



I00

onderdeel van Panteia

Materiële instandhoudingsbudget Primair Onderwijs

Reguliere actualisatie 2005-2010

EINDRAPPORT

E0126

Zoetermeer, 8 maart 2011

Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO bv)
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG Zoetermeer
tel: 079 322 22 24
fax: 079 322 22 14
e-mail: info@ioo.nl
www.IOO.nl

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO bv). Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van IOO bv. IOO bv aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
1 Aanpak en werkwijze	8
1.1 Inleiding	8
1.2 Vraagstelling en afbakening	8
1.3 Uitgangspunten bekostigingstelsel	9
1.4 Gevolgde werkwijze	10
1.5 Leeswijzer	12
2 Ontwikkeling baten/lasten per PvE	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Onderhoud van gebouwen	13
2.3 Elektra	19
2.4 Gas	23
2.5 Middelen (onderhoud, vervanging en vernieuwing onderwijsleerpakket)	28
2.6 ABB (beheer en bestuur)	35
2.7 Samenvattend overzicht	40
3 Overige overheidsbijdragen	42
3.1 Inleiding	42
3.2 Doelstellingen en recente ontwikkelingen primair onderwijs	42
3.3 Decompositie 'overige baten'	43
4 Conclusies	46
4.1 Inleiding	46
4.2 Conclusies per PvE	46

Managementsamenvatting

Sinds de invoering van de lumpsum bekostigingssystematiek zijn schoolbesturen en instellingen voor primair onderwijs vrij in de allocatie van de toegewezen middelen. Scholen voor primair onderwijs ontvangen, naast de vergoeding voor personele kosten, van rijkswege een vergoeding voor de materiële voorzieningen (MI). De MI-vergoeding is onderbouwd met de programma's van eisen (PvE). Hierin staat aangegeven op welke uitgaven van een gemiddelde school de vergoedingen zijn gebaseerd. Er liggen prijzen aan ten grondslag die jaarlijks worden aangepast om prijswijzigingen op te vangen. De programma's van eisen worden voor vijf jaar vastgesteld waarna evaluatie plaatsvindt.

Deze evaluatie betreft de periode 2005-2010 en richt zich op de toereikendheid van de bekostiging van het reguliere basisonderwijs (bao).¹ De volgende PvE's zijn in het onderzoek betrokken:

- Middelen, sub g) onderhoud, vervanging en vernieuwing onderwijsleerpakket;
- Onderhoud, sub a) gebouwenonderhoud;
- Energie, sub a) gas en elektriciteitsverbruik;
- Administratie, beheer en bestuur, sub c) beheer en bestuur.

De evaluatie richt zich op de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

- Wat is de stand van zaken van de prijs/volume verhoudingen van de genoemde PvE subthema's voor het bao?
- In hoeverre moeten de bevindingen uit 2005 geactualiseerd worden als gevolg van de (prijs)ontwikkelingen in de afgelopen vijf jaar?
- Hoe hebben besturen/scholen het 'beheer en bestuur' ingericht en vooral de financiële deskundigheid, in relatie tot de bekostiging?

De analyse richt zich op de vaststelling van de bekostiging van scholen, schooluitgaven, en de allocatie van middelen vanuit een macro- als microperspectief. Hiervoor zijn jaarrekeningen voor 80% van alle PO besturen gedurende de periode 2006-2009 geschikt bevonden.² Om de ontwikkeling van baten en lasten te duiden zijn vervolgens voor elk van de te actualiseren PvE's prijs- en volumeontwikkelingen geïnventariseerd. Bij de interpretatie van de bevindingen is rekening gehouden met specifieke omstandigheden waarin instellingen (kunnen) verkeren.

¹ Besturen van (v)so scholen zijn niet meegenomen in het onderzoek. Datzelfde geldt voor schoolbesturen met een substantieel aandeel scholen/ leerlingen speciaal basisonderwijs (sbao).

² Het betreft 944 schoolbesturen (bao), die ruim 6.100 scholen (brinnummers) vertegenwoordigen.

