

Internationale School Haarlem

Businesscase

Amsterdam, oktober 2016
Mr J.J.M. van Elderen

Inhoudsopgave

1 Kader	3
1.1 Context	3
1.2 Inhoud businesscase	3
1.3 Totstandkoming	3
2 Potentieel en groeiscenario's	4
2.1 Uitgangspunten	4
2.2 Potentieel	4
2.3 Scenario's	5
2.4 Schoolontwikkeling	7
3 Pre school & Day care	8
3.1 Vraagstelling	8
3.2 Organisatorische vormgeving	8
3.3 Programma van eisen	8
3.4 Procedure	8
4 Huisvesting	9
4.1 Vraagstelling	9
4.2 Ruimtebehoefte	9
4.3 Eerste inrichting	11
4.4 Normkosten bouw	12
4.5 Overige aandachtspunten	12
5 Baten en lasten	14
5.1 Vraagstelling	14
5.2 Projectkosten	14
5.3 Exploitatiebaten	15
5.4 Exploitatielasten	16
5.5 Exploitatieresultaten en voorfinanciering	16
5.6 Subsidie en sponsoring	17
6 Bestuur & organisatie	18
6.1 Vraagstelling	18
6.2 Gescheiden verantwoordelijkheden	18
6.3 Afstemming	18
6.4 Organisatie	19
7 Risico's	20
7.1 Vraagstelling	20
7.2 Risico's gemeente	20
7.3 Risico's schoolbesturen	20
8 Overige aandachtspunten	22

Bijlagen:

- 1) Rekenmodel huisvestingsbehoefte
- 2) Exploitatieberekeningen

1 Kader

1.1 Context

Op 6 juni jl. heeft B&T een Haalbaarheidsverkenning Internationale School Haarlem opgeleverd. Deze is inmiddels positief ontvangen door het College van B&W van Haarlem en de betrokken schoolbesturen Salomo, IRIS en Dunamare¹. Op 13 juli hebben de betrokken schoolbesturen en de gemeente Haarlem B&T verzocht een businesscase uit te werken voor de daadwerkelijke start van een Internationale School Haarlem. De Haalbaarheidsverkenning wordt in deze businesscase als uitgangspunt gehanteerd en als bekend verondersteld.

Parallel aan de verkenningen voor een internationale school in Haarlem, werkt de Metropoolregio Amsterdam (MRA) aan een 'Deltaplan Internationaal Onderwijs'. Daarin wordt onderzocht hoe voor de hele MRA-regio gereageerd kan worden op de toenemende vraag naar internationaal onderwijs. Een voorlopige eindversie van het Deltaplan Internationaal Onderwijs wordt in het najaar verwacht. In deze businesscase wordt op onderdelen gebruik gemaakt van basisgegevens en conceptversies van het Deltaplan.

1.2 Inhoud businesscase

Onder een 'businesscase' wordt hier verstaan een zo concreet mogelijke verkenning van randvoorwaarden die bij de uitwerking van een Internationale School Haarlem aan de orde zullen zijn. Op basis van de uitkomsten van de businesscase moeten de daarvoor in aanmerking komende partijen een finaal besluit kunnen nemen of zij een aandeel gaan nemen in de oprichting van een Internationale School Haarlem.

Mede gelet op de vragen van de opdrachtgevers, worden in deze businesscase de volgende aspecten verkend:

- 1) *Met welke scenario's rond ontwikkeling van leerlingenaantallen dient rekening gehouden te worden, zowel in de aanloopfase als voor wat betreft een volgroeide school?*
- 2) *Kan een passend 'pre school'-aanbod worden verbonden aan een te starten Internationale School Haarlem?*
- 3) *Tot welke huisvestingsbehoefte leiden de scenario's voor leerlingenontwikkeling, zowel op de korte als op de langere termijn?*
- 4) *Met welke baten en lasten dient rekening gehouden te worden bij de ontwikkeling, opstart en reguliere exploitatie van een Internationale School Haarlem?*
- 5) *Welke bestuurlijk-organisatorische vraagstukken komen aan de orde bij de inrichting van een Internationale School Haarlem en welke oplossingen zijn daarvoor denkbaar?*
- 6) *Welke risico's voor schoolbesturen en/of gemeente zijn verbonden aan de start van een Internationale School Haarlem?*
- 7) *Welke overige zaken vereisen op de korte termijn aandacht bij de voorbereiding van een Internationale School Haarlem?*

1.3 Totstandkoming

Het gestelde in deze businesscase is gebaseerd op ervaringen met de start en exploitatie van andere (bekostigde) internationale scholen en kennis van onderwijshuisvesting en onderwijsfinanciering. De voorliggende businesscase komt voor de verantwoordelijkheid van B&T Organisatieadvies. Op onderdelen is gebruik gemaakt van de expertise van:

- TFM Facility Management (met name hoofdstuk 4.)
- Infinite Financieel (met name hoofdstuk 5.)
- de gemeente Haarlem.

Een conceptversie van deze businesscase is ter beoordeling voorgelegd aan de opdrachtgevers. Aan de betrouwbaarheid van het gestelde draagt bij dat vanuit Salomo is meegelezen door een schooldirecteur met expertise in het bekostigd internationaal basisonderwijs.

¹ In de loop van september is vast komen te staan dat Dunamare zich uit dit traject terugtrekt. Daarmee blijft alleen IRIS in beeld als partij voor het IGVO.

2 Potentieel en groeiscenario's

2.1 Uitgangspunten

In de Haalbaarheidsverkenning ISH is een aantal uitgangspunten geformuleerd die mede bepalend zijn voor de te verwachten leerlingenaantallen. Zo wordt uitgegaan van:

- Een rijksbekostigde school
- Basisonderwijs dat zeven leerjaren telt (groep 1 t/m 7 in Nederlandse termen)
- Voortgezet onderwijs dat ook zeven leerjaren telt, een onderbouw van vijf jaar en een bovenbouw van twee jaar
- Een voedingsgebied dat omvat de gemeenten Haarlem, Bloemendaal, Haarlemmerliede, Heemstede, Zandvoort, Velsen en Haarlemmermeer.
- Een ontwikkelscenario dat start met een aanbod van alleen basisonderwijs, met daarna geleidelijk opbouwend voortgezet onderwijs.

In de verkenningen voor een Deltaplan Internationaal Onderwijs voor de MRA wordt ondertussen melding gemaakt van initiatieven om ook in Haarlemmermeer internationaal onderwijs te starten. Daarmee zal rekening worden gehouden.

2.2 Potentieel

De Haalbaarheidsverkenning ISH is gericht geweest op de haalbaarheid van een rijksbekostigde internationale school. De in de Haalbaarheidsverkenning opgenomen potentieelberekeningen zijn ook allemaal gerelateerd aan criteria en benchmarks die op bekostigd internationaal onderwijs betrekking hebben. In de Haalbaarheidsverkenning is geconcludeerd dat in de Haarlemse regio stichting van een internationale school haalbaar lijkt (met een leerlingenpotentieel dat kan variëren tussen 235 en ruim 1000 leerlingen). Gelet op de focus van de Haalbaarheidsverkenning werd daarmee gedoeld op een rijksbekostigde internationale school.

Ondertussen zijn via de MRA ook potentieelberekeningen uitgevoerd door Decisio. Decisio en de MRA richten zich op de doelgroep van 'internationals'. Dat zijn personen die op de een of andere manier een internationale oriëntatie en/of interesse hebben vanwege herkomst of paspoort. Dat is zodoende een ruimere groep dan de strak omschreven doelgroep voor IGBO/IGVO.

Om het aantal 'internationals' vast te stellen, heeft Decisio toegang gehad tot bevolkingsadministraties en de Belastingdienst. Decisio raamt het aantal kinderen van internationals (leeftijd 4/18) in de regio Haarlem/Haarlemmermeer als volgt:

	In 2016	In 2020
Haarlem	1.098	1.254
Heemstede	188	206
Bloemendaal	90	80
Velsen	131	113
Zandvoort	47	69
Haarlemmerliede	21	22
Haarlemmermeer	1.127	1.211
Totaal	2.702	2.955

Binnen de MRA wordt verondersteld (op basis van realistische onderbouwing) dat van het totaal aantal kinderen van internationals gemiddeld 45% een voorkeur zou hebben voor internationaal onderwijs. Dat zou duiden op een potentieel in de regio van circa 1.330 kinderen in 2020. Aan deze potentieelberekening heeft de MRA de conclusie verbonden dat in de regio Haarlem/Haarlemmermeer, naast een (bekostigde) internationale school in Haarlem, nog plaats zou zijn voor een private internationale school in Haarlemmermeer (en op termijn wellicht een bekostigde).

