
2 lokalen	280	260	250
3 lokalen	80	80	80
4 lokalen	40	40	30
>4 lokalen	50	50	50

^a Alle getallen afgerond op tientallen.

Tabel 3.4 geeft een inzicht in de gevolgen van toepassing van de T&B-opheffingsnormen voor het gebouwenbestand in 1996/97, uitgaande van de situatie nadat de toewijzing van groepen aan de

lokalen opnieuw is berekend. Het gaat daarbij om leegstand, ruimtegebrek en vereiste nieuwbouw.

In het ongewijzigde scholenbestand, zo blijkt uit kolom A van tabel 3.4, hebben 1.620 scholen te kampen met ruimtegebrek (2.690 lokalen). In de huidige T&B-variant (kolom B) gaat het om 1.700 scholen (2.970 lokalen). Een deel van dit ruimtegebrek kan worden opgevangen door gebruik te maken van een deel van de leegstaande gebouwen. Het gaat hier zowel om de reeds bestaande leegstand als om de leegstand die bij de toepassing van de huidige T&B-opheffingsnormen door de opheffing van scholen ontstaat. De eis die hierbij wordt gesteld is dat een eventueel te gebruiken leegstaand gebouw binnen een afstand van 1,5 kilometer van het hoofdgebouw ligt. Een deel van de leegstand komt daarom niet in aanmerking. Bij een ongewijzigd scholenbestand zullen nog 110 gebouwen leeg staan (470 lokalen) en 8.840 lokalen in ingebruikzijdende gebouwen. Bij toepassing van de huidige T&B-opheffingsnormen zal een uiteindelijke leegstand van 170 gebouwen ontstaan (670 lokalen) en van 8.700 lokalen in ingebruikzijdende gebouwen. Ondanks het in gebruik nemen van de leegstaande gebouwen resteert volgens deze variant nog een behoefte aan ruimte, die door nieuwbouw moet worden gerealiseerd. Het gaat bij een ongewijzigd scholenbestand om 1.370 scholen (2.160 lokalen), bij toepassing van de huidige T&B-opheffingsnormen om 1.300 scholen (2.090 lokalen). In beide gevallen bestaat de nieuwbouw voornamelijk uit de toevoeging van één of twee lokalen. Uitbreiding met drie of meer lokalen is beide gevallen bij 170 scholen noodzakelijk. Door toepassing van de T&B-opheffingsnormen wordt de totale omvang van de vereiste nieuwbouw iets kleiner dan in het ongewijzigde scholenbestand.

In de richtingsvrije T&B-variant worden 100 scholen extra opgeheven waardoor de leegstand groter is dan in de variant met de huidige T&B-opheffingsnormen. Ook is het ruimtegebrek in de richtingsvrije variant groter dan in de huidige T&B-variant, zowel gemeten in scholen als in lokalen. Echter, dit ruimtegebrek kan voor een groot deel worden opgevangen in de huidige leegstand. De vereiste nieuwbouw is in deze variant daardoor kleiner dan in de huidige T&B-variant. Het gaat om een verschil van 60 scholen, en 80 lokalen. Ook hier is de vereiste nieuwbouw per school in de meeste gevallen minder dan drie lokalen.

Evenals in voorgaande rapportages werd gesignaleerd geeft tabel 3.4 aan dat, door de schaalvergroting, de overcapaciteit in huisvesting nogal fors blijft. Besparingen in de sfeer van huisvesting zijn vanwege het vaste-kostenkarakter op korte termijn echter niet te verwachten. Wel duidelijk is dat de leerlingen in de T&B-variant op een meer doelmatiger wijze worden opgevangen, dat wil zeggen dat er een geringere nieuwbouw noodzakelijk is.¹¹

Tabel 3.5 geeft inzicht de gevolgen van beide varianten van de T&B-operatie voor de bereikbaarheid. Dit levert een aanwijzing over het extra aantal leerlingen dat in aanmerking komt voor speciaal leerlingenvervoer. Deze tabel laat het geschatte aantal leerlingen zien dat na de opheffing van hun school een school gaat bezoeken die meer dan 4,5 kilometer (over de weg) van hun huidige school verwijderd is. Tevens wordt het geschatte aantal leerlingen, die meer dan 4,5 kilometer (afstand over de weg) van hun school wonen aangegeven.¹²

Tabel 3.5 Bereikbaarheid van scholen, 1996/97, huidige regelgeving en richtingsvrije variant^a

	huidige regelgeving	richtingsvrij
aantal leerlingen, waarvoor geldt dat oude en nieuwe school meer dan 4,5 kilometer van elkaar verwijderd zijn	250	300
toename aantal leerlingen, waarvoor geldt dat de woon-school-afstand groter is dan 4,5 kilometer	1.330	-600

^a Getallen afgerond op tientallen.

Volgens tabel 3.5 moeten bij invoering van de huidige T&B-opheffingsnormen 250 leerlingen naar een school, die meer dan 4,5 kilometer van de oude school verwijderd is. Voor 1.330 leerlingen meer dan in de actuele situatie wordt de woon-school afstand meer dan 4,5 kilometer. In vergelijking met

de vorige rapportage is de toename van het aantal leerlingen dat te maken krijgen met een slechtere bereikbaarheid iets afgenomen. Dit is het gevolg van de opheffingen die in het afgelopen jaar al plaatsgevonden hebben, zodat minder scholen onder de T&B-normen vallen, en opgeheven moeten worden. Het totaal van leerlingen met een woon-school-afstand groter dan 4,5 kilometer zal wel toegenomen zijn.

In de richtingsvrije variant is een geheel ander beeld te zien. Het aantal leerlingen waarvoor de oude en nieuwe school meer dan 4,5 km uit elkaar liggen is in die variant iets groter dan bij de huidige regelgeving. Het aantal leerlingen waarvoor de woon-school-afstand meer is dan 4,5 km neemt echter af ten opzichte van de huidige situatie. Dit is het gevolg van opheffing van scholen van een kleine denominatie, waarvoor een school van een andere denominatie in de buurt is. Leerlingen die eerst van verre kwamen om naar een bijzondere school te gaan, moeten door opheffing van die school een school van een andere denominatie kiezen, die in veel gevallen een stuk dichterbij zal liggen. Het is niet direct aan te geven welke gevolgen dit heeft voor het beroep op regelingen voor speciaal leerlingenvervoer. In *School en schaal* (Blank et al. 1990:59) wordt geschat dat voor de T&B-operatie ongeveer de helft van het aantal leerlingen dat verder dan 4 km van school woont, gebruikmaakt van het speciaal leerlingenvervoer. Uitgaande van een gemiddeld bedrag van 2.500 gulden per te vervoeren leerling zullen de totale kosten voor het leerlingenvervoer met 1,5 à 2 miljoen gulden toenemen door de huidige T&B-opheffingsnormen. In de richtingsvrije T&B-variant zou in het leerlingenvervoer juist een besparing van ongeveer 1 miljoen gulden optreden.¹³

Tabel 3.6 geeft een indruk van de invloed van de uitzonderingsbepalingen op het proces van schaalvergroting. Het is niet eenduidig vast te stellen op grond van welke uitzonderingsbepaling een school als hoofd- of nevenvestiging kan blijven voortbestaan. Een globale indicatie kan worden verkregen door voor iedere school onder de gemeentelijke opheffingsnorm vóór en na de opheffingen na te gaan aan welke van de criteria zij voldoet.

In de simulatie van de twee varianten in deze paragraaf zijn er twee verschillende stelsels van uitzonderingsbepalingen van kracht: die van de huidige regelgeving en die van de richtingsvrije T&B-variant. Voor zowel de situatie 'ongewijzigd scholenbestand' als voor de situatie 'na toepassing van de T&B-opheffingsnormen' wordt daarom voor beide stelsels weergegeven hoeveel scholen er voldoen aan deze uitzonderingsbepalingen. In beide gevallen zijn de gemeentenormen gelijk, en zijn ook de uitzonderingsbepalingen "gemiddelde schoolgrootte" en "laatste school in kern" in beide varianten hetzelfde.

Tabel 3.6 Toepassing van uitzonderingsbepalingen, 1996/97, huidige regelgeving en richtingsvrije variant^a

	bij ongewijzigd scholenbestand leerlingen 1996		na toepassing T&B- opheffingsnormen	
	huidige regelgeving	richtingsvrij	huidige regelgeving	richtingsvrij
	(A)	(B)	(C)	(D)
scholen onder gemeentelijke norm	820	820	650	540
scholen die mogen blijven voortbestaan op grond van				
gemiddelde schoolgrootte	510	510	520	510
laatste school richting 5 kilometer hemelsbreed	100	10	100	0
laatste school richting 3 kilometer hemelsbreed	160	40	160	30
laatste school binnen kern 2 kilometer hemelsbreed	90	90	90	90

^a Alle getallen afgerond op tientallen.

