

EVALUATIE REGELING VAKANTIESPREIDING

- eindrapport -

drs. P.L.A. Kroon
dr. S.W. van der Ploeg

Amsterdam, september 2006
Regioplan publicatienr. 1456

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan Beleids-
onderzoek in opdracht van het ministerie van
OCW.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Huidige regeling	1
1.2	Vraagstelling	2
1.3	Aanpak van het onderzoek	3
1.4	Leeswijzer	4
2	De effecten van vakantiespreiding	5
2.1	Effecten voor het onderwijs.....	5
2.2	Ouders en kinderen	6
2.3	De toeristische industrie.....	7
2.4	Andere belanghebbenden	8
3	Antwoord op de onderzoeksvragen.....	11
4	Samenvatting en bevindingen	23
4.1	Samenvatting	23
4.2	Overwegingen	24
4.3	Aanbevelingen	25

1 INLEIDING

De verplichte spreiding van de zomervakanties en de adviesperiode voor de kortere vakanties bestaan in Nederland sinds 1986. Toen is, met het oog op het afvlakken van piekbelasting in de toeristensector maar ook onder andere ter verbetering van de verkeersveiligheid, verplichte spreiding van de schoolvakanties in de zomer ingevoerd.

Bij de totstandkoming van de regeling zijn betrokken de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV) en Economische Zaken (EZ) en vertegenwoordigers van de koepelorganisaties uit het onderwijsveld en de toeristensector. Het is uiteindelijk de minister (van OCW) die de regeling vakantiespreiding vaststelt. De huidige regeling loopt tot en met 2008. Voordat de regeling 2009-2011 definitief wordt gemaakt moet er met een korte evaluatie worden bekeken of de regeling nog aanpassing behoeft. In opdracht van het ministerie van OCW heeft Regioplan Beleidsonderzoek deze evaluatie uitgevoerd.

1.1 Huidige regeling

In de huidige vakantiespreidingregeling is Nederland opgedeeld in drie regio's; Noord, Midden en Zuid. Scholen in een regio moeten zich voor de zomervakantie houden aan de door het ministerie voorgeschreven zomervakantieperioden. De zomervakantie is vastgesteld op zes weken voor het primair onderwijs en zeven weken voor het voortgezet onderwijs. Door de spreiding wordt de zomervakantieperiode verlengd tot in totaal negen weken.

In de zomer gaan de regio's afwisselend in de vroege, late of middelste periode op vakantie. De cyclus die daarbij wordt gehanteerd, is als volgt: vroeg, midden, laat, laat, midden, vroeg, vroeg, midden, enzovoorts. Op deze manier gaat een school nooit ineens van de vroege periode naar de late periode of andersom, waardoor grote verschillen in de lengte van het schooljaar worden voorkomen. Het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs gaan bij de eerste twee regio's steeds gelijktijdig op vakantie. De middelste regio gaat 1 week na de eerste regio op vakantie. Bij de laatste regio gaat het primair onderwijs 2 weken later dan de middelste regio op vakantie. Het voortgezet onderwijs gaat 1 week later dan de middelste regio op vakantie. Hierdoor eindigt de vakantie van het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs in de laatste regio op de zelfde tijd.

Naast voor de zomervakantie geeft het ministerie ook adviesdata voor nog vier korte vakanties. De scholen zijn vrij het advies naast zich neer te leggen. Het ministerie adviseert twee van de korte vakanties, de kerstvakantie en de meivakantie, niet te spreiden. De twee andere korte vakanties, de voorjaarsvakantie en de herfstvakantie, worden wel gespreid.

Bij gespreide korte vakanties gaat afwisselend de regio Noord of Zuid samen met regio Midden één week op vakantie. De andere week gaat dan de derde regio alleen op vakantie.

De regeling wordt steeds voor drie jaar vastgesteld en voor nog eens drie jaar worden de voorlopige verplichte en voorgestelde data vrijgegeven. In tabel 1.1 is de huidige regeling weergegeven.

Tabel 1.1 Vakantiespreiding

De vakantiespreidingregeling 2006																																																				
Week	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	1
Regio Noord																																																				
PO		6									9										11															7																
VO		6									9										10															7																
Regio Midden																																																				
PO		6									9										9															9																
VO		6									9										9															8																
Regio Zuid																																																				
PO		7									8										8															9																
VO		7									8										8															8																
	Voorjaar																Mei								Zomer										Herfst								Kerst									

De juridische grondslag van de vakantiespreidingregeling is vastgelegd in de Wet op het primair onderwijs, artikel 15 lid 2, de Wet op de expertisecentra, artikel 26 lid 2 en het Inrichtingbesluit WVO, artikel 17.

1.2 Vraagstelling

De vakantiespreiding raakt de belangen van drie partijen. De scholen, de toeristische sector en natuurlijk de leerlingen en hun ouders. De evaluatie is bedoeld om te zien of de regeling zoals hij nu bestaat nog voldoet. Deze vraag is geconcretiseerd in de volgende onderzoeksvragen:

1. Zijn er veranderingen in argumentatie voor de vormgeving van de regeling?
2. Geeft het verwachte vakantiegedrag reden de regeling bij te stellen?
3. Voldoet de huidige regioindeling in drie gebieden?
4. Moeten adviesdata voor korte vakanties eventueel worden verplicht?
5. Zijn er nog andere eventuele verbeteringen in de regeling mogelijk of wenselijk op langere termijn?

1.3 Aanpak van het onderzoek

Bij deze studie is gebruikgemaakt van informatie uit drie verschillende bronnen:

1. deskresearch/literatuurstudie;
2. burgerbrieven aan OCW;
3. telefonische interviews vertegenwoordigers van toeristenbranche, van onderwijs en van ouders.

1. Deskresearch/Literatuurstudie

Door de beschikbare rapporten en kerncijfers en statistieken te bestuderen over het toeristisch gedrag van Nederlanders, demografie en de effecten van vakantiespreiding, is de feitelijke situatie in kaart gebracht als het gaat om veranderingen in vakantiegedrag van gezinnen. De gebruikte bronnen staan genoemd in de voetnoten.

2. Burgerbrieven aan OCW

De 29 door OCW geleverde 'burgerbrieven' verschaften inzicht in het soort problemen waar ouders en onderwijsinstellingen tegenaan lopen als het gaat om de vakantiespreiding.

3. Interviews met vertegenwoordigers van ouders, scholen en de toeristenbranche

Informatie over de geldigheid van oude en nieuwe argumenten, regioindeling en eventueel verplichte data voor korte vakanties is verkregen door twaalf interviews te houden. De geïnterviewden waren voorzitters of beleidsmakers. De volgende organisaties zijn benaderd:

- Landelijke Oudervereniging Bijzonder onderwijs (LOBO);
- Ouders en Coö;
- Nederlandse Katholieke vereniging van Ouders (NKO);
- Vereniging voor Openbaar Onderwijs (VOO);
- Nederlandse Katholieke Schoolraad (NKS);
- Algemene onderwijsbond (AOB), Schoolmanagers_VO;
- Algemene vereniging Schoolleiders (AVS);
- ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;
- Vereniging van Recreatieondernemers Nederland (RECRON);
- Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen (NBTC);
- Algemeen Nederlands Verbond van Reisonderningen (ANVR).