Zou op basis van de potentieelberekeningen van MRA/Decisio in de regio inderdaad wellicht toch een tweede bekostigde internationale school mogelijk zijn? Vooralsnog niet. Ten eerste omdat OCW voor de toestemming voor een internationale school tamelijk strakke prognose-eisen stelt, namelijk een aantoonbaar potentieel ook op basis van het landelijk belangstellingspercentage IGO. In de Haalbaarheidsverkenning was dat 'Methode 1'. Die prognosemethodiek leidt voor de Haarlemse regio tot een potentieel van 225-245 leerlingen. Dat aantal legitimeert zeker geen twee bekostigde scholen. Ten tweede weegt OCW bij een aanvraag voor een bekostigde internationale school mee of de aanvraag past binnen een evenwichtige landelijke spreiding van het internationaal georiënteerd onderwijs. Twee potentieel concurrerende bekostigde scholen voldoen daar in beginsel niet aan². En ten derde zal een deel van de totale populatie 'internationals' niet voldoen aan de begrensde doelgroefdefinitie c.q. toelatingsvoorwaarden voor bekostigd IGO en/of een voorkeur hebben voor privaat internationaal onderwijs (zoals nu de private International School Amsterdam zich verhoudt tot de publiek bekostigde Amsterdam International Community School).

2.3 Scenario's

In de Haalbaarheidsverkenning zijn drie benaderingen gevolgd om te komen tot een inschatting van de haalbaarheid van een rijksbekostigde Internationale School Haarlem in een volgroeide situatie:

- Methode 1 – Prognose op basis van landelijke belangstelling voor IGO in relatie tot het bestaande leerlingenpotentieel in het voedingsgebied.

Uitkomst:

	Laag	Hoog
IGBO	100	115
IGVO	125	130
Totaal	225	245

- Methode 2 – Prognose op basis van leerlingenontwikkeling van vergelijkbare IGO-voorzieningen, waarbij met name gekeken is naar de regio's Leiden, Almere, het Gooi en Breda³.

Uitkomst:

	Laag	Hoog
IGBO	107	485
IGVO	125	539
Totaal	232	1024

- Methode 3 – Prognose op basis van regio-specifieke belangstelling voor IGO (zie methode 2) in relatie tot het bestaande leerlingenpotentieel in het voedingsgebied.

Uitkomst:

	Laag	Hoog
IGBO	166	348
IGVO	407	687
Totaal	573	1035

De drie methodes wijzen overtuigend in de richting van haalbaarheid. Nu moet echter worden gekomen tot een raming van het daadwerkelijk te verwachten aantal leerlingen op een Internationale School Haarlem. Dat leidt tot een aantal nuanceringen ten opzichte van het bovenstaande.

Voor wat methode 1 betreft, kan worden opgemerkt dat die benadering een tamelijk theoretische is omdat het landelijke belangstellingspercentage voor IGO-scholen zeer divers over de regio's is gespreid, namelijk afhankelijk van de vraag of er ook een aanbod is.

² Dat kan op enig moment anders worden nadat de eerst-gestarte school volgroeid is en 'vol' zit. In enkele situaties (Den Haag, Hilversum) is in die omstandigheid een tweede IGBO toegestaan.

³ Delft en Utrecht zijn buiten beschouwing gelaten omdat daar nog geen IGVO gevestigd is en de scholen nog maar kort bestaan.

Voor wat betreft de methodes 2 en 3 wordt het beeld positief uit evenwicht gebracht door de leerlingenaantallen in Het Gooi. Het beeld in deze regio is niet erg representatief omdat daar al lang een breed aanbod IGBO (in twee scholen) en IGVO bestaat.

Daarnaast is inmiddels via de MRA een raming van Decisio beschikbaar die ook op gemeentelijk niveau getallen geeft. Zoals we hierboven al zagen, raamt Decisio voor 2020 een aantal 'internationale' leerlingen van 2.955. De MRA gaat er van uit dat van alle 'internationale' leerlingen zo'n 45% interesse heeft voor IGO, ergo 1.330. Daarbij is het potentieel van Haarlemmermeer volledig meegeteld. Wetend dat in Haarlemmermeer mogelijk een andere (private) internationale school gevestigd zal worden, lijkt het voor de hand te liggen slechts een deel (50%) van het Haarlemmermeerse potentieel mee te tellen⁴.

Om te komen tot een keuze voor drie realistische scenario's, wordt de volgende redenering gevolgd:

- 1) Een 'minimaal' scenario dient uit te gaan van een minimale (tegenvallende) instroom, waarbij de school echter nog wel als levensvatbaar kan worden beschouwd omdat in totaal een economisch 'break even'-punt wordt bereikt. Op basis van de minimale instandhoudingsnormen van de rijksoverheid en ervaringen van bestaande IGBO- en IGVO-voorzieningen, ligt die minimale norm voor het IGBO rond de 100 leerlingen en voor het IGVO rond 140.

Scenario 1 - Laag	
IGBO	100
IGVO	140
Totaal	240

- 2) Een 'maximaal' scenario dient aan te sluiten bij de hoogste ramingen van zowel de Haalbaarheidsverkenning als de MRA-verkenning. Beide wijzen in de richting van in totaal ruim 1.000 leerlingen voor de hele school. Voor de verdeling PO-VO kan uitgegaan worden van 50%-50%. Dit sluit aan bij de verdeling van de leerjaren (twee maal zeven). Bij de bestaande vergelijkbare IGBO/IGVO-vestigingen lijkt een verdeling van 50%-50% gemiddeld redelijk aan te sluiten.

Scenario 3 - Hoog	
IGBO	500
IGVO	500
Totaal	1000

- 3) Uiteraard zal een derde scenario tussen beide vorige in liggen. Voor het IGBO blijkt in de praktijk een regio-specifiek belangstellingspercentage IGBO in relatie tot het bestaande leerlingenpotentieel in het voedingsgebied een redelijk uitgangspunt. Zie methode 3) in de Haalbaarheidsverkenning, maar dan een benadering waarbij de regio Gooi buiten beschouwing wordt gelaten vanwege het niet-representatieve beeld. De hoge druk vanuit de MRA-regio (veel internationals, wachtlijsten op de bestaande scholen) legitimeert een raming die hoger ligt dan het gemiddelde in vergelijkbare regio's, de potentiële 'concurrentie' vanuit Haarlemmermeer nuanceert dat weer. Voor het IGVO is deze regio-specifieke benadering in de praktijk minder betrouwbaar omdat er nog weinig vergelijkingsregio's zijn met volgroei IGVO. Aansluiting bij het 50%-50% van het voorgaande scenario lijkt een beter alternatief.

Scenario 2 - Midden	
IGBO	180
IGVO	180
Totaal	360

De scenario's in één overzicht:

	Laag	Midden	Hoog
IGBO	100	180	500
IGVO	140	180	500
Totaal	240	360	1000

⁴ Zie gedetailleerde berekeningen in de bijlagen.

2.4 Schoolontwikkeling

In de Haalbaarheidsverkenning is een ontwikkelscenario voorgesteld dat start met een aanbod van alleen basisonderwijs, met daarna geleidelijk opbouwend voortgezet onderwijs:

- start van leerjaren 1+2 (onderbouw) IGVO in jaar X+1;
- start van leerjaren 3+4 (onderbouw) IGVO in jaar X+2;
- start van leerjaar 5 (afsluiting onderbouw) IGVO in jaar X+3;
- start van leerjaar 6 (Diploma Programme 1 - bovenbouw) in jaar X+4;
- start van leerjaar 7 (Diploma Programme 2 - bovenbouw) in jaar X+5

Op die basis wordt hierna een mogelijke schoolontwikkeling geraamd. Daarbij blijft uitgegaan worden van de drie in par. 2.2 genoemde scenario's voor een volgroeiende school.

Jaar	Laag		Midden		Hoog	
(teldatum)	IGBO	IGVO	IGBO	IGVO	IGBO	IGVO
2017	15	0	20	0	40	0
2018	29	15	52	25	106	40
2019	46	36	84	51	171	117
2020	63	57	116	77	237	193
2021	80	78	148	103	303	270
2022	94	98	174	128	369	347
2023	100	119	180	154	434	423
2024	100	140	180	180	500	500

NB: In het 'minimale' scenario wordt in de jaren 2018, 2019 en 2020 niet voldaan aan het OCW-criterium voor het IGVO dat per aangeboden leerjaar meer dan 12 leerlingen ingeschreven moeten staan (art. 4 lid 4 IGVO-regeling). Dit criterium leidt echter pas tot problemen indien die situatie zich gedurende twee achtereenvolgende leerjaren voordoet en daarnaast past OCW dit criterium terughoudend toe bij een school die voldoende ontwikkeling laat zien.

