



# Bekostiging voortgezet onderwijs

2014



# Bekostiging voortgezet onderwijs

*Onderzoek op verzoek van de staatssecretaris van  
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*

De tekst van Bekostiging voortgezet onderwijs is vastgesteld op 27 juni 2014.  
Het rapport is op 30 juni 2014 aangeboden aan de Tweede Kamer.

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>		<b>3</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>8</b>
	1.1 Centrale vraag	8
	1.2 Opzet onderzoek	9
	1.3 Leeswijzer	10
<b>2</b>	<b>Macro-analyse: trends en ontwikkelingen op sectorniveau</b>	<b>11</b>
	2.1 Inleiding	11
	2.2 Bekostigingssystematiek	11
	2.3 Ontwikkeling personele kosten en materiële kosten	13
	2.4 Ontwikkeling inkomsten en uitgaven op sectorniveau	14
	2.5 Relatie financiële situatie en groepskenmerken	18
	2.6 Kostendekkende bekostiging?	23
<b>3</b>	<b>Micro-analyse: variatie in de praktijk van de schoolbesturen</b>	<b>25</b>
	3.1 Inleiding	25
	3.2 (Financiële) uitgangspositie	25
	3.3 Krimp en dalende leerlingenaantallen	27
	3.3.1 Het risico van dalende leerlingenaantallen	27
	3.3.2 Anticiperen op krimp	28
	3.4 Bedrijfsvoering	29
	3.4.1 Regie op de bedrijfsvoering	30
	3.4.2 Opzet van de bedrijfsvoering	32
	3.4.3 Werking van de bedrijfsvoering	33
	3.4.4 Belemmeringen voor een goede werking	34
	3.5 Personeel	35
	3.5.1 Stijgende salarislasten	37
	3.5.2 Minder fte en hogere arbeidsproductiviteit.	37
	3.5.3 Ziekteverzuim	38
	3.6 Onderwijsgerelateerde maatregelen	40
	3.7 Overige baten en huisvesting	40
<b>4</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>42</b>
	4.1 Waarom komt het ene schoolbestuur wel uit en het andere schoolbestuur niet?	42
	4.2 Conclusies en aanbevelingen	42
	4.3 Een blik op de toekomst	47
<b>5</b>	<b>Reactie staatssecretaris van OCW en VO-raad, en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>49</b>
	5.1 Reacties staatssecretaris van OCW en VO-raad	49
	5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	50
	Bijlage 1 Onderzoeksaanpak en -methodiek	51
	Bijlage 2 De bekostigingssystematiek	52
	Bijlage 3 Verklarende woordenlijst	56
	Bijlage 4 Geschiedenis van het bekostigingssysteem	59
	Literatuur	61

# Samenvatting

## Wat speelt er in de sector?

Er bestaan verschillende beelden over de financiële stand van zaken in de sector voortgezet onderwijs. Volgens de vo-raad kunnen scholen nog maar net het hoofd boven water houden, volgens de Algemene Onderwijsbond (Aob) is de situatie van de sector kerngezond.

## Wat is de onderzoeksvraag?

De staatssecretaris van OCW verzocht de Algemene Rekenkamer onderzoek te doen naar de vraag “In hoeverre is de structurele bekostiging van het voortgezet onderwijs toereikend?” We merken op dat de vraag naar de toereikendheid een politieke afweging is omdat deze is gerelateerd aan de ambities. Met dit rapport willen we de Tweede Kamer van informatie voorzien om het debat over de toereikendheid van de bekostiging goed te kunnen voeren zonder dat we zelf een oordeel over de toereikendheid geven.

We staan in dit rapport wel stil bij de kostendekkendheid van de financiering als een van de mogelijke externe factoren die van invloed zijn op de financiële positie van een schoolbestuur. Kostendekkendheid verwijst naar de feitelijke uitgaven en inkomsten binnen eenmaal gestelde (politieke) kaders.

In dit onderzoek pogen wij de vraag te beantwoorden waarom sommige scholen in het voortgezet onderwijs (vo) wel uitkomen met hun geld en andere scholen niet. Het doel van dit onderzoek is: aangeven in hoeverre financiële problemen van scholen worden veroorzaakt door externe of interne factoren, en bijdragen aan de financiële toekomstbestendigheid van de sector.

De Algemene Rekenkamer heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) gevraagd te onderzoeken hoe de financiële positie van de gehele vo-sector zich heeft ontwikkeld. Het SCP heeft ook onderzocht of er relaties zijn tussen kenmerken van schoolbesturen en hun financiële positie. De Algemene Rekenkamer onderzocht daarnaast in een gestratificeerde steekproef van dertig schoolbesturen de financiële vraagstukken waar deze schoolbesturen in de praktijk tegen aanlopen en de mogelijkheden die ze hebben om ermee om te gaan.

In onze macro analyse in samenwerking met het SCP constateren we dat de sector vanaf 2006 steeds slechter scoorde op de financiële kengetallen (rentabiliteit, liquiditeit, solvabiliteit) met een dieptepunt in 2010. Sindsdien laten financiële kengetallen een herstel zien, maar deze ogenschijnlijk gunstige ontwikkeling verdient nuancering. Het aantal leraren is immers afgenomen - de formatie is gereduceerd - en de gemiddelde klassengrootte is toegenomen. Daarbij komt dat de relatieve onvoorspelbaarheid van extra middelen en het soms incidentele karakter er van, zoals incidentele middelen voor de Prestatiebox, leerplusgeld, Nationaal Onderwijsakkoord (NOA), Herfstakkoord 2013, de kasschuif en onzekerheid over de indexering, tot een vertekend beeld leiden van de structurele financiële positie van de schoolbesturen.

Bij bepaalde kenmerken (zoals omvang, denominatie, onderwijssoort) van besturen zijn er gemiddeld genomen wel verschillen in financiële positie. Deze gemiddelden hebben echter geen voorspellende waarde voor de financiële positie vanwege de grote spreiding binnen deze kenmerken.

Op macroniveau sluiten de bekostigingssystematiek en de hoogte van de materiële en de personele component niet helemaal aan bij de werkelijke kostenopbouw van de schoolbesturen. Uitgangspunt van de lumpsumbekostiging was ook het bevorderen van de autonomie van besturen. Dit zorgt voor verschuivingen in bestedingen. Dat hoeft zowel op micro- als op macroniveau niet perse tot tekorten of slechte financiële kerncijfers te leiden. Zo is het normbedrag voor personeel (de GPL) nog steeds hoger dan de feitelijke bedragen die gemiddeld aan personeel worden uitgegeven. Ook de financiële buffers in de sector nemen toe en de solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit zijn sectorbreed voldoende.

Op microniveau zien we op de eerste plaats een grote variatie in financiële situatie en in de manier waarop sturing en interne beheersing vormkrijgen. We constateren dat niet alle schoolbesturen de mogelijkheden die de lumpsumfinanciering biedt, benutten en dat er op het vlak van de bedrijfsvoering nog verbeteringen mogelijk zijn. Tevens constateren we dat de sturingsmogelijkheden op met name het personele vlak worden beperkt en dat de personele kostenontwikkeling een eigen opwaartse dynamiek kent door sectorafspraken en wet- en regelgeving.

De loonkosten zijn sneller gestegen dan waar in was voorzien in de bekostiging. Met name primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden zoals cao-loonstijgingen, BAPO<sup>1</sup> en functiemix<sup>2</sup> zorgden voor verslechtering van de financiële positie. Door in te teren op vermogen, door efficiencywinst (minder leerkrachten, grotere klassen en meer uren voor de klas per leerkracht) én door eerder genoemde incidentele meevallers (prestatiebox<sup>3</sup> in 2012 en Herfstakkoord 2013) staan de meeste schoolbesturen in onze steekproef er nu financieel redelijk voor. Dergelijke extra incidentele bekostiging is weliswaar gunstig voor de financiële exploitatie op dit moment, maar beperkt wel het gevoel van urgentie van een toekomstbestendige financiële bedrijfsvoering.

Evenzeer geldt dat het inboeken van bezuinigingen op de bekostiging zonder passende maatregelen (of het niet effectueren daarvan) niet bevorderlijk is voor een gezonde bedrijfsvoering.

Regelgeving en sectorafspraken zitten creatieve oplossingen in de weg. Ook de dan resterende mogelijkheden worden echter niet altijd optimaal benut. In de praktijk constateren we dat schoolbesturen in verschillende mate gebruikmaken van de mogelijkheden tot sturing. Zo worden de financiële buffers nog niet altijd afgestemd op het risicoprofiel en wordt de aanwezige managementinformatie in verschillende mate gebruikt om (bij) te sturen. De beschikbaarheid en de kwaliteit van de managementinformatie verschilt daarbij van schoolbestuur tot schoolbestuur. Tot slot zien we dat schoolbesturen loyaal zijn aan hun primaire taak: onderwijs geven. Zij gaan daarom voorzichtig om met het daarvoor benodigde belangrijkste kapitaal: de leerkrachten. Harde maatregelen worden om die reden nog wel eens uitgesteld. Overigens laten schoolbesturen in de steekproef toch zeker zien dat zij bij voldoende urgentie draagvlak voor de maatregelen weten te creëren, waarbij ze gedwongen ontslagen zoveel mogelijk voorkomen.

Een deel van de financiële problemen bij schoolbesturen is daarnaast terug te voeren op een gebrekkige bedrijfsvoering. De noodzaak van een goede bedrijfsvoering wordt nog pregnanter als de marktpositie van de betreffende scholen minder gunstig wordt, bijvoorbeeld bij sterke concurrentie kan na één incident een school al aanwas kwijtraken en in de financiële problemen komen.

1

De regeling Bevordering Arbeidsparticipatie Ouderen (BAPO) is een vorm van arbeidsurenvermindering (afbouw van arbeidsduur) voor personeel van 52 jaar en ouder in het voortgezet onderwijs met het doel de werkdruk op oudere leeftijd wat te beperken.

2

Afspraken tussen minister van OCW en cao-partners over de toename van het aantal leraren in hogere functieschalen om op deze wijze het lerarenberoep aantrekkelijker te maken.

3

Regeling voor de verstreking van aanvullende bekostiging in verband met de actieplannen 'Beter Presteren' en 'Leraar 2020'.

Wij constateren tenminste vier ontwikkelingen die nu of in de toekomst van invloed zijn op de financiële positie van de schoolbesturen.

Ten eerste zullen demografische ontwikkelingen leiden tot een afname van het aantal vo leerlingen in Nederland. Hierbij treden naar verwachting sterke regionale verschillen op.

In de tweede plaats is het personeelsbestand in de VO sector relatief vergrijsd. Voor sommige scholen betekent dit een verwacht (kwalitatief of kwantitatief) personeels tekort.

In de derde plaats stelt de maatschappij steeds nieuwe eisen aan het voortgezet onderwijs, zoals digitalisering, betere aansluiting met het vervolgonderwijs en het aanbieden van maatwerkonderwijs. Het is ook de ambitie van het voortgezet onderwijs zelf om richting te geven aan, en ruimte te maken voor, een flexibeler inrichting en organisatie van het onderwijs.

Ten slotte staat de sector aan de vooravond van de invoering van passend onderwijs, waarbij meer zorgleerlingen een plek krijgen in het reguliere onderwijs.

Een toekomstbestendige sector sluit aan bij de bovengenoemde vier ontwikkelingen. Het is daarvoor nodig om niet-onderwijs-gerelateerde financiële prikkels uit het systeem te halen.

Daarnaast zou de flexibiliteit, dat wil zeggen de handelingsruimte, van schoolbesturen moeten worden vergroot zodat zij beter kunnen inspelen op de veranderende omstandigheden.

Ook is het van belang om het gevoel van urgentie om tot verbeteringen in de bedrijfsvoering en verhoging van de productiviteit van het personeel te komen niet te laten wegebben.

Tot slot zijn er scholen die buiten hun schuld in de problemen zijn of zullen raken. Voor deze scholen is het goed als er een 'last resort' is. De komende jaren zal het voortgezet onderwijs nadrukkelijk (moeten) inzetten op meer flexibiliteit in leerlijnen, professionalisering van personeel, en digitalisering van de leeromgeving. De toekomst van de bekostiging (hoogte en systeem) zou vooral hier ruimte voor moeten bieden. Met een strakke blik op de bedrijfsvoering en de risico's voor scholen is het de opgave van schoolbesturen en van interne toezichthouders om hier voldoende aandacht aan te geven.

### Wat bevelen we aan en aan wie?

Aanbevelingen aan de staatssecretaris van OCW:

Net zoals in haar onderzoek uit 2013 over de bekostiging van primair onderwijs ('Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?') beveelt de Algemene Rekenkamer aan de bekostigingssystematiek beter aan te laten sluiten op de praktijk. Dit betekent concreet:

- Vereenvoudig de bekostigingssystematiek.
- Laat deze beter aansluiten op werkelijk kostenpatronen en haal 'perverse prikkels' eruit.
- Geef schoolbesturen zo vroeg mogelijk in het jaar zekerheid over hun budget en beperk incidentele financiering.
- Draag er zorg voor dat een nieuwe bekostigingssystematiek financiële planning en allocatie van middelen op het niveau van schoolbesturen bevordert. Daarbij zou niet een prikkel tot schaalvergroting zondermeer voor schoolbesturen moeten

ontstaan, maar wel een bekostiging die onderwijsinhoudelijke argumenten voor de samenstelling van schoolbesturen en scholen honoreert.

- Investeer in een duurzame informatiehuishouding voor en over het voortgezet onderwijs, op basis van de principes van open data. Dit moet een doorlopend inzicht bieden in de publieke middelen voor het voortgezet onderwijs, de prestaties van de schoolbesturen en het evenwicht daartussen.
- Overleg met het veld om na te gaan waar meer flexibiliteit in wet- en regelgeving kan worden ingebouwd waardoor scholen eerder en beter kunnen reageren op voorziene kosten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan flexibilisering van de functiemix en het taakbeleid, en meer handelingsruimte voor schoolbesturen binnen de cao. Ook in haar onderzoek over de bekostiging van primair onderwijs gaf de Algemene Rekenkamer de bewindspersonen van OCW en de sociale partners in het onderwijs in overweging, te doen wat binnen hun mogelijkheden ligt om de onderwijs-cao flexibeler te maken.

Aanbevelingen aan schoolbesturen en de sector:

- Stimuleer professionalisering van de financiële bedrijfsvoering. De noodzaak van professionalisering van de financiële bedrijfsvoering blijft onverminderd groot, net zoals in ons onderzoek naar de bekostiging van primair onderwijs<sup>4</sup> werd geconstateerd.
- Investeer in benchmarking en in het uitwisselen van best practices. Denk daarbij aan 'School aan zet'<sup>5</sup>, en behalve aan kwaliteit en innovatie van onderwijs ook aan de financiële bedrijfsvoering.

Feiten en cijfers voortgezet onderwijs

Aantal leerlingen	
2012	2013
962.000	980.449

Bron: Trends in beeld 2013

Bron: OCWDUO.nl peildatum 1 oktober 2013

Personeelsleden (in fte)		
83.202, waarvan	60.003	Onderwijsgevend personeel
	19.844	Onderwijsondersteunend personeel
	3.092	Directie

Bron: OCWDUO.nl peildatum 1 oktober 2013

Soorten voortgezet onderwijs
Vwo
Havo
Vmbo (mavo/vbo inclusief leerwegondersteunend onderwijs: lwoo)
Praktijkonderwijs

Instellingen
344 schoolbesturen (alle bevoegde gezagen met vo)
657 hoofdvestigingen (BRIN-nummers, basisregistratie instellingen)
1403 vestigingen (adressen hoofd- en nevenvestigingen)

Bron: OCWDUO.nl maart 2014

<sup>4</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 289, nr. 176.

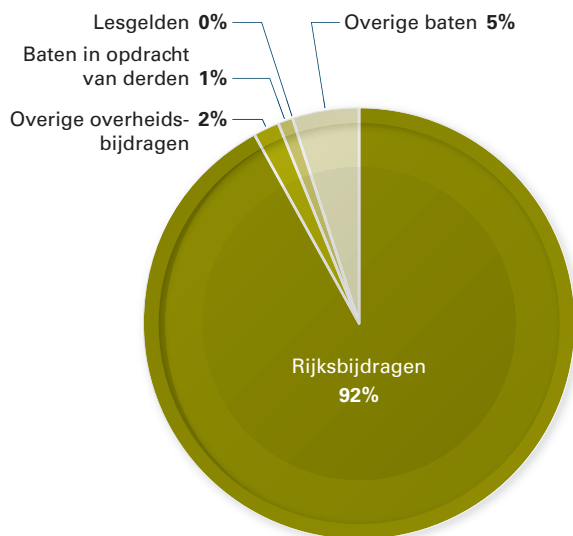
<sup>5</sup> School aan Zet heeft samen met dertien VO-scholen een (verdieping op het) VO-programma gemaakt dat scholen helpt om stappen te zetten in de ontwikkeling naar een lerende organisatie. In het programma staat het Ontwikkelmodel Lerende Organisatie centraal.

Inkomsten en uitgaven van de sector voortgezet onderwijs 2012, bedragen in miljoenen euro's			
Baten		Lasten	
Rijksbijdragen	6.933,2	Personeelslasten	5.854,6
Overige overheidsbijdragen	154,2	Afschrijvingen	269,4
Lesgelden	10,7	Huisvestingslasten	472,4
Baten in opdracht van derden	31,6	Overige lasten	864,6
Overige baten	406,6		
<b>Totale baten</b>	<b>7.536,3</b>	<b>Totale lasten</b>	<b>7.461,1</b>
Saldo baten en lasten			<b>75,2</b>
Totaal resultaat			<b>91,9</b>

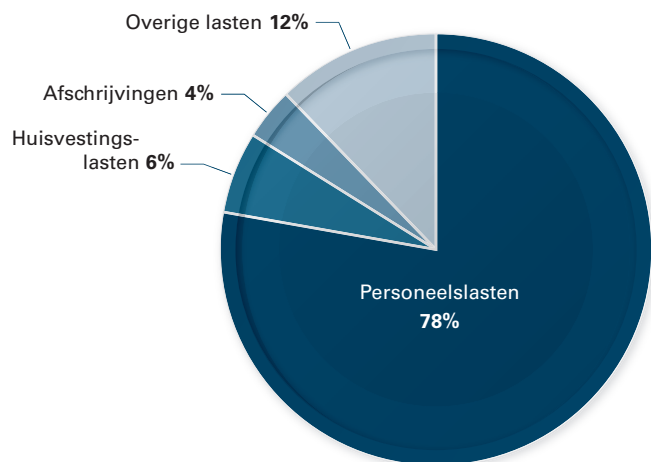
Bron: DUO, Financiële gegevens voortgezet onderwijs Jaarrekeningen 2008 tot en met 2012, gecumuleerde exploitatierekening gebaseerd op de jaarrekeningen van 292 bekostigde schoolbesturen, 11 november 2013, dit betreft niet de gemeentelijke middelen voor huisvesting.

Inkomsten en uitgaven in het voortgezet onderwijs 2012

#### Inkomsten



#### Uitgaven



#### Uitgaven van het Rijk aan voortgezet onderwijs 2012

Programma-uitgaven € 7.331.701.000

Waarvan € 6.655.969.000 voor de lumpsum (personeel en materieel)

Bron: Artikel 3 voortgezet onderwijs van begrotingshoofdstuk XIII Onderwijs Cultuur en Wetenschap (jaarverslag 2012). Deze lumpsum is een onderdeel van de post Rijksbijdrage. Er zijn ook nog geoordeelde subsidies en andersoortige subsidies die niet in de lumpsum zijn opgenomen.



# I Inleiding

## I.1 Centrale vraag

### Wat is de onderzoeksvraag?

De staatssecretaris van OCW verzocht de Algemene Rekenkamer onderzoek te doen naar de vraag “In hoeverre is de structurele bekostiging van het voortgezet onderwijs toereikend?” We merken op dat de vraag naar de toereikendheid een politieke afweging is en is gerelateerd aan de ambities. Met dit rapport willen we de Tweede Kamer van informatie voorzien om het debat over de toereikendheid van de bekostiging goed te kunnen voeren zonder zelf een oordeel over de toereikendheid te geven.

We staan in dit rapport wel stil bij de kostendekkendheid van de financiering als een van de mogelijke externe factoren die van invloed zijn op de financiële positie van een schoolbestuur. Kostendekkendheid verwijst naar de feitelijke uitgaven en inkomsten binnen eenmaal gestelde (politieke) kaders. De centrale vraag die wij in dit onderzoek beantwoorden, luidt: waarom komen sommige scholen in het voortgezet onderwijs (vo) wel uit met hun geld en andere scholen niet? Het doel van dit onderzoek is:

- aangeven in hoeverre de financiële positie van scholen wordt bepaald door externe dan wel door interne factoren;
- bijdragen aan de toekomstbestendigheid van de sector.

Ten tijde van het verzoek door de staatssecretaris (april 2013) bestonden er verschillende beelden over de financiële stand van zaken in de sector. Deze beelden varieerden van ‘aan de rand van de afgrond’ (VO-raad) tot ‘kerngezond’ (Algemene Onderwijsbond).

‘Het cumulatieve karakter van alle bezuinigingsmaatregelen maakt dat scholen in nood komen en nog maar net het hoofd boven water kunnen houden. ... In de periode 2008 tot en met 2010 is in het onderwijs sprake geweest van een rentabiliteitsdaling van gemiddeld 2%,...Daar komt bij dat de financiële reserves van de sector te veel geslonken zijn om onvoorziene risico’s goed op te kunnen vangen.’ (brief VO-raad aan de leden, 12 april 2013)

‘Om maar meteen met de deur in huis te vallen: de financiële situatie van de sector voortgezet onderwijs is kerngezond. Tussen 1998 en 2009 hielden de schoolbesturen jaarlijks tientallen miljoenen over. ... Het eigen vermogen daalt. De kapitalisatiefactor daalt. Maar dat alles nadat er twaalf jaar winst is gedraaid. De min van 2010 en 2012 kan je zien als ‘ontsparen’. ... Ja, de sector draait rode cijfers, maar gezien de solvabiliteit is dat geen probleem.’ (www.aob.nl, 23-4-2013)

Inmiddels is het financiële beeld van de sector als geheel duidelijk verbeterd, zeker na toekenning van de financiële middelen die in het Herfstakkoord 2013 zijn afgesproken.<sup>6</sup> Dat neemt niet weg dat er nog steeds schoolbesturen zijn die financieel in zwaar weer zitten. Deels door ‘missers’ uit het verleden, deels door vooruit geschoven problemen (om op korte termijn uit te kunnen komen) en deels door externe ontwikkelingen (krimp, concurrentie, gemeentelijk beleid).

Op 16 oktober 2013 heeft de Algemene Rekenkamer een tussenrapportage opgeleverd met een eerste schets van het macrobeeld van de (ontwikkeling van de) financiële situatie in het voortgezet onderwijs. Op een aantal kernindicatoren constateerden we een duidelijke neerwaartse trend.

6

In het Herfstakkoord 2013 is, om op korte termijn te kunnen investeren in de kwaliteit van het onderwijs, eind 2013 incidenteel € 650 miljoen beschikbaar gesteld voor de lumpsum van de onderwijsinstellingen in het primair-, voortgezet-, middelbaar beroeps- en hoger onderwijs. Voor de jaren 2015 - 2018 zijn voorts aanvullende bedragen toegevoegd aan de lumpsum. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 VIII, nr. 95.

Bij dit macrobeeld plaatsten we een belangrijke kanttekening: het macrobeeld alleen geeft geen goed beeld van (een toe- of afname van) het aantal scholen dat in de financiële problemen zit. Om het macrobeeld beter te kunnen duiden is het belangrijk om oog te hebben voor de grote diversiteit in de sector.

Verder constateerden we een toename van het aantal scholen/schoolbesturen met lagere kerncijfers. Maar ook die toename duidt niet meteen op problemen. Zo hoeft een negatieve rentabiliteit op zichzelf niet erg te zijn als deze tijdelijk is of als daar een groot weerstandsvermogen of gunstige kapitalisatiefactor tegenover staat. Een neerwaartse trend hoeft ook geen probleem te zijn mits de waarden boven een kritische grens blijven.

Scholen en schoolbesturen kunnen in de financiële problemen komen door de eigen bedrijfsvoering, door een verschil in startpositie of door (grotendeels) niet te beïnvloeden factoren, zoals bekostiging, beleid, wet- en regelgeving en tot op zekere hoogte leerlingenaantallen. De centrale vraag van dit onderzoek 'waarom komt het ene schoolbestuur in het vo uit met het beschikbare geld en het andere niet', is dan ook onverminderd actueel. We moeten die vraag bovendien in het licht van de toekomstbestendigheid van de sector bezien. Het kan zijn dat schoolbesturen op dit moment wel uitkomen, maar niet voldoende op de toekomst zijn voorbereid. Met dit onderzoek willen we bijdragen aan een toekomstbestendige vo-sector.

In dit vervolgonderzoek gaan we op macro- en microniveau dieper in op de (oorzaken van de) grote diversiteit binnen de sector.

## 1.2 Opzet onderzoek

De sector voortgezet onderwijs wordt gekenmerkt door een combinatie van eenduidigheid op macroniveau en verscheidenheid op microniveau. Eenduidigheid in bekostiging, wettelijk kader en in de cao waarbinnen vo-instellingen opereren en in de inspectie- en kwaliteitsnormen die gehaald moeten worden. Verscheidenheid in de dagelijkse praktijk van individuele instellingen in het vo, zoals leerlingenpopulatie, de relatie met de gemeente, regionale problemen en kansen en de organisatiecultuur.

Om de centrale onderzoeksvraag - waarom komt het ene schoolbestuur in het vo uit met het beschikbare geld en het andere niet? - te beantwoorden, moeten we de financiële situatie van de schoolbesturen dan ook op drie niveaus bekijken.