Op basis van het ongewijzigde scholenbestand blijken in het schooljaar 1996/97 820 scholen niet aan de gemeentelijke opheffingsnormen te voldoen. Het is direct duidelijk dat een deel hiervan niet wordt opgeheven, omdat voldaan wordt aan minstens één van de uitzonderingsbepalingen.

Zo blijken 510 'bedreigde scholen direct te voldoen aan de gemiddelde schoolgrootte bepaling. In de huidige T&B-variant zijn 100 scholen de laatste van een richting in een straal van 5 kilometer met minstens 23 leerlingen; 160 scholen zijn de laatste van een richting binnen 3 kilometer met minstens 50 leerlingen. Tot slot kunnen 90 scholen blijven bestaan doordat zij de laatste zijn binnen 2 kilometer (met minstens 23 leerlingen). Nota bene, in genoemde aantallen kan overlap voorkomen; een school kan aan meer dan één uitzonderingsbepaling voldoen.

Bij de richtingsvrije T&B-uitzonderingsbepalingen is het aantal scholen dat voldoet aan de aangepaste "laatste school in richting" criteria fors kleiner. Voor slechts 10 scholen geldt dat zij minstens 23 leerlingen hebben en dat er geen andere school (of voor openbare scholen geen andere openbare school) is in een omgeving van 5 km. Slechts 30 scholen voldoen aan de aangepaste "laatste school in een omgeving van 3 km" bepaling.

Twee effecten beïnvloeden de beslissing of een school tijdens het simulatieproces al dan niet wordt opgeheven. Ten eerste kunnen in eerste instantie 'bedreigde' scholen alsnog aan de gemeentelijke opheffingsnorm gaan voldoen door de instroom van leerlingen van opgeheven scholen. Dit blijkt voor 20 scholen het geval te zijn in de huidige T&B-variant en voor 31 scholen in de richtingsvrije T&B-variant.¹⁴ Ten tweede neemt de gemiddelde schoolgrootte per gezag toe door het opheffen van scholen, waardoor in de loop van het proces in toenemende mate een beroep gedaan kan worden op deze bepaling.

Na het proces van schaalvergroting volgens de huidige T&B-regelgeving voldoen nog altijd 650 scholen niet aan de gemeentelijke opheffingsnormen. Ook hier is de belangrijkste uitzonderingsbepaling de gemiddelde-schoolgrootte norm (520 scholen). Na simulatie van de opheffingen in de richtingsvrije T&B-variant resteren 540 scholen onder de opheffingsnorm. Ook hier is de belangrijkste uitzonderingsbepaling de gemiddelde-schoolgrootte norm uitzondering. Zoals verwacht spelen de "laatste school in richting" uitzonderingsbepalingen in de richtingsvrije variëte een veel kleinere rol dan in de huidige T&B-variant.

Tabel 3.7 geeft de marges weer ten opzichte van de gemeentelijke opheffingsnormen. De marge wordt hier gedefinieerd als het verschil tussen het aantal leerlingen van een school en de gemeentelijke opheffingsnorm (= leerlingoverschot).

Tabel 3.7 Leerlingoverschot ten opzichte van gemeentelijke opheffingsnorm, 1996/97, huidige regelgeving en richtingsvrije variant^a

leerlingoverschot	bij ongewijzigd scholenbestand leerlingen 1996 (A)	bij toepassing T&B- opheffingsnormen	
		huidige regelgeving (B)	richtingsvrij (C)
leerlingoverschot < 0	820	650	540
0% <= leerlingoverschot < 10%	290	280	280
10% <= leerlingoverschot < 20%	370	350	340
20% <= leerlingoverschot < 30%	380	370	360
30% <= leerlingoverschot < 40%	380	380	370
40% <= leerlingoverschot < 50%	420	410	410
50% <= leerlingoverschot < 60%	380	390	380
60% <= leerlingoverschot	4.210	4.270	4.320
totaal scholen	7.250	7.100	7.000

^a Getallen afgerond op tientallen.

Uit tabel 3.7 blijkt nogmaals dat het aantal scholen onder de gemeentelijke opheffingsnorm bij invoering van de huidige T&B-variant nog 650 bedraagt. Deze kunnen allen, zo bleek uit tabel 3.6, voortbestaan op grond van de uitzonderingsbepalingen. Het aantal scholen, dat qua leerlingaantal dicht tegen de gemeentelijke opheffingsnorm aanzit, is beperkt: 280 scholen hebben een leerlingoverschot van tussen de 0% en 10%. De meeste scholen bevinden zich ruimschoots boven de gemeentelijke opheffingsnorm. Maar liefst 4.270 scholen - dus meer dan de helft van de scholen -

hebben een leerlingoverschot van meer dan 60%. Ten opzichte van de vorige rapportage is dit beeld onveranderd.

Na invoering van de richtingsvrije T&B-variant resteren 540 scholen onder de gemeentenorm. Ook hier heeft het grootste deel van de overige scholen een fors leerlingoverschot.

Kort samengevat worden bij toepassing van de huidige T&B-regelingen 150 scholen opgeheven, wat een totale besparing van ongeveer 20 miljoen gulden oplevert. De besparingen zijn grotendeels terug te vinden in de afname van het personeel (met 180 ftes). Bij toepassing van de richtingsvrije T&B-regelingen worden 100 scholen extra opgeheven. Dit levert een extra besparing van ruim 10 miljoen gulden, met name door afname van de personeelskosten.

4 RESULTATEN VARIANTEN GEMEENTENORMEN

Deze paragraaf beschrijft de resultaten van de simulaties die betrekking hebben op verschillende gemeentenormen. Als uitgangspunt dient wederom de situatie in het schooljaar 1996/'97, zoals beschreven in paragraaf 2. In tegenstelling tot paragraaf 3, is hier in de berekeningen echter wél gebruikgemaakt van een prognose van het aantal leerlingen op teldatum 1-10-1997. Dit houdt in dat de resultaten de bekostiging voor het schooljaar 1998/'99 weergeven.

In de T&B-regelingen is de bepaling opgenomen dat iedere vijf jaar de leerlingnormen per gemeente moeten worden bijgesteld. (Zie bv. O&W, 1991:26) Dit gebeurt op basis van de zogenoemde leerlingdichtheid per gemeente. Op basis van de situatie op 1-1-1996 is er daartoe een nieuwe set gemeentenormen gemaakt. Voor sommige gemeenten zal de opheffingsnorm zijn gestegen, voor andere gemeenten juist gedaald.

In deze paragraaf wordt een indruk gegeven van de gevolgen van deze nieuwe normen in termen van kosten inzet van personeel en het scholenbestand. Twee simulatievarianten worden daartoe bestudeerd. De eerste variant hanteert de oude normen (op basis van 1-1-1991), zoals deze in de voorgaande jaren gold, en ook in paragraaf 3 van deze rapportage zijn gehanteerd in de 'huidige regelgeving' variant. Deze variant zal verder worden aangeduid met 'oude normenvariant'. De tweede variant, de 'nieuwe normenvariant' hanteert de gemeentenormen van 1-1-1996. Beide sets van gemeentelijke opheffingsnormen zijn geleverd door het ministerie van OCW. In beide varianten worden de T&B-uitzonderingsbepalingen gehanteerd die thans van kracht zijn. Deze zijn ook gehanteerd in de huidige -regelingen variant in de vorige paragraaf.

Tabel 4.1 Scholen, leerlingen en inzet van middelen in 1997/98, oude en nieuwe gemeentenormen^a

	bij ongewijzigd scholenbestand, leerlingen 1997	bij toepassing T&B- opheffingsnormen		verschillen tussen varianten	
		oude normen	nieuwe normen	oude normen - ongewijzigd	nieuwe normen/ oude normen (C - B)
leerlingen (x 1.000)	1.560	1.560	1.560	0	0
gemiddeld leerlinggewicht scholen	1,18	1,18	1,18	0	0
	7.250	7.130	7.110	-130	20
loonkosten (x mln. gld)	5.690	5.680	5.680	-10	0
schoolgebonden materiële kosten (x mln. gld)	490	490	490	0	0
gebouwbonden materiële kosten (x mln. gld) ^b	680	670	670	0	0
personeel (in voltijdbanen)	75.200	75.000	75.000	-140	-20
lokalen in gebruik	59.600	59.500	59.500	-120	-10
oppervlakte in gebruik (x 1.000 m ²)	9.120	9.070	9.060	-50	-10
leerlingen per groep	26	26	26	0	0
leerlinggewicht per groep	31	31	31	0	0

^a Getallen in meeste gevallen afgerond op tientallen.

^b Gebouwbonden materiële kosten volgens de methode uit de rapportage 1993/'94.

In tabel 4.1 staan de belangrijkste uitkomsten vermeld van de simulaties voor het schooljaar 1997/'98.