3 Pre school & Day care

3.1 Vraagstelling

De Haalbaarheidsverkenning heeft zich beperkt tot de vraag of start van een onderwijsvoorziening kansrijk moet worden geacht (en heeft die vraag positief beantwoord). Bij een eigentijdse school passen voorzieningen voor voorschoolse en eventueel naschoolse opvang. De mogelijkheden daartoe en consequenties daarvan dienen te worden verkend en te worden betrokken bij de vervolgvragen.

3.2 Organisatorische vormgeving

Het ligt voor de hand de kinderopvangfaciliteiten qua verantwoordelijkheid en budgetrisico af te zonderen van de internationale school zodat oneigenlijke vermenging met het onderwijs voorkomen wordt. Die benadering is ook in het Nederlandse onderwijs gebruikelijk. Natuurlijk dienen het kinderopvangaanbod en de organisatie wel aan te sluiten op de internationale school. Dat leidt tot de wenselijkheid met een aanbieder van kinderopvang een dienstverleningsrelatie aan te gaan (SLA) waarbinnen de kinderopvangorganisatie voor eigen verantwoordelijkheid en risico een aanbod doet dat voldoet aan een door de internationale school te stellen programma van eisen.

Of de kinderopvangorganisatie alleen 'pre school' (peuterspeelzaal 3-4-jarigen) aanbiedt, of ook 'nursery' (kinderopvang voor jongere kinderen) en/of 'day care' (buitenschoolse opvang) is nader te bepalen.

De beoogde aanbieder van het IGBO, Salomo, heeft geen vaste samenwerkingsrelatie met één aanbieder van kinderopvang. Er kan zodoende een keuze worden gemaakt uit een breed aanbod aan mogelijke partijen. Daarbij ligt het wel voor de hand te kijken naar regionale aanbieders waarmee Salomo ten minste al enig contact onderhoudt.

3.3 Programma van eisen

Van een aanbieder van kinderopvang wordt verwacht:

- Beschikbaarheid van 'pre school' (overig aanbod nader te bepalen)
- Flexibele omvang van het aanbod, gerelateerd aan groei van de school en belangstelling voor pre school e.d.
- Bereidheid en mogelijkheid om personeelsleden in te zetten die (near-)native Engels spreken
- Bereidheid om pedagogisch-didactische aanpak, materiaal en jaarrooster af te stemmen op wensen van de International School
- Marktconforme prijsstelling
- Bereidheid tot investering in materiaal en huisvesting
- Mogelijke beschikbaarheid van ruimte (afhankelijk van te bepalen tijdelijke huisvesting van de school)

3.4 Procedure

Zodra enigszins bekend is wanneer de Internationale School gaat starten en wat de te verwachten eerste locatie zal zijn, kan door Salomo aan de genoemde mogelijke aanbieders worden gevraagd of zij er interesse in hebben een dergelijke voorziening te bieden en of zij dan kunnen voldoen aan het gestelde programma van eisen. Let wel: er is geen sprake van aanbesteding in de juridische zin van het woord want de aanbieder gaat het aanbod voor eigen rekening en risico presenteren.

4 Huisvesting

4.1 Vraagstelling

Tot welke huisvestingsbehoefte leiden de scenario's voor leerlingenontwikkeling, zowel op de korte als op de langere termijn?

Bij de beantwoording van deze vraag dient gekeken te worden naar aspecten als:

- Gewenst/vereist vloeroppervlak
- Gewenste/vereiste ruimte-indeling, uitstraling en faciliteiten
- Beschikbare huisvestingsopties en geschiktheid qua ligging e.d.
- Inrichting van de huisvesting.

Voorts worden in dit hoofdstuk indicaties gegeven van de budgetten/lasten voor eerste inrichting en permanente huisvesting.

4.2 Ruimtebehoefte

Voor het bepalen van de huisvestingsbehoefte zal eerst moeten worden vastgesteld welke normering van toepassing is, oftewel: hoeveel m^2 per leerling is er nodig voor een internationale school? Als dat is vastgesteld, kan op basis van de leerlingenprognoses (laag, midden, hoog) worden bepaald wat de prognose in huisvestingsbehoefte is.

4.2.1 Vanuit normatieve m^2

Het vaststellen van een norm is meteen het meest complexe onderdeel, want er is geen eenduidige norm voor internationaal onderwijs bepaald. Wel is er praktijkervaring met de huisvesting van internationaal onderwijs. Op basis van de gegevens van een aantal internationale scholen is de uitkomst dat deze uiteindelijk varieert tussen de 9 en $12 m^2$ per leerling en daarmee aansluit op normeringen zoals gelden voor speciaal basisonderwijs en Iwoo. Naast de leerlinggebonden genormeerde ruimte moet nog rekening worden gehouden met een vaste voet voor voorzieningen als een gemeenschapsruimte/aula, personeelsruimtes en dergelijke. In het PO wordt voor reguliere scholen veelal gerekend met een vaste voet van $200 m^2$ en in het VO meestal $980 m^2$.

Een tweede relevante benchmark voor de huisvesting van internationaal onderwijs is de maximale groepsgrootte. Dit maximum varieert op internationale scholen tussen de 16 en 22 leerlingen (in zowel PO als VO).

Hierbij dient te worden opgemerkt dat geldt: hoe groter scholen zijn hoe efficiënter ze kunnen worden ingedeeld ofwel hoe lager de normering (m^2 per leerling) kan zijn. Een school van $1000 m^2$ met een aula zal altijd een hogere norm per leerling hebben dan een school van $10.000 m^2$. In beide gevallen is er een aula nodig maar de grootte van een aula stijgt minder naar gelang er meer leerlingen gebruik van maken. Datzelfde geldt voor lokalen. Een lokaal waar 30 leerlingen in zitten is net zo groot als een lokaal waar 20 leerlingen in zitten. (Het lokaal is altijd minimaal ca. $45 m^2$.)

Onderdeel van de afweging om te komen tot aanvaardbare tijdelijk huisvesting, is ook het perspectief op de permanente situatie. Het is bijvoorbeeld goed aanvaardbaar om voor de korte termijn te starten in een schoolgebouw / pand met lage normering m^2 per leerling als het perspectief is dat later $12m^2$ per leerling beschikbaar komt. Het is te organiseren door de school en uit te leggen aan ouders en andere stakeholders. Naarmate het perspectief op permanente huisvesting verder weg gelegen en vager is, is ruime normering meer van belang.

Hierna wordt, uitgaande van de drie groeiscenario's, aangegeven tot welke normatieve ruimtebehoefte de norm van 9m² leidt.

Jaar	Laag				Midden				Hoog			
	IGBO	IGVO	totaal	totaal m ²	IGBO	IGVO	totaal	totaal m ²	IGBO	IGVO	totaal	totaal m ²
tijdelijke huisvesting												
2017	15	0	15	135	20	0	20	180	40	0	40	360
2018	29	15	44	396	52	25	77	693	106	40	146	1.314
2019	46	36	82	738	84	51	135	1215	171	117	288	2.592
2020	63	57	120	1.080	116	77	193	1737	237	193	430	3.870
2021	80	78	158	1.422	148	103	251	2259	303	270	573	5.157
2022	94	98	192	1.728	174	128	302	2718	369	347	716	6.444
2023	100	119	219	1.971	180	154	334	3006	434	423	857	7.713
2024	100	140	240	2.160	180	180	360	3240	500	500	1000	9.000

Met een minimale genormeerde vaste voet van 200 m² leidt dat tot een minimale normatieve huisvestingsbehoefte in 2017 van 135 + 200 = 335 m² (scenario 'laag') en een maximale normatieve huisvestingsbehoefte in 2024 van 9000 + 980 = 9980 m² (scenario 'hoog').

In de gemeentelijke huisvestingsverordening is de vaste voet op een andere manier verdisconteerd. Zodoende leidt bovenstaande normatieve benadering in de scenario's 'laag' en 'midden' tot een ruimtebehoefte die respectievelijk circa 9% en 14% boven de gemeentelijke norm ligt. Bij het scenario 'hoog' is het effect van de vaste voet veel kleiner zodat in dat geval de ruimtebehoefte circa 47% boven de gemeentelijke norm ligt.

4.2.2 Vanuit feitelijke ruimtebehoefte

Een waarschijnlijk realistischer benadering, is in plaats van een normatieve benadering te kijken naar de daadwerkelijke ruimtebehoefte (lokalenbehoefte).

Bij deze benadering kunnen keuzes gemaakt worden op basis van de feitelijke instroom en combinaties van leerjaren in één groep. Een reëel uitgangspunt lijkt wel te zijn dat een groep niet meer dan 22 leerlingen mag tellen.

Als bijlage zijn enkele mogelijke uitwerkingen opgenomen, uitgaande van combinatieklassen.