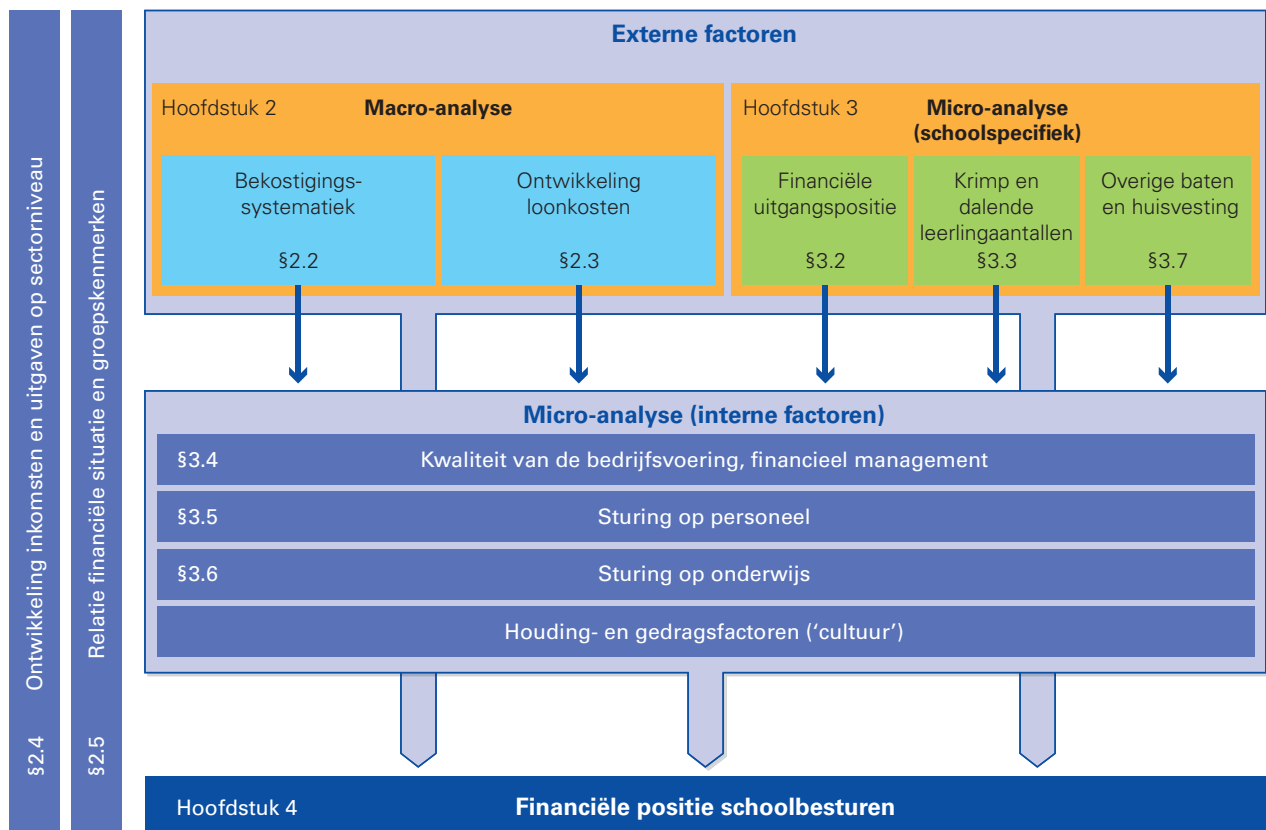
Schoolbesturen hebben ten eerste te maken met een omgeving (macro-niveau) waarin gebeurtenissen plaatsvinden die invloed (kunnen) hebben op hun financiële positie. Denk hierbij aan de bekostigingssystematiek en de externe kostenstijgingen (bijvoorbeeld door stijgingen van pensioenpremies of cao-afspraken). Daarnaast is er sprake van omgevingsfactoren die per schoolbestuur verschillen en die van invloed kunnen zijn op de financiële positie ervan. Denk hierbij aan specifieke kenmerken van de leerlingenpopulatie, het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente of aan demografische ontwikkelingen in de regio.

Ten tweede hebben schoolbesturen specifieke kenmerken die van invloed kunnen zijn op de financiële positie. Voorbeelden hiervan zijn de omvang van de organisatie, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de samenstelling van het personeelsbestand.

Ten derde zegt het macrobeeld echter nog niets over de grote verschillen tussen de schoolbesturen in de praktijk. Om recht te doen aan de grote verschillen tussen de schoolbesturen in de sector, is daarom ook een analyse op schoolbestuursniveau noodzakelijk (micro-niveau).

De financiële positie van een schoolbestuur wordt kortom door interne en externe factoren beïnvloed. Hierbij merken we op dat we geen onderzoek hebben gedaan naar de mate waarin ‘cultuur’ van invloed is op de financiële positie van schoolbesturen. De factor cultuur komt wel in algemene zin terug in het casuonderzoek (zie bijvoorbeeld paragraaf 3.4.4, 3.5.2 en 4.2). Schematisch ziet dat er volgt uit:

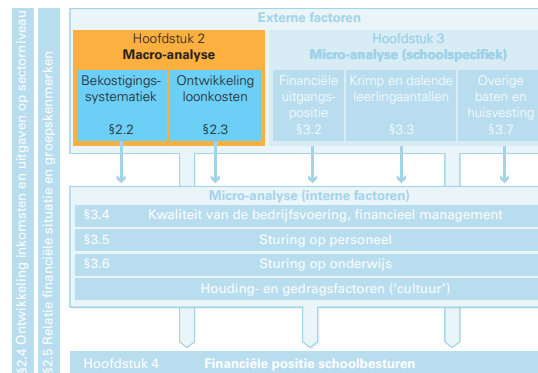
Figuur 1 Interne en externe factoren die de financiële positie van scholen beïnvloeden



### 1.3 Leeswijzer

De macro-analyse is onderwerp van hoofdstuk 2. De diversiteit van de praktijk is onderwerp van hoofdstuk 3; dat is de mate waarin bepaalde interne of externe factoren van belang zijn voor de financiële positie van een schoolbestuur. In hoofdstuk 4 staan de conclusies en aanbevelingen zowel voor de bewindspersonen van OCW als voor de sector.

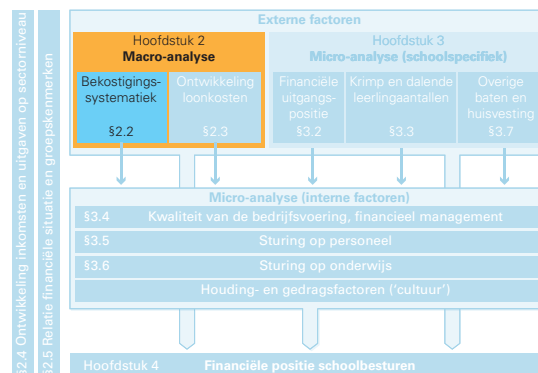
## 2 Macro-analyse: trends en ontwikkelingen op sectorniveau



### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we op hoofdlijnen in op de macro-ontwikkelingen die van invloed zijn op de financiële positie van de individuele scholen in het vo. De paragrafen 2.3, 2.4 en 2.5 zijn gebaseerd op een analyse die het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in opdracht van de Algemene Rekenkamer voor dit onderzoek heeft uitgevoerd.<sup>7</sup> Het volledige SCP-rapport staat als apart document op de websites van de Algemene Rekenkamer en van het SCP.

### 2.2 Bekostigingssystematiek



Onderwijsinstellingen zijn voor het grootste gedeelte van hun inkomsten (meer dan 90%) afhankelijk van rijksbekostiging.<sup>8</sup> Hiervan bestaat het grootste deel (ongeveer 90%) uit lumpsumfinanciering (een bedrag ineens dat bestaat uit een personeel en een materieel deel).

<sup>7</sup> In de bijlagen van de SCP-rapportage is een verantwoording van de onderzoeks-aanpak en -methodiek van de macro-analyse opgenomen.

<sup>8</sup> De overige baten bespreken we in paragraaf 4.6.

<sup>9</sup> Rijksbegroting 2013.

<sup>10</sup> Rijksbegroting 2013, aanvullende bekostiging plus Prestatiebox.

#### Lumpsumbekostiging

Het voortgezet onderwijs wordt sinds 1996 lumpsum bekostigd: schoolbesturen ontvangen één budget voor personele en materiële kosten. In de begrotingscijfers van 2013 is dit € 6,551 miljoen<sup>9</sup> voor het voortgezet onderwijs in Nederland. De lumpsum wordt op het niveau van de individuele school (het BRIN-nummer) vastgesteld en bestaat uit een personeel en een materieel deel. Naast de lumpsum (de 'hoofdbekostiging') is er ook aanvullende bekostiging, in 2013 € 361 miljoen.<sup>10</sup> Deze aanvullende bekostiging bestaat voor een deel uit geormerkte gelden. Ten slotte hebben de scholen ook andere baten, zoals les-gelden, verhuur van ruimten en ouderbijdragen. In 2012 is dit € 448,9 miljoen. In bijlage 4 is een uitgebreide beschrijving van de bekostigingssystematiek opgenomen.

### Perverse prikkels in de bekostigingssystematiek

De bekostigingssystematiek kent een aantal ‘perverse prikkels’ die tot verschillen in bekostiging leiden die niet op onderwijsinhoudelijke gronden zijn te verklaren:

Door het gebruik van vaste ‘voeten’ in de berekening van de lumpsum ontstaan schaal-effecten: hoe groter de scholen, hoe lager het bedrag per leerling. Op het niveau van schoolbesturen is de relatie tussen omvang en vergoeding minder eenduidig. Een groot schoolbestuur met veel kleine scholen (‘BRIN-nummers’) krijgt een relatief hoge vergoeding per leerling, een even groot schoolbestuur met een of enkele grote scholen krijgt een relatief lage vergoeding. Twee qua onderwijsaanbod en omvang vergelijkbare schoolbesturen in ons casusonderzoek kenden op hun totale baten van ongeveer € 50 miljoen een verschil aan inkomen van € 1,1 miljoen uit vaste voeten.<sup>11</sup> Dit kwam doordat het ene schoolbestuur drie vaste voeten had en het andere schoolbestuur acht.

De vergoeding per leerling hangt af van het soort voortgezet onderwijs en van de combinatie van soorten onderwijs die een school aanbiedt. Zo kan de bekostiging voor een havo-leerling op de ene school binnen een schoolbestuur beduidend lager uitvallen dan voor een havo-leerling op een andere school. Afhankelijk van de samenstelling van de school (bijvoorbeeld met of zonder vmbo) kan dit verschil oplopen tot € 400 per leerling.

### Wijziging en vereenvoudiging van de bekostiging

Aanvullende bekostiging vanuit het Rijk is vaak het resultaat van een politiek akkoord, zoals in het najaar van 2013 het geval was in het Herfstakkoord. De relatieve onvoorspelbaarheid van extra middelen en het soms incidentele karakter ervan, zorgen voor een vertekend beeld van de structurele financiële positie van de schoolbesturen.<sup>12</sup> Op korte termijn staat overigens een belangrijke verandering in de bekostiging op stapel: de invoering van het passend onderwijs.<sup>13</sup> Op langere termijn willen zowel het Ministerie van OCW als de VO-raad de bekostigingssystematiek vereenvoudigen. Volgens het Ministerie van OCW kent een nieuw bekostigingsmodel zo min mogelijk parameters en in eerste instantie een minimalisatie van de herverdeel-effecten. Het voorstel van het ministerie is om de bekostiging te baseren op leerlingtypen met een bijbehorend bedrag. Ook zou er een vast bedrag per school (per BRIN-nummer) komen.<sup>14</sup>

De VO-raad heeft randvoorwaarden benoemd waar een bekostigingsmodel aan zou moeten voldoen. Deze gaan ook uit van een bedrag per type leerling (bij een beperkt aantal leerlingsoorten) én een viertal vaste bedragen op vestigingsniveau. Met name over dit laatste punt is er discussie want er zijn veel meer vestigingen dan BRIN-nummers, bovendien zijn die vestigingen (overigens net als BRIN-nummers) niet gelijk verdeeld over besturen. Voor de eventuele invoering van een nieuwe bekostigingssystematiek verwijzen we ook naar het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer heeft gedaan in het kader van haar jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek (Resultaten bij het verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van OCW over 2013, publicatie mei 2014). In dit onderzoek is onder andere gekeken naar de bekostiging van onderwijs-achterstandenbeleid. De gevoeligheid voor misbruik en oneigenlijk gebruik van de bestaande systematiek in het primair onderwijs geeft de Rekenkamer aanleiding in haar verantwoordingsonderzoek om aan te bevelen de systematiek te heroverwegen. Een nieuwe bekostigingssystematiek zou de administratieve lasten en de risico’s van

11

Vaste voeten worden per BRIN vastgesteld.

12

De Algemene Rekenkamer concludeerde in haar onderzoek uit 2013 over de bekostiging van primair onderwijs (‘Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?’) over de (lumpsum)bekostigingssystematiek van het primair onderwijs dat deze beter kon aansluiten op de praktijk door bijvoorbeeld de daadwerkelijk benodigde personele en materiële middelen te herijken op basis van volwaardige evaluaties.

13

De Wet passend onderwijs brengt een aantal veranderingen voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs met zich mee. Met de invoering van de Wet passend onderwijs krijgen deze scholen een zorgplicht. Dit betekent dat zij ervoor moeten zorgen dat iedere leerling die op hun school staat ingeschreven of zich bij hun school aanmeldt een passende onderwijsplek krijgt. Dat kan zijn in het reguliere onderwijs, of in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Om dit te realiseren gaan scholen samenwerken in regionale samenwerkingsverbanden. Hierin werken regulier en speciaal onderwijs samen (DUO).

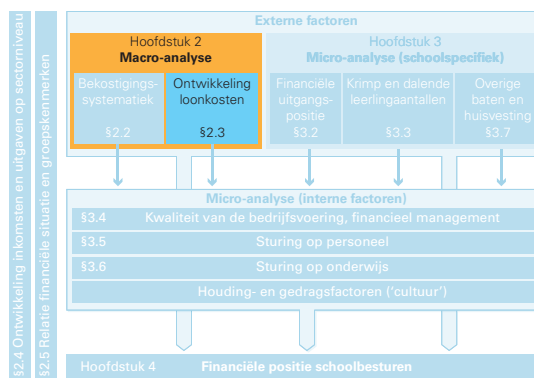
14

OCW, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 000 VIII, nr. 157, 22 december 2011.

misbruik en oneigenlijk gebruik moeten reduceren. Dit geldt ook voor een nieuwe bekostigingssystematiek in het voortgezet onderwijs.

Meer algemeen geldt dat met de vergroting van de autonomie van de scholen en de invoering van de lumpsum bekostiging ook de noodzaak van goede checks and balances binnen de onderwijsinstellingen toeneemt: de bestuurders moeten door de interne toezichthouders (zoals de raad van toezicht) kunnen worden aangesproken op de financiële en beleidsmatige keuzes die zijzelf maken. Want waar het bestuur meer verantwoordelijkheid krijgt, moet dat bestuur ook verantwoording afleggen aan een interne toezichthouder, zoals de raad van toezicht. Een actieve en deskundige invulling van het intern toezicht is essentieel om een stelsel dat gebaseerd is op de autonomie van de instellingen goed te laten functioneren (zie ook Algemene Rekenkamer, 2014a en WRR, 2014). Als het financieel slecht gaat met een school is immers ook de vraag wat de raad van toezicht heeft gedaan, hoe de raad van toezicht is samengesteld qua kennis en kunde, en hoe het toezicht er uit heeft gezien. Deskundigheidsbevordering, bijvoorbeeld op het gebied van vastgoedbeheer of risicomangement blijft een permanent aandachtspunt (zie ook VO-raad, 2013b).

## 2.3 Ontwikkeling personele kosten en materiële kosten



### Personele kosten

Personeel is de afgelopen jaren per fte duurder geworden. Deze kostenstijging is het gevolg van een aantal kostenverhogende ontwikkelingen in de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, onverwachte kostenstijgingen van de werkgeverspremies, van toename van het gebruik van de

BAPO-regeling<sup>15</sup> en van een aantal neveneffecten (schaalverkortings, promoties naar hogere schalen).

De hogere kosten worden niet (volledig) gecompenseerd in de bekostiging. De belangrijkste ontbrekende compensatie betreft een in 2009 afgesproken cao-loonstijging van drie procent voor 2010 die naderhand niet door het Kabinet bleek te worden bekostigd.<sup>16</sup> Dit zorgde structureel voor duurder personeel dan de bekostiging veronderstelde (Zie figuur 4 toegenomen kosten per fte).

In figuur 4 wordt overigens geïllustreerd dat de normatieve bekostiging van personeel tot aan 2010 harder is gestegen dan de feitelijke uitgaven aan personeel. Daarna stegen de feitelijke uitgaven harder.

De totale personeelskosten zijn, zeker op de middellange termijn, wel te beïnvloeden door de schoolbesturen. Het sturen op de personele kosten wordt overigens wel ingeperkt door onder meer de relatief goede rechtspositie van docenten, de vaak beperkte omvang van de flexibele schil en soms door het ontbreken van personeelsbeleid waarbij door dossiervorming het aantonen van eventueel disfunctioneren vastgelegd wordt, danwel onvoldoende eigen vermogen om afscheid te kunnen nemen. Desalniettemin zien we trends op macroniveau: vallen de gerealiseerde personeelsuitgaven mee, dan daalt het aantal leerlingen per fte (2000-2002), vallen ze tegen dan stijgt de het aantal leerlingen per fte (2010-2012).

<sup>15</sup>

Regeling Bevordering Arbeidsparticipatie, zorgt voor arbeidsurenvermindering, bedoeld om de werkdruk voor oudere werknemers in de sector te reduceren. Het loon wordt grotendeels doorbetaald.

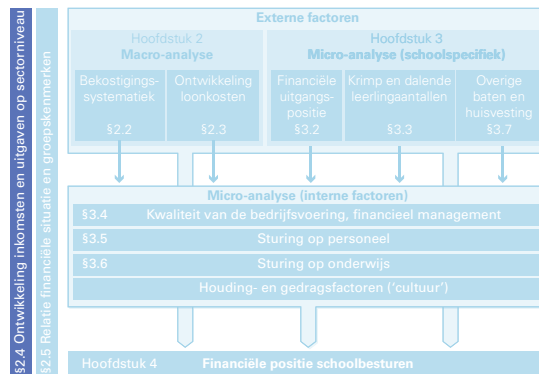
<sup>16</sup>

Afhankelijk van de positie die men inneemt is hier sprake van ofwel een te dure cao ofwel van onvoldoende compensatie.

### Materiële kosten

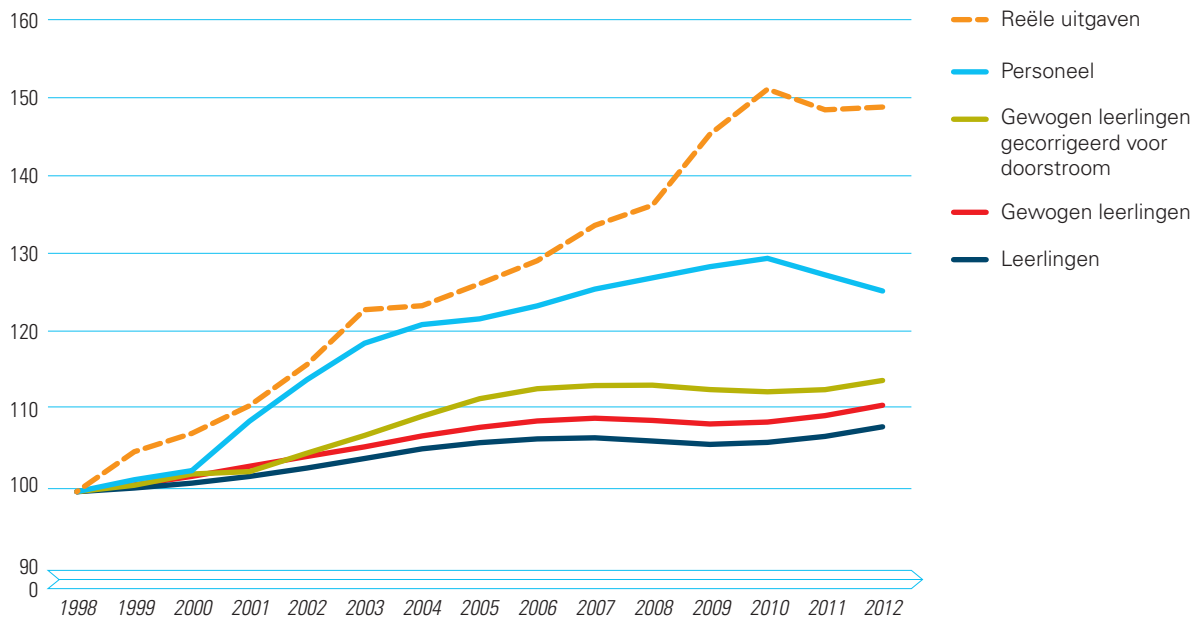
Een extern bureau evalueert eens in de vijf jaar de vergoeding voor materiële kosten. IOO, onderdeel van Panteia/instituut voor onderzoek van overheidsuitgaven (IOO) heeft een dergelijke evaluatie in 2011 uitgevoerd en constateerde dat: “dat de meeste schoolbesturen weinig problemen hebben met de materiële financiering”. IOO komt tot de conclusie dat de gerealiseerde kwaliteit op materieel vlak voldoende is bij driekwart van de schoolgebouwen. Deze conclusie is gebaseerd op externe schouwingen en subjectieve oordelen van schooldirecties. Of deze kwaliteit gerealiseerd wordt door de beschikbaar gestelde materiële bekostiging is daarmee echter niet beantwoord.

## 2.4 Ontwikkeling inkomsten en uitgaven op sectorniveau



De inkomsten en uitgaven van de vo-sector zijn op macroniveau tussen 1998 en 2010 in reële termen met 50% gestegen. Na 2010 is sprake van een trendbreuk; de uitgaven zijn in 2011 en 2012 lager dan in 2010. Uit figuur 2 blijkt deze trendbreuk voor de uitgaven van de vo-sector.

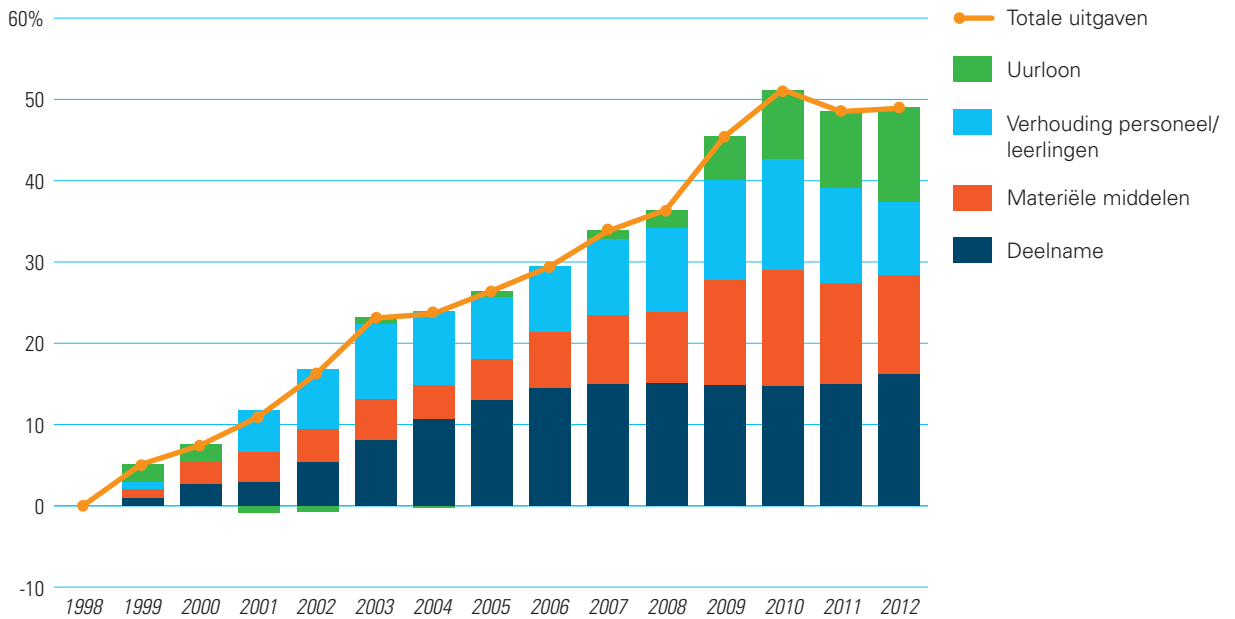
Figuur 2 Ontwikkeling deelname, personeel en uitgaven voortgezet onderwijs, in indexcijfers (1998 = 100)



Bron: SCP 2014.

De verandering van de reële uitgaven van het voortgezet onderwijs (uitgaven gecorrigeerd voor inflatie) kunnen we uitsplitsen in een verandering van de deelname en van de reële uitgaven per deelnemer. De ontwikkeling van de reële uitgaven per deelnemer kunnen we verder onderverdelen in vier effecten: de verhouding tussen de hoeveelheid personeel en de hoeveelheid leerlingen ('arbeidsproductiviteit'), reële contractlonen, incidentele loonstijging en materiaal. In figuur 3 is de uitsplitsing van de ontwikkeling van de reële uitgaven ten opzichte van 1998 opgenomen.

Figuur 3 Uitsplitsing ontwikkeling reële uitgaven van het voortgezet onderwijs (in procenten)

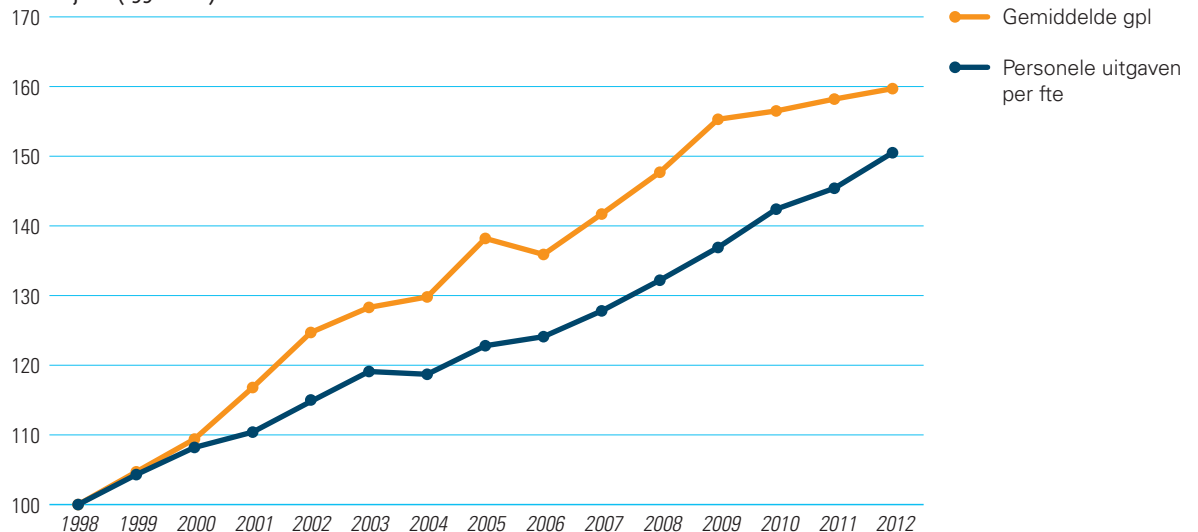


Bron: SCP 2014.

Figuur 3 laat zien uit welke componenten de stijging van de reële uitgaven is opgebouwd. De uitgaven worden weergegeven in het prijspeil van 2012. De figuur laat zien dat de uitgaven enerzijds stijgen doordat er meer leerlingen zijn. Daarbij is in de berekening rekening gehouden met het aantal jaren dat leerlingen in het onderwijs verblijven (doorstroom).

Anderzijds stijgen de uitgaven doordat er meer (per leerling) uitgegeven wordt aan leermiddelen (schoolboeken) en personeel. Ook doordat er tot 2010 steeds meer personeel per leerling kwam stegen de uitgaven. Vanaf 2010 zijn er weer minder personeelsleden, waardoor de uitgaven weer - een klein beetje - dalen. Omdat vanaf 2008 de uurlonen (alle loonkosten) van dat personeel per leerling harder stegen dan de inflatie (wat eerder nauwelijks het geval was) draagt ook dit bij aan het stijgen van de uitgaven.