De variant 'ongewijzigd scholenbestand' in kolom A houdt geen rekening met de T&B-opheffingsregels, maar alleen met de prognose van het aantal leerlingen voor het schooljaar 1997/98. Bij toepassing van de T&B-opheffingsnormen in de 'oude normenvariant' wordt uitgaande van het ongewijzigde scholenbestand rekening gehouden met de oude gemeentelijke opheffingsnormen (1-1-1991) en met de T&B-uitzonderingsregels. In de nieuwe normenvariant worden de uitzonderingsregels gehandhaafd, maar worden de nieuwe gemeentenormen gehanteerd.¹⁵

Tabel 4.1 geeft aan dat er op basis van de prognose ruim 1,56 miljoen leerlingen zijn in het schooljaar 1997/98. Ten opzicht van de huidige situatie (schooljaar 1996/97) is dit een toename met bijna 20 duizend leerlingen. Het gemiddelde leerlinggewicht volgens de prognose heel licht dalen (zie tabel B4.1). Het aantal scholen in het 'ongewijzigd scholenbestand' is gelijk aan dat in de huidige situatie (7.250). Toepassing van de oude T&B-normen leidt tot een afname van 130 scholen. Dit gaat gepaard met een afname van het personeel met 140 fte's, en 120 groepen. De kostenbesparing is ongeveer 15 miljoen, waarvan het grootste deel (10 miljoen gulden) wordt gevormd door besparingen op loonkosten. Zowel het leerlingaantal als het leerlinggewicht per groep zullen volgens de prognose licht stijgen (niet zichtbaar in de tabel).

Toepassing van de nieuwe normen (1-1-1996), leid tot 20 extra opheffingen. Verder zijn er in die situatie nog eens 20 ftes en 10 lokalen minder benodigd dan in de T&B-situatie met de oude normen. De kostenbesparingen zijn klein (1 miljoen op de loonkosten, niet te zien in de tabel). Tot slot is er in de leerlinggewichten geen verschil waarneembaar. Het hanteren van de nieuwe normen heeft dus in totaal slechts kleine gevolgen. Voor individuele scholen kan de wijziging van de gemeente normen natuurlijk wel grote consequenties hebben.

In tabel 4.2 wordt een uitsplitsing gegeven van de scholen naar de verschillende denominaties. De kleine bijzondere scholen zijn samengevoegd onder de noemer 'overig bijzonder'. Wederom worden beide varianten naast elkaar gezet, en met elkaar vergeleken.

Tabel 4.2 Aantal scholen naar denominatie in 1997/98, oude en nieuwe gemeentenormen^a

	bij ongewijzigd scholenbestand, leerlingen 1997 (A)	bij toepassing T&B- opheffingsnormen		mutatie in %	
		oude normen (B)	nieuwe normen (C)	oude normen - ongewijzigd (B - A)	nieuwe normen - oude normen (C - B)
openbaar	2.450	2.400	2.390	-2	-1
protestants-christelijk	1.940	1.920	1.910	-1	-1
rooms-katholiek	2.170	2.160	2.150	-1	0
overig bijzonder	680	660	660	-3	0
totaal	7.250	7.130	7.110	-2	0

^a Getallen in meeste gevallen afgerond op tientallen.

Tabel 4.2 geeft aan dat bij toepassing van de oude T&B-normen van alle denominaties 1% tot 3% van de scholen wordt opgeheven. Daarbij verliest het bijzonder onderwijs relatief het meest, gevolgd door het openbare onderwijs. In de situatie met de nieuwe normen krijgen het openbaar onderwijs en het protestants christelijk onderwijs te maken met extra opheffingen. De verschillen in mutatie tussen de denominaties worden daarmee kleiner.

Tabel 4.3 geeft een indeling van het scholenbestand naar grootteklasse, vóór en na toepassing van de twee T&B-varianten in deze paragraaf.

Tabel 4.3 Scholen naar schoolgrootte, 1997/98, oude en nieuwe gemeentenormen^a

	bij ongewijzigd scholenbestand leerlingen 1997 (A)	bij toepassing T&B- opheffingsnormen	
		oude normen (B)	nieuwe normen (C)
0<= leerlingen < 50	270	230	230
50<= leerlingen < 75	430	400	390
75<= leerlingen <100	520	490	490
100<= leerlingen <150	1.070	1.030	1.020
150<= leerlingen <200	1.200	1.170	1.170
200<= leerlingen <250	1.300	1.280	1.280
250<= leerlingen <300	1.000	1.010	1.010
300<= leerlingen <350	610	620	620
350<= leerlingen <400	360	360	360
400<= leerlingen <450	220	220	230
450<= leerlingen <500	140	140	140
500<= leerlingen	160	170	170
totaal scholen	7.250	7.130	7.110
totaal leerlingen (x 1.000)	1.560	1.560	1.560
gemiddeld aantal leerlingen	220	220	220
minimum aantal leerlingen	0	20	20
maximum aantal leerlingen	930	930	930

^a Alle getallen afgerond op tientallen.

Tabel 4.3 laat zien dat de verdeling van scholen naar schoolgrootte nauwelijks verschilt tussen de beide T&B-varianten. Er worden dan ook slechts 23 scholen meer opgeheven in de 'nieuwe normenvariant' dan in de 'oude normenvariant'. Ten opzichte van het 'ongewijzigde scholenbestand' neemt het aantal scholen met minder dan 250 leerlingen af door toepassing van T&B, terwijl het aantal; grotere scholen toeneemt. De gemiddelde schoolgrootte neemt bij toepassing van beide T&B-varianten licht toe (niet zichtbaar in de tabel).

Tabel 4.4 Scholen en gebouwen, 1997/98, oude en nieuwe gemeentenormen^a

	bij ongewijzigd scholenbestand leerlingen 1997 (A)	bij toepassing T&B- opheffingsnormen	
		oude normen (B)	nieuwe normen (C)
leegstand			
gebouwen	110	150	160
lokalen in leegstaande gebouwen	420	610	650
lokalen in ingebruikzijnde gebouwen	8.500	8.350	8.310
ruimtegebrek			
scholen	1.760	1.830	1.840
lokalen	3.060	3.310	3.330
vereiste nieuwbouw			
scholen	1.500	1.430	1.430
lokalen	2.490	2.420	2.410
vereiste nieuwbouw naar omvang			
1 lokaal	960	910	900
2 lokalen	320	300	300
3 lokalen	120	120	120
4 lokalen	40	40	40
>4 lokalen	60	60	60

^a Alle getallen afgerond op tientallen.

Tabel 4.4 geeft inzicht in de gevolgen van de T&B-operatie voor het gebouwenbestand. Hierbij wordt uitgegaan van het 'ongewijzigde scholenbestand' waarin de lokalen en gebouwen opnieuw aan de scholen zijn toegedeeld, om de leerlingengroei van de prognose te kunnen opvangen.

Tabel 4.4 geeft aan dat, door het opnieuw toewijzen van gebouwen en lokalen aan de scholen, in het 'ongewijzigde scholenbestand' (kolom A) 1.760 scholen te maken hebben met ruimtegebrek (3.060 lokalen). Hiervan dient ongeveer viervijfde van te worden verkregen door middel van nieuwbouw (2.490 lokalen); slechts 570 lokalen kunnen in de leegstand worden gevonden. In de meeste gevallen houdt dit in dat er minder dan 3 lokalen per school moeten worden bijgebouwd. Na toepassing van de 'oude normen' T&B-variant neemt het aantal scholen met ruimtegebrek toe met ongeveer 60 scholen en 250 lokalen. In deze situatie kan echter een groter deel worden opgevangen in de leegstand (ongeveer 27% van het ruimtegebrek) en de vereiste nieuwbouw neemt af met 70 lokalen (tot 2.420). In de 'nieuwe normen' T&B-variant wordt dit beeld nog versterkt. Het ruimtegebrek neemt toe, zowel gemeten in scholen als in lokalen; de vereiste nieuwbouw neemt af. Evenals gemeld in paragraaf 3 en in de eerdere rapportages geven deze resultaten aan dat het opheffingsproces leidt tot een meer doelmatig gebruik van de bouwcapaciteit van de scholen, zodat de nieuwbouw beperkt kan blijven. De overcapaciteit in de huisvesting blijft echter aanzienlijk. In beide T&B-varianten blijft een leegstand van ongeveer 9 duizend lokalen bestaan (in leegstaande én in ingebruikzijnde gebouwen).

Tabel 4.5 geeft inzicht in de gevolgen van de invoering van de T&B-operatie voor de bereikbaarheid van de scholen. De tabel geeft en schatting van het aantal leerlingen dat na opheffing van hun school een school gaat bezoeken die meer dan 4,5 kilometer (over de weg) verwijderd is van de oude school. Tevens wordt een schatting gegeven van het extra aantal leerlingen dat meer dan 4,5 kilometer (over de weg) van de nieuwe school woont. Dit geeft aan hoeveel extra leerlingen er een beroep zal gaan doen op het speciaal leerlingenvervoer.