In het scenario 'laag' leidt dat tot een aantal theorielokalen dat oploopt van 3 (x 45=135m²) in jaar X tot 14 (630 m²) in X+6. In het scenario 'midden' wordt ook gestart met 3 lokalen en loopt het aantal op tot 20 (900 m²). En in het hoge scenario tot 48 lokalen (2160 m²).

Naast de leerlinggerelateerde huisvestingsbehoefte voor theorielokalen, is er dan nog de behoefte aan overige ruimtes. Zoals hierboven al werd aangegeven, kan ook de ruimtebehoefte wat dat betreft verschillen. Hierna worden twee varianten geschetst, uitgaande van daadwerkelijke (veronderstelde) behoefte. Daarbij is uitgegaan van gecombineerde huisvesting van Primary en Secondary (bijvoorbeeld één administratie), maar op een aantal onderdelen zijn vanwege de aantallen en leeftijdsverschillen dubbele voorzieningen waarschijnlijk vereist (bijvoorbeeld aula).

	Minimumbehoefte (Jaar X)		Behoefte in volgroeide school (X+7)	
	aantal	bvo m2	aantal	bvo m2
Directieruimte	2	50	2	50
Administratie	1	21	1	21
Admissions	1	21	1	21
Conciërgeloge	1	21	1	21
Vergader/spreekruimte			8	134

Personeelskamer/werkplekken	1	70	2	140
Bergingen	3	26	8	67
ICT-medewerker			1	17
Pantry	1	17	2	34
Speellokaal PO	1	126	1	126
Technieklokaal VO	1	126	1	126
'Arts'-lokaal PO+ VO			4	252
EFL/DFL room	1	63	2	126
Science lab			1	90
Mediatheek			2	126
Werkruimte secondary			2	126
Aula			2	560
Keuken met uitgifte voor leerlingen			1	35
Multifunctionele ruimte			2	126
Totaal		541		2324

Met de minimale vaste voet van 541 m² leidt dat tot een minimale feitelijke huisvestingsbehoefte in 2017 van 135 + 541 = 676 m² (scenario 'laag') en een maximale feitelijke huisvestingsbehoefte in 2024 van 2160 + 2324 = 4484 m² (scenario 'hoog').

Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit een eerste raming is. In overleg tussen schoolbesturen en gemeente zal de daadwerkelijke behoefte van typen ruimten moeten worden gepreciseerd en de grootte van een ruimte en het aantal ruimten moeten worden bepaald. Zodra er meer leerlingen zijn zal er een omslagpunt komen waarbij er meer praktijkruimtes moeten komen en ook de algemene ruimtes groter moeten worden.

4.2.3 Vanuit beschikbare huisvesting

Als mogelijk beschikbare optie voor tijdelijke huisvesting heeft de gemeente Haarlem een pand aan de Jan Sluyterslaan genoemd. Dit pand heeft (volgens opgave van de gemeente) 11 lokalen en is 1.024 m² groot. Grofweg betekent dat waarschijnlijk 11 x 50 m² per lokaal = 550 m² aan lokalen en derhalve 475 m² aan nevenruimten en verkeersruimten.

Op basis van bovenstaande overzichten, is dit pand qua oppervlakte⁵ bruikbaar in een startfase, maar zal het – afhankelijk van het groeiscenario – op een termijn van twee tot zes jaar te klein worden⁶. De levensvatbaarheid van een internationale school kan er wel in afgewacht worden.

4.3 Eerste inrichting

'Eerste inrichting' betreft het inrichten van een school met een onderwijsleerpakket, meubilair en leer- en hulpmiddelen. Dit omvat de totale inrichting van de school zodat er les kan worden gegeven. Deze 'eerste inrichting' wordt door de gemeente bekostigd volgens genormeerde bedragen. Het wordt 'eerste inrichting' genoemd omdat deze vergoeding eenmalig wordt verstrekt. Vervolgens kan uit de reguliere vergoeding van OCW de vervanging worden betaald. De vergoeding voor eerste inrichting wordt bepaald op basis van de onderwijssoort en type leerling. Omdat we al eerder hadden geconstateerd dat er geen norm is voor internationale school leerlingen, zijn er ook voor de eerste inrichting meerdere scenario's mogelijk.

Het onderwijs lijkt voor wat betreft het VO het meeste op een havo/vwo-school en voor wat betreft het PO op een gewone basisschool, voor beide met als belangrijkste afwijking dat er minder leerlingen in een klas zitten. Het hebben van minder leerlingen in een klas betekent wel minder lesmateriaal, maar de grote kosten van voorzieningen

⁵ Over ligging of uitstraling is bij B&T geen informatie bekend en worden dus geen uitspraken gedaan.

⁶ Bij groeiscenario 'hoog' als na twee jaar, bij groeiscenario 'laag' na zes jaar, bij groeiscenario 'midden' na drie jaar.

zitten vooral in het aantal lokalen en niet in aantal leerlingen. Een klas moet immers nog steeds volledig worden ingericht maar in plaats van 30 leerlingensets hoeven het er maar 22 te zijn. Voor de exploitatie betekent dat een vergelijkbaar verschil, maar voor investeringen veel minder. Derhalve kan voor de eerste inrichting worden aangesloten bij de normvergoedingen PO en VO volgens de gemeentelijke huisvestingsverordening.

Bij de drie scenario's bedraagt de normatieve vergoeding voor eerste inrichting (volgens de Haarlemse Huisvestingsverordening) in totaal:

	PO	VO	Totaal
Scenario Laag (100 + 140)	€ 94.969	€ 288.618	€ 383.586
Scenario Midden (180 + 180)	€ 149.328	€ 326.701	€ 476.030
Scenario Hoog (500 + 500)	€ 179.388	€ 628.532	€ 807.921

Deze vergoedingen hoeven niet in één keer uitbetaald te worden; de gemeente kan rekening houden met de geleidelijke groei van de school.

4.4 Normkosten bouw

Voor de Internationale School Haarlem zal voor wat betreft bouwkosten in eerste instantie de aandacht uitgaan naar aanpassing van tijdelijke huisvesting. Het is aan de gemeente om een gebouw in adequate staat van onderhoud beschikbaar te stellen. De in dat kader door de gemeente te maken kosten zijn uiteraard gerelateerd aan de concrete situatie waarin het ter beschikking te stellen tijdelijke schoolgebouw verkeert en zijn zodoende niet te ramen.

Op enig moment zal voor de Internationale School Haarlem permanente huisvesting aan de orde komen. Vaststelling van het bouwbudget zal tegen die tijd zeker onderwerp van gesprek zijn, Om toch alvast enige indicatie te geven wat nieuwbouw van een Internationale School Haarlem de gemeente te zijner tijd in ieder geval gaat kosten, worden hier de normbedragen conform de Huisvestingsverordening gegeven. Daarbij wordt uitgegaan van het reguliere normatieve aantal m², maar in de laatste kolom wordt een opslag verrekend indien de hogere oppervlakenorm uit par. 4.2.1 wordt toegepast⁷.

	PO regulier	VO regulier	Totaal regulier	Totaal met opslag extra ruimtebehoefte
Scenario Laag (100 + 140)	€ 1.058.333	€ 2.512.270	€ 3.570.603	+ 9% = € 3.891.957
Scenario Midden (180 + 180)	€ 1.512.667	€ 2.843.770	€ 4.356.437	+ 14% = € 4.966.388
Scenario Hoog (500 + 500)	€ 3.330.002	€ 5.471.049	€ 8.801.051	+ 47% = € 12.937.544

4.5 Overige aandachtspunten

4.5.1 Ligging, uitstraling, faciliteiten en inrichting

De uitstraling, faciliteiten en inrichting zijn belangrijk voor een internationale school. Dit hoeft niet af te wijken van de hedendaagse verwachtingen bij een reguliere school. Onder de noemer 'sober en doelmatig' en binnen de normbekostiging worden er in Nederland prachtige gebouwen gerealiseerd die absoluut internationale school waardig zijn. Met name voor de tijdelijke huisvesting kan dit echter wel een aandachtspunt zijn omdat het daarbij vaak om een ouder gebouw gaat, terwijl juist in die startfase de uitstraling van belang is voor de nieuwe clientèle.

⁷ Deze indicaties zijn exclusief een gymzaal. Mocht binnen redelijke afstand (volgens de geldende normen) geen of onvoldoende gymzaalcapaciteit beschikbaar zijn, dan dient in geval van de bouw van een nieuwe gymzaal rekening te worden gehouden met bouwkosten van circa € 900.000.

Voor de ligging van een internationale school is specifieke aandacht vereist voor een goede ontsluiting, bereikbaarheid en ruimte voor 'kiss and ride' (bijna alle kinderen zullen gebracht en gehaald worden). Ook veiligheid (omheining, beperkte/bewaakte toegang e.d.) is een aandachtspunt dat voor internationale scholen nog sterker geldt dan voor reguliere scholen.