Figuur 4 Genormeerde (gemiddelde personeelslast, GPL) en feitelijke uitgaven per personeelslid (uurlonen, kosten per fte), in indexcijfers (1998=100)



Index GPL gewogen met uurloonkosten onderwijzend, ondersteunend en leidinggevend personeel.

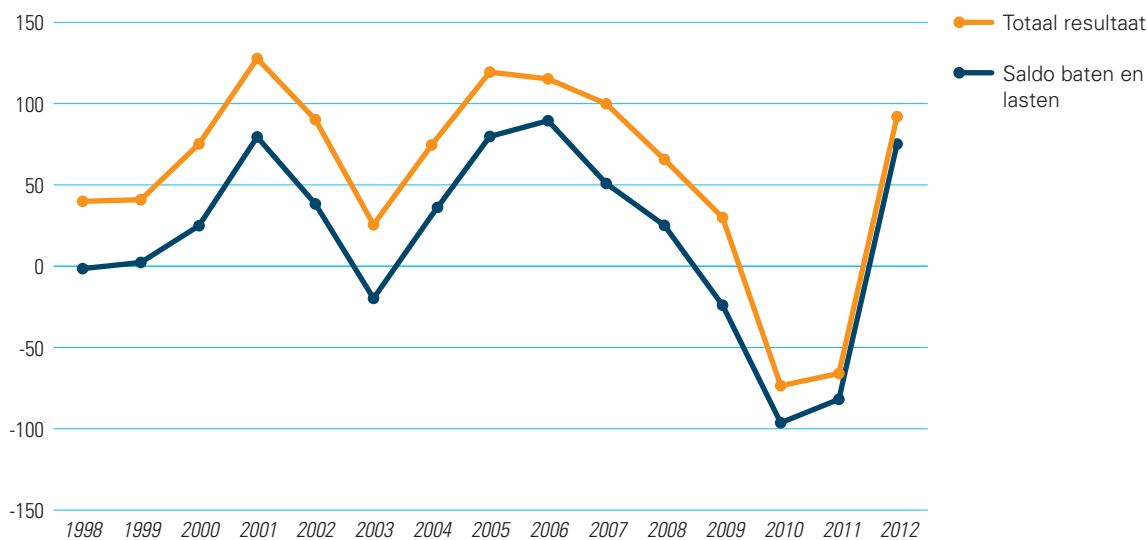
Personeel omgerekend naar kalenderjaren

Bron: OCW, CBS (SCP-bewerking)



Er zijn per normatieve fte inmiddels zo'n 1,2 feitelijke fte in dienst. De extra fte konden worden gefinancierd door de hoge GPL. Nu de GPL en de feitelijke personeelslast sinds 2009 dicht bij elkaar zijn komen te liggen moeten scholen het aantal feitelijke fte meer in overeenstemming brengen met het normatieve aantal fte. Met andere woorden: het kleinere overschot op de uurloonbekostiging is vooral opgevangen door het personeelsbestand te verkleinen.

Figuur 5 Saldo van baten en lasten in het vo, 1998 –2012 (in miljoenen euro's)

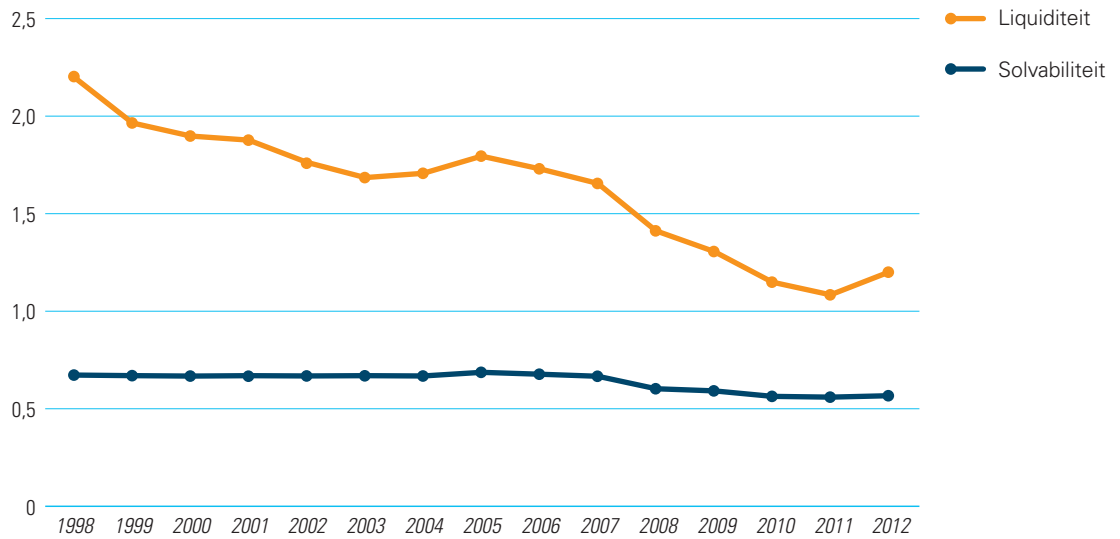


Hierbij moet worden opgemerkt dat de 'dip' in 2009-2011 wordt veroorzaakt door de decentralisatie van de huisvesting bij twee grote schoolbesturen.

Bron: CBS (Statline), Inspectie van het onderwijs (2013)

De ontwikkeling van financiële kengetallen zoals het saldo van inkomsten en uitgaven (baten en lasten) en het totaal resultaat (dit is inclusief het resultaat uit financiële activiteiten) (figuur 5), solvabiliteit en liquiditeit (figuur 6) laten zien dat schoolbesturen vooral in de periode 2006-2010 te maken hadden met een verslechtering van de financiële positie. Vooral 2010 is een dieptepunt met een negatief exploitatiesaldo van 96 miljoen euro. Overigens overschrijden de gemiddelde kengetallen van de gehele sector de signaleringswaarden van de Onderwijsinspectie niet. Na 2010 (en dan vooral in 2012) laten de financiële kengetallen een herstel zien.

Figuur 6 Solvabiliteit en liquiditeit in het vo, 1998-2012 (kengetallen)

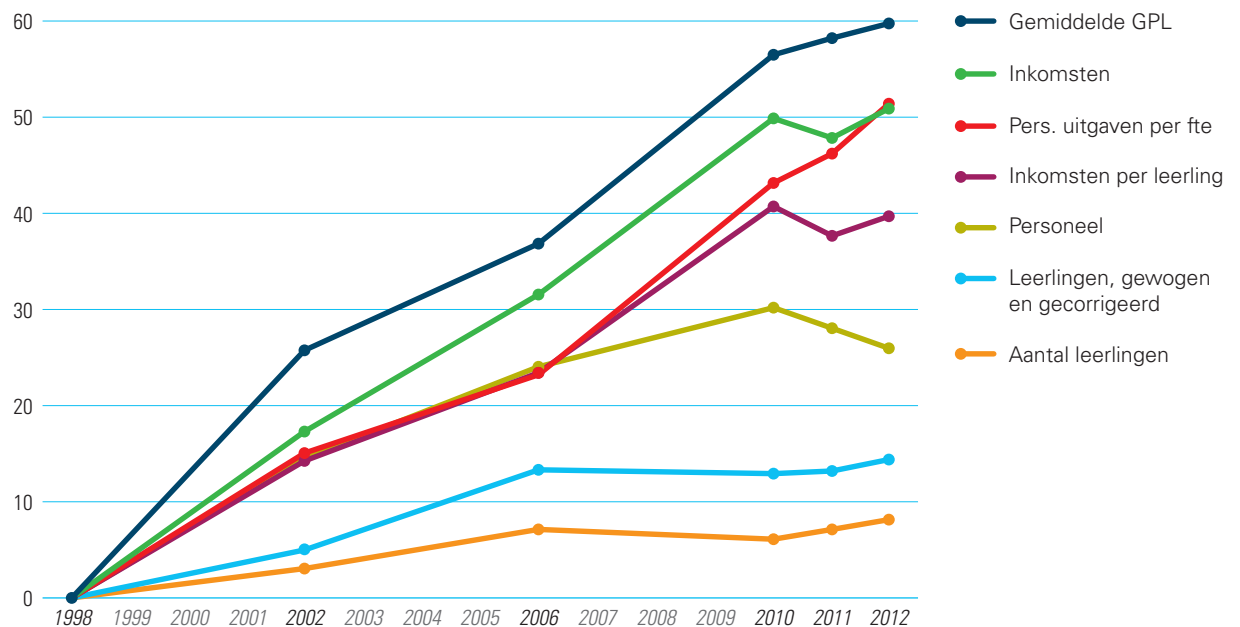


Bron: CBS (Statline) (2014), Inspectie van het onderwijs (2013)

Bij de financiële kengetallen plaatsen we wel een kanttekening; ze zijn gebaseerd op momentopnamen in de balans, die in de afgelopen jaren in positieve richting vertekend zijn door incidentele baten aan het einde van het jaar. Het is dus nog maar de vraag of de financiële positie structureel verbeterd is.

In figuur 7 staan de ontwikkelingen in de belangrijkste kengetallen naast elkaar.

Figuur 7 Ontwikkeling belangrijke kengetallen 1998-2012



De inkomsten en de inkomsten per leerling zijn in constante prijzen. Gemiddelde GPL en personele uitgaven zijn niet in constante prijzen.

Bron: SCP 2014 (Algemene Rekenkamer-bewerking).

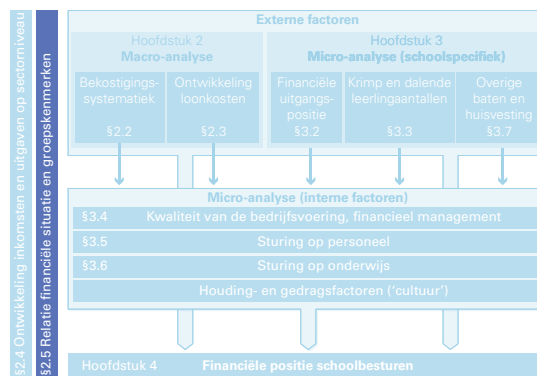
In de figuur hiervoor is te zien dat het aantal (niet gewogen) leerlingen sinds 1998 met 8% is gestegen. Doordat het aandeel zorgleerlingen toenam en doordat de doorstroom is verbeterd, is het aantal gewogen en gecorrigeerde leerlingen wat sterker toegenomen (14%). Het aantal fte is harder gestegen in de periode 1998-2010, daarna is de omvang van het personeel weer afgenomen.

Gerekend in constante prijzen (prijzen 2012 en indexjaar 1998) waren de inkomsten van de sector in 2012 50% hoger dan in 1998. De inkomsten per leerling zijn tot 2010 sterk gestegen, sindsdien zijn deze min of meer stabiel. De inkomsten per leerling zijn in reële termen (constante prijzen) met 39% gestegen.

De genormeerde uurlonen (= gemiddelde GPL, donkerblauwe lijn) stegen tot en met 2009 sterker dan de gerealiseerde uurlonen (de werkelijke personele uitgaven per fte, groene lijn). Zoals blijkt uit de macro-analyse, hebben scholen deze extra ruimte gebruikt om extra personeel aan te trekken (blauwe lijn). In de periode 2010-2012 was het omgekeerde het geval en stegen de gerealiseerde uurlonen sneller dan de genormeerde uurlonen.

De personele uitgaven per fte stijgen met name vanaf 2007. Met name in de periode 2009-2012 stijgt de genormeerde GPL minder snel dan de personele uitgaven per fte. De voornaamste oorzaak voor dit verschil in stijging is, afhankelijk van de positie die men inneemt, een 'te dure cao' of 'onvoldoende compensatie'. Schoolbesturen krijgen in die periode dus minder vergoed dan de werkelijke stijging van de personele lasten en ze geven meer uit dan ze binnen krijgen. Dit leidt bij schoolbesturen tot financiële tekorten. De macro-analyse laat zien dat schoolbesturen deze tekorten vooral hebben opgevangen door minder personeel.

## 2.5 Relatie financiële situatie en groepskenmerken



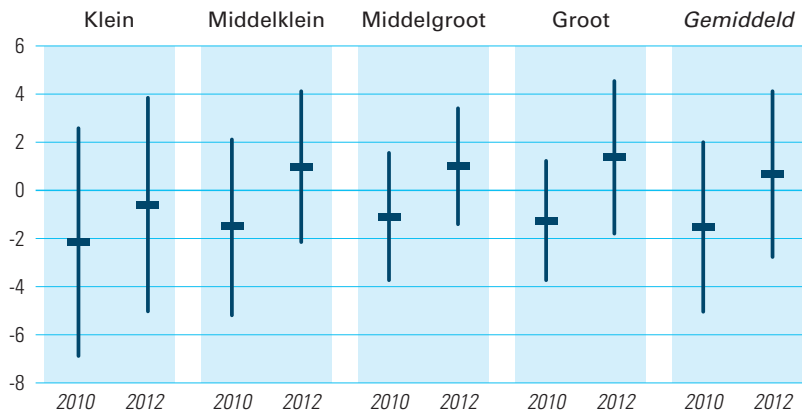
In het onderzoek naar het macro-niveau is aan de hand van beschrijvende statistiek onderzocht of er directe relaties bestaan tussen de financiële positie van schoolbesturen en een aantal groepskenmerken waarvan vaak wordt verondersteld dat ze direct verband hebben met die financiële positie (krimp, onderwijsaanbod, omvang van het school-

bestuur, denominatie, geografische ligging, gemeentegrootte). De resultaten wijzen uit dat er geen directe correlaties zijn. Het SCP (SCP, 2014) constateert:

*“Er zijn geen aanwijzingen dat veranderingen in het saldo (van inkomsten en uitgaven, ARK) een relatie hebben met kenmerken van de besturen zoals omvang, onderwijsaanbod en denominatie. Dat geldt noch voor het ontstaan van een negatief saldo, noch voor het wegwerken er van. Een dalend leerlingenaantal wordt ook wel eens genoemd als oorzaak voor het ontstaan van een negatief saldo. Deze relatie is hier echter niet zichtbaar: krimpbesturen hebben niet vaker te maken met negatief saldo of een overgang naar een negatief saldo.”*

Met andere woorden: er is niet één parameter (of groep van parameters) die de financiële situatie van schoolbesturen verklaart. Dat komt doordat een veelheid aan andere op elkaar inwerkende factoren de financiële situatie bepalen, zoals aangegeven in paragraaf 1.2. Daardoor is er binnen elke groep een grote variatie. Zo zijn er bijvoorbeeld in de groep ‘grote schoolbesturen’ zowel schoolbesturen die er financieel goed en schoolbesturen die er financieel slecht voor staan (zie figuur 8).<sup>17</sup>

Figuur 8 Gemiddelde en spreiding saldo van inkomsten en uitgaven als percentage van de inkomsten, naar omvang<sup>18</sup>, 2010-2012a



Spreiding: plus/min 1 standaarddeviatie

Bron: SCP 2014

Als we de inkomsten en uitgaven per leerling van schoolbesturen met elkaar vergelijken aan de hand van groepskenmerken, dan blijkt dat er weliswaar (meestal kleine) verschillen in de inkomsten en/of uitgaven zijn, maar dat de variatie binnen de groep zo groot is dat het gemiddelde niet op alle schoolbesturen van toepassing is.

Vmbo-scholen, hebben hoge gemiddelde inkomsten en uitgaven per leerling door het leerweg ondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs (PRO) dat ze bieden. Schoolbesturen in grote gemeenten hebben gemiddeld meer inkomsten, waarschijnlijk doordat deze gemeenten meer geld besteden aan onderwijsachterstanden. Opmerkelijke verschillen in de relatie personele uitgaven en groepskenmerken zijn het lagere aandeel personele lasten bij havo/vwo-scholen en het hogere aandeel personele lasten bij mavo/havo/vwo-scholen. De personele uitgaven per fte zijn juist lager op mavo/havo/vwo-scholen en hoger op havo/vwo-scholen. Het aantal fte per leerling is bij havo/vwo lager. De hogere uitgaven per fte op havo/vwo-scholen worden waarschijnlijk veroorzaakt door de hogere inschaling van docenten.

In 2012 zitten de meeste schoolbesturen niet meer in de rode cijfers (exploitatie-resultaat). Een verbetering van het saldo kan optreden door meer inkomsten, of door minder uitgaven. Beide factoren lijken een rol te spelen, bij de schoolbesturen die in 2010 nog wel in de min zaten, maar in 2012 niet meer, namen de inkomsten per leerling bovengemiddeld toe tussen 2010 en 2012. Ook namen de uitgaven gemiddeld juist af. Ook de schoolbesturen die in 2010 al in de min zaten en in 2012 nog steeds, hebben groei van de uitgaven weten te beperken. Toch is dat blijkbaar niet genoeg om het negatieve saldo om te buigen naar een positief saldo. Evenmin vinden we een eenduidige relatie met het teruglopen van het leerlingenaantal (krimpscholen).

<sup>17</sup>

Zie voor andere voorbeelden en de methodologische verantwoording: SCP, *Leergeld. Veranderingen in de financiële positie van besturen in het voortgezet onderwijs*. Den Haag 2014, hoofdstuk 3.

<sup>18</sup>

Ook de schoolsoort biedt geen verklaring voor de financiële positie van schoolbesturen.

Besturen met een dalend leerlingenaantal kwamen in 2010 niet vaker in de problemen dan andere besturen. In 2012 was dat wel het geval.

Achter de uitgavenstijging zit een relatief sterke toename van de personele uitgaven per fte, en een toename van de inzet van personeel per leerling. Er zijn geen systematische verschillen aan te geven tussen besturen met verschillend onderwijsaanbod, omvang of denominatie. Ook de krimpscholen komen in 2010 niet vaker in de problemen dan andere schoolbesturen.

In de periode 2010-2012 slagen de schoolbesturen die in 2010 in de rode cijfers zaten erin hun uitgaven te beperken. Zowel een gematigde toename van de personele uitgaven per fte als een sterke toename van het aantal leerlingen per fte leveren hieraan een bijdrage. Daarnaast zijn de materiële uitgaven teruggebracht, met name door beperking van de huisvestingsuitgaven. Dit bevestigt het beeld dat uit de macroanalyse van de uitgaven naar voren kwam. De schoolbesturen die in 2012 nog in de problemen zijn gekomen, hebben gemiddeld echter wel te maken met een dalend aantal leerlingen.

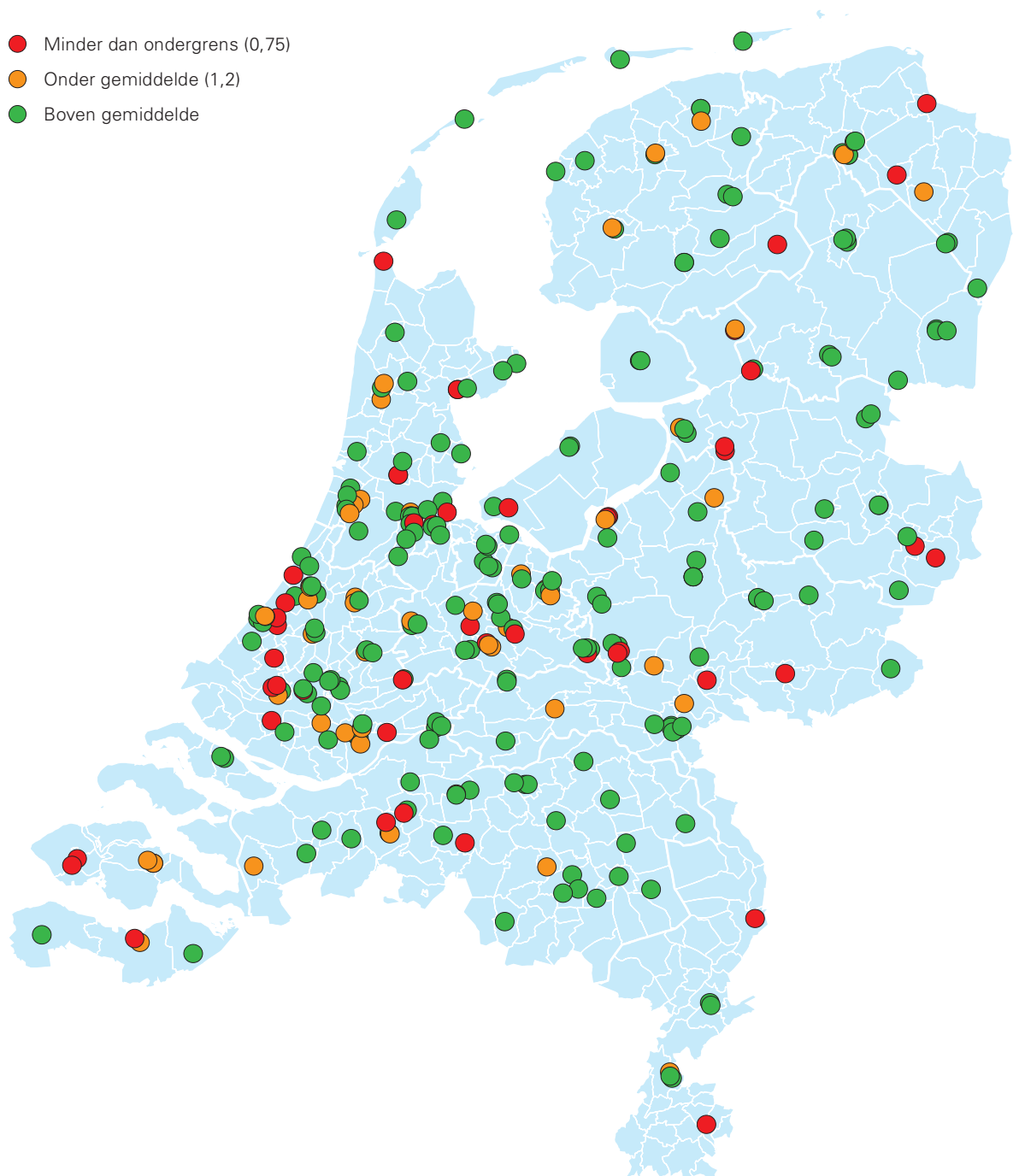
Bij vergelijking van de financiële kengetallen rentabiliteit, liquiditeit en solvabiliteit met groepskenmerken van schoolbesturen valt op dat kleine schoolbesturen vaker een negatieve rentabiliteit hebben, protestants-christelijke en rooms-katholieke schoolbesturen vaker een positieve rentabiliteit en solvabiliteit en havo/vwo schoolbesturen vaker een hogere liquiditeit. Deze vergelijkingen zeggen echter niets over een (direct) causaal verband. Daarvoor is de variatie te groot en zijn te veel intermediaire variabelen<sup>19</sup> in het spel.

In figuren 9 en 10 staan de spreiding van de liquiditeits- en solvabiliteitskengetallen per bestuur in 2012. Ook hieruit blijkt niet dat er in bepaalde regio's een concentratie is van lage of hoge liquiditeit danwel solvabiliteit.

19

Naast groepskenmerken zijn variabelen zoals samenstelling en ontwikkeling van het personeel, ontwikkeling van de leerlingpopulatie, de kwaliteit van het financieel management, tegenvallers in de exploitatie, enzovoort in het spel. In de hoofdstukken hierna wordt daarop ingegaan.

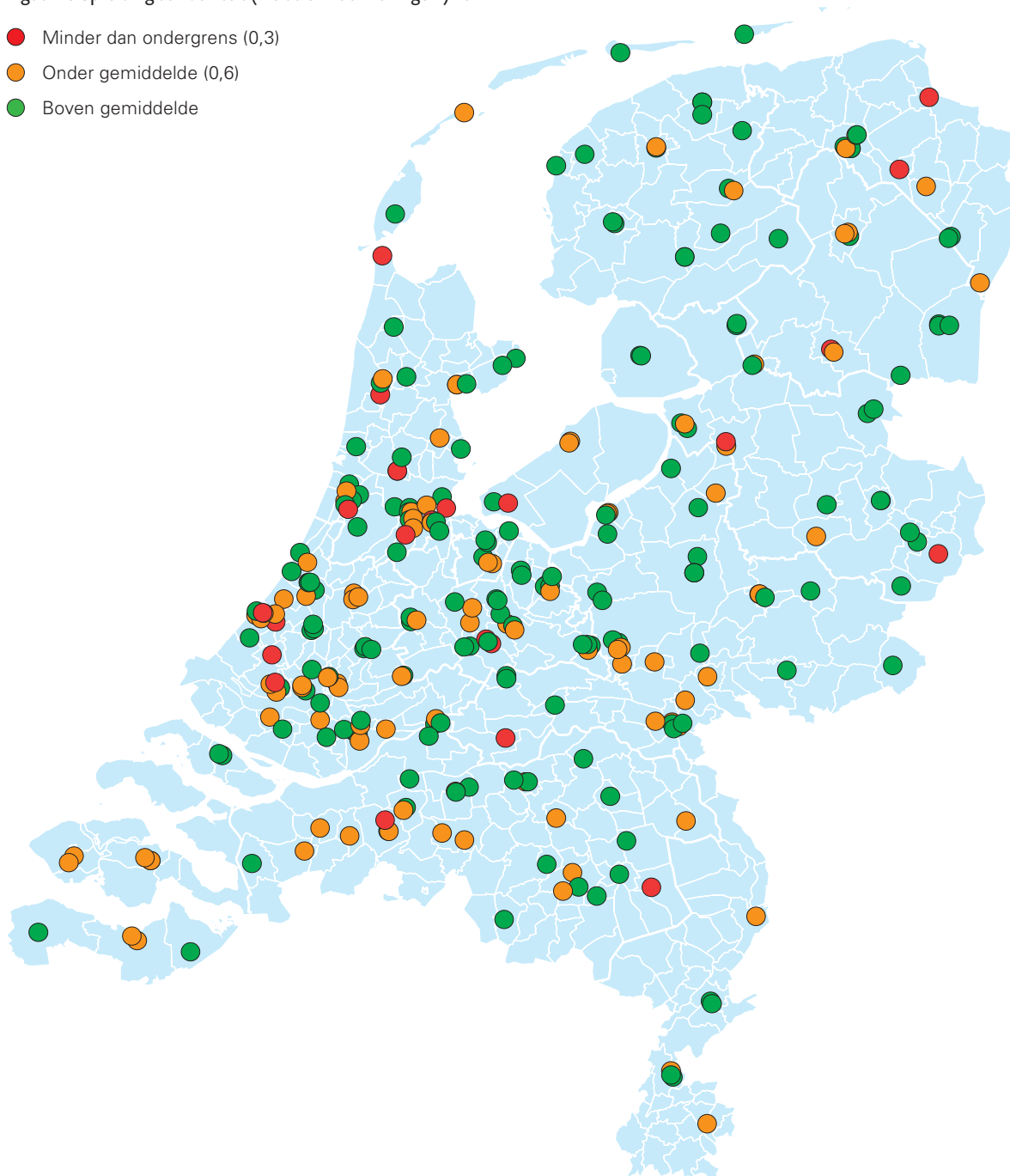
Figuur 9 Spreiding liquiditeit (current ratio) 2012



Toelichting: de ondergrens van 0,75 wordt door de onderwijsinspectie als één van de signaalindicatoren gehanteerd voor het op orde hebben van de financiën. Een rode liquiditeit hoeft niet direct te betekenen dat besturen als geheel de financiën niet op orde hebben.