Verder is kennisgenomen van informatie aangeleverd door de ANWB, Koninklijke Horeca Nederland en Amsterdam Airport Schiphol. Het Landelijk Actie Comité Scholieren (LAKS) is ook benaderd, maar deze behartiger van scholierenbelangen heeft geen standpunt inzake vakantiespreiding.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de effecten van de vakantiespreiding voor de verschillende betrokken partijen beschreven. In hoofdstuk 3 wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen waarbij informatie uit de interviews, burgerbrieven en literatuur wordt gebruikt. In hoofdstuk 4 volgt een korte samenvatting en staan enkele overwegingen en aanbevelingen.

2 DE EFFECTEN VAN VAKANTIESPREIDING

In dit hoofdstuk staan centraal de effecten van de vakantiespreiding voor het onderwijs, de toeristische industrie en de ouders en kinderen. De gebruikte informatie komt uit geraadpleegde literatuur, burgerbrieven en gesprekken met vertegenwoordigers van scholen, leraren, ouders en de toeristische industrie (hierna belanghebbenden).

2.1 Effecten voor het onderwijs

Het onderwijs is niet direct gebaat bij vakantiespreiding. Bij invoering van de regeling was het dienen van het onderwijsbelang ook geen motief. De vakantiespreiding is in 1986 wettelijk ingevoerd om drukte op de wegen te voorkomen, de toeristische industrie te steunen en de piekdruk bij recreatieparken en natuurgebieden te verminderen.

De meeste onderwijsbelanghebbenden geven aan dat vakantiespreiding soms tot problemen of onwenselijke situaties leidt. De problemen zijn meestal niet heel groot. Als het kan zou men liever zien dat de vakantiespreiding werd verminderd of helemaal opgeheven.

Vakantiespreiding heeft geen directe maar wel indirecte positieve gevolgen voor het onderwijs. Een goed draaiende economie is van belang voor de financiering van het onderwijs. Daarbij is een van de doelen van onderwijs kinderen voor te bereiden op de arbeidsmarkt. De vraag op de arbeidsmarkt is afhankelijk van de economie.

De vakantiespreiding heeft een aantal duidelijke nadelen voor het onderwijs:

- De periode dat alle scholen in Nederland in bedrijf zijn wordt door de vakantiespreiding verkort. Dit heeft tot gevolg dat:
 - Er een negatief effect is op overleg en informatieoverdracht tussen scholen, bijvoorbeeld bij verhuizingen van leerlingen. Soms duurt het weken voor er contact kan zijn tussen twee scholen.
 - Scholing voor onderwijspersoneel een groot deel van het jaar niet wordt aangeboden. Dat legt meer druk op de periode dat alle scholen wel open zijn.
- Bij regiogrenzen is regelmatig sprake van afstemmingsproblemen. Zeker bij de korte bijvakanties kan dat een groot probleem zijn. Omdat deze vakanties maar een week duren is er bij spreiding totaal geen overlap. Gezinnen die gebonden zijn aan verschillende vakantieperioden kunnen dan dus niet met elkaar op vakantie. De afstemmingsproblemen leiden tot twee concrete onderwijsproblemen.
 - Ongeoorloofd schoolverzuim. Als ouders hun kinderen op scholen in verschillende regio's hebben zitten dan leiden de afstemmingsproblemen soms tot ongeoorloofd schoolverzuim. De ouders halen dan een kind van school terwijl er nog les wordt gegeven om toch met het hele gezin op vakantie te kunnen.

- Schaarser personeelsaanbod. Van het onderwijspersoneel heeft 52 procent zelf één of meer thuiswonende kinderen en verreweg het grootste deel van die kinderen zijn van de schoolgaande leeftijd.¹ Leraren hebben soms hun kinderen in een andere regio op school zitten. Daarbij kunnen leraren op scholen in verschillende regio's lesgeven. Ook kunnen leraren een eveneens lesgevende partner hebben die in een andere regio werkt. Een leraar zal een sterke voorkeur hebben te werken bij een school die in dezelfde regio zit als de school waaraan hij als ouder of partner gebonden is. Voor een school in bijvoorbeeld Amsterdam is dat lastig. Er is daar een tekort aan leraren en omdat die stad dicht tegen een regiogrens aanligt, is er een kleiner voedingsgebied waaruit personeel kan worden geworven.
- De met de vakantiespreiding samenhangende roulatie van de vakantieperioden leidt ertoe dat het ene schooljaar twee weken korter is dan het andere. Volgens enkele belanghebbenden is dat een probleem, volgens een andere belanghebbende is dat geen probleem.
- Scholen in de laatste periode moeten lang wachten voor de zomervakantie kan beginnen. Volgens sommige onderwijsbelanghebbenden is dat een probleem. De kinderen zouden zo lang na de meivakantie weer toe zijn aan vakantie. Ook zouden zij zich niet meer op de lessen kunnen concentreren als het weer heel mooi is in juli. Een wetenschappelijke onderbouwing voor deze stellingen is niet gegeven. Volgens één onderwijsbelanghebbende zijn kinderen een week voor de vakantie onrustig, of de vorige vakantie nu lang geleden is of niet.
- Lesgeven bij hoge temperaturen
Veel schoolgebouwen zijn bij zeer warm weer ongeschikt om les in te geven. Door de vakantiespreiding neemt de kans op een hittegolf in een periode waarin lesgegeven wordt enigszins toe.

2.2 Ouders en kinderen

Ouders en kinderen hebben zowel baat als last van de vakantiespreiding. Dat is ook terug te zien in het oordeel van ouders over de regeling. De drie gesproken ouderorganisaties zijn niet eenduidig in hun algemene oordeel over de vakantiespreidingregeling. Eén organisatie is tegen spreiding, één is tevreden met de huidige regeling en de derde neemt geen positie in omdat er uit de achterban tegenstrijdige berichten komen.

De verminderde drukte tijdens de vakantie is een voordeel. De kans dat gezinnen bij het vieren van hun vakantie worden beperkt door een gebrek aan capaciteit aan bijvoorbeeld vervoer of accommodatie, is door de vakantie-spreiding kleiner.

¹ Uit onderzoek Overheidspersoneel en Mobiliteit, RegioPlan 2006.

Maar nadelen zijn er ook. Ongeveer 7 procent van de vakantiegangers met schoolgaande kinderen heeft veel of enige hinder van afstemmingsproblemen met andere regio's.² In klachtenbrieven over vakantiespreiding van burgers aan het ministerie van OCW worden afstemmingsproblemen met andere regio's het meest genoemd. Dit speelt vooral bij de gespreide bijvakanties omdat deze geen periode van overlap hebben.

Het zijn vooral de ouders die in de buurt van een regiogrens wonen die worden geconfronteerd met afstemmingsproblemen. Dat kan doordat zij verschillende kinderen in verschillende regio's op school hebben zitten of omdat zij werken voor een bedrijf in een andere regio dat de planning van de vakantie afstemt op de schoolvakantie in die regio. Ook ouders van kinderen op speciale of (heel) bijzondere scholen hebben een grote kans om met regiogrensproblemen te maken te krijgen, want voor die scholen wordt vaak ver gereisd.

In de zomervakantieperiode kunnen afstemmingsproblemen ertoe leiden dat de periode dat het hele gezin vrij is met maximaal drie weken wordt beperkt. In de bijvakanties kan het gevolg zijn dat er helemaal geen overlap is in de vakantieperiode.

