Aan:	Jurion, t.a.v. mr. W.D. Berkhout
Nummer:	2021-07-115B
Onderwerp:	basisschool Antonius te Buggenum
Datum:	1 en 7 juli 2021
Consultant:	Kees de Bondt

MEMO

Beste Dik,

Het college van bestuur van de Stichting Primair Onderwijs Leudal en Thornerkwartier (hierna: 'SPOLT') heeft het voornemen uitgesproken om de van haar uitgaande basisschool 'Antonius', gevestigd te Berikstraat 13 te (6082 AM) Buggenum op 1 augustus 2022 te sluiten (brinnr. 03RP).
Er is naar de mening van het college van bestuur, vanwege onderwijskundige en financiële zorgen, onvoldoende perspectief voor het zelfstandig voortbestaan van de betrokken school[1].

Het college van bestuur van SPOLT heeft op vragen van de medezeggenschapsraad van deze school een aantal documenten overgelegd en antwoorden gegeven. Deze notitie moet vervolgens antwoord geven op twee vragen:

1. Geven de berekeningen van het college van bestuur een juist beeld van de situatie?
2. Draagt de exploitatie van basisschool Antonius in hoge mate bij aan het hoge exploitatietekort van SPOLT?

- *De context*

Uit de gegevens van DUO blijkt dat het aantal leerlingen van basisschool Antonius als volgt is geweest:

teldatum	4 t/m 7 jaar	8 jaar of ouder	totaal	gewicht 0,3	gewicht 1,2	NOAT
1-10-2017	36	38	74	7	4	4
1-10-2018	39	39	78	6	6	3
1-10-2019	33	40	73			3
1-10-2020	28	36	64			3

De instandhoudingsnorm in de gemeente Leudal, waar Buggenum onderdeel van is, is 51.

De conclusie is dat, getalsmatig bezien, de Antoniusschool ruim boven de instandhoudingsnorm verkeert. Op basis van de instandhoudingsregeling wordt het zelfstandig voortbestaan van de school eerst bedreigd als die gedurende drie achtereenvolgende jaren feitelijk minder leerlingen telt dan 50[2]. Uit de in de stukken opgenomen prognose blijkt dat het aantal leerlingen in de periode tot 1-10-2024 daalt naar ongeveer 55. Hoe het verloop van het leerlingenaantal daarna is, is niet inzichtelijk.

[1] jaarverslag SPOLT 2020, pag. 31.
[2] De toets aan de instandhoudingsnorm wordt gedaan door het feitelijk aantal leerlingen op de teldatum met 3% te verhogen en het resultaat vervolgens naar beneden af te ronden.

Bij de uitvoering van de plannen tot opheffing gaat het college van bestuur er vanuit dat ten minste de helft van het aantal leerlingen van deze school overgaat naar een andere school van SPOLT. Dat blijkt uit de berekening die ter zake door het college van bestuur is overgelegd. Daarin is aangegeven dat wordt uitgegaan van een 'substantiële fusie-instroom van ten minste 50% van de leerlingen' die een fusiecompensatie genereert van ca. € 113.000,-- gedurende 5 jaar[3]. Daarmee wordt bedoeld dat ten minste 50% van de leerlingen van de Antoniusschool na de opheffing wordt ingeschreven op één andere school van (i.c.) SPOLT. Daarmee spreekt het college van bestuur impliciet uit dat wordt gekoerst op een fusie van de twee scholen en niet op een opheffing. Als op een rauwelijkse opheffing wordt aangekoerst wordt een ander bedrag aan bijzondere bekostiging ontvangen[4]. Dat is een eenmalig bedrag. Voor de bekostiging is alleen het bovenstaande relevant, procesmatig zijn dit overigens twee totaal verschillende zaken die elk hun eigen dynamiek, zeggenschap en medezeggenschap kennen. Daarover wordt hier met geen woord gesproken (en in het kader van deze notitie ga ik er ook verder niet op in, behalve bij de conclusie).