Tabel 4.5 Bereikbaarheid van scholen, 1997/98, oude en nieuwe gemeentenormen^a

	oude normen	nieuwe normen
aantal leerlingen, waarvoor geldt dat oude en nieuwe school meer dan 4,5 kilometer van elkaar verwijderd zijn	80	250
toename aantal leerlingen, waarvoor geldt dat de woon-school-afstand groter is dan 4,5 kilometer	1.220	1.300

^a Getallen afgerond op tientallen.

Tabel 4.5 geeft aan dat hantering van de oude gemeentenormen ('oude normen'-variant) 80 leerlingen een school gaan bezoeken die meer dan 4,5 kilometer van hun oude school verwijderd is. Daarnaast zullen door de opheffingen 1.220 leerlingen extra meer dan 4,5 kilometer moeten reizen naar hun school. Dan kan de toename van de kosten voor het speciaal leerlingen vervoer worden geschat op 1 á 2 miljoen gulden. In de 'nieuwe normen'-variant ligt het aantal leerlingen die met langere reisafstanden te maken krijgt iets hoger, evenals de bijbehorende kosten.¹⁶

Tabel 4.6 geeft een indruk van het belang van de uitzonderingsbepalingen in het T&B-proces. Zoals in paragraaf 3 gesteld is het niet eenduidig vast te stellen op grond van welke bepaling een school onder de gemeentelijke opheffingsnorm niet opgeheven wordt. Als indicatie van het belang van de verschillende criteria wordt per criterium aangegeven hoeveel scholen eraan voldoen. In de tabel is aangegeven hoeveel scholen zich onder de gemeentelijke opheffingsnorm bevinden in de uitgangssituatie, en in de situatie na de opheffingen volgens de T&B-regelingen. Dit wordt gedaan voor zowel de oude als voor de nieuwe gemeentenormen. Merk op dat in dit geval ook voor de uitgangssituatie ('ongewijzigd scholenbestand') de twee varianten verschillende uitkomsten geven. Nota bene, ook hier kan sprake zijn van overlap van de uitzonderingsbepalingen: een school kan tegelijkertijd aan meerdere bepalingen voldoen.

Tabel 4.6 Toepassing van uitzonderingsbepalingen, 1997/98, oude en nieuwe gemeentenormen^a

	bij ongewijzigd scholenbestand leerlingen 1997		na toepassing T&B- opheffingsnormen	
	oude normen (A)	nieuwe normen (B)	oude normen (C)	nieuwe normen (D)
scholen onder gemeentelijke norm	740	790	600	630
scholen die mogen blijven voortbestaan op grond van				
gemiddelde schoolgrootte	460	490	480	500
laatste school richting 5 kilometer hemelsbreed	90	90	90	90
laatste school richting 3 kilometer hemelsbreed	140	150	150	150
laatste school binnen kern 2 kilometer hemelsbreed	80	90	80	90

^a Getallen afgerond op tientallen.

Tabel 4.6 laat zien dat in de uitgangssituatie zich 740 scholen onder de oude gemeentelijke opheffingsnormen bevinden (kolom A). Hiervan kan een groot deel blijven bestaan vanwege de gemiddelde-schoolgrootte norm (460 scholen). Daarnaast voldoen 90 (respectievelijk 140) van de bedreigde scholen aan de aan de bepaling laatste school in richting 5 km met minstens 23 leerlingen, (resp. 3 km, minstens 50 leerlingen). Tot slot voldoen 80 scholen aan de laatste school binnen kernbepaling. Na opheffing volgens deze oude normen (140 scholen) is nog steeds de gemiddelde-schoolgrootte norm de belangrijkste uitzonderingsbepaling (kolom C).

Wanneer de nieuwe gemeentenormen worden gehanteerd bevinden 790 scholen zich onder de opheffingsnorm, 50 meer dan bij de oude normen. Het aantal bedreigde scholen dat direct aan een van de uitzonderingsbepalingen voldoet neemt iets toe, met name de "gemiddelde-schoolgrootte" en de "laatste school in richting 3 km" bepalingen (kolom B). Ná het opheffingsproces blijken zich nog 630 scholen onder de gemeentenorm te bevinden. Met name het aantal maal dat aan de gemiddelde schoolgrootte norm wordt voldaan is hoger dan bij de opheffingen volgens de oude normen. Dit leidt er uiteindelijk toe dat er slechts 10 van de extra 50 bedreigde scholen hoeven te worden opgeheven. Op dezelfde manier als in paragraaf 3 kan worden berekend dat in de 'oude normen'-variant 16 bedreigde scholen kunnen blijven bestaan door instroom van leerlingen van opgeheven scholen. in de 'nieuwe normen'-variant geldt dit voor 19 scholen.

Tabel 4.7 geeft aan wat de marges zijn van het leerlingenaantal ten opzichte van de gemeentelijke opheffingsnormen. Deze marge, het leerlingenverschot, wordt weer gedefinieerd als het verschil tussen de gemeentelijke opheffingsnorm en het feitelijke aantal leerlingen per school. Ook hier geldt dat zowel in het 'ongewijzigde scholenbestand' als in de T&B-varianten twee verschillende uitkomsten verwacht kunnen worden.

Tabel 4.7 Leerlingoverschot ten opzichte van gemeentelijke opheffingsnorm, 1997/98, oude en nieuwe gemeentenormen^a

leerlingoverschot	bij ongewijzigd scholenbestand leerlingen 1997		bij toepassing T&B-opheffingsnormen	
	oude normen (A)	nieuwe normen (B)	oude normen (C)	nieuwe normen (D)
leerlingoverschot < 0	740	790	600	630
0% <= leerlingoverschot < 10%	260	280	250	270
10% <= leerlingoverschot < 20%	330	340	320	320
20% <= leerlingoverschot < 30%	380	400	370	380
30% <= leerlingoverschot < 40%	360	370	360	360
40% <= leerlingoverschot < 50%	390	400	380	400
50% <= leerlingoverschot < 60%	400	400	400	400
60% <= leerlingoverschot	4.390	4.280	4.450	4.340
totaal scholen	7.250	7.250	7.130	7.110

^a Getallen afgerond op tientallen.

Evenals in tabel 4.6 blijkt hier weer dat in het 'ongewijzigde scholenbestand' 740 scholen bedreigd zijn bij hantering van de oude normen. Het overgrote deel van de scholen heeft een ruim leerlingoverschot. Slechts 260 scholen heeft een leerlingoverschot van minder dan 10%. Wanneer het leerlingoverschot bepaald wordt nadat de oude T&B-opheffingsregels zijn doorgevoerd resteren 600 scholen onder de gemeentenorm, en neemt het aantal scholen met een leerlingoverschot van meer dan 50% wat toe.

In 'nieuwe normen'-variant zijn er 790 scholen met een negatief leerling overschot (bedreigde scholen). Het aantal scholen met een overschot van meer dan 60% is kleiner dan bij de oude normen; het aantal scholen in de overige categorieën is juist groter. Hieruit kan geconcludeerd worden dat over het algemeen de gemeentenormen iets strenger (lager) zijn geworden in de nieuwe situatie (1-1-1996). Na het opheffingsproces is het aantal scholen met een ruim leerlingoverschot (meer dan 60%) weer toegenomen ten opzichte van de Ausgangssituatie, maar lager dan na toepassing van de 'oude normen'-T&B-regelingen.

De belangrijkste resultaten uit deze paragraaf kunnen als volgt worden samengevat. Het toepassen van de T&B-regelingen met de oude normen op de prognose voor het schooljaar 1997/'98 zal leiden tot opheffing van 130 scholen. Hierdoor zijn ongeveer 140 ftes en 120 lokalen minder noodzakelijk., met een besparingen van ongeveer 15 miljoen gulden. Toepassing van de nieuwe gemeentenormen leidt tot 10 opheffingen extra, wat een vermindering van het personeel met 20 ftes en een vermindering van het aantal lokalen in gebruik met 10 betekent. De besparingen bedragen ongeveer 1 miljoen gulden.