Ook maakt de vakantiespreiding het in sommige korte vakanties soms onmogelijk om iets met de hele familie te doen. Neefjes en nichtjes wonen vaak verspreid over verschillende regio's. Daarbij komt het soms voor dat een school besluit zich niet aan de adviesdata voor de bijvakanties te houden. Als dat gebeurt dan zijn er ook afstemmingsproblemen 'binnen' een regio. Veel mensen vinden het niet prettig om vroeg of juist laat in het jaar zomervakantie te krijgen. Dat regio's vroeg of laat aan hun vakantie moeten beginnen is een gevolg van het spreidingsbeleid. De late regio is het minst populair. Bij verschillende bestemmingen wordt het hoge voorzieningenniveau van het hoogseizoen aan het einde van de vakantiespreidingperiode al niet meer gehaald. Ook wordt het eind augustus een stuk vroeger donker.

2.3 De toeristische industrie

Een hoofdreden bij de invoering van de vakantiespreiding was het dienen van de belangen van de toeristische sector. De exacte kosten en baten van de vakantie-regeling voor de Nederlandse economie zijn echter niet bekend. Door de vakantiespreiding wordt de piekdrukte verminderd. Om aan een piekvraag te kunnen voldoen is veel capaciteit nodig die de rest van het jaar niet wordt benut. Als niet aan de piekvraag wordt voldaan, wordt omzet misgelopen. Met een bredere, minder hoge piek in de vraag kunnen aanbieders een hogere gemiddelde bezettingsgraad realiseren. Dat maakt het gemakkelijker investeringen terug te verdienen.

² NIPO Vakantieonderzoek 2001.

Vooraf ondernemingen die zich bezig houden met het uitgaand toerisme zoals Schiphol Airport, reisbureaus en vliegmaatschappijen en toerbusmaatschappijen, de grootschalige bungalowverhuur en recreatievoorzieningen hebben baat bij de vakantiespreiding. In deze bedrijfstakken zou men het liefst een uitbreiding van de spreidingsregeling zien.

Met name de meivakantie is de laatste drie jaar een erg populaire reisvakantie geworden. Meer spreiding bij de meivakantie zou men toejuichen. Door de spreiding van de vraag naar accommodatie, vervoer en recreatievoorzieningen zal de aanbieder minder vaak hoeven verkopen en zijn capaciteit beter kunnen benutten. In een langer hoogseizoen kunnen langer hoge prijzen worden gerekend.

In een aantal branches van de toeristische industrie zijn de positieve effecten van de vakantiespreiding tegengevallen. Dit geldt met name voor de campings en kleinschalige accommodatieverhuur (vaak in combinatie met een camping). De ondernemers in deze branches constateren dat er de eerste en laatste week van de gespreide vakantieperiode vaak erg weinig gasten zijn. Zij staan echter wel voor de hoge kosten van hun recreatieprogramma's en personele bezetting van hun horecavoorzieningen en dergelijk. Deze recreatieprogramma's staan in hun folders voor het hele hoogseizoen aangekondigd. De onderbezetting van deze dure programma's kost hen geld. (Bij grootschalige bungalowverhuur speelt dit probleem minder. Daar gaat het om grote bedrijven met een internationale clientèle. Die bedrijven hebben het hele jaar door een entertainmentprogramma.) Daarom zouden ondernemers in deze sectoren de spreiding in de zomer liever zien worden teruggebracht van negen naar acht weken.³

Ook bij de horeca zijn de belangen verschillend. De toeristische horeca heeft baat bij spreiding en zou graag ook meer spreiding in de bijvakanties zien. De gewone horeca ervaart de vakantietijd vaak als een dip en wil juist minder spreiding. Dat laatste geldt in nog versterkte mate voor de zakelijke horeca. Deze bedrijven zien de vakanties dan ook het liefst zo veel mogelijk geconcentreerd.

2.4 Andere belanghebbenden

Er zijn ook andere partijen die effecten voelen van de vakantiespreiding.

- Bedrijven worden geconfronteerd met een langere periode dat zijzelf en bedrijven met wie zij samenwerken niet op volle sterkte opereren. Afspraken kunnen een groter deel van het jaar niet of moeilijk gemaakt worden. Vertragingen zijn het gevolg. Een berekening van deze kosten op jaarbasis valt buiten het bereik van deze evaluatie.

³ Informatie van Recron

- Recreanten die niet gebonden zijn aan schoolvakanties worden geconfronteerd met een minder druk en langer durend hoogseizoen. Als zij ervoor kiezen tijdens het hoogseizoen te recreëren dan hebben zij baat bij de door de spreiding verminderde drukte. Wel is het hoogseizoen met de daarbij horende drukte en hoge prijzen langer. Dat is in hun nadeel.

3 ANTWOORD OP DE ONDERZOEKSVRAGEN

Deze evaluatie is bedoeld om te zien of de regeling zoals hij nu bestaat nog voldoet. Deze vraag is geconcretiseerd in vijf onderzoeksvragen. Hieronder worden de onderzoeksvragen beantwoord met behulp van de informatie verkregen uit literatuur, burgerreacties en interviews met vertegenwoordigers van ouders, onderwijspersoneel, onderwijsinstellingen en de toeristische industrie (hierna belanghebbenden). De vragen worden eerst kort beantwoord. Daarna volgt een toelichting op het antwoord waarin de door de studie verkregen informatie is verwerkt.

Onderzoeksvraag 1: Zijn er veranderingen in argumentatie voor de vormgeving van de regeling?

Subvragen:

- 1.1 Wat zijn de (on)mogelijkheden voor en de voor- en nadelen van het terugbrengen van het verschil tussen start van de zomervakantie voor de vroege en late regio naar twee in plaats van drie weken?
- 1.2 Wat zijn de (on)mogelijkheden voor en voor- en nadelen van bijvoorbeeld de meivakantie een week naar achteren te schuiven?
- 1.3 Is het mogelijk het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs in de late regio gelijk te laten beginnen?

De oorspronkelijk argumenten voor de vakantiespreiding gelden nog wel, maar de voordelen van de spreiding lijken wat tegen te vallen. Een deel van de toeristische industrie heeft last van teveel spreiding. De verkeersdruk hangt ook af van andere factoren dan de vakantiespreiding.

De recreant kan door de spreiding kiezen voor een wat rustigere periode.

- 1.1 *De zomervakantieperiode terugbrengen van negen naar acht weken heeft een nadelig effect op de omzetten van een deel van de toeristische industrie. Als de wegvallende vakantieweek de laatste vakantieweek is, dan lijkt het negatieve effect relatief gering te zijn.*
- 1.2 *Zolang wordt vastgehouden aan de huidige vorm en periode van de examens in het voortgezet onderwijs, is het niet wenselijk de meivakantie naar achteren te schuiven. De periode tussen de meivakantie en de examens zou dan erg kort worden.*
- 1.3 *Of de vakantie van het van primair- en voortgezet onderwijs gelijk eindigen of beginnen maakt de meeste belanghebbenden niet uit.*

Het verkeersargument voor vakantiespreiding geldt nog

Verkeersdruk is het hele jaar door een algemeen verschijnsel in Nederland. De vakantiespreiding vermindert aan vakantie gerelateerde verkeersdruk. De schoolvakanties in de zomer duren zes á zeven weken en zijn daarmee doorgaans veel langer dan de vakanties van ouders. Daardoor hebben gezinnen in de zomer al een zekere flexibiliteit bij het kiezen van hun vertrek- en terugkeerdatum. De drukte op de weg in vakantietijd is te ontlopen door niet op de drukke vrijdag of zaterdag op reis te gaan, maar op bijvoorbeeld een dinsdag. Nu worden consumenten vaak gedwongen om op de drukste

dag te gaan reizen omdat de aanbieders van vakantieaccommodatie een vaste wisseldag hanteren op vooral de zaterdag. Een meer flexibele houding van deze ondernemers kan ook een verkeersspreidende werking hebben.