ICT is een belangrijke voorwaarde voor goed internationaal onderwijs, maar ook dat is inmiddels als voorwaardelijk geaccepteerd voor vele reguliere scholen.

4.5.2 Bewegingsonderwijs

Voor bewegingsonderwijs gelden ook normen voor bouw, inrichting en aantal klokuren op basis van het aantal en soort leerlingen. In deze businesscase is rekening gehouden met speellokalen voor het primair onderwijs. Voor het voortgezet onderwijs zal afhankelijk van het aantal leerlingen door de gemeente ruimte beschikbaar moeten worden gesteld. Voor een internationale school kan het bewegingsonderwijs binnen de reguliere verordeningsnormen geregeld worden.

4.5.3 Kinderdagverblijf (KDV) en Buitenschoolse opvang (BSO)

Voor de BSO is wellicht geen specifiek ruimte nodig omdat er gebruik gemaakt kan worden van bestaande ruimtes. Voor de KDV zal er volgens de richtlijnen kinderdagverblijven een ruimte moeten worden gecreëerd als deze in de school wordt gehuisvest. Of deze in de tijdelijke situatie al gecreëerd moet worden is een vraag die nog beantwoord moet worden.

5 Baten en lasten

5.1 Vraagstelling

Met welke baten en lasten dient rekening gehouden te worden bij de ontwikkeling, opstart en reguliere exploitatie van een Internationale School Haarlem?

De kern van de businesscase omvat financiële verkenningen (uitgaande van de verschillende groeiscenario's) van:

- Projectkosten
- Exploitatiekosten en -baten, onderscheiden naar IGBO en IGVO en onderscheiden naar ontwikkelfase en structurele fase
- Effecten van na-ijlende bekostiging
- Subsidie- en sponsormogelijkheden

5.2 Projectkosten

Onder de projectkosten worden de kosten verstaan die de schoolbesturen moeten maken voordat de Internationale School Haarlem start en derhalve voordat sprake is van leerlinggerelateerde inkomsten.

Die kosten zijn nodig met 't oog op het volgende:

- **Projectleiding.** Er zal menskracht vereist zijn om de voorbereidingsactiviteiten voor de internationale school uit te voeren. Te denken valt aan het werven en selecteren van personeelsleden, het bestellen en voorbereiden van de inrichting, het houden van globaal toezicht op de huisvesting, het voorbereiden van de werving van leerlingen, het ontwikkelen van een huisstijl en website, het functioneren als 'gezicht van de school' e.d. Op enig moment zal de beoogd 'head of school' deze activiteiten uit gaan voeren en het is wenselijk deze daartoe al een aantal maanden vóór de start van de school in dienst te laten treden (eventueel op parttime-basis). Daaraan vooraf gaat de fase waarin ook deze 'head of school' nog geworven moet worden. Voor die periode zal een projectleider moeten worden ingehuurd.
- **Werving en selectie.** Zeker voor de startfase van een internationale school zijn personeelsleden nodig die bekend zijn met internationaal onderwijs en goed Engelstalig zijn. Deze kunnen wellicht in Nederland geworven worden, maar moeten mogelijk (deels) ook vanuit het buitenland komen. Werving en selectie van deze personeelsleden vereist zodoende een aanpak op maat.
- **Marketing.** Er zal een website ingericht moeten worden, de internationale school moet zichtbaar worden bij potentiële ouders en bedrijven, er moet een huisstijl ontwikkeld worden.
- Naast deze voorspelbare kosten, zullen er nog veel onvoorzienbare kostenposten zijn.
- In jaar X-1 (2016/2017?) zal de voorbereiding van het IGBO aan de orde zijn, in jaar X de voorbereiding van het IGVO. In beide jaren moeten voorbereidingskosten (projectkosten) worden gemaakt.

Een en ander leidt tot de volgende raming:

Kostenpost	Jaar X-1		Jaar X	
Projectleiding	70 dagen	€ 84.700,-	30 dagen	€ 36.300,-
Head of school	5 maanden	€ 35.000,-	5 maanden	€ 35.000,-
Werving & selectie	5 vacatures	€ 25.000,-	4 vacatures	€ 20.000,-
Marketing		€ 15.000,-		
Diversen		€ 14.000,-		€ 5.000,-
Totaal		€ 173.700		€ 96.300

5.3 Exploitatiebaten

5.3.1 OCW bekostiging van Internationaal Georiënteerd Onderwijs

De bekostigingssystematiek van het reguliere primair onderwijs verschilt van die in het voortgezet onderwijs. Ook de regels en bedragen voor aanvullende bekostiging voor internationaal onderwijs lopen uiteen. Voor beide sectoren geldt dat een internationale school alleen kan bestaan als nevenvestiging van een reguliere bekostigde PO- of VO-school. Dat betekent dat OCW geen extra vaste bedragen voor de internationale vestiging beschikbaar stelt. Zodoende loopt een internationale afdeling die vaste voeten mis ((in de materiële exploitatie van een hoofdvestiging VO € 35.786, idem basisonderwijs € 38.865, in het budget personeel en arbeidsmarktbeleid (PAB PO) € 16.283 en de toeslag management kleine PO-school € 5.278).

5.3.2 Basisonderwijs en IGBO-bekostiging

Het bevoegd gezag ontvangt per leerling op teldatum 1 oktober in het regulier basisonderwijs ongeveer € 4.000 aan rijksbekostiging. Die bestaat normaliter uit personele lumpsum, materiële bekostiging en aanvullende budgetten voor personeels- en arbeidsmarktbeleid en prestatieboxmiddelen. Scholen onder de 145 leerlingen ontvangen een kleine scholen-toeslag en een toeslag voor directie. Daarnaast is er extra geld voor ondersteuning en zorg (passend onderwijsgeld via SWV) en impuls gelden als de school in een achterstandswijk staat. Ten slotte is er voor snelgroeiende scholen/besturen een beroep op de groeiregeling mogelijk.

Basis voor de bekostiging vormt de teldatum 1 oktober van een lopend schooljaar. Daarna ontvangt het bevoegd gezag per 1 januari de materiële bekostiging, maar de personele bekostiging (en andere kleine budgetten) pas per 1 augustus van het volgend schooljaar. Tenzij er sprake is van forse groei op bestuursniveau; dan kan het bestuur beroep doen op een groeiregeling.

Ook voor een leerling van een IGBO-school/vestiging is 1 oktober de teldatum. In principe tellen de IGBO leerlingen allereerst als gewone leerling mee voor de reguliere bekostigingsbudgetten van OCW.

De personele bekostiging, het PAB budget en de prestatieboxmiddelen, worden net als in het reguliere basisonderwijs één jaar later toegekend. De rijksbekostiging komt daarmee op ca. € 4.000 per leerling. Per IGBO-leerling stelt OCW een extra vergoeding van ca. € 685 ter beschikking. Bovendien kan een IGBO-schoolbestuur sneller dan een gewone basisschool een beroep doen op de groeiregeling van ca. € 3000 voor personeel en € 550 materieel. Dat is reeds het geval bij groei met meer dan 10 leerlingen. Hierdoor vermindert de omvang van het bedrag dat het bestuur moet voorfinancieren voor een groeiende IGBO-vestiging. De regeling nieuwkomers geldt in principe ook voor deze vestiging, maar de drempel is vier vreemdelingkinderen van ouders uit een niet-Europees land die korter dan één jaar in Nederland wonen. Mogelijke bedragen uit de nieuwkomersregeling worden in mindering gebracht op de groeiregeling.

5.3.3 Voortgezet onderwijs en IGVO-bekostiging

Het reguliere VO volgt een andere systematiek dan het reguliere PO. Het aantal leerlingen per 1 oktober bepaalt de bekostiging vanaf 1 januari voor personele en materiële zaken. Hier wordt groei dus al na vijf maanden (na start van het schooljaar) gehonoreerd, maar krimp ook snel verrekend in lagere bekostiging. Het aantal leerlingen leidt via ratio's tot aantallen fte's voor onderwijzend personeel, OOP en Directie. Per categorie bestaat er een verrekensprijs. Die verschilt per schoolsoortgroep, waarbij de smalle havo/vwo-school (sg.2) de hoogste vergoeding voor een leraar heeft (€ 86.000). Het VO kent flinke vaste voeten in de personele en materiële bekostiging, maar die gelden dus niet voor een nevenvestiging IGVO.

De reguliere materiële bekostiging VO kent een hoger bedrag (€ 794) voor een leerling in jaar 1 en 2 dan voor een havo/vwo-leerling in leerjaar 3 t/m 6 (€ 657). De IGVO-leerling telt als bovenbouw-leerling en levert dus € 137 minder op dan een brugklasser.