5 SLOTBESCHOUWINGEN

In deze notitie werden in het kort de gevolgen weergegeven van de schaalvergrotingsoperatie Toerusting en Bereikbaarheid. De einddatum van de T&B-operatie is inmiddels bereikt en de eindsituatie is bekend. Daarom betreffen berekeningen niet alleen de uiteindelijke gevolgen van T&B, maar ook de gevolgen van aanpassingen in de regelgeving. Ten eerste zijn de gevolgen bestudeerd van het verwijderen van de bepalingen in de T&B-regelingen die betrekking hebben op de richting (denominatie). Daartoe is naast de huidige regelgeving een 'richtingsvrije' T&B-variant geconstrueerd, waarin alleen het onderscheid tussen openbare en algemeen bijzondere scholen een rol speelt. Ten tweede is bestudeerd wat de gevolgen zijn van de bijstelling van de opheffingsnormen per gemeente. Ten tweede is bestudeerd wat de gevolgen zijn van de bijstelling van de opheffingsnormen per gemeente die iedere vijf jaar dient plaats te vinden. De berekeningen zijn gemaakt op basis van de leerlingaantallen in het schooljaar 1996/'97. Voor de varianten met betrekking tot de gemeentelijke opheffingsnormen is ook gebruikgemaakt van een prognose van het aantal leerlingen in het schooljaar 1997/'98.

Ten opzichte van het schooljaar 1991/'92 is het aantal scholen in 1996/'97 afgenomen met 1.140 scholen. Hiermee is de verwachting van de T&B-operatie, een vermindering van het aantal scholen met 1.360 (zie O&W 1991: 35) voor een groot deel verwezenlijkt. Wellicht is er meer gebruikgemaakt is van de mogelijkheid tot samenwerking tussen scholen dan vooraf was voorzien, wat het verschil tussen het verwachtte aantal opheffingen en de realisatie kan verklaren. Volgens de berekeningen voldoet nog 0,2% van de scholen niet aan de T&B-opheffingsnormen, in tegenstelling tot 3,5% in het vorige schooljaar. Door de gerealiseerde schaalvergroting zijn de nog te verwachten T&B-besparingen in de loop der tijd natuurlijk afgenomen. Het aantal leerlingen en daarmee de inzet van personeel groeide in deze periode in beperkte mate.

Uitgaande van de actuele situatie in het schooljaar 1996/'97 zijn toepassing van de huidige regelgeving, en van de richtingsvrije T&B-variant gesimuleerd. Door invoering van de huidige T&B-opheffingsnormen zijn er ten opzichte van het ongewijzigde scholenbestand 180 voltijdbanen minder nodig. Dit betekent bij de huidige loonkosten per voltijd baan een besparing van 10 miljoen gulden. In de sfeer van materiaal ontstaat nog eens een besparing van 10 miljoen gulden. Deze besparingen ontstaan door de opheffing van 150 scholen.

Toepassing van de 'richtingsvrije' T&B-variant leidt tot 250 opheffingen, 100 meer dan bij toepassing van de huidige T&B-regelgeving. De extra besparingen bedragen in termen van personeel en lokalen 100 ftes en 70 lokalen. In termen van kosten levert het verwijderen van de richting uit de T&B-regelingen een extra besparing van ongeveer 12 miljoen gulden. Hierbij wordt opgemerkt dat de verschillende richtingsvrije varianten, waarbij de uitzonderingsbepalingen die betrekking hebben op de richting van de scholen iets strenger of minder streng worden gedefinieerd, alle hetzelfde resultaat leveren in termen van aantal scholen en besparingen op personeel en materiele kosten. Voor individuele scholen kunnen de verschillende varianten natuurlijk wel verschillende gevolgen hebben.

Uitgaande van een prognose van het aantal leerlingen in het schooljaar 1997/'98 zijn toepassing van de T&B-regelgeving bij de oude gemeentelijke opheffingsnormen (gebaseerd op 1-1-1991) en bij de nieuwe gemeentelijke opheffingsnormen (gebaseerd op 1-1-1996) gesimuleerd.. Het toepassen van de T&B-regelingen met de oude normen op de prognose voor het schooljaar 1997/'98 zal leiden tot opheffing van 130 scholen. Hierdoor zijn ongeveer 140 fte's en 120 lokalen minder noodzakelijk., met een besparingen van ongeveer 15 miljoen gulden. Toepassing van de nieuwe gemeentenenormen leidt tot 10 opheffingen extra, wat een vermindering van het personeel met 20 fte's en een vermindering van het aantal lokalen in gebruik met 10 betekent. De besparingen bedragen ongeveer 1 miljoen gulden.

Bij vorenstaande resultaten dient in gedachte te worden gehouden dat in de berekeningen geen rekening kon worden gehouden met de gevolgen van het beroep dat wordt gedaan op de splitsingsmogelijkheid en het creëren van samenwerkingsverbanden. Alleen met bestaande samenwerkingsverbanden is rekening gehouden. Tevens wordt geen rekening gehouden met het feit dat nieuwe scholen de eerste 8 jaar nog niet aan de T&B-normen hoeven te voldoen. Daarnaast wordt er in het simulatiemodel vanuit gegaan dat de leerlingen van opgeheven scholen over andere scholen worden verspreid. De besparingen kunnen daarom nog wel lager zijn.

Ook met de invoering het schoolprofielbudget is geen rekening gehouden. Dit heeft echter geen gevolgen voor de omvang van de besparingen.

Samengevat levert de simulatie van de vier varianten van de T&B-operatie de volgende resultaten:

Tabel 5.1 Samenvatting simulatie T&B-varianten^a

	uitgangspunt: leerlingen schooljaar 1996/97		uitgangspunt: prognose leerlingen schooljaar 1997/98	
	huidige T&B- regelingen	richtingsvrije variant	oude normen	nieuwe normen
	aantal leerlingen	1.550	1.550	1.560
afname aantal scholen	150	250	130	140
afname personeel	180	280	140	160
afname loonkosten	10	20	10	10
afname overige kosten	10	10	10	10

^a Alle getallen afgerond op tientallen

De vorenstaande resultaten geven aan dat uitvoering van de T&B-regels in de huidige situatie niet veel besparingen meer kan opleveren. Wanneer echter het totale traject van invoering wordt bekeken, uitgaande van het schooljaar 1991/'92, leveren de opheffingen (1.140) natuurlijk wel significante besparingen.