- *Sluiting Antoniusschool*

Het college van bestuur heeft berekend dat als de Antoniusschool wordt opgeheven dat (jaarlijks) een besparing genereert van ca. € 190.000,-- Dat bedrag is als volgt berekend:

titel	bedrag	toelichting
geen rijksbekostiging school	-/- € 198.000	Als de school gesloten wordt vervalt de bekostiging.
besparing schoolbegroting	+/+ € 47.000	Als de school gesloten is leidt dat tot lagere lasten.
fusiecompensatie	+/+ € 113.000	Als 50% of meer van de leerlingen naar een andere school van SPOLT gaan wordt deze bekostiging (gedurende 5 jaar) verkregen.
inzet medewerkers van bs Antonius elders binnen SPOLT	+/+ € 230.000	De school die de leerlingen opneemt behoeft maar een beperkt gedeelte van de medewerkers op te nemen om het onderwijs aan die leerlingen te verzorgen. De overige medewerkers kunnen elders worden ingezet (daar waar anders nieuwe medewerkers voor ingehuurd zouden moeten worden).
Saldo	**+/+ € 192.000**	

Om te kunnen beoordelen hoe reëel deze berekening is, is nagegaan wat de bekostiging is die SPOLT ten behoeve van de Antoniusschool in 2020 van overheidswege heeft ontvangen[5]. Dat is een bedrag van ruim € 588.000,--.
Dat bedrag is als volgt opgebouwd:

titel	bedrag	opgegeven door SPOLT
personele bekostiging (regulier)	€ 371.380	€ 370.600
personeels- en arbeidsmarktbeleid	€ 105.556	€ 106.000
bijzondere bekostiging achterstandscores	€ 339	
prestatiebox	€ 14.738	€ 14.860

[3] In de berekeningen gaat het college van bestuur uit van 6 (zes) jaar - dat is echter onjuist - zie art. art. 4 van de 'Regeling bijzondere bekostiging bij fusie en opheffing van scholen in het primair onderwijs en beleidsregel interpretatie samenvoeging in WPO en WEC.
[4] artikel 7 van de in de vorige voetnoot bedoelde regeling.
[5] https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/onderwijs-algemeen/betalingen/betalingen-2020.jsp

aanvullende bekostiging onder-wijsachterstanden	€ 12.136	€ 8.740
materiële instandhouding	€ 84.085	€ 84.085
Saldo	**€ 588.234**	**€ 584.285**

De verschillen zijn verwaarloosbaar.

SPOLT geeft aan dat de materiële bekostiging van de Antoniusschool in 2021 daalt naar € 71.514. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat op de bepalende teldatum (i.c. 1 oktober 2020) het aantal leerlingen is gedaald tot 64. Dat is correct. Dat wordt veroorzaakt door het feit dat het 'genormeerde aantal groepen van de school' terugloopt van 4 naar 3.

De personele bekostiging voor het kalenderjaar 2021 wordt[6] berekend op € 531.532,-- Dat bedrag is als volgt berekend:

titel	bedrag
groepsformatie onderbouw	€ 138.914
groepsformatie bovenbouw	€ 119.867
budget onderwijsachterstanden	€ 63.384
salaire toeslag schoolleiding	€ 18.995
kleinescholentoeslag	€ 84.580
overgangsbekostiging onderwijsachterstanden	-€ 12.501
personeels- en arbeidsmarktbeleid	€ 104.189
prestatiebox	€ 14.105

Het is een berekening die geldt voor het kalenderjaar. De resultaten zijn berekend door de bekostiging voor het schooljaar 2020-2021 voor 7/12e deel mee te tellen (januari tot en met juli) en die voor het schooljaar 2021 - 2022 voor 5/12e deel (augustus tot en met december).

Het geheel is ook, op basis van de verwachte leerlingenaantallen en met gebruikmaking van hetzelfde prognosemodel doorgerekend voor 2022. Dan wordt een totale personele bekostiging verwacht van € 520.645 voor personele lasten en een bedrag van € 69.940 voor materiële instandhouding. Dat zijn bedragen die uiteraard alleen gelden als de school het gehele jaar als zelfstandige school wordt bekostigd. In 2023 is vervolgens nog sprake van een lichte daling (ca € 3.000).