Gebouwonderhoud

In de periode 2006-2009 hebben de gezamenlijke schoolbesturen meer uitgaven gerealiseerd op deze functie dan er door de gezamenlijke schoolbesturen aan bekostiging werd ontvangen. Daarbij bleef de procentuele toename van de bekostiging achter op de gemiddelde prijsstijging. Vooral grotere schoolbesturen hebben te maken met grotere tekorten. Dit hangt samen met een hogere onderhoudslast per vierkante meter vloeroppervlak. Dat zou weer een gevolg kunnen zijn van de constatering dat grotere besturen eerder geneigd zijn om onderhoudswerkzaamheden uit te besteden. Daarnaast realiseren schoolbesturen met scholen in verstedelijkte gebieden een hogere onderhoudslast, als gevolg van een hoger prijsniveau.

Het investeringsgedrag van schoolbesturen vindt schoksgewijs plaats. Daardoor zijn de uitgaven tijdelijk veel hoger of juist veel lager dan de inkomsten. Het investeringsvolume in gebouwen neemt weliswaar jaarlijks toe, maar heeft niet geresulteerd in een toename van het onderhoudsvolume. Een reden is dat nieuwe gebouwen, vooral gedurende de eerste fase van de levenscyclus, minder onderhoud vergen. Aangezien de afschrijvingstermijn van de bouwinvesteringen gemiddeld vijftien jaar bedraagt en de uitgaven voor vier jaren zijn gezien, kan nog niet worden bepaald of het hogere uitgavenpatroon van de afgelopen vier jaar duidt op een structurele tekortkoming dan wel op een beleidskeuze in combinatie met hoge reserves.

Gas en elektra

Op beide functies hebben schoolbesturen hogere lasten dan er baten vanuit de MI worden ontvangen. De oorzaken hiervoor liggen zowel in een sterke stijging van de gas- en elektraprijzen in de periode van onderzoek, als een sterke toename van het verbruikte volume gas. Een duidelijke oorzaak voor het toegenomen volume gasverbruik is in het kader van het onderzoek niet achterhaald, maar vindt een bevestiging in andere onderzoeken. Als mogelijke oorzaak kan in dit verband worden gedacht aan de extra lasten die verband houden met verlengde openingstijden van schoolgebouwen, bijvoorbeeld als gevolg van buitenschoolse opvang. De procentuele lastenstijging van gas lag ver boven de toegenomen bekostiging. Het blijkt echter dat schoolbesturen met volledig geïsoleerde schoolgebouwen in staat zijn rond te komen van de MI-vergoeding voor gas.

De procentuele lastenstijging van het elektriciteitsverbruik bleef achter bij de toe genomen bekostiging in de periode van onderzoek. De veronderstelde afname van het verbruik heeft zich daadwerkelijk voorgedaan. Echter, omdat het veronderstelde verbruik per m² vloeroppervlak ruimschoots lager ligt dan het feitelijk verbruik (factor 5) ondervinden alle schoolbesturen aanzienlijke tekorten op deze functie. Deze tekorten da-

teren deels van vóór de periode van onderzoek, maar hebben zich in de afgelopen periode verder doorgezet.

Onderwijsleerpakket, inventaris en apparatuur

Voor een goede vergelijkingsbasis zijn de functies onderwijsleerpakket, inventaris en apparatuur in gezamenlijkheid beoordeeld. Het gerealiseerde lastenniveau ten behoeve van de functies leermiddelen, inventaris en apparatuur ligt lager dan de ontvangen bekostiging. De lasten groeiden echter sneller dan de bekostiging in deze periode. Een deel van de lastentoeename wordt verklaard door de gemiddelde prijsstijging. Er is sprake van een verschuiving tussen de uitgavenaandelen onderwijsleerpakket enerzijds en inventaris en apparatuur anderzijds. Vrijwel alle schoolbesturen geven minder geld uit aan leermiddelen dan zij ontvangen. Dit precieze redenen hiervan zijn niet onderzocht, maar kunnen duiden op een efficiëntere inrichting van de functie (laagdrempelige en goedkopere beschikbaarheid van leermiddelen als gevolg van digitalisering en toenemend gebruik van kopieermateriaal), of achterblijvende investeringen in nieuwe lesmethoden (meer dan voorheen zijn scholen geneigd om leermiddelen over een langere termijn af te schrijven), of een combinatie van beide. Aan inventaris en apparatuur hebben de schoolbesturen in de afgelopen jaren meer uitgegeven dan zij ontvingen. Het investeringsvolume nam aanzienlijk toe, en heeft geresulteerd in toegenomen afschrijvingslast. De sterke toename van het aantal digiborden vormt één van de verklaringen voor de waargenomen volumeontwikkeling. De hogere uitgaven waren echter niet van dien aard dat er tekorten zijn ontstaan op de gezamenlijke PvE.