Figuur 10 Spreiding solvabiliteit (inclusief 'voorzieningen') 2012

- Minder dan ondergrens (0,3)
- Onder gemiddelde (0,6)
- Boven gemiddelde



20

Er lijkt volgens de Onderwijsinspectie wel een relatie te bestaan tussen de financiële bedrijfsvoering van de besturen en het rendement van het onderwijs (Inspectie van het onderwijs 2013: 271).

21

De VO-raad concludeert aanvullend dat er ook geen verband is tussen het eigen vermogen en de onderwijskwaliteit (VO-raad 2010).

Toelichting: de ondergrens van 0,3 wordt door de onderwijsinspectie als één van de signaalindicatoren gehanteerd voor het op orde hebben van de financiën. Ook hier betekent een solvabiliteit in het rood niet direct dat besturen hun financiën als geheel niet op orde hebben.

Uit het onderzoek van het SCP komt naar voren dat er in geen van de jaren een relatie is tussen het saldo van inkomsten en uitgaven en de aanwezigheid van afdelingen met onvoldoende rendement bij schoolbesturen.<sup>20</sup> Wel hangt de aanwezigheid van een of meerdere afdelingen met onvoldoende rendement in het schoolbestuur samen met een lage liquiditeit. Voor de rentabiliteit en de solvabiliteit is die relatie niet duidelijk aanwezig.<sup>21</sup>

Daarnaast hangt het hebben van een of meerdere afdelingen met onvoldoende rendement samen met een combinatie van een lage solvabiliteit (weinig eigen vermogen) en een lage liquiditeit (weinig middelen voor korte termijn).

Uit het verband tussen liquiditeit (eventueel in combinatie met lage solvabiliteit) en de aanwezigheid van afdeling(en) met onvoldoende rendement, kan echter niet worden afgeleid of de financiële risico's de oorzaak zijn van lage rendementen, of dat de samenhang indirecter is.

Groepskenmerken van schoolbesturen, zoals omvang van het schoolbestuur, onderwijsaanbod of denominatie, voorspellen dus slechts in zeer geringe mate de financiële positie. De variatie per groepskenmerk is daarvoor te groot.

Uit ons onderzoek bij de schoolbesturen (micro-analyse, hoofdstuk 3) bleek verder dat op individueel schoolniveau de invloed van dalende leerlingenaantallen (bijvoorbeeld door krimp), die in de gemiddelde cijfers van de macroanalyse nog nauwelijks zichtbaar is, soms wel degelijk van invloed is op de financiële situatie, bijvoorbeeld omdat de krimp direct doorwerkt in de leerlingenaantallen. Het macrobeeld laat zien dat krimp niet per definitie hoeft te leiden tot problemen.<sup>22</sup> Met andere woorden, er zijn schoolbesturen in krimpregio's die er financieel gunstig voor staan en schoolbesturen die het financieel moeilijk hebben.

## 2.6 Kostendekkende bekostiging?

Ongeacht de bestedingsvrijheid ('lumpsumbekostiging') van de schoolbesturen mag de staatssecretaris aangesproken worden op de kostendekkendheid van de bekostiging. Wanneer op macro-niveau sprake is van een structureel tekort (of overschot) bij een van de componenten in de lumpsum, vraagt dat minimaal om bestuurlijke aandacht.

De verhouding tussen het personele en het materiële deel in de bekostiging komt in de praktijk niet overeen met de werkelijke uitgavenverdeling volgens de exploitatierekening van de gehele vo-sector. Dit is overigens deels inherent aan de systematiek van lumpsumfinanciering. Daarin mogen schoolbesturen immers zelf weten hoe zij hun middelen verdelen over personeel en materieel. Van schoolbesturen mag worden gevraagd dat ze de ruimte die de lumpsumfinanciering en de bestedingsautonomie bieden volledig benutten. Daarbij moet worden opgemerkt dat de manoeuvreerruimte bij de materiële component beperkter is dan bij de personele component. Met name verplichtingen en tegenvallers bij vastgoed en de daaraan gerelateerde exploitatie werken vaak lang door in de financiële positie van de instellingen zonder dat daar tussentijds veel op bijgestuurd kan worden.

Ter illustratie is in onderstaande figuur de verdeling van personeel en materieel in de lumpsum afgezet tegen de uitgaven volgens de exploitatieoverzichten van de gehele vo-sector.

Figuur 11 Exploitatie vergeleken met lumpsum 2012

	<b>Lumpsum</b>	<b>Exploitatie</b>
TOTAAL	€ 6,5 miljard	€ 7,5 miljard
Personeel	€ 5,5 miljard 85%	€ 5,9 miljard 79%
Materieel (overig)	€ 1,0 miljard 15%	€ 1,6 miljard 21%

Bronnen: het lumpsumbedrag komt uit de begroting 2012 en de percentages uit aanvullende informatie van OCW, de gegevens over de exploitatie zijn gebaseerd op de jaarrekeninggegevens van de sector voortgezet onderwijs /DUO-gegevensboek 2008-2012.

<sup>22</sup>

Besturen kunnen immers fuseren of samenwerken. En in een krimp regio met een sterke concurrentie tussen besturen zijn er winnaars en verliezers. Het macrobeeld is dan neutraal.



Uit figuur 11 blijkt dat schoolbesturen verhoudingsgewijs minder uitgeven aan personeel dan verondersteld wordt in het bekostigingsmodel. In absolute zin wordt op beide posten meer uitgegeven dan de lumpsumbedragen, alleen op materieel verhoudingsgewijs meer dan op personeel. Deze meeruitgaven zijn gedeeltelijk te verklaren doordat scholen overige uitgaven hebben (gefinancierd uit overige baten) die onder materiële uitgaven worden geboekt. Verder dient opgemerkt te worden dat het verschil tussen de totale exploitatie en de lumpsum van € 1 miljard verklaard wordt doordat de scholen inkomsten uit andere bronnen hebben zoals doelsubsidies en ouderbijdragen.

We plaatsen drie opmerkingen bij deze constatering over de kostendekkendheid van de materiële en personele bekostiging:

De vraag naar de kostendekkendheid is een andere dan de vraag naar de toereikendheid van de bekostiging. De vraag naar de toereikendheid is een politieke vraag en is gerelateerd aan de ambities. Kostendekkendheid is gerelateerd aan feitelijke uitgaven en inkomsten binnen eenmaal gestelde (politieke) kaders.

Het al dan niet kostendekkend zijn van de bekostiging kan zowel wijzen op te hoge of te lage inkomsten (bekostiging), als op te hoge of te lage uitgaven van de schoolbesturen.

Bij de evaluatie van de materiële component in 2006 merkte OCW al op dat de evaluatie van die component niet kan zonder ook personeel erin te betrekken (vanwege de mogelijkheid om binnen de lumpsum te schuiven met financiële middelen). Scholen geven aan dat het onderscheid tussen materieel en personeel in de praktijk ongewenst sturend kan werken ondanks de bestedingsvrijheid die scholen op dit punt hebben.<sup>23</sup> In de voorstellen voor de nieuwe bekostigingssystematiek wordt het onderscheid in een materiële en een personele component losgelaten en wordt één integraal lumpsumbudget voorgesteld.

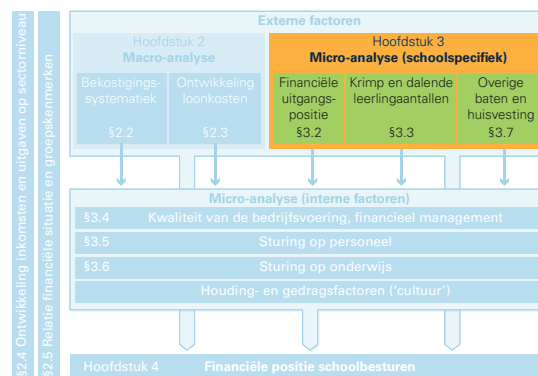
Uit het macro-onderzoek komt naar voren dat de ontwikkeling van financiële kengetallen laat zien dat schoolbesturen vooral in de periode 2006-2010 jaar op jaar te maken hadden met een verslechtering van het saldo van inkomsten en uitgaven. Daarbij overschrijden de gemiddelde kengetallen van de gehele sector de signaleringswaarden van de Onderwijsinspectie niet. Na 2010 (en dan vooral in 2012) laten de financiële kengetallen een herstel zien.

Uit de ontwikkeling van de financiële kengetallen blijkt dat de sector de tering naar de nering zet. Uit het onderwijsverslag 2012/2013 van de Onderwijsinspectie (2014) blijkt ook dat verreweg de meeste besturen de financiën op orde hebben. Zorgelijk is wel dat veel besturen afdelingen hebben waarvan de kwaliteit van het onderwijs als zwak of zeer zwak wordt beoordeeld.

23

Tweede Kamer, vergaderjaar  
2008-2009, 31 289, nr. 46 en  
Tweede Kamer, vergaderjaar  
2011-2012, 33 000 VIII, nr. 157.

### 3 Micro-analyse: variatie in de praktijk van de schoolbesturen



#### 3.1 Inleiding

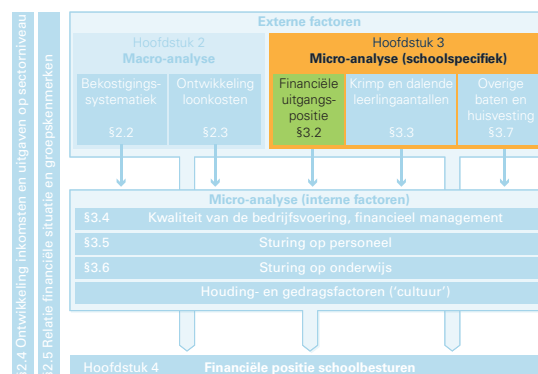
Een van de conclusies uit het vorige hoofdstuk is dat de variatie groot is binnen groepen schoolbesturen die bepaalde kenmerken delen, zoals omvang, denominatie of onderwijsaanbod. Anders gezegd: binnen de verschillende groepen zijn er schoolbesturen die financieel goed presteren en schoolbesturen die financieel slecht presteren.

In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde hoe de verschillen in kostenontwikkeling en in de financiële situatie worden beïnvloed door verschillen in interne factoren, zoals de sturing en beheersing door de schoolbesturen.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op een steekproef van dertig schoolbesturen. Het doel van het onderzoek bij deze besturen is om de variatie in de praktijk in beeld te brengen, niet om een kwantitatief beeld te geven dat kan worden geëxtrapoleerd naar alle schoolbesturen.

Voor belangrijke financiële kengetallen voor vermogen, de kapitalisatiefactor en het weerstandsvermogen, scoren de dertig schoolbesturen in ons onderzoek gemiddeld lager. Maar in onze steekproef zijn er grote verschillen, net als in de sector als geheel.

#### 3.2 (Financiële) uitgangspositie



In onze tussenrapportage van 16 oktober 2013 hebben wij de uitgangspositie nader geanalyseerd aan de hand van de solvabiliteit. Uit onze tussenrapportage bleek dat slechts 24 van de 296 schoolbesturen niet voldeden aan de signaleringswaarde (0,3), dit betekent dat het overgrote deel van de besturen op langere termijn waarschijnlijk aan haar betalingsverplichtingen kan voldoen.

Good governance vereist dat er op instellingsniveau een analyse van risico's wordt gemaakt en dat de financiële buffers waarover de instelling beschikt voldoende zijn om algemene en specifieke risico's op te vangen. Uit ons onderzoek komt op dit punt een grote variatie tussen schoolbesturen naar voren. De financiële buffers zijn niet altijd in overeenstemming met het risicoprofiel van de desbetreffende onderwijsinstelling. Daarvoor zijn meerdere oorzaken.

Ten eerste is er niet altijd een duidelijk, gekwantificeerd zicht op het benodigde niveau van het weerstandsvermogen, of de inschatting blijkt in het verleden niet juist te zijn geweest. Hoewel schoolbesturen in onze steekproef risico's wel inventariseren, leggen ze niet altijd een onderbouwde en gekwantificeerde relatie met het weerstandsvermogen. De normen voor de kengetallen houden rekening met algemeen voor de sector als geheel geldende risico's, maar het risicoprofiel van een specifieke onderwijsinstelling kan daar van afwijken. Deze bevinding is in lijn met de conclusies van het onderzoek van Regioplan/Ernst&Young (2012) naar de financiële deskundigheid van schoolbesturen. Zij concluderen onder meer dat financiële waardering van risico's maar bij een klein deel van de door hen onderzochte besturen plaats vindt.

Ten tweede ervaren schoolbesturen belemmeringen bij het opbouwen van adequate reserves. Er zijn meerdere voorbeelden van risico's die schoolbesturen niet of maar beperkt mogen afdekken door het vormen van reserves en voorzieningen, zoals de BAPO en ontslagvergoedingen.

Uit het casusonderzoek blijkt verder dat schoolbesturen over weinig alternatieve financieringsmogelijkheden beschikken op het moment dat de buffers onvoldoende blijken te zijn.

Bij een aantal schoolbesturen met onvoldoende of zelfs negatief vermogen, gaat in de praktijk de prioriteit uit naar het herstellen van het weerstandsvermogen. Dit kan ten koste gaan van de gewenste uitgaven aan onderwijs (zie paragraaf 3.6).

Twee voorbeelden: de invloed van de vermogenspositie op de handelingsruimte van schoolbesturen

#### **Voorbeeld 1 Veel vermogen leidt tot ondoelmatigheid**

Schoolbestuur A heeft in het verleden een ruim vermogen opgebouwd. Het vermogen van dit schoolbestuur is niet ontstaan door middelen aan het onderwijs te onttrekken. De school kan rekenen op flinke rentebaten, oplopend tot bijna €1 miljoen per jaar. Hierdoor is strakke sturing op bijvoorbeeld formatie en huisvesting van minder belang, net als begrotingsdiscipline. Immers, zelfs bij een flink negatief operationeel resultaat op basis van de totale bekostiging, kan het schoolbestuur dit gat vullen door de aanzienlijke rentebaten. De school geeft echter zelf aan dat zij hier niet op willen steunen.

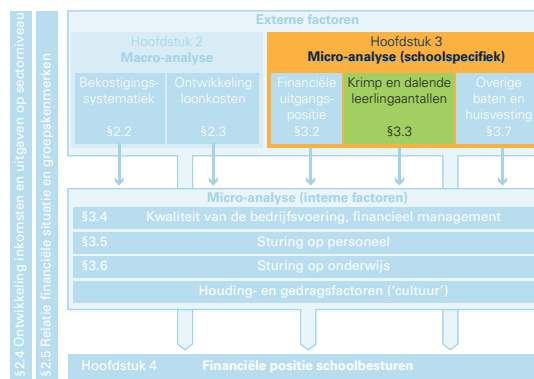
Het schoolbestuur haalt dan ook consistent positieve rendementen en het eigen vermogen groeit jaarlijks met een substantieel bedrag. Het schoolbestuur geeft wel aan dat het de rentebaten op het private eigen vermogen investeert in onderwijs. Voorbeelden zijn het aanschaffen van digiborden, het invoeren van een plusklas voor getalenteerde leerlingen en het afschaffen van de vrijwillige ouderbijdragen.

**Voorbeeld 2: Gebrek aan vermogen leidt tot bezuinigingen in het primaire proces**

Schoolbestuur B is een instelling voor openbaar onderwijs die in 2010 verzelfstandigd is van de gemeente. Het blijkt dat bij de verzelfstandiging onvoldoende vermogen is meegegeven. Zo bleek de startbalans van het schoolbestuur gebrekkig: er ontbrak bijvoorbeeld een voorziening voor groot onderhoud. Verder was er een eeuwigdurende vordering op het Ministerie van OCW en de waarde van gebouwen bleken te optimistisch meegerekend voor het weerstandsvermogen. Tot slot waren er ontvlechtingissues met de gemeente, met lastig transparant te krijgen gemeentelijke financieringsstromen.

Na instelling van een onafhankelijke onderzoekscommissie is het meegegeven vermogen opnieuw vastgesteld en in 2012, 2013 en 2014 door de gemeente uitgekeerd. Het eigen vermogen van het schoolbestuur was ondertussen in de jaren 2010 en 2011 tot ver onder nul gezakt. Pas in 2012 is het vermogen weer positief dankzij de reparatie, maar die is nog steeds niet op het gewenste niveau. Het schoolbestuur heeft bijvoorbeeld enkele jaren moeten snijden in de formatie: in de jaren 2011 en 2012 is het aantal fte's afgenomen, terwijl de leerlingenaantallen nog stegen.

### 3.3 Krimp en dalende leerlingenaantallen



Krimp van het leerlingenbestand van een school kan diverse oorzaken hebben. Een veelgenoemde oorzaak is demografische krimp (ontgroening). Die is niet evenredig verdeeld over Nederland, maar verschilt sterk per regio. Hoewel de demografische krimp op sectorniveau in Nederland pas over een aantal jaren gevolgen heeft voor het voortgezet onder-

wijs, ondervinden individuele vo-instellingen in bepaalde regio's zoals Parkstad Limburg, Zeeuws-Vlaanderen of de Eemsdelta in Groningen nu al wel de gevolgen van krimp.<sup>24</sup>

Verder kan het aantal leerlingen van een onderwijsinstelling dalen als de concurrentiepositie verslechtert. In sommige situaties versterken beide effecten elkaar: een krimpende school ziet zich soms genoodzaakt bezuinigingsmaatregelen te treffen die een negatief effect hebben op de concurrentiepositie waardoor de daling van het aantal leerlingen nog sterker wordt.

#### 3.3.1 Het risico van dalende leerlingenaantallen

Schoolbesturen zien de daling van het leerlingenaantal, afhankelijk van de specifieke situatie, als een groot (financieel) risico.<sup>25</sup> Dit heeft in hoofdzaak twee redenen:

1. De bekostiging is voor een aanzienlijk deel gebaseerd op leerlingafhankelijke bedragen. Het aantal leerlingen op 1 oktober heeft binnen drie maanden financiële consequenties. Het aantal leerlingen is daarmee een belangrijke batenbepalende factor. De kosten worden echter met name bepaald door het aantal leerlinggroepen en het daarop gebaseerde aantal benodigde docenten(uren). Daarnaast maken onderwijsinstellingen kosten die niet afhankelijk zijn van het aantal leerlingen. De bekostiging van onderwijsondersteunend personeel en directie is bijvoorbeeld afhankelijk van het aantal leerlingen, terwijl die relatie in de praktijk niet zo direct is.

24

De VO-raad meldt dat de komende tien jaar het leerlingenaantal in Groningen en Limburg sterk afneemt (resp. -14% en -16%) en dat na 2020 vrijwel alle vo-scholen – met uitzondering van Delft en omgeving en Flevoland – met een (sterk) krimpende populatie te maken zullen krijgen. (Bron: [www.vo-raad.nl](http://www.vo-raad.nl), Krimp en ontgroening in het voortgezet onderwijs).

25

Uit de macro-analyse komt naar voren dat er pas recentelijk een verband lijkt tussen bevolkingskrimp en de financiële situatie van schoolbesturen: Besturen die in 2012 in de problemen zijn gekomen hebben vaker dan gemiddeld te maken met krimp. Overigens zijn er ook andere redenen dan bevolkingskrimp waarom schoolbesturen met dalende leerlingenaantallen te maken kunnen krijgen, zoals een eenmalig incident of het verliezen van een concurrentieslag met een ander schoolbestuur.

Overigens is het omgekeerde ook waar: een snel groeiende onderwijsinstelling ervaart in eerste instantie nadelen van een snelle groei doordat de leerlingafhankelijke bekostiging tijdelijk achterloopt bij de kosten die worden gemaakt. De bekostiging voor een jaar wordt vastgesteld op een leerlingenaantal gemeten in oktober van het jaar daarvoor, ondertussen zijn er vanaf augustus van het lopende jaar wel méér leerlingen en dus meer docenten nodig op de school.

2. Uit de casuïstiek blijken meerdere voorbeelden waarbij de financiële sturing gemakkelijker is bij het bereiken van een bepaalde omvang van de scholen. Het formeren van grotere leerlinggroepen is een duidelijk voordeel, zeker in de bovenbouw, omdat daar de leerlinggroepen uiteenvallen in kleinere groepen per gekozen vak/profiel. Een ander voorbeeld is de mogelijkheid van mobiliteit van personeel. In een grotere organisatie is de kans groter dat personeel over de breedte van de organisatie effectief ingezet kan worden. Schoolbesturen met één school (eenpitters) geven in de interviews ook duidelijk aan deze sturingsmogelijkheden te missen.

#### Schoolbestuur A

De omgeving van het schoolbestuur wijkt af van het landelijke beeld in termen van relatief hoge krimp van leerlingenaantallen (ontgroening) en een 'lage' sociale index. Deze twee factoren leveren uitdagingen op: niet alleen in de klassen zelf, maar ook op het gebied van bedrijfsvoering. De inkomsten zijn sterk afhankelijk van het aantal leerlingen, terwijl de lasten in mindere mate bepaald worden door de leerlingenaantallen. Volgens dit bestuur is de huidige bekostigingssystematiek geënt op landelijke gemiddelden en landelijke benchmark, waarbij in het geval van dit schoolbestuur een aantal externe factoren zodanig stapelt dat het een (onevenredig) ongunstig effect heeft op de financiële huishouding van de organisatie.

#### Schoolbestuur B

Dit schoolbestuur bevindt zich in een krimpgebied. Dit effect wordt versterkt door inkrimping van een belangrijke werkgever in de stad. Door de demografische ontwikkelingen in de omgeving van het schoolbestuur, staat het leerlingenaantal al enkele jaren onder druk. De strategie om met behulp van een nevenvestiging de daling te compenseren door groei vanuit de regio (marktaandeel van 0 naar 14%) is succesvol maar de daling gaat dermate snel dat volledige compensatie niet lukt. Ook de verhoging van het marktaandeel in de hoofdplaats van vestiging is geslaagd maar ook hiervoor geldt dat het samen met de groei van het marktaandeel in de regio niet voldoende is ter volledige compensatie van de krimp. Een derde strategie om de krimp het hoofd te bieden is de bevordering van de interne doorstroom. De resultaten hiervan zullen de komende jaren zichtbaar moeten worden.

### 3.3.2 Anticiperen op krimp

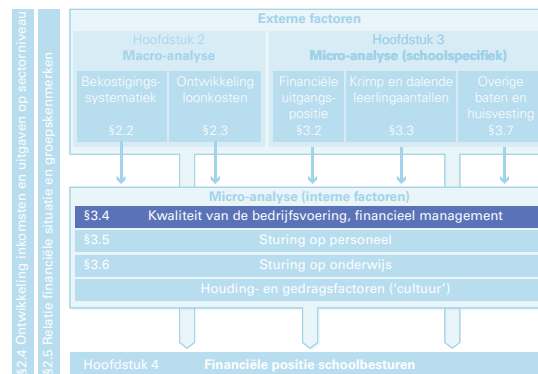
Het is overigens wel mogelijk om in de sturing van de onderwijsorganisatie te anticiperen op en rekening te houden met een daling van het leerlingenaantal. Uit de praktijk blijkt dat dat alleen niet altijd tijdig gebeurt. Soms is het niet mogelijk omdat de daling onverwacht komt: de beschikbare prognoses blijken bij sommige schoolbesturen te positief te zijn geweest of de daling is het gevolg van een incident. Een aantal schoolbesturen geeft aan niet of pas zeer recent te werken met meerjarenbegrotingen, waarin bovendien niet altijd meerdere scenario's opgenomen zijn voor de ontwikkeling van het leerlingenaantal.

Maar zelfs als op tijd duidelijk is dat de leerlingenaantallen afnemen, wachten schoolbesturen soms lang om de organisatie hierop aan te passen. Een van de redenen hiervoor is dat leerlingenaantallen per jaar kunnen verschillen, terwijl de inzet van personeel structureel is. Schoolbesturen vinden het niet wenselijk om meteen afscheid te

nemen van goed functionerend personeel als de aanmeldingen voor een bepaald jaar tegenvallen. Wet- en regelgeving en de cao beperken schoolbesturen ook om op zeer korte termijn afscheid te nemen van vast personeel. Bij een aantal schoolbesturen is het overschot aan personeel een tijdelijk probleem, als het natuurlijk verloop van het personeel wordt afgezet tegen de daling van het leerlingenaantal, en soms kan over een paar jaar zelfs een tekort ontstaan. In dit soort gevallen vindt een schoolbestuur het dan ook niet wenselijk om afscheid te nemen van wellicht jonger personeel (want dat is goedkoper dan afscheid nemen van ouder personeel) terwijl er over een paar jaar grote behoefte is aan ervaren krachten. Ten slotte vereist het afscheid nemen van personeel ook eigen vermogen door de kosten die er op korte termijn mee gemoeid zijn. Oftewel: om de structurele lasten te laten dalen is het noodzakelijk om op korte termijn uitgaven te doen ten laste van het eigen vermogen.

Een veelgenoemde mogelijke oplossing voor krimp is het aangaan van samenwerkingsverbanden met andere schoolbesturen. Schoolbesturen geven hierbij aan dat de huidige wet- en regelgeving in sommige gevallen de samenwerkingsmogelijkheden beperkt. Een beperkende regel is bijvoorbeeld de 50% regel: een instelling krijgt een leerling bekostigd op het moment dat deze minimaal 50% van de onderwijstijd bij de betreffende instelling volgt. Deze regel is bijvoorbeeld lastig als drie schoolbesturen willen samenwerken, of enkel in bepaalde jaren van de opleiding. Overigens worden de mogelijkheden tot samenwerking in de praktijk niet altijd ten volle benut omdat concurrentie, identiteit en denominatie een belangrijke rol spelen.

### 3.4 Bedrijfsvoering



Een goed inzicht in kosten en opbrengsten is van groot belang voor schoolbesturen om te kunnen sturen. Een efficiënte bedrijfsvoering en bijbehorende goede managementinformatie zijn daarmee van grote invloed op de financiële situatie van een schoolbestuur.

Een schoolbestuur:

“De locaties zullen in de toekomst meer verantwoordelijkheid af moeten leggen aan het bestuur. Dit is noodzakelijk omdat de marges steeds kleiner worden en het bestuur zich geen onaangename financiële verrassingen meer kan permitteren.”

De verschillen in kwaliteit van de opzet van de bedrijfsvoering zijn groot. Er zijn schoolbesturen die over een uitgewerkte planning en control cyclus beschikken, maar er zijn ook schoolbesturen die alleen financiële rapportages hebben of schoolbesturen die niet eens over een meerjarenbegroting, liquiditeitsbegroting of inzicht in de gemiddelde personeelslast beschikken.