- *Fusie of opheffing?*

Uit de diverse documenten die zijn overgelegd blijkt dat verwacht wordt dat de leerlingen naar een andere school van SPOLT gaan. Genoemd wordt De Kwir in Neer. Dat is een school die op dit moment een kleine 200 leerlingen telt en tamelijk stabiel is. Berekend is (met gebruikmaking van hetzelfde prognosemodel als hierboven genoemd) wat het effect is op de bekostiging van die school als de leerlingen naar die school gaan. Daarbij is gerekend 'zonder leerlingen van de Anntoniusschool', met '25% gaat naar Kwir', '50% gaat naar Kwir', '75% gaat naar Kwir' en '100% gaat naar Kwir'.

[6] berekend volgens het prognosemodel dat is opgesteld door de PO-Raad

Desgewenst kunnen de onderstaande resultaten worden uitgesplitst naar dezelfde onderdelen als hierboven genoemd zijn. In de onderstaande tabel is dat niet gedaan. Er is gekeken naar de schooljaren 2022 - 2023 en 2023-2024. Dit is niet teruggerekend naar een kalenderjaar. Desgewenst kan dat wel, maar de verschillen die dat oplevert zijn beperkt en die veranderen het beeld niet. Uiteraard zitten er enkele inschattingselementen in de berekening (hoe hoog het precieze aantal leerlingen is en hoe de verdeling is tussen onderbouw en bovenbouw), maar ook dat maakt de uitkomst van de berekening niet substantieel anders.

Personele bekostiging De Kwir					
schooljaar	0% Antonius	25% Antonius	50% Antonius	75% Antonius	100% Antonius
2022-2023	€ 784.259	€ 867.415	€ 940.705	€ 1.015.406	€ 1.088.696
2023-2024	€ 789.773	€ 873.733	€ 947.731	€ 1.023.158	€ 1.097.156
Materiële beskostiging De Kwir					
2023 (kalenderjaar)	€ 156.718	€ 169.821	€ 181.881	€ 187.439	€ 199.500

De materiële bekostiging in het kalenderjaar 2024 is op basis van deze cijfers nagenoeg gelijk aan die in 2023.

Natuurlijk is er ook een mogelijkheid dat de leerlingen van de Antoniusschool niet alleen naar De Kwir gaan, maar ook naar andere scholen van SPOLT. Dan zijn de cijfers wel iets anders, maar de wijzigingen zijn dan beperkt. Dan krijgt of krijgen uiteraard de school of de scholen waar deze leerlingen worden ingeschreven bekostiging voor deze leerlingen. Als alles wordt gesaldeerd, zijn de verschillen marginaal. Er treden uiteraard wel verschillen op als de leerlingen naar scholen vertrekken die niet van SPOLT uitgaan.

- *Betekenis voor de bekostiging*

Met deze gegevens kan het effect op de bekostiging eenvoudig worden berekend en beredeneerd.
De bekostiging van SPOLT daalt met de volledige bekostiging die voor BS Antonius wordt ontvangen en stijgt met de extra bekostiging die bij de andere scholen wordt ontvangen. Hieronder ga ik ervan uit dat alle leerlingen naar De Kwir gaan. Dat levert voor SPOLT het maximale rendement

personele bekostiging			
	Antonius	De Kwir	saldo
2022-2023	-/- € 520.000	+/+ € 304.437	-/- € 215.563
2023-2024	-/- € 517.000	+/+ € 307.383	-/- € 209.617
materiële bekostiging			
2023 (en 2024)	€ 69.940	+/+ € 42.782	-/- € 27.158

Het totale nadelige effect op de rijksbekostiging is dan dus ca.. € 240.00 per jaar (uitgaande van 2022 - 2023.
Daarbij moet dan nog wel de fusiecompensatie worden geteld. Die kan (zoals SPOLT dat correct doet) worden berekend op ca. € 113.000,-- gedurende vijf jaar.

Als er minder leerlingen dan 50% van het totaal (van de Antoniusschool) naar één andere school gaan wordt de fusiecompensatie aanzienlijk lager, en bouwt die ook in vijf jaar af naar 0 (nul). Als er minder leerlingen dan 25% van het totaal (van de Antoniusschool) naar één andere school gaan wordt in het geheel geen fusiecompensatie ontvangen en is er een eenmalige bijdrage voor de sluiting van de school. In het gunstigste geval is dus het negatieve effect op de bekostiging € 127.000,-- per jaar (incidenteel, gedurende vijf jaar).