Vaak worden reizigers in het buitenland geconfronteerd met lange files. Het effect van de Nederlandse vakantiespreiding op deze files is gering. Tot slot moet het effect van de vakantiespreiding op de verkeersdruk niet worden overschat. In het NIPO Vakantieonderzoek van 2001 werd aan respondenten gevraagd of zij met het plannen van vakanties rekening dienden te houden met de schoolvakanties (om wat voor reden dan ook). Ongeveer twee derde van de respondenten gaf aan niet aan schoolvakanties gebonden te zijn.¹ In de toekomst zal door de vergrijzing het aandeel aan schoolvakantie gebonden huishoudens verder afnemen.

Verschillende belangen in de toeristische sector

Een deel van de toeristische industrie heeft baat bij vakantiespreiding en een deel niet. Bedrijven die zich bezighouden met het uitgaande toerisme, attractieparken en toeristische horeca hebben voordeel bij een grote spreiding. Een deel van de campings, campings met bungalows en reguliere horeca hebben last van een grote spreiding en zien de vakantiespreiding liever beperkt van negen naar acht weken in de zomerperiode. In deze sectoren zou men graag een betere afstemming zien met de vakantie in met name Nordrhein-Westfalen, de Duitse deelstaat die de meeste toeristen levert aan de Nederlandse accommodaties.

De spreiding maakt het ook lastiger om de benodigde capaciteit te plannen. Liever heeft men een iets kortere periode met meer zekerheid van klandizie. Dan weet men hoeveel medewerkers ze moeten inroosteren en dergelijke. De zakelijke horeca is gebaat bij zo geconcentreerd mogelijke vakanties (zie hoofdstuk 2).

Het effect van de vakantiespreiding op de toeristische vraag moet niet overschat worden. Ongeveer tweederde van de bevolking is niet aan de schoolvakantie gebonden.²

Voordeel voor de recreant is nog steeds een argument dat geldt

Voor de recreant zijn de ruimere keuze uit het toeristisch aanbod en de relatieve rust bij toeristische trekpleisters voordelen van de vakantiespreiding. Ook is de druk op bijvoorbeeld natuurgebieden of historische binnensteden minder groot. Daarbij zou een verlenging van het hoogseizoen een drukkend effect hebben op de prijzen.

Uit de interviews met belanghebbenden blijkt dat veel consumenten dit niet zo ervaren. Een langer hoogseizoen lijkt vaak te leiden tot een langere periode met hoogseizoenprijzen. Ook hier geldt weer dat het effect van de vakantiespreiding op de drukte niet overschat moet worden. Ongeveer twee derde van de bevolking is niet aan de schoolvakantie gebonden.³

¹ NIPO (2001) Vakantieonderzoek 2001, Amsterdam.

² NIPO (2001) Vakantieonderzoek 2001, Amsterdam.

³ NIPO (2001) Vakantieonderzoek 2001, Amsterdam.

1.1 Het effect van het verkorten van de zomervakantiespreiding

Voor de scholen is het gunstig de zomervakantiespreiding met een week te verkorten. De nadelen van de spreiding worden daarmee iets verminderd (zie de *nadelen voor het onderwijs* in hoofdstuk 2).

Voor de toeristische industrie hangt het effect af van de sector (zie paragraaf *verschillende belangen in de toeristische sector* op vorige pagina). De eerste en de laatste week van de negen zomervakantieweken zijn veel minder druk dan de piekweken in het midden van de periode. Vooral de laatste week van de vakantie draagt weinig bij. In die week is het aantal vakanties van gezinnen uit de late regio niet eens zoveel groter dan het aantal vakanties van gezinnen uit de vroege en middelste regio.⁴ En dat terwijl de kinderen uit die regio's al weer aan hun nieuwe schooljaar begonnen zijn. Het laten vallen van de negende vakantieweek lijkt voor de toeristische industrie als geheel geen groot verlies te zijn. Alleen de reisverenigingen en Luchtvaartsector staan bij voorbaat negatief tegenover een verkorting van de zomerperiode met een week. Andere belanghebbenden zijn positief, hebben geen uitgesproken mening of tonen zich benieuwd naar de economische effecten van een verkorting van de zomervakantieperiode van negen naar acht weken.

1.2 De meivakantie naar achteren verplaatsen

De meivakantie zien veel belanghebbenden, net als de kerstvakantie, als een logische vakantie. Het verbindt de nationale feestdagen Koninginnedag en de 5 meiviering. Onder onderwijsbelanghebbenden bestaat geen vraag om deze vakantie op te schuiven. Daarbij zou een verlate meivakantie te dicht op de eindexamens van het voortgezet onderwijs komen te zitten.

In de verre toekomst kan een andere manier van examineren, bijvoorbeeld met in de loop van het schooljaar te behalen certificaten, wellicht ruimte bieden om de meivakantie naar achteren te schuiven. De komende tien jaar verwachten de belanghebbenden echter nog geen grote veranderingen in het examineren.

1.3 Het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs in de late regio gelijk laten beginnen

Op dit moment begint het voortgezet onderwijs in de laatste regio één week eerder aan de vakantie dan het primair onderwijs. Daardoor eindigen beide onderwijsvormen gelijk in de negende week van de vakantiespreiding. Op de vraag of de onderwijsvormen ook gelijk kunnen beginnen, heeft bijna geen belanghebbende een uitgesproken mening. Als het betekent dat het primair onderwijs een week eerder vakantie krijgt, zijn de meeste belanghebbenden voorstander van een wijziging. Alleen de vertegenwoordiger van de reisorganisaties beoordeelde het verminderde spreidingseffect als licht negatief.

⁴ Nrit Nederlands Research Instituut voor Recreatie en Toerisme (2002), Vakantiespreiding. Breda.

Onderzoeksvraag 2: Geeft het verwachte vakantiegedrag reden de regeling bij te stellen?

Er is een groeiende vraag naar korte vakanties in de bijvakanties. Dat kan een reden zijn de bijvakanties te verlengen of te spreiden. Er is grote behoefte bij ouders aan meer flexibiliteit in de leerplicht. Dat zou ouders de mogelijkheid geven meer gespreid op vakantie te gaan. De overheid vermindert de flexibiliteit door een einde te maken aan de lesvrije periode rond de vakantie bij het voortgezet onderwijs en vast te houden aan het verbod op snipperdagen.

Ontwikkeling in het vakantiegedrag

Ook in de economisch magere jaren die achter ons liggen bleef het aantal vakanties van Nederlanders gestaag groeien van 30,6 miljoen in 2000 naar 35,2 miljoen in 2004. Het aantal vakanties naar het buitenland groeit sneller dan het aantal vakanties in Nederland.⁵ Het aantal korte vakanties naar het buitenland groeit erg snel. Die vinden vaak plaats in de bijvakanties. De afgelopen drie jaar is daardoor vooral op de meivakantie een grote druk komen te staan. De reisorganisaties en de consument zouden veel voordeel kunnen hebben van een betere spreiding van de bijvakanties, met name de meivakantie. Daarbij zou ook de spreiding bij de herfstvakantie kunnen worden vergroot van twee naar drie weken.