De beschikbaarheid en kwaliteit van managementinformatie verschilt van schoolbestuur tot schoolbestuur. Ondanks verschillen tussen de schoolbesturen is over de hele linie bij de scholen in onze steekproef het inzicht in de cijfers en de kwaliteit van

## 26

De staatssecretaris van OCW constateerde in 2013 dat de financiële deskundigheid van scholen sterk is verbeterd de afgelopen jaren en dat er steeds meer wordt gewerkt met meerjarenbegrotingen en meerjarenformatieplannen. (Brief aan Tweede Kamer d.d. 9 december 2013 'Groepsgrootte in het basis- en voortgezet onderwijs') De VO-raad ondersteunt de scholen bij het verbeteren van hun managementinformatie met de "Leidraad Financiële sturing" die is bedoeld als hulpmiddel bij het vormgeven van toekomstgericht financiële sturing binnen VO-instellingen waarbij de focus niet meer ligt op historische indicatoren. De leidraad beschrijft wat er nodig is voor een goede aansturing van het financieel beleid en de wijze waarop de financiële positie van de betreffende onderwijsinstelling kan worden beoordeeld. Daarnaast is de VO-raad, met steun van het ministerie van OCW, het project 'Verbetering bedrijfsvoering VO' gestart. In dit project worden schoolbesturen die in zwaar weer terecht zijn gekomen of dreigen te komen ondersteunt bij de verbetering van hun bedrijfsvoering en financiële positie. Ook hebben de VO-raad en de AOC Raad, met steun van het ministerie van OCW, het Steunpunt (Zeer) Zwakke Scholen en een Taskforce Zeer Zwakke Scholen ingesteld. Steunpunt en Taskforce vormen samen het Project Leren Verbeteren.

de analyses, en derhalve het informatiegehalte van de managementinformatie, wel toegenomen.<sup>26</sup> De betrouwbaarheid van de financiële administratie, het inzicht in de cijfers en de kwaliteit van de analyses is toegenomen. Taken en verantwoordelijkheden zijn aangescherpt en er is meer aandacht gekomen voor verantwoording en budgethouderschap. Schoolbesturen maken veelal gebruik van periodieke uitputtingsoverzichten en periodieke personeelsoverzichten, in sommige gevallen worden integrale managementrapportages gehanteerd. De meeste schoolbesturen beschikken over meerjarenramingen van leerlingenaantallen en personeel, al vindt de afstemming tussen beide nog niet overal plaats. In concurrerende omgevingen is het maken van goede prognoses moeilijker. Daarmee ontstaat een risico voor de bedrijfsvoering.

Niet alle schoolbesturen die over goede managementinformatie beschikken, zetten overigens hun rapportages ook daadwerkelijk in als monitorings- en sturingsinstrument, zo bleek uit ons onderzoek bij de schoolbesturen.

De accountant van een van de besturen: "de rapportages zijn gebaseerd op een actuele financiële administratie. De huidige management informatie zit qua niveau tussen "analyserend" en "voorspellend" en geeft op hoofdlijnen inzicht in de belangrijkste over- en onderschrijdingen. Een verbinding met de strategische beleidsplannen en daaraan gekoppeld risicomanagement is nog niet expliciet zichtbaar maar het schoolbestuur heeft het voornemen een aantal strategische KPI's en financiële kengetallen op te nemen".

Ook de wijze waarop op personeel en materieel wordt gestuurd, varieert sterk in de praktijk. Het onderdeel 'personeel' wordt in de volgende paragraaf verder uitgewerkt omdat dit financieel verreweg het belangrijkste onderdeel is uit de bedrijfsvoering. Het gebrek aan sturingsmogelijkheden, onvoorspelbaar beleid en achterblijvende professionaliteit zijn factoren die in de praktijk een goede werking van de bedrijfsvoering belemmeren.

#### Een schoolbestuur:

"De tweede week van januari 2014 is pas bekend geworden dat de verrekening voor de uitkeringskosten 2013 met ruim 40% gestegen is ten opzichte van het eerder ingehouden bedrag. Voor ons schoolbestuur een bedrag van € 100.000 in plaats van € 70.000. Een tegenvaller op de valreep voor het jaar 2013 van € 30.000, oftewel 0,5 fte. Dit lijkt ook een tegenvaller voor 2014 van € 15.000, nadat de begroting al rond is. Dit betekent € 45.000 extra uitgaven, waarop vooraf niet gestuurd kan worden."

Hieronder gaan we dieper in op de manier waarop schoolbesturen regie voeren over de bedrijfsvoering, ontwikkelingen in opzet en werking van de bedrijfsvoering en belemmeringen die de schoolbesturen ervaren voor een goede bedrijfsvoering.

### 3.4.1 Regie op de bedrijfsvoering

We zien in onze steekproef verschillen tussen de (grotere) schoolbesturen wat betreft de rol van het bestuur en de positie van scholen binnen het bestuur. Binnen centraal georganiseerde schoolbesturen is het bestuur taakstellend, in decentraal georganiseerde schoolbesturen zijn de rectoren en/of locatie- en vestigingsdirecteuren van de autonome scholen/vestigingen richtinggevend. Bij de eerste groep voert het schoolbestuur (of het bestuursbureau) een strakke regie over de bedrijfsvoering van de aangesloten scholen, stelt kaders en monitort. Bij de tweede groep vervult het schoolbestuur vooral een faciliterende, stimulerende en coördinerende rol.

Schoolbesturen hanteren daarnaast uiteenlopende methodes wanneer het gaat om de interne (her)verdeling van middelen over scholen en/of locaties. Binnen de steekproef van dertig schoolbesturen zijn er schoolbesturen die zich baseren op het bekostigingsmodel (vaste voet en bedrag per leerling) en die vervolgens berekenen hoeveel fte's dan per school/locatie ingezet kunnen worden. De afgelopen tijd is door een aantal van de in de steekproef opgenomen schoolbesturen het enkel sturen op fte's op school- of locatieniveau losgelaten en hier budgetsturing aan toegevoegd als stap naar de integrale verantwoordelijkheid van school-/locatie- en/of vestigingsleiders.

#### Schoolbestuur A

Dit schoolbestuur heeft uitgangspunten en kaders opgenomen in het begrotingskader voor 2014.

Een deel hiervan is in dit voorbeeld opgenomen:

1. Elke locatie heeft een sluitende begroting voor 2014.
2. De meerjarenbegroting voor de jaren 2015 tot en met 2017 is jaarlijks sluitend of laat een overschot zien.
3. Op twee locaties wordt, als gevolg van exogene factoren, per definitie een tekort of een overschot gerealiseerd. Er zal in overleg met de bestuurder een maximaal tekort respectievelijk een minimaal overschot worden vastgesteld.
4. Voor elke locatie afzonderlijk zal er met ingang van de jaarrekening 2013 een egaliseriereserve worden gecreëerd. Doel hiervan is letterlijk het egaliseren van de jaarlijkse resultaten. De werkwijze is dan als volgt: een exploitatie-overschot wordt voor 50% toegevoegd aan de egaliseriereserve van de locatie en voor 50% aan de Algemene Reserve van het schoolbestuur. Het omgekeerde is het geval in geval van exploitatietekorten. Deze werkwijze is door de bestuurder te herroepen indien de financiële situatie van het schoolbestuur daartoe noodzaakt.
5. Het schoolbestuur heeft een vangnetfunctie voor risicovolle situaties waar de locaties mee geconfronteerd worden en waarop ze geen invloed hebben.
6. De lumpsum bekostiging vanuit het ministerie is uitgangspunt voor het bepalen van de beschikbare middelen per locatie.
7. Er vindt echter een correctie plaats tussen de drie BRIN-nummers om er zorg voor te dragen dat de basisvergoeding voor leerlingen op identieke locaties minder uiteenloopt.

#### Schoolbestuur B

Binnen het schoolbestuur zijn de afgelopen jaren stappen gezet om bedrijfsmatiger te sturen. Hierbij wordt geanticipeerd op structurele middelen gebaseerd op de basisbekostiging. Incidentele middelen worden normaliter niet voor structurele uitgaven ingezet. Rectoren zijn integraal verantwoordelijk en worden decentraal ondersteund door financiële en personeelsadviseurs. De besturingsfilosofie van het schoolbestuur is: “..decentraal wat kan, centraal wat moet..”. De rectoren zijn onlangs gestart met een maandelijks rectorenoverleg waarin de mogelijkheden en voordelen van onderlinge samenwerking worden verkend.

Bij vrijwel alle schoolbesturen in de steekproef met meerdere scholen is er sprake van een afdracht aan het bestuur (en/of bestuursbureau). De hoogte van deze afdracht en omvang van de werkzaamheden waarvoor deze afdracht wordt ingezet, verschilt per schoolbestuur.

Sommige scholen uit onze steekproef organiseren financiële solidariteit tussen scholen binnen hetzelfde schoolbestuur. Zo draagt bijvoorbeeld een school met jonge medewerkers bij aan de hogere BAPO-kosten van een school met oudere medewerkers. Een ander schoolbestuur neemt tegenvallers voor haar rekening, zodat de scholen bijvoorbeeld niets merken van een onverwachte verhoging van de pensioenpremie in december. Daarentegen zijn er ook schoolbesturen waar de bekostiging van ver-



schillende scholen strikt van elkaar gescheiden wordt en waar iedere vorm van solidariteit tussen scholen ontbreekt en schoolbesturen waar het solidariteitsprincipe bewust wordt losgelaten.

### 3.4.2 Opzet van de bedrijfsvoering

De meeste besturen in de steekproef streven naar een betere koppeling tussen beleid en euro's waarbij de meerjarenbegroting zoveel mogelijk gebaseerd wordt op vastgesteld (onderwijs-)beleid (d.w.z. zonder incidentele mee- en tegenvallers) en strategische keuzes.

De meeste besturen in onze steekproef gaven aan dat zij de afgelopen jaren stappen hebben gezet in het opzetten van een goede bedrijfsvoering. De schoolbesturen uit het micro-onderzoek geven aan als eerste de betrouwbaarheid en volledigheid van de personele en financiële administratie te hebben aangepakt. Werkprocessen en taken en verantwoordelijkheden zijn aangescherpt. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het opstellen van handboeken 'Administratieve Organisatie/Interne Controle (AO/IC).

Nog niet alle schoolbesturen uit de steekproef zijn hierin even ver.

De accountant van een van de schoolbesturen constateert dat de managementinformatie van het schoolbestuur over de gehanteerde periodecijfers niet altijd betrouwbaar is en dat de processen inkoop, betalingen, Human Resource Management (HRM) en leerlingenadministratie op de verschillende scholen nog niet uniform zijn. Bij een ander schoolbestuur wordt door de accountant geconstateerd dat de administratie nog niet altijd tijdig wordt bijgewerkt, waardoor er geen betrouwbare managementinformatie beschikbaar is. "Tevens is geen handboek AO/IC beschikbaar".

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de meeste schoolbesturen in onze steekproef beschikken over een op papier uitgewerkte planning en control cyclus, inclusief meerjarenbegroting die veelal gebaseerd wordt op leerlingenprognoses, het natuurlijk verloop, tredeverandering van medewerkers en verwachte investeringen. Uit de ontvangen managementletters van de in het micro-onderzoek betrokken schoolbesturen blijkt dat slechts een enkel schoolbestuur dit nog niet op orde heeft. Het onderscheid tussen structurele en incidentele middelen wordt door driekwart van de onderzochte schoolbesturen nog niet gemaakt, net zo min als ieder bestuur een liquiditeitsbegroting opneemt. Scenarioanalyses of benchmarking vinden bij minder dan de helft van de schoolbesturen plaats.

Uit het casuonderzoek komt naar voren dat risicomanagement bij de meeste schoolbesturen nog niet volledig ingebed is in de Planning & Control (P&C-) cyclus. Het is veelal nog een eenmalige activiteit in plaats van dat er bijvoorbeeld één keer in de twee tot drie jaar een uitgebreide analyse van de risico's wordt gemaakt en jaarlijks een 'opfrisactie'. Schoolbesturen nemen meestal wel een risicoparagraaf op in hun (meerjaren)begroting. Aan de toegevoegde waarde van deze paragraaf kan in het licht van voorgaande opmerkingen getwijfeld worden. De accountant van een van de schoolbesturen maakt in de managementletter hierover de volgende opmerking:

*"Risicomanagement is informeel ingericht. In de jaarrekening en de bestuursrapportages wordt een alinea gewijd aan risico's. Een vastlegging van belangrijke risico's en getroffen beheersmaatregelen ontbreekt".*

De verschillen in kwaliteit van de bedrijfsvoering zijn groot. Veel schoolbesturen beschikken over een op papier uitgewerkte P&C-cyclus maar nog niet overal werkt deze

naar behoren. Er zijn schoolbesturen die alleen over financiële rapportages beschikken en enkele schoolbesturen die niet eens een liquiditeitsbegroting of inzicht in de gemiddelde personeelslast hebben.

Uit het casuonderzoek komt naar voren dat de (tussentijdse) informatievoorziening van schoolbesturen de afgelopen jaren is verbeterd, onder andere doordat de tijdigheid en juistheid van de financiële en personele administratie is toegenomen. Toch zijn de verschillen in de mate waarin schoolbesturen beschikken over de juiste benodigde managementinformatie nog groot.

Wanneer managementinformatie nog niet van het juiste niveau is, lopen schoolbesturen het risico dat er niet adequaat gestuurd kan worden en dat op basis van onvoldoende en/of onjuiste informatie verkeerde keuzes worden gemaakt. Zo geeft een van de schoolbesturen aan dat door het ontbreken van de juiste managementinformatie het schoolbestuur te laat heeft ingegrepen in haar personeelsbestand. Dit is pas gebeurd nadat door de accountant zware financiële problemen werden geconstateerd.

### 3.4.3 Werking van de bedrijfsvoering

#### Financieel

Ook de mate waarin schoolbesturen sturen op basis van de beschikbare informatie verschilt, zo blijkt uit het casuonderzoek. Er zijn schoolbesturen die scherp sturen en snel reageren op veranderende omstandigheden, maar er zijn ook schoolbesturen die een meer afwachtende houding aannemen. Dat kan betekenen dat budgetverantwoordelijkheden niet op de juiste plekken in de organisatie liggen. In de managementletters van de in het micro-onderzoek betrokken schoolbesturen wordt door de accountant veelvuldig de opmerking gemaakt dat hierin nog stappen gezet kunnen worden.<sup>27</sup>

#### Personeel (zie ook paragraaf 3.5)

Schoolbesturen die scherp sturen op personeelsbeleid, kunnen in principe al in mei reageren als blijkt dat er minder aanmeldingen van nieuwe leerlingen zijn, dan wordt al vóór augustus de formatie aangepast. We hebben dit bij één bestuur aangetroffen. Daarentegen zijn er ook schoolbesturen waar de personele consequenties minder snel worden getrokken. Een oorzaak daarvan kan zijn het ontbreken van inzicht of urgentie, maar ook het ontbreken van een 'flexibele schil'. Het aanpassen van de formatie gebeurt vaak in combinatie met het aanpassen van het onderwijs en het taakbeleid.

#### Materieel

In verhouding tot de personele uitgaven zijn de materiële uitgaven beperkt. Desondanks worden ook de uitgaven aan bijvoorbeeld onderhoud en schoonmaak door schoolbesturen tegen het licht gehouden. Er zijn schoolbesturen die gebruik maken van gezamenlijke inkoop en één schoolbestuur in onze steekproef verkent de mogelijkheid tot samenwerking met andere besturen voor de ondersteunende processen: een shared services centrum voor de gehele regio. Samenwerking op het terrein van faciliteiten, huisvesting en personeel wordt echter bemoeilijkt door concurrentie, identiteit en denominatie.

#### Ramingen

Onderdeel van een goede bedrijfsvoering is het maken van goede meerjarenramingen. Een goede meerjarenraming is onder andere afhankelijk van inzicht in de toekomstige

27

Het bestuur van de VO-raad heeft een projectgroep bedrijfsvoering VO ingesteld omdat "de financiële positie van VO-instellingen snel verslechterde. De projectgroep heeft een rapport samengesteld met daarin handreikingen voor schoolbesturen waarmee zij hun bedrijfsvoering kunnen optimaliseren. Het bewustzijn dat een beter functionerende bedrijfsvoering leidt tot kostenreductie en kwaliteitsverbetering en (daarmee) het primaire proces soepeler kan laten verlopen, is in het voortgezet onderwijs nog onvoldoende ontwikkeld. Stimuleren van dit bewustzijn en helpen de bedrijfsvoering te verbeteren zijn belangrijke doelstellingen van de projectgroep geweest. Rapport project bedrijfsvoering VO - Een handreiking voor het optimaliseren van de bedrijfsvoering in het voortgezet onderwijs, VO-raad, 2013.

onderwijsvraag en -aanbod. De meeste schoolbesturen in onze steekproef hanteren leerlingenprognoses en hebben inzicht in het natuurlijk verloop en tredeverandering van medewerkers. Bij enkele schoolbesturen ontbreekt een volledig beeld waarop de personeelsplanning en het personeelsbeleid kan worden afgestemd.

Er zijn schoolbesturen die op basis van prognoses tien of zelfs twintig jaar vooruit kijken. De mogelijkheid om te prognosticeren verschilt sterk per schoolbestuur, voor scholen in sterk competitieve markten hebben prognoses slechts beperkte waarde, evenals voor een schoolbestuur waar het maximale aantal leerlingen wordt bepaald door de omvang van het gebouw. Naast de kwantitatieve onderwijsvraag hebben scholen (beperkt) inzicht in de kwalitatieve onderwijsvraag, zoals de 'havo-isering'<sup>28</sup> van het voortgezet onderwijs. Ten slotte bevatten de leerlingenprognoses meestal slechts één scenario.

Een aantal schoolbesturen heeft inzicht in de personeelsbehoefte. Deze prognoses betreffen een periode van ongeveer vier jaar. Er zijn echter ook scholen die onvoldoende inzicht hebben in de personeelsbehoefte in de komende vier jaren, mede door de grilligheid van leerlingenaantallen. Bij deze scholen ontbreekt inzicht op vakniveau en zijn er slechts 'beelden' zonder kwantitatieve onderbouwing.

#### 3.4.4

#### Belemmeringen voor een goede werking

Een goede werking van de bedrijfsvoering is mogelijk als sturingsmomenten daadwerkelijk aanwezig zijn, overheidsbeleid stabiel is én de schoolbesturen voldoende deskundig zijn.

Een aantal factoren belemmert het tijdig (bij)sturen:

- Een school kent slechts een beperkt aantal stuurmomenten door het verschil in boekjaar versus schooljaar.
- Een goede liquiditeitenplanning wordt bemoeilijkt doordat de financiering van het Ministerie van OCW niet 'stabiel' en transparant is en op een laat moment vastgesteld wordt. Voorbeelden zijn incidentele middelen voor de Prestatiebox, leerplusgeld, Nationaal Onderwijsakkoord (NOA), Herfstakkoord 2013, de kasschuif<sup>29</sup> en onzekerheid over de indexering. Door het onverwachte en incidentele karakter kunnen schoolbesturen deze middelen niet verwerken in hun begroting en wordt het beeld van de financiële situatie vertroebeld. De schoolbesturen ervaren de onzekerheid van de bekostiging als een ernstige belemmering voor het voeren van een goede bedrijfsvoering. Bovendien kan dit leiden tot extra reserveringen.
- De bedrijfsvoering is in grote mate afhankelijk van de kennis en kunde die er over aanwezig is in alle lagen van de organisatie. Toch hebben de schoolbesturen in de steekproef niet actief ingezet op het verder professionaliseren van medewerkers op dit vlak door scholing.

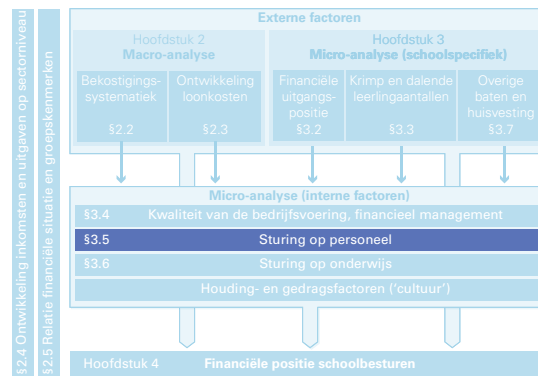
28

'Havo-isering' verwijst naar de ontwikkeling dat jongeren vanwege het betere imago liever naar de havo gaan dan naar het vmbo.

29

Prestatiebox, ook bekend als 'school aan zet', is een regeling bedoeld voor de professionalisering van leraren en schoolleiders, voor opbrengstgericht werken, beter presteren en ambitieuze leercultuur en voor bèta en techniek. De regeling richt zich ook op de kernvakken Nederlands, Engels, Wiskunde/rekenen. 'Leerplusgeld' is extra geld voor personeel als gedurende twee jaar een bepaald percentage van de leerlingen te maken heeft met armoedeproblemen. In het NOA is geregeld dat er in 2014 onder voorwaarden €34 mln extra beschikbaar is voor het onderwijs (deels bestemd voor het voortgezet onderwijs), ook krijgen basisscholen en scholen in het voortgezet onderwijs in 2014 €150 mln voor het behoud van leraren en het aanstellen van extra leraren. Ten slotte komt de prijsbijstelling van €204 mln vrij. In het Herfstakkoord is geregeld dat er vanaf 2015 €325 mln toegevoegd wordt aan de lumpsum van de onderwijsinstellingen. De kasschuif betreft €150 mln die uit het onderwijsbudget voor de komende jaren naar voren zijn gehaald om jonge leraren te behouden voor het onderwijs.

## 3.5 Personeel



Schoolbesturen zien personeel terecht als hét belangrijkste stuurmiddel aangezien circa 80% van de kosten samenhangen met het personeelsbestand. Schoolbesturen kunnen tot op zekere hoogte een eigen personeelsbeleid voeren (aannamebeleid, inschaling, scholing, vast of flexibel), maar worden op dit punt ook beperkt in sturings-

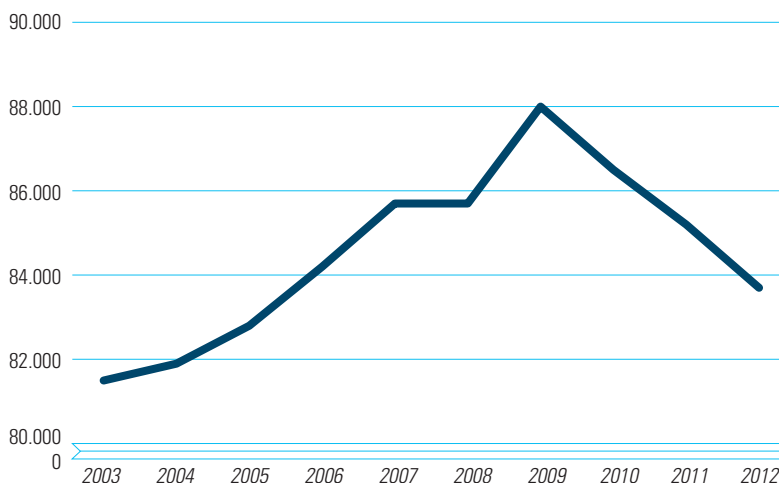
mogelijkheden. Autonome kostenstijgingen (zie hoofdstuk 2) waren een belangrijke verklaring voor de stijging van de personele lasten. Scholen hebben gereageerd op de toename van de gemiddelde personele last per persoon door de klassen groter te maken en door het aantal lesuren per fte te verhogen. Beide maatregelen hebben echter ook nadelen. De nadelen van het vergroten van de klassen komen aan de orde in paragraaf 3.6. En verhoging van het aantal lesuren per fte kan een ongewenste werkdruk tot gevolg hebben.

De schoolbesturen worden door cao-afspraken en overheidsbeleid beperkt in hun ruimte om een eigen personeelsbeleid te voeren. Zowel de salariering als het aantal lesuren per fte liggen namelijk voor een groot gedeelte vast. Tegelijkertijd maken niet alle schoolbesturen optimaal gebruik van de ruimte die overheidsbeleid en de cao wél bieden om te sturen op personeel, zoals ziektepreventie en verzuimbeleid.

### Verhouding onderwijzend personeel - ondersteunend personeel

Het aantal medewerkers in het voortgezet onderwijs is tussen 2003 en 2009 met 8% gestegen, tussen 2009 en 2012 is het aantal medewerkers met 5% gedaald (zie figuur 12).

Figuur 11 Ontwikkeling aantal medewerkers voortgezet onderwijs (fte)



Bron: www.stamos.nl, april 2014.

Uit cijfers van Stamos<sup>39</sup> blijkt dat in de periode 2000 tot en met 2008 het aandeel ondersteunend personeel licht is gestegen en het aandeel onderwijzend personeel evenredig is gedaald. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn de inzet van meer onder-

30

Statistiek ArbeidsMarkt Onderwijssectoren (Stamos) is de databank voor arbeidsmarkt-informatie over onderwijssectoren.

teunend personeel in het onderwijsproces (als lesassistent/extra handen in de klas), het reduceren van de niet-onderwijstaken van het onderwijzend personeel of dat het eenvoudiger is om een efficiencyslag te maken in het onderwijs dan in de ondersteuning. Capgemini (2013) wijst daarbij op twee voordelen van ondersteunend personeel ten opzichte van onderwijzend personeel: de kosten zijn lager en het taakbeleid biedt meer mogelijkheden (de inzet is aan minder regels gebonden). Uit cijfers van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) over 2009-2013 blijkt dat de laatste jaren de verhouding tussen onderwijzend personeel en ondersteunend personeel min of meer constant is gebleven (zie tabel 1).

Tabel 1 Ontwikkeling verhouding directie, onderwijzend personeel en ondersteunend personeel (in fte's en in %)

FTE's (%)	2009	2010	2011	2012	2013
Directie	4,4	4,0	4,0	3,8	3,7
Onderwijzend	71,9	71,8	71,4	71,8	71,9
Ondersteunend	22,3	23,4	23,7	23,7	23,7
Overig	0,7	0,3	0,5	0,4	0,4

Bron: [www.duo.nl](http://www.duo.nl) 10-4-13.

Ook bij de schoolbesturen in onze steekproef is er minder ondersteunend personeel in dienst, maar is hun relatieve aandeel gestegen. Hierbij laten scholen binnen hetzelfde schoolbestuur soms een tegengestelde beweging zien (er zijn tenslotte ook scholen die groeien en daarom meer medewerkers in dienst nemen). Ook merkten deze scholen op dat het salaris van ondersteunend personeel minder is gestegen dan het salaris van onderwijzend personeel. Eén school had berekend dat de salarissen van onderwijzend personeel waren gestegen met meer dan 14%, terwijl de salarissen van ondersteunend personeel slechts waren gestegen met 5% (periode 2010-2014).

### Sturen op onderwijsuren in het taakbeleid

Sturing op de personele kosten houdt naar verwachting ook in dat er sturing plaats vindt op de inzet van het onderwijzend personeel op onderwijsuren. Voor onderwijzend personeel geven de richtlijnen voor taakbeleid uit de cao aan hoeveel uren een leerkracht les moet geven. Maar ook zijn de benodigde uren voorbereidingstijd, de benodigde uren voor deskundigheidsbevordering en overige 'taakuren' geregeld. Door af te wijken van het taakbeleid en door het onderwijzend personeel meer uren voor de klas te zetten kan het schoolbestuur besparen op personeelskosten. Bijna alle schoolbesturen geven aan wijzigingen in het taakbeleid (al dan niet conform cao) te hebben doorgevoerd in het kader van interne bezuinigingen, of geven aan dat ze wijzigingen in het taakbeleid hadden gewild maar dat het niet gelukt is vanwege het niet behalen van de in de cao vereiste instemming van twee derde meerderheid van het personeel. Schoolbesturen die een positieve omslag in de financiën hebben weten te realiseren, geven aan dat actieve sturing op de gerealiseerde onderwijstijd per docent een kritieke succesfactor is. Voorbeelden van maatregelen zijn: sturen op fysieke aanwezigheid van docenten tijdens kantooruren, reduceren van niet-onderwijsgebonden taken, meer onderwijstijd inplannen dan de norm om daardoor uiteindelijk de norm te realiseren (798 inplannen om 750 uren te realiseren) en het pas uitbetalen van overuren indien de 750 onderwijsuren aantoonbaar gerealiseerd zijn.