- *Nu de uitgavenkant*

In bovenstaande berekeningen is alleen de focus gericht op de bekostiging - op de inkomsten dus. De door SPOLT berekende besparing komt voornamelijk voort uit lagere uitgaven. Die uitgaven laten zich

moeilijk checken. In de notitie van 19 maart 2021 is weliswaar een opbouw gegeven van een geraamd tekort waarbij ook materiële lasten genoemd worden, maar daarachter zit geen enkele onderbouwing. Evenmin is er een meerjarenperspectief, of een beeld van de afgelopen jaren. Het zijn in feite 'losse cijfers'. Dat betekent dat op dit punt gewerkt moet worden met aannames die ook door het college van bestuur zijn gebruikt.

Uit de aannames valt af te leiden dat op dit moment op de Antoniusschool 6,4 fte werkzaam is aan personeel, exclusief de directie I[7].Tegelijkertijd is in de notitie dd. 19 maart 2021 opgenomen dat de inzet van formatie, inclusief directie en inclusief vervanging 5,8 fte bedraagt[8]. Deze getallen kunnen niet tegelijkertijd juist zijn. Hieronder zal het effect worden berekend voor beide situaties.

- *Lasten per fte en resultaten bij de gedane opgaven*

De lasten voor 1 fte worden door het college van bestuur geraamd op € 68.000,-- (leerkracht). Over de lasten van de directie wordt niet gesproken. In de bekostigingsregels voor 2021-2022 zijn de gemiddelde lasten voor 1 fte opgenomen, bij een (landelijk) gemiddelde leeftijd van 39,5 jaar. Die lasten bedragen vooralsnog € 72.524,--. Vermoedelijk gaan die op basis van de salarismaatregelen van de afgelopen tijd nog omhoog. De lasten voor de directie bedragen (per fte) € 88.540.
In de jaarrekening 2020[9] is aangegeven dat de gemiddelde leeftijd van de medewerkers binnen SPOLT (in dat jaar) iets lager is dan de (landelijk) gemiddelde leeftijd. Het is de vraag of de gemiddelde leeftijd van SPOLT ook in de jaren 2021 en verder onder dat landelijk gemiddelde zit. Alleen dan zijn de gemiddelde personeelslasten (enigszins) lager dan het bedrag dat hoort bij de landelijke gemiddelde leeftijd. Hier zal worden gerekend met de landelijke norm, zoals die in de huidige regeling staat.

Bij een inzet van 6,4 fte (nu) op de Antoniusschool betekent dat een personele last van € 464.000. exclusief directie. Als daar 0,6 fte voor de directie bijgeteld wordt (€ 53.000), dat is overigens een aanname, leidt dat tot een totaal aan personele lasten op deze school van € 517.000.

Het college van bestuur gaat ervan uit dat 3,0 fte nodig is om het onderwijs aan de leerlingen op een andere school te verzorgen. Dat vertegenwoordigt (met de bovenstaande waarde per fte) een bedrag van € 217.000. Directie is niet nodig (de andere school of scholen hebben al een directie). De besparing die op basis van deze berekening kan worden gerealiseerd is € 300.000,-- op jaarbasis.

Bij een inzet van 5,8 fte nu op de Antoniusschool, inclusief directie (aanname: 0,6 fte) is de personele last € 377.000 exclusief de directie. Daar komt dan € 53.000 voor de directie bij, wat het totaal aan lasten op dit moment op € 430.000 brengt. Als ook daar de 3,0 fte, benodigd om de leerlingen elders les te geven, vanaf wordt gehaald (€ 217.000), is de besparing nog € 213.000.

De besparing bij de materiële lasten is beperkt. Het college van bestuur begroot die op 47.000. Er is geen informatie beschikbaar om dat te toetsen. Het bedrag oogt hoog. Als het juist is loopt de besparing op tot € 347.000 bij een medewerkersaantal van 7,2 fte en tot € 260.00 bij 5,8 fte.

In tabelvorm ziet dat er als volgt uit.

titel	personele last (excl.directie)		personele last directie		totale personele last	
inzet fte's	6,4	+/+ €464.000	0,6	+/+ € 53.000	7,2	+/+ € 517.000
nodig voor leerlingen Antonius	3,0	-/- € 217.000	0	-/- 0	3,0	-/- 217.000
materiële lasten						
materiële lasten	€ 47.000-				+/+ 47.000	

[7] zie de notitie van SPOLT waarin de besparing is berekend.
[8] zie de notitie dd. 21 maart 2021, pag. 2.
[9] jaarrekening SPOLT 2020, pag. 53.