Hierbij moet worden vermeld dat met het vergroten van de vakantiespreiding ook de nadelen vergroten voor de partijen die nu ook al last hebben van de vakantiespreiding, waaronder onderwijs en ouders.

Meer flexibiliteit gewenst door ouders

Veel ouders zouden hun kinderen graag enkele dagen per jaar van school willen kunnen halen. In een NIPO-onderzoek in 2001 gaf 83 procent van de ouders met kinderen aan voorstander te zijn van het invoeren van vijf snipperdagen op de basisschool. In de brieven die burgers aan het ministerie van OCW sturen is een gebrek aan flexibiliteit op dit gebied de op twee na meest voorkomende klacht. Vanuit het perspectief van de vakantiespreiding zijn snipperdagen een interessante optie. Het geeft gezinnen de mogelijkheid buiten het hoogseizoen op vakantie te gaan.

Gevolgen van overheidsbeleid

De onderwijsinspectie gaat komend schooljaar verscherpt toezien op het halen van de nieuwe norm voor onderwijstijd. Dat zal scholen voor voortgezet onderwijs dwingen de extra schoolvrije weken rondom de zomervakantie anders in te vullen. Voor ouders met kinderen in alleen het voortgezet onderwijs betekent dit dat zij minder flexibel worden (zij gaan momenteel ook al voordat de officiële schoolvakantie begint op vakantie, omdat er geen les meer wordt gegeven en er geen vervangende activiteiten zijn, of komen later terug). Dat vergroot de druk op het hoogseizoen.

⁵ Nederlands Bureau voor Toerisme en congressen (2005) Kerncijfers Toerisme & Recreatie, editie 2005.

Onderzoeksvraag 3: Voldoet de huidige regio-indeling in drie gebieden?

Bij vasthouden aan de indeling in drie regio's zou regio Zuid voor een goede verdeling moeten worden vergroot. De grote functionele grensproblemen zijn reeds opgelost. De enige manier om het aantal grensproblemen nog significant terug te dringen is door de lengte van de grenzen terug te brengen. Een halvering van de grens is mogelijk door van drie regio's naar twee regio's te gaan.

De huidige verdeling in drie gebieden leidt niet tot optimale vakantiespreiding. Bij de bijvakanties leidt de driedeling tot een zeer ongelijke vakantiespreiding. In de zomervakantie draagt de middelste regio niet bij aan vermindering van de druk in het hoogseizoen. Een verdeling in twee regio's maakt een betere vakantiespreiding mogelijk.

Huidige regio's niet in balans

In de huidige regeling is de bevolking niet optimaal verdeeld over de drie regio's. De regio's Noord en Midden tellen respectievelijk 5,4 miljoen en 5,5 miljoen inwoners. In regio Zuid wonen ongeveer 4,5 miljoen mensen, dus ongeveer een miljoen minder dan in de andere twee regio's.

Deze onbalans wordt nog vergroot doordat de mensen in regio Zuid een relatief lage vakantieparticipatie hebben (75,7 % in 2001 tegen respectievelijk 83% en 78,2% in de regio's Midden en Noord).

De belangrijkste vakantie is de zomervakantie. In onderstaande tabel is te zien dat er vanuit regio Zuid relatief weinig vakanties door gezinnen met kinderen worden ondernomen.⁶ Voor een meer evenwichtige verdeling zou regio Zuid moeten worden vergroot.⁷

Tabel 3.1 Door gezinnen ondernomen vakanties in de zomervakantie van 2001

Gezinnen met kinderen op vakantie	Aantal ondernomen vakanties	Procent
Regio Noord	1.746.160	36,5%
Regio Midden	1.937.520	40,5%
Regio Zuid	1.100.320	23,0%
Totaal	4.784.000	100%

Cijfermateriaal uit Vakantiespreiding, Nrit, Breda 2002

Huidige grenzen kunnen moeilijk worden verbeterd

In klachtenbrieven van burgers aan het ministerie van OCW worden afstemmingsproblemen met andere regio's het meest genoemd. Zeven procent van de vakantiegangers met schoolgaande kinderen zegt veel of enige hinder te hebben met het afstemmen van verschillende regio's.⁸

⁶ Nrit Nederlands Research Instituut voor Recreatie en Toerisme (2002), Vakantiespreiding. Breda.

⁷ Nrit Nederlands Research Instituut voor Recreatie en Toerisme (2002), Vakantiespreiding. Breda.

⁸ NIPO (2001) Vakantieonderzoek 2001, Amsterdam.

Ook worden de regiogrenzen met hun grillige verloop onduidelijk gevonden. Dat wil niet zeggen dat de grenzen onzorgvuldig zijn getrokken. Waar in het verleden grote problemen zijn geconstateerd, zijn de grenzen reeds gewijzigd. Ook bij de meest optimaal getrokken grenzen zullen afstemmingsproblemen blijven voorkomen. Er is in het onderzoek geen grote concentratie klachten naar voren gekomen die met een kleine grenscorrectie kan worden opgelost. Er is naar voren gekomen dat het problemen oplevert dat Amsterdam en Utrecht in twee verschillende regio's zitten. De omvang van deze problemen is niet bekend.

Geen optimale vakantiespreiding met drie regio's

Een verdeling van Nederland in twee regio's maakt een betere spreiding mogelijk in de gespreide bijvakanties en in de zomervakantie. Bijkomend voordeel van een tweedeling is dat dat een sterke reductie van de hoeveelheid grens mogelijk maakt. De huidige regeling met drie regio's is niet erg geschikt om de vakantie optimaal te spreiden.

Bij de korte bijvakanties is de spreiding nu zeer ongelijk. De ene week heeft één regio vakantie en de andere week twee regio's. De ene week hebben dus twee keer zo veel mensen vakantie als de tweede week. Gezien het toenemend belang van de bijvakanties is deze scheve verdeling een groter wordend probleem.⁹

In de zomervakantieperiode drukt de middelste regio volledig op het hoogseizoen. De eerste en laatste week van de zomervakantieperiode hebben bij de driedeling juist weer relatief weinig mensen vrij. Bij een verdeling in drie regio's heeft dan slechts een derde van het land vakantie. Er is dan een onderbenutting van de capaciteit in de toeristische industrie. Bij een indeling in twee regio's zou de helft van Nederland vrij hebben in de eerste en laatste week van de zomervakantieperiode.

In tabel 3.2 staan twee eenvoudige rekenmodellen van de huidige situatie, een systeem met twee regio's en een situatie met twee regio's en een kortere spreidingsperiode. In deze rekenmodellen zijn allerlei mogelijke gedragsvarianten niet doorgerekend. Bij de rekenmodellen zijn de eerste en laatste week bij de indeling in drie regio's minder bezet dan bij een indeling in twee regio's. Bij een gelijke vakantieperiode is de piek in het hoogseizoen hoger bij een drieregioindeling. Een indeling in twee regio's in combinatie met een verkorting van de zomervakantieperiode met één week leidt ook tot een betere invulling van de eerste en laatste week. De piek in het midden van de zomerperiode wordt dan wel iets hoger.