### 3.5.1 Stijgende salarislasten

Hoewel een veelheid aan factoren de totale personeelslasten beïnvloedt, is de opbouw van de personeelslasten terug te brengen tot twee variabelen, te weten 'hoogte van de salarislasten' en 'aantal medewerkers'. Scholen hebben de afgelopen jaren te maken gehad met een toename van de gemiddelde personele last per persoon (zie tabel 2).

Tabel 2 Ontwikkeling gemiddelde personele last in het voortgezet onderwijs 2008 - 2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Totale personeelslasten (x €1 miljoen)	5.078	5.461	5.678	5.744	5.855
Aantal fte	84.924	87.873	86.664	85.003	83.695
Gemiddelde personele last (in €)	59.791	62.143	65.515	67.578	69.952
Gemiddelde personele last (index)	100	104	110	113	117

Bron: DUO.nl 10-4-13.

Het macrobeeld van stijgende personele lasten wordt bevestigd door de scholen in het casusonderzoek. De scholen in het casusonderzoek geven tevens aan dat de personele bekostiging daar geen gelijke tred mee heeft gehouden, waardoor sinds 2010 een financieringstekort is ontstaan. Vrijwel alle scholen hebben in meer of mindere mate op het duurder wordende personeel gereageerd door het aantal fte te verminderen om 'uit te komen'. Dat blijkt ook uit bovenstaande tabel: sinds 2009 loopt het aantal fte terug.

### 3.5.2 Minder fte en hogere arbeidsproductiviteit

Scholen hebben in theorie drie mogelijkheden om het aantal fte te verminderen:

1. het vergroten van de gemiddelde omvang van klassen;
2. het verhogen van het aantal lessen per fte;
3. een combinatie.

De mogelijkheden en beperkingen van de eerste twee maatregelen lichten we hieronder toe.

Er zijn beperkingen in de mogelijkheden om op personeel te sturen. Zo staat in principe het aantal lessen vast door de zogeheten 'urennorm'. Ook is het niet goed mogelijk om dure medewerkers te vervangen door goedkope. Deze mogelijkheid wordt beperkt door overheidsbeleid: de functiemix, in combinatie met het zogeheten entree-recht, vereist dat onderwijzend personeel onder bepaalde voorwaarden hoger ingeschaald dient te worden.

#### Vergroten klassen

Om de gemiddelde omvang van klassen te vergroten kunnen scholen verschillende maatregelen toepassen. Uit het casusonderzoek komen de volgende naar voren:

- het samenvoegen van schoolsoorten (havo en vwo in één klas);
- het samenvoegen van leerjaren (bijvoorbeeld het vierde en vijfde leerjaar in één klas);
- het versoberen van de vakkenkeuze (bijvoorbeeld vakken met te weinig aanmeldingen gaan niet door).

Overigens hebben we bij enkele schoolbesturen een combinatie van de twee eerste maatregelen aangetroffen. Leerlingen van vier en vijf havo zaten samen met vwo-leerlingen in één klas.

Het rendement van het vergroten van klassen is vaak lager dan gewenst omdat het aantal leerlingen niet 'optimaal' is verdeeld over de leerjaren en door de vrijheid in de vakkeuze. Hierdoor worden de klassen gemiddeld minder groot dan de bedoeling was.

Hoewel er niet direct een verband aan te tonen is tussen onderwijskwaliteit en de maatregelen om klassen te vergroten, blijkt uit het casuonderzoek dat schoolbesturen ze toch ongewenst vinden. Zij geven aan dat de grote klassen de werkdruk sterk verhogen, ook al zijn er ook kleine klassen door de ongelijke verdeling van leerlingen over leerjaren en vakken.

### Meer lesuren per fte en hogere arbeidsproductiviteit

Behalve door grotere klassen, kan de arbeidsproductiviteit ook verhoogd worden door het aantal lesuren per fte te verhogen. De eerste maatregel van schoolbesturen is het aanpassen van de maximale lestaak (750 klokuren op jaarbasis bij een voltijds dienstverband<sup>31</sup>) in hun taakbeleid. Een tijdelijke aanpassing daarvan is mogelijk na instemming, eerst van de PMR (de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad), en daarna van twee derde van het personeelsbestand. Het is voor sommige schoolbesturen lastig om deze twee derde meerderheid te realiseren. Door bestuurders wordt de onderwijscultuur aangevoerd als een reden waarom het lastig is om een efficiënt personeelsbeleid en/of bedrijfsvoering te hebben. Anderzijds zijn er ook schoolbesturen die zonder veel moeite draagvlak weten te creëren onder hun medewerkers.

Concreet betekent de aanpassing van het taakbeleid dat het onderwijzend personeel meer uren voor de klas staat. Zo zijn er scholen waar docenten na aanpassing van het taakbeleid één tot drie uur per week extra lesgeven. Aangezien de totale omvang van taakuren aan een maximum is gebonden, gaan de uren die een docent extra voor de klas staat ten koste van andere taakuren. De scholen uit ons casuonderzoek bezuinigen als eerste op de uren voor deskundigheidsbevordering. Schoolbesturen kunnen niet zomaar het taakbeleid aanpassen.

<sup>31</sup> CAO VP: "Onverminderd de op instellingsniveau op 1 januari 2009 gelden afspraken m.b.t. het taakbeleid en onverminderd het gestelde in artikel 7.1 betreffende (wijziging van) het systeem van taakbeleid bedraagt de maximale lestaak 750 klokuren op jaarbasis".

<sup>32</sup> In het voorgezet onderwijs is het ziekteverzuim voor zowel voor onderwijzend als ondersteunend personeel in de 2009-2012 gedaald: van respectievelijk 5,1% naar 5,0% onder het onderwijzend personeel en van 5,8% naar 5,3% onder het ondersteunend personeel (Stamos, 2013).

Verder verhoogt een aantal schoolbesturen in de steekproef de arbeidsproductiviteit van onderwijzend personeel door kritisch te kijken naar tijdelijke uitbreidingen en de wijze waarop lesgevende en niet lesgevende taken verdeeld worden. In deze scholen wordt strak gestuurd op het vergoeden van overuren; de betreffende docenten moeten voor het vergoed krijgen van overuren eerst aantonen dat zij de onderwijsnorm van 750 uur daadwerkelijk gerealiseerd hebben.

In een derde voorbeeld stuurt een schoolbestuur op aanwezigheid: alle medewerkers dienen acht uur per dag aanwezig te zijn gedurende afgesproken 'kantooruren'.

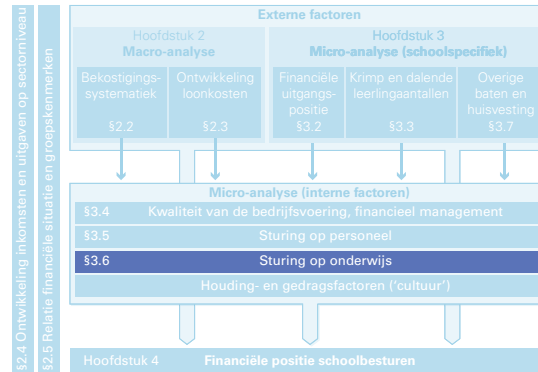
Ten slotte is het voor besturen ook moeilijk om de arbeidsproductiviteit te verhogen door de in de cao opgenomen secundaire arbeidsvoorwaarden. Regelingen als BAPO en het trekkingsrecht (zie verklarende woordenlijst, bijlage 3) beperken de flexibiliteit een eigen, op de school toegesneden personeelsbeleid te voeren.

### 3.5.3 Ziekteverzuim

Bij de schoolbesturen in onze steekproef varieerde het ziekteverzuim sterk: van 1,4% tot 8%.<sup>32</sup> Daarbij dient te worden aangetekend dat er verschillende manieren van registreren worden gehanteerd waardoor het percentage 'vervuild' kan zijn. De scholen wijzen er op dat het ziekteverzuim deels afhankelijk is van toevalligheden, zoals

leeftijd van de medewerkers of de aanwezigheid van één of enkele ernstig zieke medewerkers. Zij wijzen echter ook op de gestegen werkdruk en op een actief verzuimbeleid.

### 3.6 Onderwijsgerelateerde maatregelen

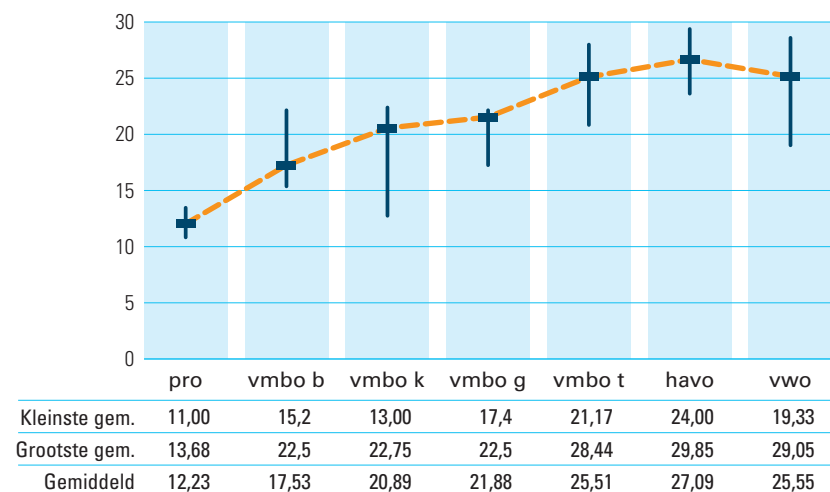


Veel scholen ontkomen niet aan bezuinigingsmaatregelen die het onderwijs zelf raken. Zo worden klassen vergroot (zie paragraaf 3.5.2), vakken geschrapt en wordt het aantal lessen verminderd. Ook gaan scholen samenwerken of ze vragen een extra bijdrage aan de ouders voor leerlingbegeleiding. Overigens is het voor een aantal scholen on-

bespreekbaar om leerlingen te weigeren of het vakkenpakket (en daarmee de keuzevrijheid van de leerling) 'uit te kleden'. Aan de andere kant zijn er ook scholen die welbewust bijzondere vakken aanbieden in de hoop daarmee sterker te kunnen concurreren (lessen chinees etc.).

Scholen die onderwijsgerelateerde maatregelen nemen, doen dit ook door de (gemiddelde) groepsomvang te vergroten en daardoor de personeelskosten te beperken. Capgemini (2013) constateert dat er bij meer dan de helft van de vo-scholen (60%) sprake is van een toegenomen gemiddelde groepsomvang. De belangrijkste reden hiervoor is de financiële krapte en/of een stringenter financieel beleid. Hierdoor konden scholen minder klassen formeren, wat grotere groepen tot gevolg heeft. In zijn algemeenheid kan worden geconcludeerd dat naarmate het onderwijsniveau hoger wordt, de gemiddelde groepsomvang stijgt. Dit geldt van praktijkonderwijs (PRO) tot en met havo; op het vwo is de gemiddelde groepsomvang kleiner dan op de havo. Er zijn ook scholen waar de gemiddelde groepsomvang gelijk is gebleven (21%) of is afgenomen (19%).

Figuur 12 Gemiddelde groepsomvang in het vo op leerwijniveau



Bron: Onderzoek naar 'Groepsomvang in het VO' (Capgemini, 2013, fig. 2).

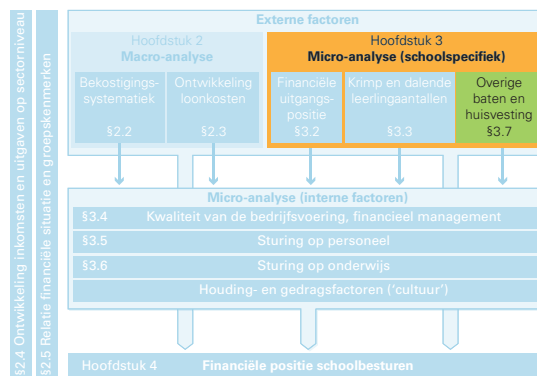


De staatssecretaris rapporteerde op 9 december 2013 over de groeps grootte in het (basisonderwijs en) voortgezet onderwijs. Op basis van het Capgemini onderzoek schetst hij een gedifferentieerd beeld. In het vmbo is de gemiddelde groeps grootte 21 leerlingen, op de havo is dit 27 leerlingen. In alle schoolsoorten in het voortgezet onderwijs is sprake van een zeer grote spreiding in de feitelijke groeps grootte. Er komen grote verschillen voor per vak, schoolsoort en onderwijsfase.

Ook bij de dertig schoolbesturen in onze steekproef is de groepsomvang groter geworden en is de groepsomvang in havo en vwo groter dan in het vmbo. Hierbij zijn de verschillen groot, op het vwo waren er scholen met maximale groeps grootte van 26 leerlingen maar ook met maximale groeps grootte van 34 leerlingen. Hierbij werd door verschillende scholen opgemerkt dat het ‘maximum’ geen harde grens is. Bij de vmbo-scholen in onze steekproef varieerde het gemiddelde van 16 tot 23 leerlingen (onderbouw) en is het maximum lager dan op havo en vwo. Sturing op groeps grootte is moeilijk door de onzekerheid over de verdeling van leerlingen over de verschillende schoolstromingen. Door het overgrote deel van de schoolbesturen in onze steekproef wordt niet gestuurd op (optimale) cohortgrootte.

De gemiddelde groeps grootte zegt overigens weinig over de feitelijke groeps grootte. In de praktijk kampen scholen met suboptimale groeps groottes; er is sprake van (te) grote groepen, maar ook van (te) kleine groepen. De feitelijke groeps grootte laat een zeer grote spreiding zien. Dit heeft te maken met een onevenwichtige verdeling van de leerlingen over de verschillende leerjaren, leerwegen en profielkeuzen. Op het vwo varieert de feitelijke groeps grootte van de stamklassen (gemeenschappelijke vakken) van 11 tot 34, de feitelijke groeps grootte van de clusterklassen (profiel-/vakkenkeuze) varieert van 4 tot 36. De feitelijke groeps grootte in het vmbo en havo kent iets minder variatie (Capgemini 2013).

### 3.7 Overige baten en huisvesting



Onder overige baten verstaan wij gemeentelijke bijdragen en extra inkomsten die scholen zelf genereren uit bijvoorbeeld ouderbijdragen of verhuur van (delen van) onroerend goed (bijvoorbeeld de gymzaal) en detachering. Zowel baten van overige overheden (m.n. gemeenten) (2012: €154 mln, oftewel 2% van de totale baten) als ouderbijdragen

(2012: €147 mln, oftewel 1,9% van de totale baten) zijn relatief geringe posten. Bij een krappere financiële positie zijn volgens schoolbesturen alle kleine beetje meegenomen, ook de gemeentesubsidie en de ouderbijdrage (de inkomsten staan overigens onder druk, zo blijkt uit ons casusonderzoek). De ouderbijdragen (deelnemersbijdragen en vrijwillige ouderbijdrage) worden door een groot deel van de scholen gezien als elementair voor het differentiëren en verbreden van het onderwijsaanbod. Een mogelijk risico van het vragen van ouderbijdragen voor specifieke schoolkosten is dat bepaalde delen van het onderwijs niet of slechter toegankelijk worden. Onderwijs dat de reguliere lessentabel overstijgt, kan op sommige scholen in ons casusonderzoek

niet gevolgd worden als de ouders hiervoor geen vergoeding afdragen. Een aantal scholen probeert overigens alternatieve inkomstenbronnen te genereren.

De gemeente heeft de zorgplicht voor de realisatie van (vervangende) nieuwbouw en uitbreiding van schoolgebouwen. De schoolbesturen in het voortgezet onderwijs mogen beperkt zelf aanvullend investeren in huisvesting. De schoolbesturen ervaren ondanks de zorgplicht van gemeenten toch een zekere afhankelijkheid van de welwillendheid van gemeenten.

Investerings in onderwijshuisvesting brengen financiële risico's met zich mee zowel voor de gemeente als voor schoolbesturen. Als schoolbesturen zelf besluiten (aanvullend en gebonden aan strikte voorwaarden) te investeren in huisvesting lopen zij bij die investeringen risico. Ook zonder dat scholen (substantieel) investeren uit eigen middelen, is het mogelijk dat zij financiële tegenslagen ervaren door de onderwijshuisvesting. Dit is met name het geval als de school het bouwheerschap<sup>33</sup> voert over de nieuwbouw of uitbreiding. De financiële problemen kunnen ook nog ontstaan in de (onderhouds)exploitatie doordat bijvoorbeeld leerlingenaantallen tegenvallen. Uit ons casuonderzoek blijkt dat het financieel resultaat van schoolbesturen door dergelijke risico's voor een langere tijd sterk negatief beïnvloed kan worden.

Huisvesting is een specifiek voorbeeld waarbij het casuonderzoek laat zien dat een eenmalige misser in het verleden een langdurig negatief effect kan hebben op de financiële positie van een schoolbestuur. Ook andere eenmalige factoren, zoals een mislukt onderwijskundig project of een incident dat de leerlingenaantallen heeft laten dalen, kunnen de financiën langdurig negatief beïnvloeden.

Ook in de situatie van doordecentralisatie van de huisvesting nemen de risico's voor de scholen toe. Zo kan er sprake zijn van onverwachte kostenstijgingen en rentewijzigingen. Voor een nadere uitleg van doordecentralisatie verwijzen wij naar onze brief van februari 2014.<sup>34</sup>

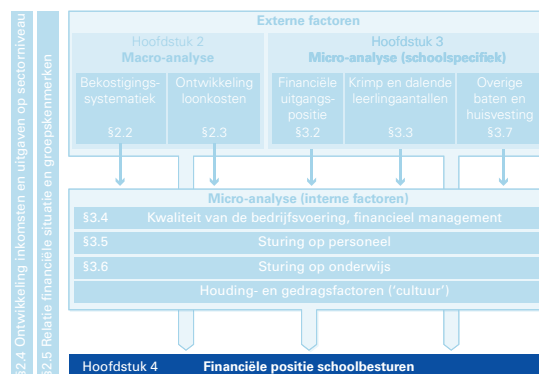
**33**

Onder de bouwheerschap wordt verstaan: het leiden van het project om een school te bouwen, uit te breiden en/of te renoveren.

**34**

Brief Algemene Rekenkamer aan Tweede Kamer, 14 februari 2014, Beantwoording vraag Tweede Kamer bij brief 'Aandachtspunten overheveling buitenonderhoud en aanpassing van schoolgebouwen'.

## 4 Conclusies en aanbevelingen



### 4.1 Waarom komt het ene schoolbestuur wel uit en het andere schoolbestuur niet?

Het macro-onderzoek laat zien dat er onder de macrocijfers en binnen de verschillende groepen schoolbesturen grote verschillen tussen de individuele schoolbesturen schuilgaan. Het micro-onderzoek bij dertig scholen bevestigt dit beeld. Uit ons onderzoek blijkt dat een aantal externe en interne factoren grote invloed heeft op de financiële positie van een vo-instelling. Relevante externe factoren zijn de bekostigingssystematiek, het overheidsbeleid, de ontwikkeling van de autonome arbeidskosten, de rol van de gemeente en de demografische ontwikkelingen. De interne factoren die een belangrijke rol spelen, zijn: de financiële uitgangspositie, de kwaliteit van de bedrijfsvoering, schoolspecifieke risico's en kansen en de organisatiecultuur.

De mate waarin deze factoren van belang zijn voor de financiële positie, verschilt van schoolbestuur tot schoolbestuur. Bovendien kunnen de factoren zowel een positief als negatief effect hebben op de financiën. Op macroniveau zijn daarom dus niet of slechts zeer beperkt een-op-een-relaties te leggen tussen de verklarende factoren enerzijds en de financiële positie anderzijds. Op het niveau van het schoolbestuur kan dat wel.

### 4.2 Conclusies en aanbevelingen

Op macroniveau sluiten de bekostigingssystematiek en de hoogte van de materiële en de personele component niet helemaal aan bij de werkelijke kostenopbouw van de schoolbesturen. Dat hoeft zowel op micro- als op macroniveau niet persé tot tekorten of slechte financiële kerncijfers te leiden. Zo is de het normbedrag voor personeel (de GPL) nog steeds hoger dan de feitelijke bedragen die aan personeel worden uitgegeven. Ook de financiële buffers in de sector nemen toe en de ontwikkeling van de solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit laten sectorbreed een positief beeld zien.

Op microniveau zien we op de eerste plaats een grote variatie in financiële situatie en in de manier waarop sturing en interne beheersing vorm krijgen. We constateren dat niet alle schoolbesturen de mogelijkheden die de lumpsumfinanciering biedt benutten en dat er op het vlak van de bedrijfsvoering nog verbeteringen mogelijk zijn. Tevens constateren we dat de sturingsmogelijkheden op met name het personele vlak worden beperkt en dat de personele kostenontwikkeling een eigen opwaartse dynamiek kent

door sectorafspraken en wet- en regelgeving.  
Hieronder gaan we in op de verschillende deelconclusies.

#### **1 Het beeld van de financiële situatie van de vo-sector is niet eenduidig:**

- Op macroniveau laat de sector een stijgende lijn zien. De financiële kengetallen van de sector zien er op dit moment op sectorniveau, mede als gevolg van de incidentele financiering, niet ongunstig uit.
- Het beeld op sectorniveau heeft echter maar beperkte zeggingskracht omdat de variatie in de praktijk heel groot is.
- Daarnaast zijn de financiële kengetallen van de individuele schoolbesturen deels vertekend door incidentele kosten of baten die het zicht op de structurele financiële situatie van die schoolbesturen beperken.

We zien op macroniveau geen duidelijke directe verbanden tussen enerzijds financiële situatie en anderzijds geografische ligging, denominatie, krimp, omvang van het schoolbestuur en onderwijsaanbod. Binnen elk cluster is de variatie in financiële situatie bovendien groot. Er zijn schoolbesturen die veel geld overhouden en scholen die serieuze financiële problemen hebben. Vaak kampt die laatste categorie met een ongelukkige samenloop van interne en externe problemen: gebrekkige sturing en planning en control, krimpende leerlingenaantallen, tegenvallende huisvestingslasten, enzovoort. Ieder schoolbestuur heeft zijn eigen verhaal en geschiedenis.

Op microniveau bijvoorbeeld is de daling van het leerlingenaantal voor een aantal schoolbesturen nu al wel een belangrijke oorzaak voor financiële problemen. Die daling kan worden veroorzaakt door bevolkingskrimp of door het verslechteren van de concurrentiepositie.

De Algemene Rekenkamer constateert in haar Trendrapport Open Data (Algemene Rekenkamer 2014b) dat in de onderwijssector de data nagenoeg open zijn. Toch zien wij nog mogelijkheden tot verdere verbetering. De koppeling tussen de beleidsdoelen en het geld dat daarvoor beschikbaar is, is moeilijk te leggen, mede doordat er sprake is van lumpsumfinanciering.

#### **Aanbeveling aan de staatssecretaris van OCW**

Omdat er toch inzicht gewenst is in de uitvoering op micro- en macroniveau adviseren wij de bewindspersonen van OCW om te investeren in een duurzame informatiehuishouding voor en over het voortgezet onderwijs, op basis van de principes van open data. Deze informatie moet een doorlopend inzicht bieden in de publieke middelen voor het voortgezet onderwijs, de prestaties van de schoolbesturen en het evenwicht daartussen. Met name data op microniveau (schoolbesturen en scholen) zouden nog wat meer open kunnen om een koppeling tussen bestanden beter mogelijk te maken.

#### **2 Er zijn drie factoren die de handelingsruimte van schoolbesturen beperken: (a) de bekostigingssystematiek, (b) de kosten van de factor personeel en (c) de cultuur binnen het voortgezet onderwijs.**

Zoals uit de geschiedenis van het bekostigingssysteem blijkt (zie bijlage 4) was de overgang naar een stelsel van lumpsumbekostiging vooral bedoeld om de vergroting van de autonomie van scholen te realiseren. Er ontstond ruimte voor de schoolbesturen om met middelen te schuiven.

De bekostiging van het VO middels de huidige lumpsumfinanciering kent onvermijdelijk een zekere ruwheid: de hoogte van de verschillende componenten waaruit de lumpsum is opgebouwd zal op microniveau - zeker gezien de grote variatie in de praktijk - zelden helemaal overeenkomen met het uitgavenpatroon van de schoolbesturen. Dat neemt niet weg dat het goed is om van tijd tot tijd op macroniveau het realiteitsgehalte van deze componenten periodiek tegen het licht te houden. Al bijna tien jaar zijn zowel de systematiek als de hoogte van de bekostiging onderwerp van debat (zie bijlage 4). Door verouderde parameters, bezuinigingen, beleidsintensiveringen en tussentijdse aanpassingen is een complex en ondoorzichtig systeem ontstaan dat onvoldoende aansluit op de werkelijke exploitatie van schoolbesturen. Oftewel, de batenbepalende factoren zijn niet dezelfde als de kostenbepalende factoren. Zo vereist de ene opleiding duurdere faciliteiten dan de andere opleiding. De bekostigingssystematiek leidt verder tot verschillen in bekostiging die niet op onderwijsinhoudelijke gronden zijn te verklaren. Door de systematiek wordt bijvoorbeeld een havo-leerling op de ene school hoger bekostigd dan op de andere school. We noemen dit 'perverse prikkels'.

In de voorstellen voor een nieuwe bekostigingssystematiek vervalt het onderscheid tussen de materiële en personele component. Maar ook bij het vervallen van het onderscheid tussen materiële en personele bekostiging blijft de vraag relevant of de hoogte van het integrale budget gebaseerd is op realistische parameters. Ongeacht de bestedingsvrijheid van de schoolbesturen is de staatssecretaris immers verantwoordelijk voor de structurele kostendekkendheid van de bekostiging op macroniveau. Wanneer op macroniveau sprake is van een structureel tekort (of overschot) bij een van de componenten in de lumpsum, vraagt dat om bestuurlijke aandacht.

Ten tweede is personeel de afgelopen jaren veel duurder geworden door een aantal kostenverhogende ontwikkelingen in de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, onverwachte kostenstijgingen van de werkgeverspremies, door toename van het gebruik van de BAPO-regeling en een aantal neveneffecten (schaalverkortingspromoties naar hogere schalen). Redelijk algemeen geldt: hoe duurder het personeel, hoe minder mensen in dienst, hoe groter de klassen.

Ten slotte merken we op dat lang niet alle schoolbesturen door de stijgende arbeidskosten in de problemen zijn gekomen, bijvoorbeeld doordat ze voldoende weerstandsvermogen hebben of doordat ze voldoende efficiencywinst hebben weten te boeken. Voor het boeken van efficiencywinst is een zakelijkheid gewenst die vaak niet past binnen een cultuur die vooral gebaseerd is op loyaliteit. Hierdoor worden belangrijke beslissingen vaak uitgesteld.