De overige VO-budgetten zoals voor lesmateriaal, functiemix, prestatiebox, worden ook toegekend voor IGVO-leerlingen. De regeling Nieuwkomers geldt niet voor IGVO-leerlingen.

Daarnaast kan het bestuur een aanvraag doen voor aanvullende personele bekostiging. Die bedraagt 0,0106 fte per leerling. Bij 100 IGVO leerlingen leidt dat tot een aanvulling van 1,06 fte maal de gemiddelde personeelslast van € 86.000 die OCW vergoedt; dat komt neer op ruim € 900 per leerling. De rijksbekostiging van een IGVO-leerling komt daarmee op ca. € 8.000 per jaar.

5.3.4 Aanvullende opmerkingen

Over de baten zijn nog de volgende aannames van belang:

1. Een vestiging IGBO of IGVO heeft geen recht op een vaste voet in de OCW-bekostiging.
2. Een vestiging IGBO heeft wel recht op een groeitelling en groeibekostiging.
3. De fee die gevraagd wordt, is voor IGBO gesteld op € 4.000 en voor IGVO op € 5.000.
4. Er is geen rekening gehouden met nieuwe bekostigingsregels die mogelijk rond 2020 ontstaan vanwege vereenvoudiging van de bekostiging.
5. Er is geen rekening gehouden met bijdragen vanuit het Samenwerkingsverband.
6. IGVO-leerlingen zijn AVO-leerlingen; er wordt geen beroepsonderwijs aangeboden.

5.4 Exploitatielasten

De lopende kosten van het geven van onderwijs zijn vooral personele kosten en in mindere mate kosten van afschrijvingen, huisvesting, administratie en leermiddelen. Er zijn in de praktijk drie knoppen waarmee de kosten kunnen worden beïnvloed:

- het aantal leerlingen dat door 1 fte OP wordt bediend (de leraar kan daarbij ondersteund worden door onderwijsassistent);
- de loonkosten van een personeelslid;
- de kosten van overhead (de directie en onderwijsondersteunend personeel dat niet direct een taak in de klas heeft).

In het rekenmodel dat voor deze businesscase is ontworpen, zijn (mede op basis van afstemming vooraf) de volgende uitgangspunten en aannames gedaan over de kostenstructuur:

1. De verhouding personele/materiële lasten zijn en blijven voor IGBO en IGVO gelijk aan regulier: 82:18. De materiële lasten kennen per saldo geen efficiency-effect in dit model (stijgende afschrijvingskosten staan tegenover dalende huisvestingslasten als de school groeit).
2. De ratio leerlingen per fte OP is voor IGBO 10 en na verloop van jaren 11 (effect van schaalgrootte). Voor het IGVO in principe 9 maar in de eerste jaren van het lage scenario nog 10 per fte OP om een breakeven-punt te bereiken.
3. Onder OP verstaan we ook eventueel ingezette direct onderwijsondersteunende formatie.
4. De kosten van OP zijn gekoppeld aan de inschaling in IGBO LA max. en IGVO LC max.⁸.
5. De omvang van de overhead is bij aanvang vast en neemt daarna toe met 0,007 per leerling, dat is 0,7 per 100 leerlingen.
6. De kosten van overhead zijn samengesteld uit een standaard functiebouwwerk met een directeur⁹ en noodzakelijke staffunctionarissen op de locatie.

5.5 Exploitatieresultaten en voorfinanciering

Hetzelfde rekenmodel is toegepast op drie scenario's, zoals hiervoor onderbouwd, een laag, midden en hoog scenario. De uitgewerkte berekeningen zijn opgenomen als bijlagen.

In alle drie de scenario's wordt na 5-7 jaar het punt bereikt waarop de kosten en baten aan elkaar gelijk zijn (gegeven de fees van resp. € 4000 en € 5000).

⁸ Door te kiezen voor de maxima in deze schalen wordt ingecaluleerd dat wellicht enkele leerkrachten in een hogere schaal worden benoemd.

⁹ Voor de directeursfunctie is een schaal gekozen die voor het PO als hoog geldt en voor het VO als laag. Betrokkene zal immers zowel voor PO als voor VO werkzaam zijn.

De negatieve exploitatieresultaten over de eerste jaren (aanloopverliezen) zijn in totaal de volgende.

Aanloopverliezen	Scenario Laag	Scenario Midden	Scenario Hoog
IGBO	€ -666.261	€ -659.926	€ -676.516
IGVO	€ -278.903	€ -197.048	€ -76.111
Totaal	€ -945.163	€ -856.973	€ -752.628

Deze verliezen worden met name in de eerste 5-7 jaar opgelopen, waarbij het tekort per jaar ten hoogste € 178.000 is. Daarna is het mogelijk om een positief resultaat te boeken en/of om de ratio leerlingen/fte OP gunstiger te maken.

Naast de exploitatieresultaten in de verschillende varianten, is het ook van belang om naar het beslag op liquiditeiten te kijken. We gaan er immers van uit dat in alle gevallen de school toegroeit naar een bepaalde omvang. Dat betekent dat het bestuur de groei moet voorfinancieren. In het IGVO volgt de OCW-bekostiging al na vijf maanden de groei; in het IGBO zit er een schooljaar tussen de personele kosten en personele baten.

Om dit effect voor groeischolen te dempen kan het bestuur van de IGBO-school een beroep doen op de groeiregeling. De uitkomst van de berekeningen zijn als volgt:

Groei en voorfinancieren IGBO	Scenario Laag	Scenario Midden	Scenario Hoog
Voorfinancieren	€ 468.500	€ 843.300	€ 2.342.500
Groeiregeling	€ 237.000	€ 462.000	€ 1.380.000
Liquiditeitenbeslag per saldo	€ 231.500	€ 381.300	€ 962.500

In elk scenario draagt OCW iets meer dan de helft bij aan de financiering van de groei van de IGBO-afdeling. De voorfinanciering neemt logischerwijs toe naarmate de school sneller groeit.

Voor de IGVO-afdeling draagt OCW niets bij want er is geen groeiregeling. Hoe sneller de school groeit, hoe hoger de voorfinanciering wordt.

Groei en voorfinancieren IGVO	Scenario Laag	Scenario Midden	Scenario Hoog
Voorfinancieren	€ 444.842	€ 561.509	€ 1.494.842
Groeiregeling	€ -	€ -	€ -
Liquiditeitenbeslag per saldo	€ 444.842	€ 561.509	€ 1.494.842

5.6 Subsidie en sponsoring

Voor de dekking van de aanloopverliezen van een internationale school zijn –voor zover bekend– geen reguliere subsidies beschikbaar. In de praktijk dragen lokale, regionale en provinciale overheden hierin wel bij vanwege het belang van een dergelijke school voor de maatschappelijke en economische infrastructuur.

Dekking van tekorten uit private fondsen (sponsoring vanuit het bedrijfsleven) blijkt in de praktijk weerbarstig, in ieder geval zolang de school er nog niet staat¹⁰. In enkele gevallen zijn bedrijven en instellingen bereid een aantal af te nemen leerlingplaatsen te garanderen. Dat kan enige financiële basis voor de exploitatie bieden.

¹⁰ In Den Haag heeft Shell via een omweg gesponsord door het aangaan van een gunstige hypothecaire lening.

6 Bestuur & organisatie

6.1 Vraagstelling

Welke bestuurlijk-organisatorische vraagstukken komen aan de orde bij de inrichting van een Internationale School Haarlem en welke oplossingen zijn daarvoor denkbaar?

Omdat een internationale school zowel primair als voortgezet onderwijs omvat (en mogelijk nog een pre school-aanbod) is afstemming vereist tussen de verschillende betrokken aanbieders, zowel op het niveau van bestuur, management als stafondersteuning. Die afstemming moet worden georganiseerd en in een duurzame juridische vorm worden gegoten.

6.2 Gescheiden verantwoordelijkheden

De internationale school zal bestaan uit een afdeling primair onderwijs (IGBO) en een afdeling voortgezet onderwijs (IGVO). Vanuit de overheid bezien, geldt het IGBO als een afdeling en mogelijk nevenvestiging van een bestaande school voor primair onderwijs (bestaand BRIN-nummer) en het IGVO als een afdeling c.q. nevenvestiging van een bestaande scholengemeenschap havo/vwo voor voortgezet onderwijs (bestaand BRIN-nummer). Daarmee komt het IGBO dus voor de eindverantwoordelijkheid van Salomo en het IGVO voor de eindverantwoordelijkheid van IRIS. Die eindverantwoordelijkheid omvat met name de inhoudelijke verantwoordelijkheid tegenover Inspectie, de ontvangst en afrekening van rijksvergoedingen tegenover de rijksoverheid, de inschrijving van leerlingen, in beginsel het werkgeverschap van het aan de betreffende afdeling verbonden personeel e.d.