Totaal			€ 347.000

titel	personele last (excl.directie)		personele last directie		totale personele last	
inzet fte's	5,2	+/+ 377.000	0,6	+/+ € 53.000	7,2	+/+ € 430.000
nodig voor leerlingen Antonius	3,0	-/- € 217.000	0	-/- 0	3,0	-/- 217.000
materiële lasten						
materiële lasten	€ 47.000-				+/+ 47.000	
Totaal					€ 260.000	

- *Huisvestingslasten en bovenschoolse lasten*

Daarnaast zijn er nog de twee soorten lasten. Dat zijn de huisvestingslasten en de bovenschoolse lasten. De huisvestingslasten zijn in de jaarrekening van 2020 niet per school zichtbaar. Voor alle scholen tezamen bedragen deze ruim 1,1 miljoen euro[10]. Een gedeelte heeft betrekking op de Antoniusschool, maar het is gissen welk gedeelte dat is. In een andere notitie schrijft het college van bestuur dat deze lasten € 38.925 zijn, maar dat wordt niet onderbouwd. Als aanname wordt het hier meegenomen. Als de Antoniusschool wordt gesloten levert dat een besparing op van (ongeveer) deze omvang.

Dan zijn er de bovenschoolse lasten. Ook dat betreft lasten die (deels) betrekking hebben op de Antoniusschool. In zijn totaliteit hebben deze lasten in 2020 € 780.000 bedragen[11]. Welk gedeelte betrekking heeft op de Antoniusschool valt hier ook niet te traceren. Als het bedrag per leerling wordt verdeeld (SPOLT had in 2020 2225 leerlingen[12]) is dat € 350,-- per leerling. Voor de Antoniusschool is dat dan (bij 64 leerlingen) € 22.400. Het grootste gedeelte van deze lasten is echter geen besparing omdat die niet schoolgerelateerd zijn, maar stichtingsgerelateerd of leerlinggerelateerd. De besparing wordt hier (geschat) op € 5.000.

- *Salderen*

De lagere inkomsten, verrekend met de lagere lasten geven het netto-effect voor de stichting weer. Dat ziet er dan als volgt uit:

titel	excl. fusiecompensatie		inclusief fusiecompensatie	
lagere bekostiging	-/-€ 240.000		-/- € 127.000	
lagere lasten bij 6,4 fte personeelskosten	+/+ € 300.000		+/+ € 300.000	
lagere lasten bij 5,8 fte personeelskosten		+/+ € 213.000		+/+ € 213.000
lagere materiële instandhouding	+/+ € 47.000		+/+ € € 47.000	
besparing huisvesting	+ /+ € 39.000		+/+ € 39.000	
besparing bovenschools	+/+ € 5.000		+/+ € 5.000	
Saldo	**€ 161.000**	**€ 74.000**	**€ 274.000**	**€ 187.000**

- *Conclusie*

De conclusie is dat, door sluiting van de Antoniusschool een besparing kan worden gerealiseerd van een bedrag dat ligt tussen de € 74.000 en € 274.000 op jaarbasis, afhankelijk van de situatie. Het grootste gedeelte daarvan wordt verkregen omdat, stichtingsbreed gezien, de leerling-/leraar-ratio (= het aantal leerlingen per leraar) omhoog gaat.

[10] jaarrekening SPOLT 2020, pag. 73.
[11] jaarrekening SPOLT 2020, pag. 73
[12] jaarverslag SPOLT 2020, pag. 37.

Het antwoord op de eerstgestelde vraag is dat het weliswaar juist is dat een sluiting van de Antoniusschool een besparing kan opleveren, maar door de weinig transparante informatieverstrekking niet goed inzicht wordt gegeven hoe de baten en de lasten daadwerkelijk zijn, hoe de besparing tot stand komt en wat de effecten zijn. Verder wordt gesproken over 'sluiting van de school', daar waar qua bekostiging wordt gekoerst op fusie. Op het oog niet zo'n groot verschil - in beide gevallen is er aan het einde van het proces een school minder - maar procesmatig een wereld van verschil.