Volgens de rekenmodellen in tabel 3.2 is de gemiddelde bezetting van capaciteit van de toeristische industrie in de zomervakantieperiode bij een onderverdeling in drie regio's lager dan bij een onderverdeling in twee regio's.

⁹ Nederlands Bureau voor Toerisme en congressen (2005) Kerncijfers Toerisme & Recreatie, editie 2005.

Tabel 3.2 Rekenmodellen spreiding zomervakantieperiode

Aanname: De populatie in een vakantieregio gaat gelijkmatig verspreid over de vakantieperiode op reis

Aanname: De vakantievierende populatie is verdeeld in drie even grote groepen; 1 groep gaat 3 weken weg, de 2e groep 2 weken en de 3e groep 1 week

Groep	Huidig model met 3 regio's en 9 weken spreiding							Model met 2 regio's, 9 weken spreiding							Model met 2 regio's, 8 weken spreiding						
	Regio vroeg			Regio midden			Totaal	Regio vroeg			Regio laat			Totaal	Regio vroeg			Regio laat			Totaal
	1e	2e	3e	1e	2e	3e		1e	2e	3e	1e	2e	3e		1e	2e	3e	1e	2e	3e	
Week 1	1	1	1				3	1,5	1,5	1,5				4,5	1,5	1,5	1,5				4,5
2	2	2	1	1	1	1	8	3	3	1,5				7,5	3	3	1,5				7,5
3	3	2	1	2	2	1	11	4,5	3	1,5				9	4,5	3	1,5	1,5	2	1,5	13,5
4	3	2	1	3	2	1	15	4,5	3	1,5	1,5	1,5	1,5	13,5	4,5	3	1,5	3	3	1,5	16,5
5	2	2	1	3	2	1	16	3	3	1,5	3	3	1,5	15	3	3	1,5	4,5	3	1,5	16,5
6	1	1	1	2	2	1	14	1,5	1,5	1,5	4,5	3	1,5	13,5	1,5	1,5	1,5	4,5	3	1,5	13,5
7				1	1	1	9				4,5	3	1,5	9				3	3	1,5	7,5
8							5				3	3	1,5	7,5				1,5	2	1,5	4,5
9							3				1,5	1,5	1,5	4,5							
Totaal aantal vakantieweken							84														

Aanname: De populatie in een vakantieregio gaat gelijkmatig verspreid over de vakantieperiode op reis

Aanname: de vakantievierende populatie is verdeeld in twee groepen; 2/3 gaat 3 weken weg en 1/3 gaat 2 weken weg

	Huidig model met 3 regio's en 9 weken spreiding						Model met 2 regio's, 9 weken spreiding						Model met 2 regio's, 8 weken spreiding							
Groep	Regio vroeg		Regio midden		Regio laat		Totaal	Regio vroeg		Regio laat		Totaal	Regio vroeg		Regio laat		Totaal			
	1e	2e	1e	2e	1e	2e		1e	2e	1e	2e		1e	2e	1e	2e				
Week 1	2	1					3	3	1,5			4,5	3	1,5			4,5			
2	4	2	2	1			9	6	3			9	6	3			9			
3	6	2	4	2			14	9	3			12	9	3	3	2	16,5			
4	6	2	6	2	2	1	19	9	3	3	1,5	16,5	9	3	6	3	21			
5	4	2	6	2	4	2	20	6	3	6	3	18	6	3	9	3	21			
6	2	1	4	2	6	2	17	3	1,5	9	3	16,5	3	1,5	9	3	16,5			
7			2	1	6	2	11			9	3	12			6	3	9			
8					4	2	6			6	3	9			3	2	4,5			
9					2	1	3			3	1,5	4,5								
Totaal aantal vakantieweken							102						102							102

Veel mensen in de vroege vakantie regio gaan in de huidige situatie niet meteen op vakantie maar stellen hun vertrek één of twee weken uit. Veel mensen in de late vakantie regio gaan juist meteen aan het begin van hun vakantieperiode weg.¹⁰ Daarmee verkleinen de burgers het mogelijke positieve effect van de vakantiespreidingregeling.

Bij het plannen van de vakantie spelen persoonlijke omstandigheden, het klimaat en psychologische factoren een rol. Hoe vakantiegevoel op een systeem met twee regio's gaan reageren is moeilijk te voorspellen. Wel is een regeling met twee regio's eenvoudig en duidelijk. Het voordeel van op vakantie gaan als de 'andere' regio nog geen vrij heeft, is makkelijker te overzien. Dat kan een positief effect hebben op het spreidingsgedrag van mensen.

Veel belanghebbenden staan positief tegenover een indeling in twee regio's, of toonden zich benieuwd naar de exacte effecten.

Beperking zomerspreiding voorwaarde voor tweedeling

De huidige indeling in drie regio's komt wel van pas bij het rouleren van vakantieperiodes. Door een derde regio kan het hoogseizoen worden verlengd met drie weken terwijl het verschil in lengte van het schooljaar voor de scholen beperkt blijft tot maximaal twee weken. De scholen zijn gebaat bij een klein verschil in de lengte van de schooljaren. Belanghebbenden noemen een groot verschil in de lengte van de schooljaren een probleem. Er is in de kortere jaren tot twee weken minder tijd om dezelfde hoeveelheid lesstof te behandelen. Een meerderheid van de onderwijsbelanghebbenden is tegen het vergroten van het verschil in schooljaarlengte van twee naar drie weken.

Stoppen met rouleren, dus regio's permanent vroeg of laat in het jaar vakantie laten houden, wordt door de meerderheid van de belanghebbenden niet eerlijk gevonden. De voor- en nadelen van een bepaalde periode zouden dan altijd in één regio vallen. Wat de onderwijsbelanghebbenden betreft kan er dus alleen een systeem met twee regio's worden ingevoerd als de zomervakantieperiode wordt verkort van negen naar acht weken.

De scholen in het voortgezet onderwijs hebben nu zeven weken vakantie. Als de totale vakantiespreidingperiode in de zomer wordt teruggebracht van negen naar acht weken, dan leidt dat bij een systeem met drie regio's tot een erg scheve verdeling. Bij twee van de drie regio's zouden de vakanties van het voortgezet onderwijs dan volledig overlappen. Bij een verkorting van de zomervakantieperiode van negen naar acht weken zou ook daarom een indeling met twee regio's moeten worden overwogen.

Suggesties voor de eventuele nieuwe grens bij een systeem met twee regio's vallen buiten het bereik van deze evaluatie. Wel kan daarover worden opgemerkt dat scholen in het 'carnavalgebied' zich niet aan de adviesdata houden als deze data niet samenvallen met carnaval. Er zijn twee carnavalgebieden in Nederland, in het Zuidoosten en in de Achterhoek. Deze gebieden zitten nu niet in één regio. Dat maakt het lastiger om met de culturele wensen van de

¹⁰ Nrit Nederlands Research Instituut voor Recreatie en Toerisme (2002), Vakantiespreiding. Breda.

carnavalsvierders rekening te houden. Ook zitten nu Amsterdam en Utrecht niet in één regio. Bij een eventueel nieuwe indeling in twee regio's kan hieraan worden gewerkt. Afstemming met de vakanties in Nordrhein-Westfalen kan ook worden overwogen.

Onderzoeksvraag 4: Moeten adviesdata voor korte vakanties eventueel verplicht worden?