Bij al langer bestaande internationale scholen bestaat vaak nog een tamelijk scherp onderscheid tussen de Primary en de Secondary School, waarbij beide in verschillende gebouwen zitten, ieder een eigen schoolleider heeft e.d. Bij recenter gestarte scholen zien we echter een veel duidelijker profilering als één gemeenschappelijke verticale scholengemeenschap. Die laatste vorm sluit beter aan bij de wensen van ouders en leerlingen en bij de wensen van de internationale afdelingen zelf. Het is daarom aan te bevelen voor de Internationale School Haarlem zoveel als mogelijk te streven naar presentatie als één verticale scholengemeenschap. Dat vereist een aantal afstemmingen tussen beide schoolbesturen. Op die afstemmingen wordt hierna verder ingegaan.

Waarschijnlijk zal nog sprake zijn van een derde aspect van het aanbod, te weten de 'pre school' (mogelijk gecombineerd met buitenschoolse opvang). Zoals ook gebruikelijk is binnen het reguliere onderwijs, ligt het voor de hand het voorschoolse en buitenschoolse programma voor de verantwoordelijkheid te laten van de aanbieder van deze voorzieningen. Ook daar zal wel een bepaalde mate van afstemming nodig zijn, maar dit kan als een normale uitbestedingsrelatie worden ingericht.

6.3 Afstemming

Omdat de Internationale School Haarlem zich als één scholengemeenschap zal willen presenteren, is een aantal vormen van afstemming noodzakelijk:

- Afstemming van contracten. Voor de Internationale School Haarlem zullen enkele contracten voor de school als geheel moeten worden aangegaan. Concreet valt te denken aan de benoeming van een 'head of school', het aangaan van huisvestingsverplichtingen en bijbehorende voorzieningen, inrichting van een gezamenlijke website e.d.
- Afstemming van beleid. Er blijft een aantal terreinen waarop beide schoolbesturen hun eigen verantwoordelijk moeten realiseren zoals het mandaat van de schoolleider, het werkgeverschap van personeelsleden (twee CAO's!), curriculumkeuze, afstemming van jaar- en dagroosters, pedagogisch klimaat, regime rond school fees e.d. Om een uitstraling en interne organisatie als één scholengemeenschap te realiseren, is het van belang dat de betrokken schoolbesturen op deze gebieden overeenkomen dat zij hun beleid zoveel als mogelijk op elkaar zullen afstemmen.

- Afstemming van administratie. Het is wenselijk dat de financiële administratie en het personeelsbeleid voor de internationale school zoveel als mogelijk binnen één organisatie wordt gevoerd. Daarbij zal deels sprake zijn van verschillende bekostigingsstromen, verschillende school fees, verschillende werkgevers met verschillende CAO's. Maar deels ook van geïntegreerde en afgestemde trajecten zoals de bovengenoemde gezamenlijke contracten, sponsoring, onderlinge verrekeningen e.d. Uit een oogpunt van overzicht en vanwege concentratie van kennis is een geïntegreerde administratie wenselijk.

6.4 Organisatie

De hiervoor genoemde gewenste afstemmingen behoeven vastlegging en organisatorische uitwerking. Juridisch adequate vastlegging is nodig voor 'intern gebruik' omdat het PO- en het VO-bestuur wederzijds moeten kunnen vertrouwen op de samenwerking en afstemming. En 'extern' wordt door middel van een dergelijke vastlegging de duurzaamheid van eenheid uitgedrukt.

Mede op basis van ervaringen elders, kan worden opgemerkt dat het voor de hand ligt de juridische basis voor de samenwerking vast te leggen in een samenwerkingsovereenkomst¹¹ tussen de betrokken schoolbesturen. In de samenwerkingsovereenkomst worden de gedeelde intenties vastgelegd, de aspecten van afstemming, maar ook de gescheiden verantwoordelijkheden. Één van de uitwerkingen van de samenwerkingsovereenkomst zal ten minste een analogo managementstatuut zijn, waarin de gezamenlijk geworven 'head of school' vanuit beide besturen voor de beide afdelingen, groepen personeelsleden e.d. analoge taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden toebedeeld krijgt.

De samenwerkingsovereenkomst moet ook voorzien in een organisatiestructuur waarin de afstemming daadwerkelijk plaatsvindt. Dat veronderstelt ten minste een geregeld overleg van de eindverantwoordelijke bestuurders (op den duur met de 'head of school'). Daarnaast kan het –afhankelijk van omvang van de school en de managementstructuur- gewenst zijn te werken met een uitvoeringsoverleg op lager niveau.

De bestuurders zullen besluiten moeten gaan nemen die in afstemming met de medebestuurder plaatsvinden. Dat roept de vraag op naar de uitoefening van het intern toezicht. Dat intern toezicht kan uitgeoefend blijven worden door de rvt's van de beide schoolbesturen in het kader van hun reguliere toezicht. We zien echter ook wel eens dat vanuit beide rvt's een apart commissie van toezicht wordt ingesteld die zich in het bijzonder richt op de internationale school en de besluitvorming van de beide individuele rvt's voorbereidt.

Ten slotte moet nog een voorziening voor medezeggenschap worden getroffen. Ook hier geldt weer dat de medezeggenschap formeel wordt uitgeoefend door enerzijds de MR van de PO-moederschool en anderzijds de MR van de VO-moederschool. Ten eerste is het gewenst voor de internationale afdeling twee deel-MR's in te richten zodat medezeggenschap kan worden gericht op de IGBO- en de IGVO-afdeling. Ten tweede kan hier weer worden gestreefd naar een vorm van eenheid vanwege de uniformiteit in beide afdelingen. De Wet Medezeggenschap Scholen kent geen simpele voorziening voor een 'gemeenschappelijke deelraad vanuit twee schoolbesturen'. In de praktijk is gezamenlijk vergaderen van beide deel-MR's de meest praktische oplossing.

Nadat op de hoofdlijnen van het bovenstaande keuzes zijn gemaakt, kan juridische uitwerking plaatsvinden.

¹¹ Er zijn eerder elders wel pogingen gedaan het bestuur over de internationale school onder te brengen in een gezamenlijke rechtspersoon (coöperatie), maar dat levert overwegende complicaties op omdat uiteindelijk beide schoolbesturen toch weer individuele verantwoordelijkheden hebben. Het Ministerie van OCW staat kritische ten opzichte van een dergelijke coöperatie vanwege onduidelijke governance-verhoudingen.

7 Risico's

7.1 Vraagstelling

Aan de start van een Internationale School Haarlem zijn risico's verbonden. Onder risico wordt hier verstaan de kans dat financieel nadelige gevolgen optreden ten gevolge van onvoorspelbare gebeurtenissen. Bij de start van een Internationale School Haarlem kunnen risico's aan de orde zijn voor zowel de gemeente Haarlem als de instandhoudende schoolbesturen.

7.2 Risico's gemeente

De gemeente Haarlem zal (waarschijnlijk) twee financiële relaties met de Internationale School Haarlem gaan onderhouden: de verantwoordelijkheid voor de huisvesting en inrichting en de verantwoordelijkheid voor dekking van de aanloopkosten en een exploitatietekort in de startfase van de school.

Rond dekking van aanloopkosten en exploitatietekort in de startfase, kan de gemeente met de schoolbesturen sluitende afspraken maken zodat dit voor de gemeente een beheersbaar budget blijft. Hier hoeven geen risico's uit voort te vloeien.

Voor wat betreft de huisvesting zijn voor de gemeente de volgende financiële verplichtingen aan de orde:

- a) Beschikbaarstelling en aanpassing van tijdelijke huisvesting
- b) Beschikbaarstelling van budget voor realisatie van permanente huisvesting
- c) Beschikbaarstelling van budget voor eerste inrichting

Al deze verplichtingen zijn sterk afhankelijk van het aantal leerlingen dat de school zal tellen. Daarmee is meteen het grootste risico aangeduid: een leerlingenontwikkeling die sterk afwijkt van de groeiscenario's die in deze verkenning zijn beschreven.

De ontwikkeling van het leerlingenaantal kan sterk tegenvallen (ten gevolge van concurrentie, grootscheeps vertrek van expats, negatief imago van de school o.i.d.). In dat geval kunnen met name investeringen in aanpassing van tijdelijke huisvesting tevergeefs zijn geweest en als extra last gelden. In het uiterste geval kan dat ook gelden voor gerealiseerde permanente huisvesting, waarna plotseling schoolsluiting aan de orde komt. Alle andere uitgavenverplichtingen reageren op de leerlingenontwikkeling en zijn zodoende aan te passen.