- *Effect Antoniusschool op het exploitatieresultaat van de stichting*

Stichting SPOLT heeft over 2020 een negatief exploitatiesaldo gerealiseerd van ruim 1,1 miljoen euro[13].

De vraag is of dat negatieve saldo nu ook wordt veroorzaakt door de exploitatie van de Antoniusschool. Daarvoor moet worden teruggegrepen op de bekostiging en de lasten van de school.

De bekostiging voor 2022-2023 is eerder berekend op € 520.000 aan personele kosten en voor 2023 - 2024 op € 517.000. Daar komt een materiële bekostiging bij van ca. € 70.000 (in beide jaren). Dat geeft een totale bekostiging van € 590.000 resp. € 587.000.

De lasten kunnen dan, met inachtneming van de opgave van het college van bestuur, als volgt worden berekend:

- personele lasten (zie boven: - € 517.000).
- materiële lasten, incl. huisvesting: (zie opgave van SPOLT - € 63.907 - hier afgerond tot € 63.900);
- bovenschoolse lasten (zie jaarrekening geëxtrapoleerd per leerling - € 22.400).

De totale lasten bedragen dan € 602.100. Dat is ruim € 12.000 (2022-2023) resp. € 15.000 (2023-2024) hoger dan de bekostiging.

. Dat is aanzienlijk hoger dan de bekostiging.
Als echter het formatieve getal van 5,8 fte (inclusief de directie) juist is, komt er een ander beeld naar boven. Dan zijn de lasten als volgt:

- personele lasten (zie boven - € 430.000);
- materiële lasten incl. huisvesting: (zie opgave van SPOLT - € 63.900);
- bovenschoolse lasten (zie jaarrekening - geëxtrapoleerd per leerling - € 22.400).

In tabelvorm:

titel	bekostiging	personele lasten (bij 7,2 fte)	personele lasten (bij 5,8 fte)	materiële lasten (incl. huisvesting)	boven-schoolse las-ten	saldo
2022-2023	+/+€ 590.000	-/- € 517.000		-/- € 63.900	-/- € 22.400	-/- € 13.300
2023-2024	+/+€ 587.000	-/- € 517.000		-/- € 63.900	-/- € 22.400	-/- € 16.300
2022-2023	€ 590.000		-/- € 430.000	-/- € 63.900	-/- € 22.400	+/+ € 73.700
2023-2024	€ 587.000		-/- € 430.000	-/- € 63.900	-/- € 22.400	+/+ € 68.700

De conclusie hiervan is dat niet zonder meer gezegd kan worden dat de Antoniusschool een grote bijdrage levert aan het grote exploitatietekort van de stichting. Als de personele inzet (te) hoog is, leidt dat tot een exploitatietekort, maar uit de stukken komt niet eenduidig naar voren dat dit daadwerkelijk zo is. Afhankelijk van de situatie is, zoals uit het bovenstaande blijkt, goed mogelijk dat de bekostiging van deze school kostendekkend is of tot een positief exploitatiesaldo leidt.

[13] jaarverslag SPOLT 2020, pag. 38

- *Is de Antoniusschool 'bekostigingsdekkend' te exploiteren*

Het antwoord op die vraag is per definitie 'ja'. Alleen is dan vervolgens de vraag: wat betekent dat dan: hoeveel medewerkers kunnen er dan werkzaam zijn en hoe zit t' met de overige kosten.

Om daar een beeld van te kunnen krijgen moet worden terug gegrepen naar de bekostiging. Uit de informatie op pag. 2 blijkt dat de totale bekostiging in het jaar 2021 wordt begroot op ca. € 602.000,-- (personele bekostiging en materiële bekostiging tezamen).
Als de aanname is dat er € 22.400 aan bovenschoolse lasten is (zie pag. 6), en dat de exploitatielasten gelijk zijn aan wat SPOLT heeft aangegeven (ca. € 65.000), blijft er ca. € 510.000 over voor personele kosten. Rekening houdend met een marge voor vervanging, zou daarvan toch wel minimaal 5,0 medewerkers en 1,0 directie gefinancierd kunnen worden. Als de bovenschoolse lasten hoger zijn of de materiële kosten (inclusief de huisvesting) anders, dan kan ook dit plaatje verschuiven.

0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0