#### **Aanbeveling aan de staatssecretaris van OCW**

Net zoals in haar onderzoek uit 2013 over de bekostiging van primair onderwijs ('Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?') geeft de Algemene Rekenkamer in dit onderzoek een aanbeveling over de bekostigingssystematiek met het doel deze systematiek beter aan te laten sluiten op de praktijk: Vereenvoudig de bekostigingssystematiek, zorg voor kostendekkendheid, haal 'perverse prikkels' eruit, geef schoolbesturen zo vroeg mogelijk in het jaar zekerheid over hun budget en beperk incidentele financiering. Draag er zorg voor dat een nieuwe bekostigingssystematiek financiële planning en allocatie van middelen op het niveau van schoolbesturen bevordert. Daarbij zou niet een prikkel tot schaalvergroting zondermeer voor schoolbesturen moeten ontstaan, maar wel een bekostiging die onderwijsinhoudelijke argumenten voor de samenstelling van schoolbesturen en scholen honoreert.

### 3 Sommige regelgeving en sectorafspraken verhinderen pro-actieve oplossingen voor voorziene kostenstijgingen.

We zien dat het door sommige regelgeving moeilijk is om (op tijd) te reageren op bijvoorbeeld dalende leerlingenaantallen of om voorzieningen te treffen voor kosten waarvan het schoolbestuur met zekerheid weet dat ze komen. Denk bijvoorbeeld aan de eisen die de fusietoets stelt (pas bij grote problemen mag worden gefuseerd), de afschaffing van de mogelijkheid om voor de kosten van de BAPO een voorziening te treffen, beperkingen in het taakbeleid of de 50% regel voor onderwijs dat wordt gevolgd op een andere school.<sup>35</sup>

De combinatie van deze maatregelen beperkt de flexibiliteit van schoolbesturen om snel en adequaat te reageren op nieuwe uitdagingen. Scholen met grote reserves of met 'lucht' in de bedrijfsvoering zullen daar in eerste instantie minder last van hebben dan schoolbesturen die al een efficiëncyslag hebben gemaakt.

#### Aanbeveling aan de staatssecretaris van OCW

Overleg met het veld om na te gaan waar meer flexibiliteit in wet- en regelgeving kan worden ingebouwd waardoor scholen eerder en beter kunnen reageren op voorziene kosten. Bijvoorbeeld flexibilisering van de functiemix en het taakbeleid, en meer handelingsruimte voor schoolbesturen binnen de cao. Ook in haar onderzoek over de bekostiging van primair onderwijs gaf de Algemene Rekenkamer de bewindspersonen van OCW en de sociale partners in het onderwijs in overweging, te doen wat binnen hun mogelijkheden ligt om de onderwijs-cao flexibeler te maken.

### 4 In de sturing en beheersing op microniveau zien we grote verschillen tussen de schoolbesturen in het benutten van mogelijkheden.

Ondanks de hiervoor genoemde beperkingen, maken schoolbesturen ook niet altijd optimaal gebruik van de mogelijkheden die ze hebben.

Zo zien we grote verschillen tussen scholen in de verhouding tussen onderwijzend personeel en onderwijsondersteunend personeel. Ook zien we bijvoorbeeld grote verschillen in de mate waarin schoolbesturen hun weerstandsvermogen afstemmen op hun risicoprofiel, en in de manieren waarop zij omgaan met onzekerheden (zoals het feit dat er pas laat in het jaar zekerheid is over de toegekende budgetten). Tot slot zien we grote verschillen in de mate waarin managementinformatie aanwezig is en de mate waarin deze ook daadwerkelijk als sturingsinformatie wordt gebruikt.

Een deel van de financiële problemen bij een aantal schoolbesturen is overigens mede terug te voeren op eenmalige missers in het verleden (zoals huisvesting, een incident, een falende schoolbestuurder). Deze eenmalige missers werken vaak lang door in de financiële situatie.

Verzakelijking op financieel vlak is een belangrijk onderdeel van een verdere professionalisering van schoolbesturen en essentieel voor een financieel gezonde en toekomstbestendige sector. We hebben in een aantal gevallen geconstateerd dat er spanning tussen aan de ene kant de zakelijkheid die in tijden van crisis of krimp noodzakelijk is, en aan de andere kant bestaande routines en loyaliteiten van schoolbestuurders naar hun mensen. Deze 'schoolcultuur' is een risico. Harde maatregelen op het financiële vlak worden veelal uitgesteld tot het laatste moment, als het eigenlijk al te laat is.

Overigens kan diezelfde cultuur ook een kans zijn. Een aantal schoolbesturen in onze steekproef heeft door het grote draagvlak geen gedwongen ontslagen hoeven door te

35

Een leerling wordt pas aan een school toegerekend als minimaal 50% van het onderwijs aan de betreffende school wordt gevolgd. Dat kan belemmerend werken als bijvoorbeeld drie scholen of schoolbesturen in een regio besluiten te willen samenwerken om een aantal vakken gezamenlijk aan te bieden.

voeren, of andere pijnlijke maatregelen hoeven nemen, omdat ze er ‘met z’n allen in goed overleg uitkwamen’ en medewerkers bereid waren extra uren te maken.

Een ander risico dat we zien is dat de extra gelden uit onder meer het Herfstakkoord 2013 leiden tot een verminderd gevoel van urgentie bij de schoolbesturen en medewerkers om tot efficiencyverbetering in de bedrijfsvoering te komen. Het is de verantwoordelijkheid van schoolbesturen én van interne toezichthouders om het belang van een efficiënte bedrijfsvoering te blijven benadrukken.

**Aanbeveling voor de schoolbesturen en de sector:**

Om de sector toekomstbestendig te maken, blijft de noodzaak om in te zetten op in een verdere professionalisering van de bedrijfsvoering onverminderd groot. Benchmarking, leren van best practices en opleidingen zijn daarvoor noodzakelijk, evenals verzakelijking in de financiële sturing en beheersing.

Blijvende aandacht voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering en het financieel risicomanagement is noodzakelijk. Het maken van goede leerlingen- en lerarenprognoses, het opstellen van meerjarenramingen van inkomsten en uitgaven en inzicht in financiële kansen en bedreigingen zijn een basisvereiste voor goede financiële sturing. Nu worden ook in situaties waar de informatievoorziening goed is, nog niet altijd alle beschikbare sturingsmogelijkheden benut.

Intern is het niet voldoende om alleen het financieel management op orde te hebben, maar een gezonde en duurzame financiële positie vereist dat alle interne factoren - personeel, onderwijs, bedrijfsvoering en ‘houding en gedrag’ - in samenhang met elkaar continu verbeterd moeten worden.

Maar ook al zijn deze interne factoren met elkaar in evenwicht, dan nog is er geen garantie voor een financieel gunstige positie. Daarvoor spelen er, zoals in hoofdstuk 2 en 3 aan de orde is geweest, te veel externe (algemene en schoolspecifieke) factoren een rol waar een schoolbestuur maar beperkt op kan sturen en reageren.

**5 We constateren een aantal dilemma’s en spanningsvelden waardoor de sector maar beperkt in staat is om zich snel aan te passen aan veranderende omstandigheden.**

We constateren tenminste vier van zulke dilemma’s en spanningsvelden.

- a Het streven om werken in de vo-sector aantrekkelijker te maken door docenten meer financiële doorgroeimogelijkheden te bieden, is weliswaar begrijpelijk, maar leidt ook tot autonome kostenontwikkelingen die voor de financiële situatie van het schoolbestuur negatief kunnen uitpakken en waarvoor de sturingsmogelijkheden van het schoolbestuur beperkt zijn (zie conclusie 3).
- b Het beperken van de mogelijkheid voor reservevorming is begrijpelijk (vanuit het streven naar het voorkomen van onnodig oppotten), maar leidt ook tot minder schokbestendigheid en flexibiliteit in tijden van nood.
- c Een interne cultuur die gestoeld is op ‘inhoudelijke betrokkenheid’, loyaliteit en onderlinge solidariteit is een van de kurken waarop de sector drijft, maar brengt ook een geringe neiging tot veranderen en minder aandacht voor ‘geld’ en ‘efficiency’ met zich mee.
- d We constateren spanning tussen het korte- en langetermijnperspectief. De scholen in onze steekproef proberen uit alle macht uit te komen met hun financiële

middelen. Zij nemen daartoe maatregelen die op de korte termijn financieel goed uitpakken, maar die ook een voorschot op de toekomst nemen (aanspreken van reserves), ten koste gaan van innovatie op de lange termijn (schrappen in aanbod), en een toenemende werkdruk op medewerkers betekenen (aanpassing taakbeleid, grotere klassen).

#### **Aanbeveling aan de staatssecretaris van OCW**

Neem bij aanpassingen van de bekostigingssystematiek ook deze dilemma's en spanningsvelden mee en maak daarbij duidelijke keuzen.

### **4.3 Een blik op de toekomst**

Het onderwijsveld is in beweging en zal in de komende jaren blijven veranderen. Wij constateren tenminste vier ontwikkelingen die nu of in de toekomst van invloed zijn op de financiële positie van de schoolbesturen.

Ten eerste zullen demografische ontwikkelingen leiden tot een afname van het aantal vo leerlingen in Nederland. Dit zal naar verwachting leiden tot financiële problemen bij een aantal scholen en/of tot een nieuwe fusiegolf. Hierbij treden naar verwachting sterke regionale verschillen op.

In de tweede plaats is het personeelsbestand in de vo sector relatief vergrijsd. Dat betekent dat de komende jaren het natuurlijk verloop door pensionering zal toenemen. Voor sommige scholen betekent dit een verwacht (kwalitatief of kwantitatief) personeelstekort. Schoolbesturen hebben nu niet altijd de (financiële) mogelijkheden om goed te kunnen anticiperen op het verwachte tekort.

In de derde plaats stelt de maatschappij steeds nieuwe eisen aan het voortgezet onderwijs. Digitalisering, betere aansluiting met het vervolgonderwijs en het aanbieden van maatwerkonderwijs zijn hier voorbeelden van. De schoolbesturen die we voor ons onderzoek hebben gesproken geven aan dat de reguliere bekostiging min of meer de reguliere lasten dekt, maar niet altijd voldoende ruimte biedt voor innovatie of voor tegemoetkoming aan maatschappelijke eisen.

Daarnaast staat de sector aan de vooravond van de invoering van passend onderwijs, waarbij het reguliere en het speciale onderwijs intensiever zullen gaan samenwerken en meer zorgleerlingen een plek krijgen in het reguliere onderwijs.

Een toekomstbestendige sector sluit aan bij de bovengenoemde vier ontwikkelingen. Om de toekomstbestendigheid van de sector te vergroten helpt het niet om, na de laatste financiële injecties uit het Herfstakkoord, nog meer geld naar de sector te doen vloeien.

Het is wel nodig om niet-onderwijs-gerelateerde financiële prikkels uit het systeem te halen, net als het nodig is ervoor te zorgen dat de bekostigingssystematiek eenvoudiger wordt en beter aansluit bij de kostenstructuur van de sector.

Daarnaast zou de flexibiliteit, dat wil zeggen de handelingsruimte, van schoolbesturen moeten worden vergroot zodat zij beter kunnen inspelen op de veranderende omstandigheden (bijvoorbeeld 'krimp' of 'personeelstekort').



Gezien de huidige grote verschillen in sturing en beheersing tussen schoolbesturen is het daarnaast belangrijk om het gevoel van urgentie om tot verbeteringen in de bedrijfsvoering en verhoging van de productiviteit van het personeel te komen niet te laten wegebben.

Tot slot zijn er scholen die ondanks de vrijheid die de lumpsumfinanciering biedt en ondanks interne maatregelen op het gebied van de bedrijfsvoering, toch buiten hun schuld in de problemen zijn of zullen raken, bijvoorbeeld door een samenloop van ‘fouten uit het verleden’, krimp, vastgoedproblemen en beperkte sturingsmogelijkheden. Voor deze scholen is het goed als er een ‘last resort’ is.

De komende jaren zal het voortgezet onderwijs nadrukkelijk (moeten) inzetten op meer flexibiliteit in leerlijnen, professionalisering van personeel, en digitalisering van de leeromgeving. De toekomst van de bekostiging (hoogte en systeem) zou vooral hier ruimte voor moeten bieden. Met een strakke blik op de bedrijfsvoering en de risico's voor scholen is het de opgave van schoolbesturen en van interne toezichthouders om hier voldoende aandacht aan te geven. De staatssecretaris van OCW zou deze opgave moeten betrekken bij de vraag of de bekostiging in de toekomst toereikend is in het licht van deze ambities. Er is hier niet vanzelf sprake van evenwicht.

## 5 Reactie staatssecretaris van OCW en VO-raad, en nawoord Algemene Rekenkamer

Reactie staatssecretaris van OCW en VO-raad, en nawoord Algemene Rekenkamer

De staatssecretaris van OCW en de VO-raad hebben beiden een reactie gegeven op ons onderzoek. Hierna volgt een samenvatting van de beide reacties en ons nawoord daarbij. De integrale reacties zijn te raadplegen op onze website, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

### 5.1 Reactie staatssecretaris van OCW en VO-raad

#### Reactie staatssecretaris van OCW

De vraag waarom de ene school wel, en de andere niet uitkomt met de bekostiging is niet eenduidig te beantwoorden. Daarom heeft de staatssecretaris het financieel toezicht geïntensiveerd, zodat er naar een breed palet van indicatoren kan worden gekeken.

Soms staat regelgeving snelle en adequate oplossingen in de weg. De staatssecretaris geeft aan dit probleem aan te pakken via het project regeldruk, door te zoeken naar meer mogelijkheden voor flexibele vormen van samenwerking in krimpgebieden en door flexibilisering op het terrein van onderwijstijd. Daarnaast stelt de staatssecretaris dat flexibilisering niet alleen nodig is op het terrein van regelgeving, maar juist ook op het vlak van de sectorafspraken.

Onder andere de collectieve arbeidsvoorwaarden beperken de mogelijkheden van scholen om een eigen beleid te voeren voor de inzet van medewerkers. De staatssecretaris geeft aan dat dit primair een opdracht is voor de sociale partners. Hij constateert dat hier in de recent afgesloten cao al een eerste stap in is gezet en hoopt dat in de komende jaren hierin nog verdere voortgang wordt geboekt.

De staatssecretaris wijst er op dat transparantie aan de voorkant (de bekostiging) en aan de achterkant (de verantwoording) belangrijk is voor een financieel gezonde sector. De staatssecretaris streeft tegelijkertijd naar een vermindering van de administratieve lasten. Hierbij wijst de staatssecretaris ook op de spanning tussen de onvermijdelijke ruwheid van een eenvoudig bekostigingssysteem, en de mate waarin rekening wordt gehouden met de precieze situatie van scholen.

De staatssecretaris onderschrijft de aanbeveling over de snelheid waarmee scholen zekerheid krijgen over de middelen. De staatssecretaris schrijft er alles aan te zullen doen om scholen zo snel mogelijk te informeren over kabinetsbesluiten met financiële gevolgen. Daarnaast zal de staatssecretaris de mogelijkheden onderzoeken om het proces rondom de leerlingtelling te optimaliseren.

De staatssecretaris wil verder werken aan verbetering van de toegankelijkheid van informatie omdat een laagdrempelige informatievoorziening helpt bij het verstevigen van de horizontale verantwoording. Daarnaast kan er op die manier ook goed zicht worden gehouden op het evenwicht tussen de ambities en de bekostiging. De staatssecretaris zou graag samen met de Algemene Rekenkamer en de sector de mogelijkheden hiervoor uitwerken.

### Reactie VO-raad

De VO-raad is van mening dat de Algemene Rekenkamer de suggestie wekt dat zij uitspraken doet over de toereikendheid van de financiering. Hij wijst erop dat het positieve saldo van baten en lasten geen structureel saldo is.

De VO-raad geeft vervolgens aan dat er een ratio zit achter de vaste voet; daarbij wijst zij op 'bepaalde kosten gemaakt voor de exploitatie van een aparte locatie'.

De VO-raad vindt dat de Algemene Rekenkamer onvoldoende aandacht heeft voor het achterblijven van de materiële bekostiging. Hierbij wijst zij op 'andere huisvestings-eisen en ontwikkelingen als digitalisering'.

In het rapport stelt de Algemene Rekenkamer dat de gemiddelde personele last (gpl) hoger is dan de reële kosten. De VO-raad stelt voor om enkel te kijken naar de reële kosten van de docenten. Dan liggen de reële kosten boven de gpl.

De VO-raad vindt tot slot dat de sector fors heeft gesneden in de lagen van het management en de directie om financieel weer gezond te worden.

## 5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij danken de staatssecretaris voor de constructieve reactie op ons rapport.

De staatssecretaris wijst terecht op de verantwoordelijkheid van sociale partners op het terrein van de arbeidsvoorwaarden. Gebrekkige flexibiliteit is echter niet alleen het gevolg van sectorafspraken. De staatssecretaris heeft hier ook een eigen verantwoordelijkheid.

We gaan ervan uit dat de staatssecretaris in zijn gesprek met de Tweede Kamer ingaat op de manier waarop hij in de toekomst denkt om te gaan met de dilemma's en spanningsvelden die ervoor zorgen dat de sector slechts beperkt in staat is om zich snel aan te passen aan veranderende omstandigheden. Het op een juiste manier benaderen van de genoemde spanningen kan ons inziens nog veel winst opleveren voor de onderwijssector en daarmee uiteindelijk voor de onderwijskwaliteit.

Wij zijn ook de VO-raad erkentelijk voor haar reactie. De VO-raad begrijpt een aantal passages in het rapport zo, dat naar de opvatting van de Algemene Rekenkamer sprake zou zijn van een toereikende bekostiging. Dit rapport bevat evenwel geen finale uitspraak over de toereikendheid van de bekostiging van het voortgezet onderwijs. De Algemene Rekenkamer wijst er juist op dat de financiële kengetallen van de schoolbesturen deels vertekend worden door incidentele kosten en baten die het zicht op de structurele situatie beperken. Ten aanzien van de toereikendheid van de materiële bekostiging wijzen wij nogmaals op onze constatering in het rapport dat schoolbesturen structurele hogere materiële uitgaven kennen dan waarin de materiële bekostiging voorziet. Dit is een van de redenen om de staatssecretaris van OCW aan te bevelen om de bekostigingssystematiek beter te laten aansluiten bij de werkelijke kostenpatronen. De staatssecretaris geeft in zijn reactie aan dat hij waar mogelijk ook deze aanbeveling zal meenemen in de vereenvoudiging van de bekostiging.

## Bijlage 1 Onderzoeksaanpak en -methodiek

In de onderzoeksaanpak is onderscheid gemaakt naar een analyse op macroniveau (hoofdstuk 2) en een analyse op microniveau (hoofdstuk 3).

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft op verzoek van de Algemene Rekenkamer op macroniveau een trendanalyse uitgevoerd om zicht te krijgen op de ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven in het voortgezet onderwijs. Verder heeft het SCP een decompositie van de kostenontwikkelingen en een analyse op groepskenmerken uitgevoerd. De decompositie biedt inzicht in de factoren die in een bepaald jaar hebben gezorgd voor kostenstijgingen. De analyse op groepskenmerken biedt inzicht in de mate waarin specifieke kenmerken (bijvoorbeeld omvang, onderwijsaanbod of denominatie) van invloed zijn op de financiële positie van de schoolbesturen.

Het macrobeeld geven echter nog geen inzicht in de achtergronden van de grote verschillen in financiële situatie tussen afzonderlijke schoolbesturen. Daarom is ook een microanalyse op het niveau van schoolbesturen uitgevoerd. In de microanalyse gaan we dieper in op de factoren die de verschillen in de financiële situatie tussen de schoolbesturen verklaren: (a) effecten van de bekostigingssystematiek, (b) verschillen in sturing en beheersing en (c) verschillen in financiële uitgangspositie.

De microanalyse baseren we op een steekproef van dertig schoolbesturen. In dit onderzoek is niet gekozen voor een statistisch representatieve steekproef, maar voor een steekproef die illustratief is voor de diversiteit in de praktijk. Er is sprake van een gestratificeerde steekproef, dat wil zeggen dat in de steekproef schoolbesturen met verschillende kenmerken zijn opgenomen, zoals leerlingenaantal (kleine- en middelgrote schoolbesturen), denominatie en geografische ligging (Randstad en elders). De schoolbesturen in onze steekproef scoren gemiddeld slechter dan het landelijk gemiddelde. De spreiding van de indicatoren binnen onze steekproef geeft wel een goed beeld van de diversiteit in de sector.

## Bijlage 2 De bekostigingssystematiek

### Hoe werkt de bekostigingssystematiek?

Het voortgezet onderwijs wordt sinds 1996 met een lumpsum bekostigd: schoolbesturen ontvangen één budget voor personele en materiële kosten. In 2013 is dit € 6.551 miljoen<sup>36</sup> voor het gehele voortgezet onderwijs in Nederland.

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op de opzet van de bekostigingssystematiek, de uitgangspunten achter de systematiek, de opmerkelijke zaken die we in het casuonderzoek tegenkwamen en de ontwikkelingen naar een nieuwe systematiek.

De lumpsum wordt op het niveau van de individuele school (het BRIN-nummer) vastgesteld en bestaat uit een personeel en een materieel deel. Het grootste deel (85%) van het budget dat schoolbesturen voor hun scholen voor voortgezet onderwijs ontvangen, is bestemd voor personeelskosten. Ongeveer 15% is voor materiële kosten.

Onder personele lasten vallen brutosalarissen, werkgeverslasten, vervangingskosten en wachtgeldkosten van de drie personeelscategorieën directie, onderwijzend personeel (OP) en onderwijsondersteunend personeel (OOP). Onder de materiële lasten vallen uitgaven aan schoonmaak, onderhoud van schoolgebouwen (zowel binnen als buiten) en schoolterreinen, middelen (inventaris en leermiddelen inclusief schoolboeken), administratie, beheer en bestuur, energie en waterverbruik, loopbaanoriëntatie en -begeleiding en publiekrechtelijke heffingen.

Hoeveel een schoolbestuur uitgeeft aan management, OP en OOP en hoeveel aan materiële middelen, verschilt per school en schoolbestuur. Een schoolbestuur dat meer scholen onder zich heeft, bepaalt in principe zelf hoe het geld over de scholen wordt verdeeld en ingezet.

Naast de lumpsum (de 'hoofdbekostiging') is er ook aanvullende bekostiging, in 2013 € 361 miljoen.<sup>37</sup> Deze aanvullende bekostiging bestaat voor een deel uit geormerkte gelden. Voorbeelden van geormerkte subsidies zijn de Leerplusarrangement VO, Nieuwkomers, en de lerarenbeurs voor scholing en zij-instroom. Voorbeelden van niet-geormerkte subsidies zijn de maatschappelijke stage en het zorgbudget. Daarnaast zijn er middelen, zoals de Prestatiebox, die officieel niet geormerkt zijn en als onderdeel van de lumpsum worden beschouwd. Over deze middelen moeten scholen verantwoording afleggen over het behalen van de doelen, niet over hoe de middelen besteed zijn.

Ten slotte hebben de scholen ook andere baten, zoals lesgeelden, verhuur van ruimten en ouderbijdragen. In 2012 is dit € 448,9 miljoen.<sup>38</sup> Bij het vaststellen van de rijksbekostiging is het van belang tot welke 'schoolsoortgroep' (SSG) een school behoort. Scholen kunnen afhankelijk daarvan namelijk een andere bekostiging ontvangen voor dezelfde 'soort' leerling (bijvoorbeeld een havo-leerling), afhankelijk van het aanbod van onderwijstypen. Dit kan een van de oorzaken zijn van verschillen tussen financiële prestaties van scholen.

<sup>36</sup> Rijksbegroting 2013.

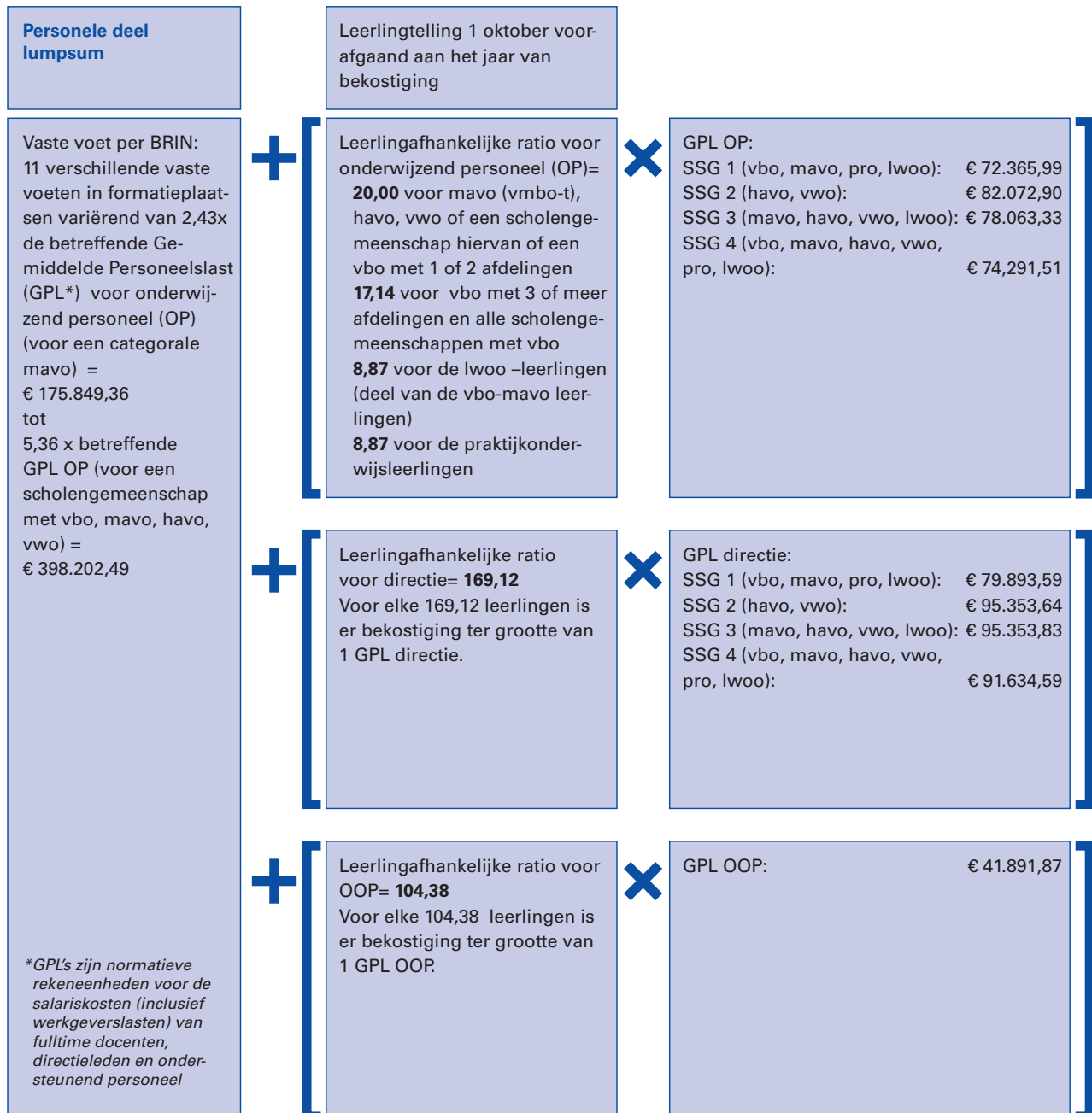
<sup>37</sup> Rijksbegroting 2013, aanvullende bekostiging plus prestatiebox.