Noten

- 1 Zie: U-SCP-92.0478.1 en CFI/F/PO-92100575.
- 2 Vanaf 1-8-1994 geschiedt de registratie alleen volgens de nieuwe indeling in achterstandscategorieën. Hierdoor is een directe vergelijking alleen met de rapportage uit 1995 mogelijk. Merk op dat alleen de nieuwe instroom van leerlingen volgens de nieuwe indeling wordt geregistreerd.
- 3 Vanaf schooljaar 1991/92 zijn de januaritellingen vervangen door oktobertellingen. Bij de bekostiging en bij de toepassing van de opheffingsnormen wordt (fictief) uitgegaan van de januaritellingen. De oktobertellingen zijn daartoe opgehoogd met 3%. Deze 3% betekent in termen van de inzet van personeel een groei van 2,7%, in termen van totale kosten een groei van 2,4%.
- 4 De vergelijking van bestanden levert 148 opheffingen, in plaats van de door OCW opgegeven 138. Dit verschil van kan veroorzaakt zijn doordat scholen die door fusie ontstaan een nieuw schoolnummer hebben gekregen. In dat geval is het aantal nieuwe nummers groter dan het feitelijke aantal stichtingen en het aantal verdwenen schoolnummers kleiner dan het feitelijke aantal opheffingen. Door soortgelijke administratieve problemen komen ook in de cumulatieve gegevens enige inconsistenties voor, met name bij vergelijking met de vorige rapportages (Blank en Niggebrugge (1993), Blank et al. (1994), Eggink en Niggebrugge (1995) en Eggink en Niggebrugge (1996)).
- 5 In de berekeningen is geen rekening gehouden met het zogenoemde schoolprofielbudget. Wanneer hiermee wel rekening gehouden wordt, zal het personeel met ongeveer 2.700 ftes toenemen een toename van ca 3,6%. Dit levert ca. 200 miljoen aan loonkosten (ca. 2,7% van de totale kosten). In de situaties na simulatie van de verschillende T&B-varianten ligt het extra bedrag dat met het schoolprofielbudget gemoeid is ook op circa 200 miljoen gulden. Hieraan wordt verder geen aandacht geschonken.
- 6 De prijzen voor de gebouwgebonden materiële kosten voor het actuele schooljaar (1996/'97) worden gebaseerd op de kosten voor het kalenderjaar 1996. De leeftijd van de gebouwen, die hierbij een rol speelt wordt bepaald op het tijdstip dat het schooljaar begint. Dit laatste geldt ook voor de kosten in het referentiejaar 1991/'92. Merk op dat de berekende gebouwgebonden materiële kosten voor 1991/92 enigszins lager zijn dan in de vorige rapportage. Dit is het gevolg van de geschatte waardering van gebouwen van verschillende leeftijden die in 1996 anders uitvalt dan in 1995. De verschillen zijn echter klein (minder dan 0,5%).
- 7 Deze tabel is vergelijkbaar met tabel 9 uit de voorgaande rapportages.
- 8 Geen rekening wordt gehouden met de uitzonderingen die kunnen ontstaan door de mogelijkheid van splitsing van gemeenten. Ook de mogelijkheid tot het aangaan van samenwerkingsverbanden tussen schoolbesturen is buiten beschouwing gelaten, voorzover zulke samenwerkingsverbanden nog niet gerealiseerd zijn.
- 9 Een aanwijzing in deze richting is het feit dat het aantal groepen dat in de OCW-bestand is opgegeven in een aantal gevallen groter is dan het aantal lokalen dat voor die school wordt aangegeven. Daarnaast doet de ophogingsfactor van 3% ter verkrijging van een januaritelling van leerlingen een extra aanslag op de beschikbare ruimte.
- 10 De uitzonderingsbepalingen in deze twee extra varianten zijn als volgt gedefinieerd:
Variant 1: een school met minstens 23 leerlingen (resp. 50) wordt niet opgeheven indien er in een omgeving van 5 kilometer hemelsbreed (resp. 3) noch een andere school van dezelfde richting noch een openbare school aanwezig is.
Variant 2: een algemeen bijzondere school (resp. openbare school) met minstens 23 leerlingen (resp. 50) wordt niet opgeheven indien er in een omgeving van 5 kilometer hemelsbreed (resp. 3) geen andere algemeen bijzondere school (resp. openbare school) aanwezig is.
- 11 Een globale berekening leert dat in de sfeer van de stichtingskosten een besparing optreedt van ongeveer 5 miljoen gulden bij uitvoering van de huidige T&B-opheffingsnormen, en ongeveer 8 miljoen gulden bij uitvoering van de richtingsvrije T&B variant.
- 12 In de regelingen voor leerlingenvervoer wordt meestal een afstand van 4 kilometer gehanteerd om in aanmerking te komen voor leerlingenvervoer. Om praktische redenen wordt hier 4,5 kilometer gehanteerd. In T&B wordt bij de uitzonderingsbepalingen onder meer het afstandscriterium van 3 kilometer hemelsbreed gehanteerd. Dit komt bij een bochtenfactor van 1,5 overeen met een afstand van 4,5 kilometer over de weg.
- 13 Op basis van een berekening van Vermeulen et al. (1994:60) bedroegen de gemiddelde kosten per leerling in 1992 ongeveer 2.500 gulden. De berekening van Van Ojen et al. (1990:70) leverde een bedrag van 2.100 voor 1989. Deze gemiddelde kosten zijn aangehouden in de vorige rapportages. In de huidige rapportage zouden de extra kosten respectievelijk besparingen voor het leerlingenvervoer daarmee iets lager uitvallen.
- 14 Immers in de huidige T&B-variant geldt: in eerste instantie zijn er 822 bedreigde scholen (tabel B3.6, kolom A). Hiervan worden er 149 daadwerkelijk opgeheven (tabel B3.1, kolom B). Er resteren dan nog 673 scholen. Hiervan voldoen na toepassing van de T&B-opheffingsnormen 653 scholen aan één of andere uitzonderingsbepaling (tabel B3.1, kolom C). De overige 20 scholen voldoen door de instroom van leerlingen van opgeheven scholen blijkbaar wel aan de opheffingsnorm. Voor de richtingsvrije variant wordt een soortgelijke berekening gemaakt.
- 15 Evenals in de vorige paragraaf, wordt geen rekening gehouden met de mogelijkheid tot aangaan van samenwerkingsverbanden, en worden er geen schattingen gemaakt van de stichtingskosten.
- 16 Er wordt, evenals in de vorige paragraaf, vanuit gegaan dat de helft van deze leerlingen gebruik zal maken van het speciaal leerlingenvervoer, en de kosten per leerling een gemiddeld 2.500 gulden bedragen (zie ook noot 12).

LITERATUUR

Blank (1993)

J.L.T. Blank. Kosten van kennis: een empirisch onderzoek naar de produktiestructuur van het basisonderwijs in Nederland. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1993 (Sociale en culturele studies 17).

Blank et al. (1990)

J.L.T. Blank, S. Boef-van der Meulen, H.M. Bronneman-Helmers, L.J. Herweijer, B. Kuhry en R.A.H. Schreurs. School en schaal. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1990 (Cahier 81).

Blank en Niggebrugge (1993)

J.L.T. Blank en F.D.E. Niggebrugge. Gevolgen van schaalvergroting in het basisonderwijs (schooljaar 1992/'93). Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1993.

Blank et al. (1994)

J.L.T. Blank, E. Eggink en F.D.E. Niggebrugge. Gevolgen van schaalvergroting in het basisonderwijs (schooljaar 1993/'94). Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1994.

Eggink en Niggebrugge (1995)

E. Eggink en F.D.E. Niggebrugge. Gevolgen van schaalvergroting in het basisonderwijs (schooljaar 1994/'95). Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1995.

Eggink en Niggebrugge (1996)

E. Eggink en F.D.E. Niggebrugge. Gevolgen van schaalvergroting in het basisonderwijs (schooljaar 1995/'96). Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1996.

Van Ojen et al. (1990)

Q.H.J.M. van Ojen, M. Vermeulen, P.N. Karstanje, en A.M.L. van Wieringen. Gemeentelijk beleid voor het leerlingenvervoer. Amsterdam: Stichting Centrum voor Onderwijsonderzoek, 1990.

O&W (1991)

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. 3 x Akkoord. Den Haag: SDU, 1991.

Vermeulen et al. (1994)

M. Vermeulen, H. Lington en T.T.D. Peetsma. Gemeentelijk beleid voor het leerlingenvervoer: eindevaluatie. De Lier: ABC, 1994.

BIJLAGE A BASISGEGEVENS PERSONEELSKOSTEN

Bij het vergelijken van de opeenvolgende rapportages moet rekening gehouden worden met de verschillen in personeelskosten tussen de verschillende jaren. In tabel A.1 zijn daarom de gegevens vermeld die de basis vormen voor de berekening van de kosten voor personeel in de afgelopen rapportages. Het gaat daarbij om de loonkosten per fte, de opslagpercentages voor arbeidsduurverkorting en ziekteverzuim en de frictieopslag.

De opslag voor arbeidsduurverkorting en ziekteverzuim wordt in de personeelssterkte verrekend door een proportionele verhoging met de genoemde percentages. Tevens is voor iedere school de frictieopslag aan de berekende personeelsformatie toegevoegd.

Tabel A.1 Basisgegevens personeelskosten, 1992/93 t/m 1996/97

	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97
loonkosten per fte (in gld.) ^a					75.717
% arbeidsduurverkorting	2,6	4,2	5,26	5,26	5,26
% ziekteverzuim	6,0	5,4	5,6	5,11	5,28
frictieopslag (in fte)	$\frac{12}{179}$	$\frac{12}{179}$	$\frac{12}{179}$	$\frac{12}{179}$	$\frac{12}{179}$

^a Gemiddelde loonkosten per fte exclusief frictieopslag voor het totale basisonderwijs in het kalenderjaar van aanvang schooljaar

Uit tabel A.1 volgt dat de gemiddelde loonkosten voor het totale basisonderwijs sinds het schooljaar 1992/93 met ongeveer 12% zijn toegenomen tot ruim 75.700 gulden per jaar.

Daarnaast is het opslagpercentage voor vervanging van arbeidsduurverkorting verdubbeld (van 2,6% naar bijna 5,3%). Het vervangingspercentage voor ziekteverzuim is gedaald van 6% in 1992/93 tot 5,11% in 1995/96, en daarna weer licht toegenomen (tot 5,28%). Samengevat zijn de gemiddelde personeelskosten (per fte), inclusief de opslag voor arbeidsduurverkorting en ziekteverzuim over de laatste vijf schooljaren jaarlijks gestegen met ongeveer 7,5%.

De frictieopslag is voor de vijf schooljaren gelijk aan 12 formatie-reken-eenheden (fre's), oftewel 12/179 fte's per school.

Door vorenstaande veranderingen en door de wijzigingen in de berekening van de personeelsformatie, ontstaat het verschil tussen de berekende loonkosten voor 1991/92 bij de verschillende rapportages.

BIJLAGE B TABELLEN ZONDER AFRONDINGEN

Situatie schooljaar 1996/'97

Tabel B2.1 Leerlingen en scholen in schooljaar 1991/'92 en 1995/'96^{a,b}

	1991/'92	1995/'96
leerlingen (x 1.000)	1.446	1.545
gemiddeld leerlinggewicht	1,187	1,173
scholen	8.390	7.250
opheffingen per 1-1 ^c	73	138
nieuwe schoolnummers per 1-1	0	19
verdwenen schoolnummers per 1-1	0	148
schoolnummers ook in vorig jaar	0	7.231
nieuwe schoolnummers na '91 cumulatief	0	111
verdwenen schoolnummers na '91 cumulatief	0	1.251
schoolnummers ook in '91 aanwezig	0	7.139

^a Getallen **niet** afgerond op tientallen.