Beheer en bestuur

Sinds de invoering van de lumpsumfinanciering is het –financieel- management veel sterker bij het schoolbestuur komen te liggen. Sommige besturen hebben hiertoe eigen personeel in dienst (genomen), andere besturen besteden deze taak geheel of gedeeltelijk uit aan administratiekantoren. De omvang van het schoolbestuur is hierbij een bepalende factor. Voor de bekostiging hiervan zijn zowel in de materiële als personele bekostiging specifieke geldstromen beschikbaar gekomen (smalle definitie bekostiging). Daarnaast is er een substantiële additionele vergoeding opgenomen in de personele bekostiging die (deels) ook voor B&B-taken wordt ingezet. Het betreft hier de ‘aanvullende bekostiging schoolleiding’. Tezamen met de specifieke vergoedingen voor beheer en bestuur vormen deze de brede definitie van de bekostiging.

Van de ondersteunende functies is een belangrijk deel gericht op onderwijskundige-, zorginhoudelijke-, en administratieve taken. De zuivere bestuur- en beheersfuncties (bijvoorbeeld medewerkers op de terreinen van huisvesting, personeelsbeleid, financiën of algemene directies) zijn beperkter in aantal. Uitgaand van de ‘smalle’ definitie van de bekostiging stellen we vast dat er sprake is van een tekortschietende ver-

goeding voor deze functie. Indien we uitgaan van de 'brede' definitie van de bekostiging dan is er sprake van een ruime vergoeding voor deze functie. Ongeacht welke definitie wordt gehanteerd, feit is dat er zich verschillen voordoen tussen besturen van verschillende omvang. De kleinere schoolbesturen (tot 5 scholen) hadden in het verleden vrijwel alle beheerstaken uitbesteed, maar laten een forse groei zien van het aantal B&B functionarissen. De uitbreiding van B&B functionarissen doet zich in mindere mate voor bij de grotere schoolbesturen. Deze schoolbesturen hebben vaak al één of meerdere financieel deskundigen in huis. Vooral de kleine- en middelgrote schoolbesturen halen steeds vaker financiële kennis in huis. Interviews met schoolbestuurders onderschrijven het beeld dat de aanwezigheid van een controller een beslissende invloed heeft op de kwaliteit van financieel management

Eén van de uitgangspunten van het bekostigingstelsel is dat de mate waarin scholen flexibel kunnen reageren op financiële veranderingen niet afhankelijk zou moeten zijn van de schaal. Zowel in de materiële instandhouding als bij de personele bekostiging wordt door vaste voeten via een zogenoemde kleine scholentoeslag rekening gehouden met kleine scholen. De bekostigingssystematiek houdt echter geen rekening met de bestuursomvang. De uitkomst van dit onderzoek wijst erop dat kleinere schoolbesturen weliswaar een hogere normvergoeding ontvangen, maar desondanks een schaalnadeel ervaren bij een normale invulling van de B&B taak.

Totaalbeoordeling PvE's

Aan de PvE's onderhoud gebouw, elektra, gas, en beheer en bestuur¹ geven de besturen meer geld uit dan zij via de PvE vergoeding ontvangen. Aan leermiddelen, inventaris en apparatuur besteden de schoolbesturen echter weer veel minder dan zij ervoor ontvangen. Wanneer we ons beperken tot de onderzochte PvE's concluderen we dat de lasten de baten overstijgen. Daarmee is de vraag gerechtvaardigd hoe de schoolbesturen in staat zijn de ontstane tekorten te financieren. Naast de reguliere personele en materiële bekostiging ontvangen instellingen overige 'incidentele' overheidsbijdragen. Samen met de opgebouwde reserves, en ontvangen baten van derden, vormen deze de financieringsbron waarmee tekorten worden afgedekt.