Op deze vraag kan het onderzoek geen antwoord geven. Onder de belanghebbenden zitten voorstanders en tegenstanders van het verplichtstellen van de adviesdata voor de bijvakanties en beide standpunten zijn te verdedigen met goede argumenten.

In het bijzonder onderwijs wordt veel belang gehecht aan de mogelijkheid de vakanties in te delen aan de hand van de culturele agenda. Als school en ouders de voorkeur geven aan een afwijkende vakantiedatum, dan moet de overheid wel zwaarwegende redenen hebben een ander datum dwingend op te leggen.

Het dwingend vaststellen van de vakantiedata maakt een hoop overleg tussen scholen overbodig en zorgt voor duidelijkheid voor ouder en ondernemer.

Met name de vertegenwoordigers van het bijzonder onderwijs hechten sterk aan de mogelijkheid zelf te kunnen bepalen wanneer er vakantie wordt gehouden. Scholen met een sterke geloofsovertuiging of culturele identiteit kiezen soms voor vakantie op basis van hun culturele agenda.

Als een school besluit zich niet aan de adviesdata te houden dan kan dat afstemmingsproblemen tot gevolg hebben. Ook kan de school uit de pas lopen met andere scholen in de regio. Het zijn vooral de ouders van de schoolkinderen die daar last van hebben. In de klachtenbrieven van burgers aan het ministerie van OCW wordt vier maal gepleit voor het verplicht stellen van de adviesdata van bijvakanties. Overigens is het goed voorstelbaar dat veel ouders juist instemmen met de keuze van de school om af te wijken van de adviesdata. Carnaval, suikerfeest en de festiviteiten rond de TT van Assen noemen belanghebbenden onder andere als reden om af te wijken van de adviesdatum. Ouders kunnen daar mee instemmen. Ook dergelijke vieringen hebben hun belang voor de lokale economie.

Ouders die last hebben van een afwijking van de adviesdata, kunnen hun belangen verdedigen door in de medezeggenschapsraad gebruik te maken van hun zwaarwegend adviesrecht.

Een onderwijsbelanghebbende wil sowieso zo min mogelijk overheidsbemoeienis met het onderwijs. Ook streven sommige scholen naar meer flexibiliteit in hun lesprogramma. Dat geeft ouders ook meer mogelijkheden tot vakantiespreiding. Opgelegde vakantiedata passen daar slecht bij.

Soms vindt een school dat synchroon lopen met scholen uit een andere regio van groter belang is dan het volgen van de instellingen in de eigen regio. Als dat een permanente situatie is, dan zou zo'n school moeten aansturen op indeling in die andere regio.

Een aantal belanghebbenden is voor het verplicht stellen van de adviesdata. Het bedrijfsleven houdt bij de planning van de vakanties rekening met de schoolvakanties in de regio. De toeristische ondernemers willen vooral zekerheid zodat zij hun activiteiten kunnen plannen.

Een aantal onderwijsbelanghebbenden is ook voor verplichte data van de bijvakanties. Voor hen weegt het voordeel van de betere afstemming en duidelijkheid op tegen het nadeel van de afname in culturele vrijheid. Een school staat ook sterker ten opzichte van de ouders bij door de overheid vastgestelde data.

Onderzoeksvraag 5: Zijn er nog andere eventuele verbeteringen in de regeling mogelijk of wenselijk op langere termijn?

Internationale vakantiespreiding kan voordelen hebben voor de toeristische industrie en de recreant. Een goede afstemming is moeilijk te bereiken.

Op langere termijn verliest het instrument van de schoolvakantiespreiding als sturingsmechanisme aan kracht. In de verdere toekomst is het denkbaar dat de vakantiespreiding door ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs een andere vorm krijgt.

Europese samenwerking

Een aantal belanghebbenden wijzen op het grensoverschrijdende karakter van toerisme en stellen een Europese vakantiespreiding voor. Voor onderwijs heeft dat geen voordelen. Voor de consument en de toeristische industrie kan het voordelen hebben. Wel is het moeilijk een goede afstemming te krijgen.

Nordrhein-Westfalen en Frankrijk zijn relevante gebieden voor Nederland.

Vanuit de Duitse deelstaat komen veel toeristen naar Nederland en er gaan veel Nederlanders naar Frankrijk. Overigens daalt de populariteit van Frankrijk bij Nederlanders.¹¹ Dat wil niet zeggen dat het niet de moeite waard is uit te zoeken wat internationale samenwerking precies voor effect kan hebben.

Demografisch ontwikkeling.

In 2001 werd een derde van de vakanties ondernomen door personen die gebonden zijn aan schoolvakanties. Van die vakanties word twee derde ondernomen binnen de schoolvakantieperiode en een derde buiten de schoolvakantieperiode.¹²

Door de vergrijzing en de ontgroening zal in de toekomst een kleiner deel van de Nederlanders aan schoolvakanties gebonden zijn. In de afgelopen veertig jaar is het aandeel personen onder de twintig jaar in Nederland afgenomen met zeven procent.¹³ Daarmee wordt de noodzaak van vakantiespreiding minder. Een steeds groter deel van de bevolking kan immers op vakantie gaan wanneer het hen uitkomt.

¹¹ Nederlands Bureau voor Toerisme en congressen (2005) Kerncijfers Toerisme & Recreatie, editie 2005.

¹² Nrit Nederlands Research Instituut voor Recreatie en Toerisme. (2002) Vakantiespreiding. Breda.

¹³ CBS statline 2006, leeftijdsopbouw bevolking 1965-2006.

Verandering in examineren op het voortgezet onderwijs

Een belangrijk ijkpunt in het schooljaar is de examenperiode in het Voortgezet Onderwijs. Het mogelijke einde van de meivakantie en het begin van de zomervakantie hangen af van het tijdstip van het examen.

Er wordt nu volop nagedacht over alternatieve examenmethoden, bijvoorbeeld modules die door het jaar heen gehaald kunnen worden. Een systeem dat jongeren de vrijheid biedt vakanties op te nemen wanneer het hen uitkomt is zeker te bedenken. Dat wil overigens nog niet zeggen dat scholen ook op grote schaal voor een dergelijk systeem zullen kiezen. De komende tien jaar is er in elk geval nog geen grote invloed op het vakantiegedrag te verwachten door ontwikkelingen op dit terrein.

Als scholen in de toekomst kiezen voor een meer flexibel systeem dan wordt daarmee de noodzaak van de vakantiespreiding minder. Een groter deel van de bevolking kan dan immers op vakantie wanneer het hen uitkomt.

Ook zal bij het vaststellen van de vakantieperioden bij het basisonderwijs geen rekening meer hoeven worden gehouden met beperkingen van de examenperiode. Door de jonge leeftijd van de kinderen in het basisonderwijs ligt een flexibilisering van het leerjaar bij deze onderwijsvorm niet voor de hand.

4 SAMENVATTING EN BEVINDINGEN

4.1 Samenvatting

Er zijn nog steeds goede argumenten om de schoolvakanties in Nederland te blijven spreiden. De belangen van de recreant en een deel van de toeristische ondernemers zijn gebaat bij het spreiden van de vakanties. Opvallend is de constatering dat de positieve effecten van de spreiding in een aantal sectoren van de toeristische industrie is tegengevallen.