^b Nieuwe en verdwenen schoolnummers verkregen door vergelijken van bestanden. Dit komt niet overeen met het aantal stichtingen en opheffingen.

^c Opheffingen volgens opgave OCW.

Tabel B2.2 Inzet van middelen in schooljaar 1991/'92 en 1995/'96^a

	1991/'92	1995/'96
loonkosten (x mln. gld)	5.410	5.620
schoolgebonden materiële kosten (x mln. gld)	484	490
gebouwgebonden materiële kosten (x mln. gld) ^b	630	627
stichtingskosten (x mln. gld)	817	816
totale kosten (x mln. gld) ^b	7.341	7.553
personeel (in voltijdbanen)	71.444	74.229
lokalen in gebruik	56.497	58.889
leegstaande gebouwen	213	306
leegstaande lokalen ^c	833	1.481
leerlingen per groep	25,6	26,2
leerlinggewicht per groep	30,4	30,8

^a Getallen **niet** afgerond op tientallen.

^b Gebouwgebonden materiële kosten volgens de methode uit de rapportage 1993/'94

^c Uitsluitend in leegstaande gebouwen.

Tabel B2.3 Scholen en (gesimuleerde) kosten in actuele schooljaar (1996/97) op basis van feitelijke opheffingen in voorafgaande schooljaar (1995/96)^{a,b}

	bij ongewijzigd scholenbestand	na simulatie feitelijke opheffingen	verschillen tussen beide varianten
leerlingen (x 1.000)	1.512	1.512	0
scholen	7.379	7.241	-138
loonkosten (x mln. gld)	5.545	5.535	-10
schoolgebonden materiële kosten (x mln. gld)	485	483	-2
gebouwgebonden materiële kosten (x mln. gld)	659	655	-4
personeelsformatie	73.234	73.103	-131

^a Getallen **niet** afgerond op tientallen.

^b De feitelijke opheffingen volgens opgave van OCW.

^c Gebouwgebonden materiële kosten volgens de methode uit de rapportage 1993/94

Resultaten varianten richting

Tabel B3.1 Scholen, leerlingen en inzet van middelen in 1996/97, huidige regelgeving en richtingsvrije variant^a

	bij ongewijzigd scholenbestand, leerlingen 1996 (A)	bij toepassing T&B- opheffingsnormen		verschillen tussen varianten	
		huidige regelgeving (B)	richtingsvrij (C)	huidig - ongewijzigd (B - A)	richtingsvrij - huidig (C - B)
leerlingen (x 1.000)	1.545	1.545	1.545	0	0
gemiddeld leerlinggewicht scholen	1,173	1,173	1,173	0	0
	7.250	7.101	7.002	-149	-99
loonkosten (x mln. gld)	5.620	5.607	5.599	-14	-8
schoolgebonden materiële kosten (x mln. gld)	490	488	486	-2	-2
gebouwgebonden materiële kosten (x mln. gld) ^b	665	661	659	-4	-2
personeel (in voltijdbanen)	74.229	74.050	73.952	-179	-97
lokalen in gebruik	58.889	58.755	58.686	-134	-69
oppervlakte in gebruik (x 1.000 m ²)	9.045	9.000	8.962	-49	-33
leerlingen per groep	26,2	26,3	26,3	-0,1	0
leerlinggewicht per groep	30,8	30,8	30,9	0	0,1

^a Getallen **niet** afgerond op tientallen.

^b Gebouwgebonden materiële kosten volgens de methode uit de rapportage 1993/94.

Tabel B3.2 Aantal scholen naar denominatie in 1996/97, huidige regelgeving en richtingsvrije variant^a

	bij ongewijzigd scholenbestand, leerlingen 1996 (A)	bij toepassing T&B- opheffingsnormen		mutatie in %	
		huidige regelgeving (B)	richtingsvrij (C)	huidig - ongewijzigd (B - A)	richtingsvrij - huidig (C - B)
openbaar	2.452	2.385	2.385	-3	0
protestants-christelijk	1.944	1.906	1.884	-2	-1
rooms-katholiek	2.174	2.150	2.151	-1	0
overig bijzonder	680	660	582	-3	-12
totaal	7.250	7.101	7.002	-2	-1

^a Getallen **niet** afgerond op tientallen.

Tabel B3.3 Scholen naar schoolgrootte, 1996/97, huidige regelgeving en richtingsvrije variant^a

	bij ongewijzigd scholenbestand leerlingen 1996	bij toepassing T&B- opheffingsnormen	
	(A)	huidige regelgeving (B)	richtingsvrij (C)
0<= leerlingen < 50	271	230	228
50<= leerlingen < 75	429	389	367
75<= leerlingen <100	532	500	467
100<= leerlingen <150	1.078	1.028	979
150<= leerlingen <200	1.207	1.180	1.162
200<= leerlingen <250	1.342	1.318	1.306
250<= leerlingen <300	970	992	989
300<= leerlingen <350	588	609	618
350<= leerlingen <400	353	355	365
400<= leerlingen <450	208	220	234
450<= leerlingen <500	123	126	127
500<= leerlingen	149	154	160
totaal scholen	7.250	7.101	7.002
totaal leerlingen (x 1.000)	1.545	1.545	1.545
gemiddeld aantal leerlingen	213	218	221
minimum aantal leerlingen	4	24	24
maximum aantal leerlingen	915	915	915

^a Getallen **niet** afgerond op tientallen.

Tabel B3.4 Scholen en gebouwen, 1996/97, huidige regelgeving en richtingsvrije variant^a

	bij ongewijzigd scholenbestand leerlingen 1996	bij toepassing T&B- opheffingsnormen	
	(A)	huidige regelgeving (B)	richtingsvrij (C)
leegstand			
gebouwen	114	170	191
lokalen in leegstaande gebouwen	469	666	764
lokalen in ingebruikzijnde gebouwen	8.839	8.704	8.592
ruimtegebrek			
scholen	1.621	1.698	1.757
lokalen	2.691	2.967	3.197
vereiste nieuwbouw			
scholen	1.365	1.295	1.241
lokalen	2.162	2.090	2.007
vereiste nieuwbouw naar omvang			
1 lokaal	920	864	829
2 lokalen	283	263	247
3 lokalen	76	82	84
4 lokalen	39	40	34
>4 lokalen	47	46	47

^a Getallen **niet** afgerond op tientallen.

Tabel B3.5 Bereikbaarheid van scholen, 1996/97, huidige regelgeving en richtingsvrije variant^a

	huidige regelgeving	richtingsvrij
aantal leerlingen, waarvoor geldt dat oude en nieuwe school meer dan 4,5 kilometer van elkaar verwijderd zijn	249	302
toename aantal leerlingen, waarvoor geldt dat de woon-school-afstand groter is dan 4,5 kilometer	1.330	-603

^a Getallen **niet** afgerond op tientallen.

Tabel B3.6 Toepassing van uitzonderingsbepalingen, 1996/97, huidige regelgeving en richtingsvrije variant^a

	bij ongewijzigd scholenbestand leerlingen 1996		na toepassing T&B-opheffingsnormen	
	huidige regelgeving	richtingsvrij	huidige regelgeving	richtingsvrij
	(A)	(B)	(C)	(D)
scholen onder gemeentelijke norm	822	822	653	543
scholen die mogen blijven voortbestaan op grond van				
gemiddelde schoolgrootte	511	511	519	512
laatste school richting 5 kilometer hemelsbreed	96	5	98	4
laatste school richting 3 kilometer hemelsbreed	156	36	157	33
laatste school binnen kern 2 kilometer hemelsbreed	87	87	89	89

^a Getallen **niet** afgerond op tientallen.

Tabel B3.7 Leerlingoverschot ten opzichte van gemeentelijke opheffingsnorm, 1996/97, huidige regelgeving en richtingsvrije variant^a

leerlingoverschot	bij ongewijzigd scholenbestand leerlingen 1996		bij toepassing T&B-opheffingsnormen	
			huidige regelgeving	richtingsvrij
	(A)		(B)	(C)
leerlingoverschot < 0	822		653	543
0% <= leerlingoverschot < 10%	290		283	280
10% <= leerlingoverschot < 20%	368		352	338
20% <= leerlingoverschot < 30%	384		370	359
30% <= leerlingoverschot < 40%	379		375	371
40% <= leerlingoverschot < 50%	416		410	412
50% <= leerlingoverschot < 60%	377		385	379
60% <= leerlingoverschot	4.214		4.273	4.320
totaal scholen	7.250		7.101	7.002

^a Getallen **niet** afgerond op tientallen.