¹ Volgens de 'smalle' definitie ligt het lastenniveau hoger dan de baten. Wanneer we rekening houden met de substantiële aanvullende vergoedingen voor schoolleiding, dan luidt de conclusie dat er per saldo sprake is van een batig saldo.

1 Aanpak en werkwijze

1.1 Inleiding

Sinds de invoering van de lumpsum bekostigingssystematiek zijn schoolbesturen en instellingen voor primair onderwijs vrij in de allocatie van de toegewezen middelen. De middelenallocatie zelf is nog steeds gebaseerd op parameters en kunnen grofweg ingedeeld worden in een personele en materiële bekostigingscomponent.

Scholen voor primair onderwijs ontvangen, naast de vergoeding voor personele kosten, van rijkswege een vergoeding voor de materiële voorzieningen (MI). De MI-vergoeding is onderbouwd met de programma's van eisen (PvE). Hierin staat aangegeven op welke uitgaven van een gemiddelde school de vergoedingen zijn gebaseerd. Er liggen prijzen aan ten grondslag die jaarlijks worden aangepast om prijsveranderingen op te vangen.

Op grond van de evaluatiebepalingen in de Wet op het Primair Onderwijs en nadere afspraken die in dit verband met de Tweede Kamer der Staten-Generaal zijn gemaakt dienen de PvE's iedere vijf jaar te worden geëvalueerd en geactualiseerd.¹ De programma's van eisen worden voor vijf jaar vastgesteld waarna evaluatie plaatsvindt. Op basis van deze uitkomsten kan bijstelling plaatsvinden van de programma's van eisen voor een volgende periode van vijf jaar.

1.2 Vraagstelling en afbakening

Het onderzoek beslaat de periode 2005-2010 en richt zich op de toereikendheid van de bekostiging van het reguliere basisonderwijs (bao).² De kern van de onderzoeksbenadering ligt bij de beoordeling van de toereikendheid op basis van de feitelijk waargenomen situatie bij een representatief aantal scholen in het primair onderwijs. De evaluatie en

¹ Regeling van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 29 september 2006, nr. PO/BenB/06 –37878, houdende de vaststelling van programma's van eisen voor het basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de bekostiging voor de materiële instandhouding van het samenwerkingsverband samenhangend met de inrichting van de zorgstructuur voor het jaar 2007 (Regeling vaststelling programma's van eisen PO -en (V)SO en bekostiging materiële instandhouding samenwerkingsverband 2007).

² Besturen van (v)so scholen zijn niet meegenomen in het onderzoek. Datzelfde geldt voor schoolbesturen met een substantieel aandeel scholen/ leerlingen speciaal basisonderwijs (sbao).

actualisatie richten zich op de toereikendheid van de bekostiging voor de volgende PvE's:

- i. Actualisatie:
 - Middelen, sub g) onderhoud, vervanging en vernieuwing onderwijsleerpakket;
 - Onderhoud, sub a) gebouwenonderhoud;
 - Energie, sub a) gas en elektriciteitsverbruik;
- ii. PVE 'Administratie, beheer en bestuur', sub c) beheer en bestuur.

De vraag naar de toereikendheid van de materiële exploitatiebekostiging staat in dit onderzoek centraal, en richt zich op de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

- Wat is de stand van zaken van de prijs/volume verhoudingen van de genoemde PvE subthema's voor het basisonderwijs?
- In hoeverre moeten de bevindingen uit 2005 geactualiseerd worden als gevolg van de (prijs)ontwikkelingen in de afgelopen vijf jaar?
- Hoe hebben besturen/scholen het 'beheer en bestuur' ingericht en vooral de financiële deskundigheid, in relatie tot de bekostiging?