De ontwikkeling van het leerlingenaantal kan zich ook sterk positief ontwikkelen (ten gevolge van overloop van elders, grootscheepse instroom van expats, imago van de school o.i.d.). In dat geval is het denkbaar dat de school sneller dan gedacht uit tijdelijke huisvesting groeit en een tweede (en eventueel derde) tijdelijke huisvestingslocatie moet worden betrokken en aangepast. Dit kan ook de inrichtingskosten evenredig hoog laten oplopen. Een sterke groei van de school legt ook een grotere druk op het budget voor permanente huisvesting.

7.3 Risico's schoolbesturen

De schoolbesturen voor PO en VO zullen drie financiële relaties met de Internationale School Haarlem gaan onderhouden: werkgeverschap van personeel, exploitatie van de school en medefinanciering van huisvesting.

Het werkgeverschap van personeel en de exploitatie van de school zijn beide verplichtingen die mee kunnen bewegen met de ontwikkeling van de school. Bij achterblijvende leerlingenaantallen hoeven minder personele verplichtingen aangegaan te worden. Het opbouwscenario van de IGBO- en de IGVO-afdeling is zo gekozen dat het aangaan van grotere personele verplichtingen volgt op gerealiseerde leerlingenaantallen. Zo kan bij een extreem lage instroom in het IGBO worden besloten de start of opbouw van het IGVO uit te stellen. Omgekeerd, kan bij sterke groei van de school het aantal personeelsleden meegroeien. Risico's ontstaan dan wel in management van de groei (werven van voldoende personeel, overleg over huisvesting) en bewaking van de kwaliteit van het onderwijs.

In de exploitatie van de school zijn twee factoren aan te geven die als risico's kunnen worden beschouwd: wijzigingen in de overheidsbekostiging en achterblijvende inkomsten uit school fees. Wat het eerste betreft is de situatie rond de internationale afdelingen geen andere dan die rond het reguliere onderwijs, maar daarmee met dezelfde risico's omgeven. De rijksoverheid kan op enig moment de onderwijsfinanciering aanpassen, in algemene zin of specifiek waar het internationaal onderwijs betreft. Voor het reguliere VO is zo'n aanpassing in de financieringssystematiek aangekondigd.

Voor wat betreft de medefinanciering van huisvesting zijn vooralsnog geen verplichtingen voor de schoolbesturen aan de orde omdat het aan de gemeente is te voorzien in passende huisvesting. Op den duur kan die vraag toch opkomen bij investering voor permanente huisvesting.

Het algemene risico voor de schoolbesturen wordt mede gemitigeerd doordat binnen Salomo al expertise op het vlak van internationaal onderwijs bestaat, in de persoon van een schooldirecteur die eerder elders al een succesvolle bekostigde internationale school heeft opgezet.

8 Overige aandachtspunten

In de Haalbaarheidsverkenning is al kort aangegeven welke thema's aandacht vragen in de projectperiode, dat wil zeggen vanaf heden tot de daadwerkelijke start van de school. De meeste urgente van die thema's worden hier uitgewerkt.

Indienen licentiaaanvraag OCW.

Bij het Ministerie van OCW dient het formele verzoek ingediend te worden om een internationale school te mogen starten. In de gegeven regionale verhoudingen was het wenselijk dit verzoek voor wat betreft het IGBO vóór 1 oktober 2016 bij het Ministerie van OCW in te dienen. Indien het verzoek wordt toegekend dan kan de school starten per 1 augustus 2017, maar ook nog op een latere datum (tot twee jaar daarna). Voor het IGVO dient een dergelijk verzoek vóór 31 oktober van enig jaar te worden ingediend teneinde per 1 augustus daaropvolgend te mogen starten. De facto zijn beide verzoeken (IGBO en IGVO) reeds bij OCW ingediend en heeft daarover al overleg bij het Ministerie plaatsgevonden.

Convenant Internationale School Haarlem.

Op basis van deze businesscase kunnen de betrokken schoolbesturen en de gemeente Haarlem een definitief standpunt bepalen omtrent hun aandeel in de start van een Internationale School Haarlem. Zoals al steeds is gebleken, is daarbij de samenwerking van drie partijen essentieel: het PO-bestuur (Salomo), het VO-bestuur (IRIS) en de gemeente Haarlem. Het is aan te bevelen dat deze drie partijen hun onderling commitment vastleggen in een overeenkomst. Deze overeenkomst dient te minste de volgende elementen te omvatten:

- Dat Salomo het voornemen heeft in Haarlem een IGBO-afdeling te starten
- Dat IRIS het voornemen heeft in Haarlem een IGVO-afdeling te starten
- Dat de gemeente Haarlem deze initiatieven ondersteunt en deze partijen als aanbieders erkent
- Dat Salomo en IRIS naar elkaar uitspreken tezamen een Internationale School Haarlem in te willen richten die zich extern als eenheid presenteert
- Wat ieders bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid is bij de totstandkoming van een Internationale School Haarlem, in het bijzonder ook wie zorg draagt voor dekking van de financiële tekorten in de aanloopfase.
- Wat de richtdatum voor realisatie van de school is.

Tijdelijke huisvesting.

Indien het de bedoeling is dat de IGBO-afdeling reeds per 1 augustus 2017 van start gaat, dan dient op korte termijn gestart te worden met planning van aanpassing en inrichting van een tijdelijk schoolgebouw.

Bestuurlijke organisatie.

Hetgeen in hoofdstuk 6 van deze businesscase is beschreven over de onderlinge relatie tussen de beide schoolbesturen, zal nader uitgewerkt moeten worden. Al snel zullen urgente principiële keuzes in gezamenlijkheid moeten worden gemaakt (curriculumkeuze, inrichting administratie e.d.). Dat vereist een vertrouwensbasis en principe-uitspraken over de samenwerkingsrelatie. Uitwerking van de bestuurlijke organisatie kan vervolgens geleidelijk plaatsvinden in de loop van de projectfase.

Curriculumkeuze.

Er dienen keuzes te worden gemaakt ten aanzien van de curriculaire invulling van het onderwijs op de Internationale School Haarlem, in eerste instantie voor het IGBO, maar feitelijk ook reeds voor het IGVO. De curriculumkeuze heeft gevolgen voor personeelswerving, aanschaf van materialen, mogelijke erkenning vanuit accreditatieorganen e.d. Voor het IGBO zijn de gangbare opties:

- het International Primary Curriculum (IPC) in combinatie met het Brits curriculum voor taal en rekenen (op dit moment in 13 IGBO-afdelingen)
- het International Baccalaureate Primary Curriculum (PYP) (op dit moment in 3 IGBO-afdelingen)

Voor beide curricula gelden aanmeldingseisen en scholingstrajecten.

Verbinding met nursery.

Het gestelde in hoofdstuk 3 van deze businesscase rond day-care en nursery dient uitvoering te krijgen via een soort aanbestedingsprocedure.

Website.

Inmiddels is het webdomein www.internationalschoolhaarlem.nl al geclaimd. Aan te bevelen is een voorlopige website in te richten. Dat wordt het uitgangspunt voor communicatie met bedrijven en instellingen, andere overheden, andere scholen, expats e.d. Dat vereist keuze van een naam, ontwikkeling van een huisstijl, e.d.

Werving head of school.

Het verdient aanbeveling op korte termijn te starten met het zoeken naar een 'head of school', binnen bestaande Nederlandse netwerken en vervolgens eventueel daarbuiten.

Bijlage – Berekening feitelijke lokalenbehoefte (par. 4.2.2)¹²

Scenario Laag								
	X	X+1	X+2	X+3	x+4	X+5	X+6	X+7
Totaal Leerlingen	15	44	82	120	158	192	219	240
VO II.	0	15	36	57	78	98	119	140
PO II.	15	29	46	63	80	94	100	100
Totaal Lokalen	3	4	5	8	10	11	14	14
m² totaal^{*)}	135	180	225	360	450	495	630	630

*) 45 m² per lokaal.

Scenario Midden								
	X	X+1	X+2	X+3	x+4	X+5	X+6	X+7
Totaal Leerlingen	20	77	135	193	251	302	334	360
VO II	0	25	51	77	103	128	154	180
PO II	20	52	84	116	148	174	180	180
Totaal Lokalen	3	5	10	12	16	18	19	20
m² totaal^{*)}	135	225	450	540	720	810	855	900

Scenario Hoog								
	X	X+1	X+2	X+3	x+4	X+5	X+6	X+7
Totaal Leerlingen	40	146	288	430	573	716	857	1000
VO II	0	40	117	193	270	347	423	500
PO II	40	106	171	237	303	369	434	500
Totaal Lokalen	3	9	15	21	29	34	40	48
m² totaal^{*)}	135	405	675	945	1305	1530	1800	2160

Bijlage – Exploitatieberekeningen

Zie separate Excel-sheets.

¹² De onderliggende Excel-berekening is vanwege de omvang niet ingevoegd, maar uiteraard wel beschikbaar.