Resultaten varianten gemeentenormen

Tabel B4.1 Scholen, leerlingen en inzet van middelen in 1997/98, oude en nieuwe gemeentenormen^a

	bij ongewijzigd scholenbestand, leerlingen 1997	bij toepassing T&B- opheffingsnormen		verschillen tussen varianten	
		oude normen	nieuwe normen	oude normen - ongewijzigd	nieuwe normen - oude normen (C - B)
leerlingen (x 1.000)	1.564	1.564	1.564	0	0
gemiddeld leerlinggewicht scholen	1,175	1,175	1,175	0	0
	7.250	7.125	7.108	-125	-10
loonkosten (x mln. gld)	5.693	5.682	5.681	-11	-1
schoolgebonden materiële kosten (x mln. gld)	495	493	493	-2	0
gebouwegebonden materiële kosten (x mln. gld) ^b	677	674	668	-3	-1
personeel (in voltijdbanen)	75.184	75.042	75.024	-142	-18
lokalen in gebruik	59.612	59.496	59.486	-116	-10
oppervlakte in gebruik (x 1.000 m ²)	9.116	9.071	9.062	-45	-9
leerlingen per groep	25,9	26,0	26,0	0,1	0
leerlinggewicht per groep	30,5	30,6	30,6	0,1	0

^a Getallen **niet** afgerond op tientallen.

^b Gebouwegebonden materiële kosten volgens de methode uit de rapportage 1993/94

Tabel B4.2 Aantal scholen naar denominatie in 1997/98, oude en nieuwe gemeentenormen^a

	bij ongewijzigd scholenbestand, leerlingen 1997	bij toepassing T&B- opheffingsnormen		mutatie in %	
		oude normen	nieuwe normen	oude normen - ongewijzigd (B - A)	nieuwe normen - oude normen (C - B)
openbaar	2.452	2.395	2.390	-2	-1
protestants-christelijk	1.944	1.916	1.907	-1	-1
rooms-katholiek	2.174	2.155	2.151	-1	0
overig bijzonder	680	659	660	-3	0
totaal	7.250	7.125	7.108	-2	0

^a Getallen **niet** afgerond op tientallen.

Tabel B4.3 Scholen naar schoolgrootte, 1997/98, oude en nieuwe gemeentenormen^a

	bij ongewijzigd scholenbestand leerlingen 1997 (A)	bij toepassing T&B- opheffingsnormen	
		oude normen (B)	nieuwe normen (C)
0<= leerlingen < 50	265	229	226
50<= leerlingen < 75	433	397	392
75<= leerlingen <100	517	494	489
100<= leerlingen <150	1.067	1.030	1.022
150<= leerlingen <200	1.196	1.169	1.167
200<= leerlingen <250	1.296	1.276	1.280
250<= leerlingen <300	995	1.013	1.010
300<= leerlingen <350	605	622	623
350<= leerlingen <400	360	362	364
400<= leerlingen <450	217	224	226
450<= leerlingen <500	136	140	140
500<= leerlingen	163	169	169
totaal scholen	7.250	7.125	7.108
totaal leerlingen (x 1.000)	1.564	1.564	1.564
gemiddeld aantal leerlingen	216	220	220
minimum aantal leerlingen	4	23	23
maximum aantal leerlingen	926	926	926

^a Getallen **niet** afgerond op tientallen.

Tabel B4.4 Scholen en gebouwen, 1997/98, oude en nieuwe gemeentenormen^a

	bij ongewijzigd scholenbestand leerlingen 1997 (A)	bij toepassing T&B- opheffingsnormen	
		oude normen (B)	nieuwe normen (C)
leegstand			
gebouwen	106	154	162
lokalen in leegstaande gebouwen	418	609	647
lokalen in ingebruikzijnde gebouwen	8.496	8.350	8.311
ruimtegebrek			
scholen	1.764	1.830	1.836
lokalen	3.061	3.313	3.332
vereiste nieuwbouw			
scholen	1.500	1.432	1.425
lokalen	2.491	2.420	2.409
vereiste nieuwbouw naar omvang			
1 lokaal	960	906	902
2 lokalen	320	304	301
3 lokalen	121	123	123
4 lokalen	40	42	43
>4 lokalen	59	57	56

^a Getallen **niet** afgerond op tientallen.

Tabel B4.5 Bereikbaarheid van scholen, 1997/98, oude en nieuwe gemeentenormen^a

	oude normen	nieuwe normen
aantal leerlingen, waarvoor geldt dat oude en nieuwe school meer dan 4,5 kilometer van elkaar verwijderd zijn	76	252
toename aantal leerlingen, waarvoor geldt dat de woon-school- afstand groter is dan 4,5 kilometer	1.221	1.298

^a Getallen **niet** afgerond op tientallen.

Tabel B4.6 Toepassing van uitzonderingsbepalingen, 1997/98, oude en nieuwe gemeentenormen^a

	bij ongewijzigd scholenbestand leerlingen 1997		na toepassing T&B- opheffingsnormen	
	oude normen	nieuwe normen	oude normen	nieuwe normen
	(A)	(B)	(C)	(D)
scholen onder gemeentelijke norm	743	793	602	632
scholen die mogen blijven voortbestaan op grond van				
gemiddelde schoolgrootte	462	494	478	504
laatste school richting 5 kilometer hemelsbreed	91	93	92	94
laatste school richting 3 kilometer hemelsbreed	144	152	145	153
laatste school binnen kern 2 kilometer hemelsbreed	79	87	81	86

^a Getallen **niet** afgerond op tientallen.

Tabel B4.7 Leerlingoverschot ten opzichte van gemeentelijke opheffingsnorm, 1997/98, oude en nieuwe gemeentenormen^a

leerlingoverschot	bij ongewijzigd scholenbestand leerlingen 1997		bij toepassing T&B- opheffingsnormen	
	oude normen	nieuwe normen	oude normen	nieuwe normen
	(A)	(B)	(C)	(D)
leerlingoverschot < 0	743	793	602	632
0% <= leerlingoverschot < 10%	261	281	254	273
10% <= leerlingoverschot < 20%	332	335	320	322
20% <= leerlingoverschot < 30%	383	395	371	378
30% <= leerlingoverschot < 40%	363	373	355	364
40% <= leerlingoverschot < 50%	386	400	382	399
50% <= leerlingoverschot < 60%	395	396	396	403
60% <= leerlingoverschot	4.387	4.277	4.445	4.337
totaal scholen	7.250	7.250	7.125	7.108

^a Getallen **niet** afgerond op tientallen.

BIJLAGE C INZET VAN MIDDELEN IN DE SCHOOLJAREN 1991/'92 T/M 1996/'97

Tabel C.1 geeft een overzicht van de inzet van middelen over afgelopen schooljaren (1991/'92 tot en met 1996/'97), zoals deze zijn gerapporteerd in de eerste vier delen van de serie *Gevolgen van schaalvergroting in het basisonderwijs* en tabel 2.2 in de voorliggende rapportage. De kosten zijn telkens berekend op basis van de bekostigingsregels en de prijzen in het desbetreffende jaar. De resultaten in tabel C.1. zijn dus niet zonder meer vergelijkbaar.

Tabel C.1 Inzet van middelen in de schooljaren 1991/'92 tot en met 1996/'97^a

	1991/'92 ^b	1992/'93	1993/'94	1994/'95	1995/'96	1996/'97 ^c
leerlingen (x 1.000)	1.446	1.454	1.463	1.489	1.513	1.545
scholen	8.390	8.301	8.077	7.823	7.379	7.250
loonkosten (x mln. gld)	4.737	4.754	4.886	5.188	5.430	5.620
schoolgebonden materiële kosten (x mln. gld)	435	436	431	440	475	490
gebouwegebonden materiële kosten (x mln. gld)	626	625	644	597 ^d	615 ^d	627
stichtingskosten (x mln. gld)	746	745	787	806	812	816
totale kosten (x mln. gld)	6.543	6.560	6.747	7.030	7.331	7.553
personeel (in voltijdbanen)	69.820	70.073	70.956	72.602	73.098	74.229
lokalen in gebruik	56.497	56.728	56.877	57.546	57.993	58.889
leegstaande gebouwen	213	329	207	292	486	306
leegstaande lokalen ^e	833	1.325	1.010	1.389	3.007	1.481
leerlingen per groep	25,6	25,6	25,7	25,9	26,1	26,2
leerlinggewicht per groep	30,3	30,4	30,6	30,6	30,8	30,8

^a Berekeningen volgens in het schooljaar geldende bekostigingsregels en prijzen.

^b Berekeningen volgens bekostigingsregels en prijzen 1992/'93; tabel 2.2 hanteert voor dit schooljaar de bekostigingsregels en prijzen van 1996/'97.

^c Deze kolom is gelijk aan de kolom 1996/'97 in tabel 2.2.

^d Nieuwe berekeningswijze ingevoerd voor 1994/'95, 1995/'96 en 1996/'97.

^e Uitsluitend in leegstaande gebouwen..