Op de lange termijn verliest het instrument van de vakantiespreiding als sturingsmechanisme aan kracht. Door de vergrijzing en de ontgroening zal in de toekomst een kleiner deel van de Nederlanders aan schoolvakanties gebonden zijn.

Het onderwijs is niet direct gebaat bij de vakantiespreiding. De meeste onderwijsbelanghebbenden geven aan dat de vakantiespreiding soms tot problemen of onwenselijke situaties leidt. De problemen zijn meestal niet heel groot. Als het kan dan zou men liever zien dat de vakantiespreiding werd verminderd of werd opgeheven.

Problemen voor het onderwijs:

- Bij de regiogrenzen hebben scholen en ouders regelmatig last van afstemmingsproblemen. Dit leidt soms tot onrechtmatig schoolverzuim.
- Een school aan de rand van een regio kan last hebben van een schaarser personeelsaanbod. Voor onderwijzers met kinderen uit een andere regio zijn zij als werkgever minder interessant.
- Scholen kunnen een groter deel van het jaar minder goed samenwerken en informatie uitwisselen met andere scholen door de opgerekte vakantieperiode.
- Door de langere vakantieperiode is er een lange periode dat er geen scholing voor onderwijspersoneel wordt aangeboden

Er is in het onderzoek geen grote concentratie regiogrensproblemen naar voren gekomen die met een kleine grenscorrectie kan worden opgelost. Om de korte bijvakanties te spreiden is de huidige indeling in drie regio's niet erg geschikt. De ene week heeft één regio vakantie, de andere week hebben de andere twee regio's vakantie. In de zomervakantieperiode drukt één van de drie regio's volledig op het hoogseizoen. Bij een indeling in drie regio's lopen er twee regiogrenzen door het land.

Veel mensen in de vroege vakantie regio gaan in de huidige situatie niet meteen op vakantie, maar stellen hun vertrek één of twee weken uit. Veel mensen in de late vakantie regio gaan juist meteen aan het begin van hun vakantieperiode weg.¹ Daarmee verkleint men het mogelijke positieve effect

¹ Nrit Nederlands Research Instituut voor Recreatie en Toerisme (2002), Vakantiespreiding. Breda.

van de vakantiespreidingregeling. Bij het plannen van de vakantie spelen persoonlijke omstandigheden, het klimaat en psychologische factoren een rol.

Hoe vakantiegangers op een systeem met twee regio's gaan reageren is moeilijk te voorspellen. Wel is een regeling met twee regio's eenvoudig en duidelijk. Het voordeel van op vakantie gaan als de 'andere' regio nog geen vrij heeft, is makkelijker te overzien. Dat kan een positief effect hebben op het spreidingsgedrag van mensen. Veel belanghebbenden staan positief tegenover een indeling in twee regio's, of toonden zich benieuwd naar de exacte effecten.

4.2 Overwegingen

De huidige regeling lijkt voor verbetering vatbaar. Hieronder staat een aantal overwegingen. Een aantal veranderingen zou gunstig uitpakken voor scholen. Andere veranderingen zijn vooral gunstig voor de toeristische industrie. Enkele veranderingen lijken voor meer partijen gunstig. Voor er veranderingen kunnen worden doorgevoerd is eerst diepgaand vervolgonderzoek noodzakelijk.

Van negen naar acht weken zomervakantieperiode

Het grootste deel van de onderwijsbelanghebbenden prefereert minder spreiding. Ook een deel van de toeristische ondernemers heeft last van een te lange spreiding in de zomerperiode. In de laatste week van de vakantieperiode zijn er nog maar weinig mensen die vakantie vieren. Als de laatste week van de zomervakantieperiode komt te vervallen, heeft dat geen groot nadelig effect voor de omzetten van de toeristische industrie.

Naar een indeling in twee regio's

Met een indeling in twee regio's zijn de korte bijvakanties veel beter te spreiden. In de zomervakantieperiode neemt de onderbezetting in de eerste en de laatste week af. Ook wordt het systeem minder onduidelijk. Dat is gunstig voor de toeristische industrie. Bijkomend voordeel is een sterke reductie van de hoeveelheid regiogrenzen. Dat is gunstig voor het onderwijs.

Meer spreiden in de bijvakanties

De laatste drie jaar is het belang van de korte bijvakanties voor de toeristische industrie toegenomen. Als deze trend doorzet dan kan de spreiding van meer bijvakanties worden overwogen. Door meer te spreiden vergroot je de voordelen van vakantiespreiding voor de toeristische industrie, maar ook de nadelen voor het onderwijs.

Meer vrij in de bijvakanties, kortere zomervakantie

Gezien het toenemende belang van de bijvakanties is het wellicht interessant een bijvakantie met een week te verlengen. Vooral een verlengde meivakantie zal de toeristische industrie en de vakantievierder veel kunnen opleveren. De

tijd tussen de meivakantie en de examenperiode van het voortgezet onderwijs kan niet korter worden dan in de huidige situatie. Daarom kan de meivakantie alleen worden verlengd door er aan de voorkant een week aan toe te voegen.

Verbod snipperdagen heroverwegen

Snipperdagen geven ouders meer vrijheid om hun vakantie te spreiden. Men kan op rustiger dagen vertrekken en terugkeren. Ook worden korte vakanties buiten het hoogseizoen mogelijk. Twee of drie snipperdagen zou daarvoor al genoeg zijn. Sommige scholen zouden deze flexibiliteit, binnen praktische grenzen, verwelkomen. Andere scholen zijn tegen snipperdagen. Overwogen kan worden de scholen inzake snipperdagen een zekere vrijheid te gunnen. De invoering van snipperdagen zal wel een verzwaring van de administratieve lasten betekenen voor het onderwijs (registratie individuele snipperdagen).

4.3 Aanbevelingen

De vakantiespreidingregeling heeft invloed op het leven van miljoenen Nederlanders. Bij het veranderen van een dergelijke regeling moet grote zorgvuldigheid worden betracht. Een evaluatie als deze levert niet voldoende gegevens om een dergelijke beslissing op te baseren. Wel kunnen op basis van deze evaluatie een aantal vragen worden gesteld.

Zo is het onbekend wat de huidige regeling de Nederlandse economie heeft opgeleverd en wat de kosten zijn. Er is een betere spreiding van de vakanties maar ook een langere tijd dat scholen en bedrijven niet op volle kracht kunnen draaien. Een onderzoek om de economische effecten van de huidige regeling te kwantificeren zou deze kosten en baten zichtbaar maken.

Doorrekenen van scenario's

Het verdient de aanbeveling een aantal alternatieve scenario's door te rekenen op hun economische en sociale gevolgen. De overwegingen die in 4.2 zijn genoemd, kunnen helpen bij het samenstellen van de verschillende varianten. De zienswijzen van alle belanghebbenden kunnen worden meegenomen.

Door de gevolgen van de verschillende scenario's in kaart te brengen wordt zichtbaar wat de meest optimale variant is. Ook zijn doorberekende scenario's een belangrijk instrument bij het verkrijgen van draagvlak voor eventuele verandering.

Ter illustratie is tabel 4.1 ingevoegd. Drie mogelijke spreidingsregelingen staan daarin afgebeeld. De huidige regeling, een regeling met twee regio's en een zomerperiode van acht weken en een regeling met twee regio's en een kortere zomervakantie en een langere meivakantie. Uiteraard zijn ook andere varianten te bedenken.

Tabel 4.1 Drie mogelijke scenario's

[illegible]