<sup>38</sup> O.b.v. cijfers DUO, mogelijk is dit inclusief inkomsten van BVE en HBO opleidingen.

### Bekostiging personele deel

Het bedrag dat schoolbesturen in het voortgezet onderwijs krijgen voor de kosten van personeel bestaat uit een vaste component (vaste voet onderwijzend personeel) en een deel waarvan de hoogte afhankelijk is van het aantal leerlingen. Het lumpsumbedrag voor personeelskosten wordt berekend door het (veronderstelde) aantal leden van directie, OP en OOP te vermenigvuldigen met de gemiddelde personeelslast (GPL). De GPL is een normbedrag waarvan de hoogte jaarlijks wordt vastgesteld in de landelijke regeling 'Aanpassing en vaststelling van de bedragen landelijke gemiddelde personeelslast voortgezet onderwijs'.

In het voortgezet onderwijs is het aantal leerlingen op 1 oktober (teldatum) van het voorgaande jaar bepalend voor de bekostiging vanaf 1 januari het jaar daarop (bekostiging op kalenderjaarbasis). De berekening ziet er schematisch als volgt uit (bedragen van februari 2014):



### Bekostiging materiële deel

De materiële bekostiging is opgebouwd uit een bedrag per school (de vaste voet) en een bedrag per leerling. Het bedrag per school is voor alle scholen gelijk, het bedrag per leerling is afhankelijk van schoolsoort, afdeling en leerjaren. De bedragen voor de materiële bekostiging worden jaarlijks gepubliceerd in de landelijke regeling 'Loon- en prijsbijstelling en bekostiging exploitatiekosten voortgezet onderwijs'.

De berekening ziet er schematisch als volgt uit (bedragen in februari 2014):

<b>Materiële deel lumpsum</b>																						
Vaste voet per BRIN: € 18.323,96 + € 16.728,32	+	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>Per leerling in de brugklassen leerjaren 1 en 2:</td> <td style="text-align: right;">€ 777,44</td> </tr> <tr> <td>Per leerling mavo, havo, vwo leerjaren 3 – 6:</td> <td style="text-align: right;">€ 643,31</td> </tr> <tr> <td>Per leerling vbo, mavo gemengde leerweg Leerjaren 3-4:</td> <td style="text-align: right;">€ 962,58</td> </tr> <tr> <td>Per leerling vbo landbouw leerjaren 3-4:</td> <td style="text-align: right;">€ 1.153,05</td> </tr> <tr> <td>Per leerling vbo (techniek, handel, verzorging , sport) leerjaren 3-4:</td> <td style="text-align: right;">€ 1.792,75</td> </tr> <tr> <td>Per leerling vbo (grafimedia jaren 3-4, nautisch jaren 1-4):</td> <td style="text-align: right;">€ 2.383,85</td> </tr> <tr> <td>Per LWOO leerling opslag leerjaren 1-2:</td> <td style="text-align: right;">€ 108,68</td> </tr> <tr> <td>Per LWOO leerling opslag leerjaren 3-4:</td> <td style="text-align: right;">€ 295,32</td> </tr> <tr> <td>Per Praktijkleerling:</td> <td style="text-align: right;">1.278,95</td> </tr> <tr> <td>Per leerling voor leermiddelen (schoolboeken):</td> <td style="text-align: right;">€ 298,56</td> </tr> </tbody> </table>	Per leerling in de brugklassen leerjaren 1 en 2:	€ 777,44	Per leerling mavo, havo, vwo leerjaren 3 – 6:	€ 643,31	Per leerling vbo, mavo gemengde leerweg Leerjaren 3-4:	€ 962,58	Per leerling vbo landbouw leerjaren 3-4:	€ 1.153,05	Per leerling vbo (techniek, handel, verzorging , sport) leerjaren 3-4:	€ 1.792,75	Per leerling vbo (grafimedia jaren 3-4, nautisch jaren 1-4):	€ 2.383,85	Per LWOO leerling opslag leerjaren 1-2:	€ 108,68	Per LWOO leerling opslag leerjaren 3-4:	€ 295,32	Per Praktijkleerling:	1.278,95	Per leerling voor leermiddelen (schoolboeken):	€ 298,56
Per leerling in de brugklassen leerjaren 1 en 2:	€ 777,44																					
Per leerling mavo, havo, vwo leerjaren 3 – 6:	€ 643,31																					
Per leerling vbo, mavo gemengde leerweg Leerjaren 3-4:	€ 962,58																					
Per leerling vbo landbouw leerjaren 3-4:	€ 1.153,05																					
Per leerling vbo (techniek, handel, verzorging , sport) leerjaren 3-4:	€ 1.792,75																					
Per leerling vbo (grafimedia jaren 3-4, nautisch jaren 1-4):	€ 2.383,85																					
Per LWOO leerling opslag leerjaren 1-2:	€ 108,68																					
Per LWOO leerling opslag leerjaren 3-4:	€ 295,32																					
Per Praktijkleerling:	1.278,95																					
Per leerling voor leermiddelen (schoolboeken):	€ 298,56																					

### Bekostiging van zorg en begeleiding

De bekostiging van de zorg en begeleiding in het voortgezet onderwijs is in 2002 ingrijpend gewijzigd door een herschikking van voorzieningen vanuit het voortgezet speciaal onderwijs en een wijziging van de indeling in het voorbereidend beroeps-onderwijs. Daarbij werd het individueel voorbereidend beroepsonderwijs en het svo/lom omgezet in het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en het svo/mlk in het praktijkonderwijs (PRO). De bekostiging van leerling met een indicatie voor lwoo of PRO heeft een formatieve component en een component voor de materiële exploitatie. Beide componenten zijn verwerkt in de lumpsum. Naast lwoo en PRO is er ook de leerlinggebonden financiering (LGF), bekend als het rugzakje.

In oktober 2012 heeft de Eerste Kamer de Wet passend onderwijs aangenomen. Om kinderen een passende onderwijsplek te bieden, gaan scholen samenwerken in 74 regionale samenwerkingsverbanden. In het regeerakkoord voor het kabinet-Rutte/Asscher is opgenomen dat lwoo/PRO onderdeel gaat uitmaken van de systematiek van de samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs.

### Bekostiging van onderwijshuisvesting

Op 1 januari 1997 zijn de taken en bevoegdheden op het gebied van onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs overgedragen van het Rijk aan de gemeenten. De gemeente betaalt voor nieuwbouw en uitbreiding van schoolgebouwen. De gemeente ontvangt via het gemeentefonds bekostiging voor de huisvesting van een school voor voortgezet onderwijs.

Sinds 1997 is het ook mogelijk om (een deel van) de taken en bevoegdheden van de gemeente vrijwillig verder te decentraliseren en bij schoolbesturen neer te leggen. Dit is geen recht voor schoolbesturen; de wet biedt geen aanknopingspunten om de gemeente daartoe te dwingen. Er zijn veel varianten van doordecentraliseren denkbaar en mogelijk. Uit onderzoek (Oberon, 2011) blijkt dat in 13 procent van de gemeenten met voortgezet onderwijs de onderwijshuisvesting is doorgedecentraliseerd. In februari 2014 heeft de Algemene Rekenkamer een brief naar de Tweede Kamer gestuurd met daarin uitgebreide uitleg over vormen van doordecentralisatie (Brief Algemene Rekenkamer aan Tweede Kamer, 14 februari 2014, Beantwoording vraag Tweede Kamer bij brief 'Aandachtspunten overheveling buitenonderhoud en aanpassing van schoolgebouwen').

Omdat gemeenten minder geld uitgaven aan onderwijshuisvesting dan waarin in hun fictieve budget<sup>39</sup> was voorzien, heeft het kabinet-Rutte/Asscher in het Regeerakkoord opgenomen dat vanaf 2015 € 256 miljoen uit het Gemeentefonds wordt overgeheveld naar de lumpsum voor primair en voortgezet onderwijs. Het is niet de bedoeling dat deze middelen worden besteed aan huisvesting. De minister heeft in de uitwerking van het nationale onderwijsakkoord en de begrotingsafspraken aangegeven dat deze middelen bedoeld zijn om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren (Tweede Kamer 33750 VIII, nr. 95).

In een brief aan de Tweede Kamer in december 2013 heeft de Algemene Rekenkamer bericht over enkele eerste bevindingen in het onderzoek naar de kwaliteit van onderwijshuisvesting (Brief Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer, Aandachtspunten overheveling buitenonderhoud en aanpassing schoolgebouwen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 293, nr. 191). Hierin beveelt de Algemene Rekenkamer onder andere aan dat de staatsecretaris, gezien zijn systeemverantwoordelijkheid, inzicht heeft in de financiële risico's die de verschillende partijen lopen met onderwijsvastgoed.

39

De middelen voor onderwijshuisvesting komen uit het Gemeentefonds, maar zijn niet specifiek voor onderwijshuisvesting geoormarkt, vandaar de term 'fictief'.



## Bijlage 3 Verklarende woordenlijst

### **BAPO**

De regeling Bevordering Arbeidsparticipatie Ouderen (BAPO) is een vorm van arbeidsurenvermindering (afbouw van arbeidsduur) voor personeel van 52 jaar en ouder in het voortgezet onderwijs met het doel de werkdruk op oudere leeftijd wat te beperken.

### **BRIN-nummer**

De Basis Registratie Instellingen (BRIN) is een register dat door het Nederlandse Ministerie van OCW wordt uitgegeven en alle scholen en aanverwante instellingen bevat. Elke onderwijsinstelling wordt hierin geregistreerd aan de hand van het BRIN-nummer.

### **Deskundigheidsbevordering**

Op de hoogte blijven van de ontwikkelingen op het eigen vakgebied om je werk goed te blijven doen. Een docent kan op velerlei manieren invulling geven aan deskundigheidsbevordering.

### **Doorcentralisatie**

Het overdragen van de verantwoordelijkheid en het budget voor onderwijshuisvesting van gemeenten vanuit het gemeentefonds aan scholen zelf.

### **Entreerecht**

In de coa-vo is opgenomen dat ‘vanaf 1 augustus 2014 elke docent met een eerste-graads bevoegdheid, die structureel 50% of meer van zijn lessen geeft in een of meer van de jaren 4 en 5 havo en/of 4,5 en 6 vwo recht heeft op een LD functie (zie bij functiewaardering).’

### **Functiemix**

De functiemix is een afspraak van de minister van OCW, de VO-raad en de vakbonden over de toename van het aantal leraren in hogere functieschalen om op deze wijze het lerarenberoep aantrekkelijker te maken. Volgens de regeling functiemix moeten scholen vóór 2014 naar verhouding meer docenten in schaal LC en LD (zie bij functiewaardering) in dienst hebben dan in 2008. Voor de ontwikkeling van de functiemix voor docentfuncties (de verdeling van docentfuncties over LB, LC en LD, zie bij functiewaardering) gelden per schoolsoort en per regiogebied landelijke streefpercentages die vertaald zijn naar streefpercentages op BRIN-nummer.

### **Functiewaardering**

In het voortgezet onderwijs zijn er voor leraren drie loonschalen: LB, LC en LD. De tweede letter duidt het niveau van de functie aan.

### **Fusietoets**

De Wet fusietoets in het onderwijs geldt voor alle fusies in het basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, en hoger onderwijs. Het is een voorafgaande ministeriële toestemming bij voorgenomen institutionele en bestuurlijke fusies (Bron: DUO).

**GPL**

Gemiddelde personele last per fte.

**Kapitalisatiefactor**

Totale kapitaal -/- (Gebouwen en Terreinen) / Totale baten + Rentebaten:

De kapitalisatiefactor meet het verband tussen het kapitaal dat een bestuur gebruikt voor haar activiteiten en de inkomsten van dat bestuur. Het kapitaal dat vastligt in gebouwen en terreinen wordt hierbij buiten beschouwing gelaten.

**Liquiditeit (current ratio)**

Vlottende activa / Kortlopende schulden.

De liquiditeitsratio geeft aan in welke mate de instelling aan haar verplichtingen op korte termijn kan voldoen. Een liquiditeit groter dan 1 wordt doorgaans als voldoende gekwalificeerd, omdat tegenover de binnenkort vervallende schulden van de instelling ten minste evenveel vlottende activa staan.

**Passend onderwijs**

De Wet passend onderwijs brengt een aantal veranderingen voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs met zich mee. Met de invoering van de Wet passend onderwijs krijgen deze scholen een zorgplicht. Dit betekent dat zij ervoor moeten zorgen dat iedere leerling die op hun school staat ingeschreven of zich bij hun school aanmeldt een passende onderwijsplek krijgt. Dat kan zijn in het reguliere onderwijs, of in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Om dit te realiseren, gaan scholen samenwerken in regionale samenwerkingsverbanden. Hierin werken regulier en speciaal onderwijs samen (DUO).

**Schoolsoortgroep**

Schoolsoortgroep is een indeling die door DUO wordt gebruikt bij de vaststelling van de hoogte van de rijksbijdrage. In dit kader worden vier schoolsoortgroepen onderscheiden, waarbij de hoogte van de bekostigingscomponent GPL voor directie en leraren per groep verschilt:

Schoolsoortgroep 1 (SSG 1) = scholen voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs, scholen voor voorbereidend beroepsonderwijs, scholen voor praktijkonderwijs en scholengemeenschappen bestaande uit ten minste twee van deze schoolsoorten, inclusief het leerwegondersteunend onderwijs.

Schoolsoortgroep 2 (SSG 2) = scholen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, hoger algemeen voortgezet onderwijs en scholengemeenschappen bestaande uit een combinatie van deze scholen.

Schoolsoortgroep 3 (SSG 3) = scholengemeenschappen bestaande uit scholen voor hoger algemeen voortgezet onderwijs en scholen voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs, al dan niet in combinatie met scholen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, inclusief het leerwegondersteunend onderwijs.

Schoolsoortgroep 4 (SSG 4) = scholengemeenschappen bestaande uit scholen voor hoger algemeen voortgezet onderwijs, scholen voor middelbaar algemeen voortgezet

onderwijs en scholen voor voorbereidend beroepsonderwijs, al dan niet in combinatie met scholen voor praktijkonderwijs of scholen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, inclusief het leerwegondersteunend onderwijs. (bron: DUO)

### **Solvabiliteit**

Eigen vermogen plus Voorzieningen / Totaal passiva. (Solvabiliteit 2).

Dit kengetal wordt berekend, omdat een instelling haar vermogenspositie en exploitatiesaldo kan beïnvloeden door de voorzieningenpositie aan te passen.

Doorgaans is er namelijk sprake van een bandbreedte ten aanzien van de voorzieningen. Voorzieningen kunnen op verschillende manieren worden onderbouwd.

### **Taakbeleid**

Het taakbeleid is gericht op een evenwichtige spreiding van de aan de werknemer op te dragen werkzaamheden en werkdruk over het schooljaar. Volgens de cao-VO wordt in het taakbeleid aandacht besteed aan onder andere de honorering van het voor- en nawerk (opslagfactor plus omschrijving inhoud), het maximum aantal lessen per week, de deskundigheidsbevordering en de omschrijving en normering, in tijd, van overige taken. De werkgever stelt het taakbeleid in overleg met P(G)MR vast waarbij in de cao-VO is aangenomen is dat een maximale lestaak van een leraar van 750 klokuren op jaarbasis de status-quo op een grote meerderheid van de instellingen aangeeft. Voor afwijking van deze maximale lestaak of wijziging van het taakbeleid is een meerderheid van twee derde van het personeelsbestand vereist. Zonder deze meerderheid is wijziging van het geldend taakbeleid niet mogelijk.

### **Trekkingsrecht**

De leraar met een fulltime baan heeft het recht naar eigen inzicht zijn werkdruk te verlagen door invulling te geven aan een trekkingsrecht op 24 klokuren op jaarbasis. De 24 klokuren kunnen ingezet worden voor vermindering van de lestaak (inclusief opslagfactor voor- en nawerk) of niet-lestaken. De leraar kan er ook voor kiezen zijn trekkingsrecht op 24 klokuren op jaarbasis om te zetten in een financiële vergoeding.

### **Weerstandsvermogen (-/- MVA)**

Eigen vermogen -/- Materiële vaste activa / Rijksbijdrage:

Bij deze berekening wordt het eigen vermogen van het bestuur afgezet tegen de hoogte van de rijksbijdrage van dat bestuur. Daarbij wordt het eigen vermogen dat vastligt in materiële vaste activa, buiten beschouwing gelaten.

## Bijlage 4 Geschiedenis van het bekostigings-systeem

### Lumpsum: normeren in plaats van declareren

1 januari 1993 werd het normatieve bekostigingsstelsel voor materiële en exploitatiekosten ingevoerd (BSM: bekostigingsstelsel materieel), dit was in feite een materiële lumpsum (Tweede Kamer 1994-1995, 23948, nr.6). Het BSM verving het lumpsumstelsel voor algemeen voortgezet onderwijs en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs en het declaratiestelsel voor het voorbereidend beroepsonderwijs. In 1996 werden de materiële en personele kosten samengevoegd tot de huidige lumpsum-bekostiging. Basis voor deze veranderingen zijn de Gezamenlijke richtinggevende uitspraken, op 6 juli 1993 vastgesteld in het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing (Tweede Kamer 1994-1995, 23 948, nr. 5). Klopogge (2008) constateerde in een historische terugblik op de decentralisatiebewegingen in het onderwijs:

*“Terugkijkend naar het Schevenings akkoord is duidelijk herkenbaar dat de uitgangspunten van het akkoord stuk voor stuk zijn gehanteerd als leidraad voor het hervormen van de bestuurlijke verhoudingen en posities van tussen rijk, besturen, gemeenten en scholen. Het gaat daarbij in eerste instantie om autonomievergroting op materieel en financieel terrein, arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid, de positie van de deelnemer moest worden gewaarborgd en ook kwaliteitszorg is een belangrijke conditie voor autonomievergroting.”*

De samenvoeging van de personele en materiële bekostiging in de zin van bestedingsvrijheid was overigens geen volstrekt nieuwe verschijnsel. Ook met de oude situatie onder het FBS (formatiebudgetsysteem) - en zelfs in beperkte mate daarvoor - kenden scholen de vrijheid om, door middel van ‘verzilvering’ middelen uit de personele bekostiging aan te wenden voor materiële doeleinden. In principe gold daarvoor een maximum van 15% van het beschikbare formatiebudget. Een schoolbestuur kon ook toen al een hoger percentage verzilveren, indien hierover overeenstemming met de personeelsorganisaties was bereikt. Ook andersom was al een verschuiving mogelijk van materieel naar personeel door gebruikmaking van exploitatie-overschotten. Voor de wisselwerking tussen personele en materiële uitgaven is de belangrijkste wijziging die invoering van de lumpsumbekostiging met zich meebrengt dat de maximering van de verzilvering en de beperking tot exploitatie-overschotten vervallen (Tweede Kamer 1994-1995, 23 948, nr. 6).

### Autonomiebevordering en deregulering

Staatssecretaris van OCW Netelenbos en de Minister van LNV Van Aartsen stelden dat de overgang naar het stelsel van lumpsumbekostiging een logische stap was op weg naar vergroting van de autonomie van scholen. Zij wezen op onderzoek (Hofman en De Jong, Groningen 1993 en de Inspectierapportage over invoering van het FBS), waaruit naar voren kwam dat schoolleiders zich niet altijd voldoende bewust zijn van de mogelijke beleidsruimte. Om die reden zou in het voorlichtingstraject lump sum aandacht worden besteed aan het vaststellen van de beleidsruimte per individuele school. Ook wijzen zij op de nauwe samenhang tussen decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden (en de daarmee samenhangende reductie van centrale voorschriften) met het principe van de lumpsumbekostiging (Tweede Kamer 1994-1995, 23 948, nr. 6).

Hierbij kan worden aangetekend dat de bekostiging werd gedecentraliseerd naar schoolbestuur-niveau terwijl de arbeidsvoorwaarden (deels) werden ‘gedecentraliseerd’ naar sectorniveau.

De minister van OCW Ritzen en de minister van LNV van Aartsen noemden naast autonomiebevordering ook deregulering als reden voor invoering van de lumpsum. Bovendien zou de overheid meer kunnen sturen op doelmatigheid en de uitkomsten van het beleid (Tweede Kamer 1994-1995, 23 778, nr. 8). Minister van OCW van der Hoeven stelt ook dat de lumpsum de autonomie van scholen garandeert. In die autonomie moeten de scholen worden ondersteund via voorlichting, deskundigheidsbevordering, enz. Het bekostigingsstelsel voldoet volgens haar aan de volgende voorwaarden: (a) het is niet gecompliceerd, (b) het kent een beperkt aantal indices voor de indexeringsmethodiek, (c) het kent geen bestedingsvoorschriften en geen schot tussen personele en materiële bekostiging, (d) er is een zichtbaar onderscheid tussen beide elementen (personeel en materieel) bij de normatieve toekenning, hierdoor worden scholen in staat gesteld om te sturen en kunnen effecten van onderwijsvernieuwingen worden aangegeven (Tweede Kamer 1997-1998, 25 878, nr. 3).

Enkele jaren later stelt minister van der Hoeven echter dat de bekostiging wordt bepaald door een groot aantal parameters die hun grondslag vinden in bekostigingsformules die teruggaan tot de jaren ‘70. De relatie daarmee is echter niet meer goed te leggen door latere bezuinigingen en intensiveringen. De inhoudelijke ontwikkelingen van het onderwijs zijn ook niet meer duidelijk te relateren aan het bekostigingsstelsel. “Dat betekent dat we nog steeds te maken hebben met een relatief ondoorzichtig systeem van bekostigen met vele parameters” (vergaderjaar 2003-2004, 29 473, nr. 3).

#### **Verantwoording op schoolniveau in plaats van macroniveau**

Ministers Ritzen en van Aartsen stellen dat ook na invoering van de lumpsum de instellingen behoefte zullen hebben om te weten hoe het budget is opgebouwd. Zij geven de omvang van personeelsvergoeding, rendementstoelage, extra financiering voor zwakke leerlingen als voorbeelden van de te onderscheiden onderdelen van de lumpsumvergoeding. Zonder dat er bestedingsvoorschriften zijn kan er inzicht gegeven worden in de opbouw van de lumpsumvergoeding die tevens waarde kan hebben voor de beoordeling en verantwoording van het beleid dat de instelling voert (Tweede Kamer 1994-1995, 23 778, nr.8).

Tegenover de verantwoording van het beleid dat de instelling voert staat volgens minister Ritzen een beperkte verantwoording op macroniveau. “Aangezien de onderzoeksinstellingen op lumpsumbasis worden bekostigd - dus zonder directe relatie tussen bekostigingsniveau en te besteden input of te realiseren output - is een analyse tussen begrote en gerealiseerde bekostigingsvariabelen niet mogelijk.” (Tweede Kamer 1997-1998, 26025, nr. 10). Dit wordt later onderschreven door minister van OCW Hermans: “De scholen zijn vrij in de besteding van de middelen. Voor de begroting betekent dit dat de band tussen geld en prestaties voor vrijwel 100% van de middelen niet een op een te leggen is. Dit geldt ook voor de intensiveringen. Soms kan analyse van de door de scholen ingediende jaarverslagen antwoord geven op de vraag wat er met de extra middelen is gebeurd doch veelal is hiertoe apart onderzoek noodzakelijk.” (Tweede Kamer 2001-2002, 28 000-VIII, nr.2)

De Algemene Rekenkamer stelde eerder al vast dat de bekostiging op basis van normeringen met zich mee bracht dat de relatie tussen de werkelijke schoolpraktijk en de ontvangen bekostiging in de loop der jaren moeilijker werd te leggen (Tweede Kamer 2007-2008, 31007, nr. 12 AR: Financiering onderwijsvernieuwing voortgezet onderwijs 1990-2007, Parlementair onderzoek Onderwijsvernieuwing).

## Literatuur

### Publicaties

Algemene Rekenkamer (2013). Tussenrapportage verzoekonderzoek bekostiging voortgezet onderwijs. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 289, nr. 176.

Algemene Rekenkamer (2013). Kunnen basisscholen passend onderwijs aan? Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 497, nr. 106.

Algemene Rekenkamer (2014a). Bestuur op afstand. Vier factsheets over de organisatie van publieke dienstverlening door instellingen op afstand van het Rijk. Den Haag, 20 maart 2014.

Algemene Rekenkamer (2014b), Trendrapport Open Data, Den Haag, 27 maart 2014  
Capgemini Consulting (2013). Zonder titel, onderzoek naar groeps grootte in het VO.

DUO (2012). Financiële gegevens voortgezet onderwijs. Jaarrekeningen 2007 tot en met 2011. November 2012.

Inspectie van het onderwijs (2013). De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2011/2012. ISBN 978-90-8503-310-3.

Inspectie van het onderwijs (2014). De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2012/2013. Bladzijde 52, April 2014, Utrecht.

IOO (2011). Evaluatie materiële bekostiging Voortgezet Onderwijs. Periode 2006-2010. Zoetermeer 20 december 2011.

Klopprogge, J. (2008). Decentralisatie in het onderwijsbeleid. Een historische analyse en een vooruitblik. Oberon, Utrecht.

Oberon (2011), Onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs, Utrecht.

Regioplan Beleidsonderzoek en Ernst & Young (2012). Financiële deskundigheid po en vo. Amsterdam oktober 2012.

SCP (2014). Leergeld. Veranderingen in de financiële positie van besturen in het voortgezet onderwijs.

Stamos (2013), Factsheet Ziekteverzuim primair onderwijs en voortgezet onderwijs.

VO-raad (2010). Rapport Adviescommissie Financiële sturing VO-instellingen. 16 april 2010.

VO-raad (2012). Vereenvoudiging van de bekostiging. Brief aan de stss van OCW drs. S. Dekker, Utrecht 21 december 2012.

VO-raad (2013a). Rapport project bedrijfsvoering VO. Een handreiking voor het optimaliseren van de bedrijfsvoering in het voortgezet onderwijs. Utrecht 2013.

VO-raad (2013b). *Brief Versterking bestuurskracht*. Utrecht 14 mei 2013.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2014). *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties*. Den Haag.

### **Wet- en regelgeving**

*Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2012*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 000 VIII, nr. 157.

*Vaststelling begroting Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2013*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 400 VIII 1 Voorstel van wet.

*Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2014*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 VIII, nr. 95.

*Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met onder meer vereenvoudiging van de bekostigingsbepalingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 473, nr. 3.







#### **Onderzoeksteam**

Dhr. prof. dr. C.J. van Montfort (projectleider)

Mw. mr. drs. M. Arets (Deloitte)

Dhr. drs. S. van As

Dhr. C.J.M. van Dijk MSc (EY)

Mw. J.E.K. Knubben MSc (KPMG)

Dhr. drs. M.H.J.M. van Maasacker

Dhr. M. Sax BSc, BA (stagiair)

#### **Voorlichting**

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

#### **Omslag**

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Foto: Inge van Mill/Hollandse Hoogte

#### **Infographics**

Joris Fiselier Infographics

Den Haag, juni 2014