1.3 Uitgangspunten bekostigingstelsel

Het onderzoek naar de toereikendheid van de bekostiging richt zich niet op een beoordeling van de bekostigingsystematiek zelf. De uitgangspunten van de bekostigingsystematiek vormen het richtinggevend kader waarbinnen de PvE's een zelfstandige rol vervullen. Tegen deze achtergrond is het relevant deze uitgangspunten en de mogelijke implicaties voor de onderzoeksaanpak hier kort te benoemen:

Het bekostigingstelsel richt zich op een voldoende bekostiging voor de redelijke behoeften van een in normale omstandigheden verkerende school; ofwel het principe van een sobere, maar adequate bekostiging.

Voor de onderzoeksaanpak betekent dit dat scholen die gedurende een deel of de gehele periode 2005-2010 aantoonbaar niet in normale omstandigheden verkeerden buiten de analyse worden gelaten.

De specifieke budgetten gaan niet gepaard met een bestedingsverplichting. Zij zijn slechts een onderdeel van de lumpsum. Het vormt een onderbouwing van de bekostiging en een hulpmiddel voor een school en het bestuur om de juiste afweging te maken.

In de analyse wordt onderscheid aangebracht tussen een beoordeling van de toereikendheid van de afzonderlijke PvE's (op macro- en micro-niveau), als wel op een integrale benadering van de MI bekostiging versus gerealiseerde materiële lasten.

De mate waarin scholen flexibel kunnen reageren op financiële veranderingen is niet afhankelijk van de schaal. Zowel in de materiële

instandhouding als bij de personele bekostiging wordt door vaste voeten via een zogenoemde kleine scholentoeslag rekening gehouden met kleine scholen.

In de analyse worden de bevindingen per PvE verbijzonderd naar bestuursomvang, en gaan we na of en in hoeverre scholen van verschillende omvang reageren op financiële veranderingen.

De materiële bekostiging wordt jaarlijks op een reëel prijsniveau gebracht tenzij vanwege budgettaire problemen of andere onderwijsprioriteiten andere keuzes worden gemaakt. De materiële exploitatiebekostiging wordt jaarlijks verhoogd met de prijsindex voor materiële consumptieve overheidsuitgaven.

In de analyse wordt beoordeeld hoe de jaarlijkse prijsindexering zich verhoudt tot de feitelijke prijsontwikkeling. Daarnaast beoordelen we hoe de volumina zich in de periode van onderzoek hebben ontwikkeld.

1.4 Gevolgde werkwijze

De kern van de onderzoeksaanpak richt zich op een vaststelling van de toereikendheid van de PvE's vanuit zowel een macro- als microperspectief. Anders dan bij vorige evaluaties is ervoor gekozen om de informatieverzameling in principe buiten scholen en schoolbesturen om te laten plaatsvinden.

De macroanalyse richtte zich op de vaststelling van de bekostiging van scholen, de allocatie en schooluitgaven. Door de uitkomsten van de bekostigingsformules af te zetten tegen de gerealiseerde uitgaven van de betreffende schoolbesturen ontstaat een eerste zicht op de mate van (on)toereikendheid op (de bekostigde) onderdelen. Om deze vergelijking te maken zijn jaarrekeningen (exploitatie- en balansoverzichten) voor 80% van alle PO besturen gedurende de periode 2006-2009 geschikt bevonden en benut.¹ Ter duiding van de waargenomen ontwikkelingen zijn vervolgens voor elk van de te actualiseren PvE's relevante ontwikkelingen met betrekking tot prijs- en volumeontwikkeling in kaart gebracht. Omdat niet alle schoolbesturen in de analyse konden worden meegenomen is voorzichtigheid geboden bij de vergelijking met gerealiseerde macrototalen.

Tijdens de microanalyse is voor alle onderzochte scholen en schoolbesturen onderzocht hoe de baten en lasten op de onderscheiden PvE functies zich gedurende de periode van onderzoek hebben ontwikkeld. Ook op dit niveau is naar duiding van exploitatieresultaten gezocht, bij-

¹ Het betreft 944 schoolbesturen (bao), die ruim 6.100 scholen (brinnummers) vertegenwoordigen.

voorbeeld door deze in het licht te bezien van mogelijke specifieke omstandigheden waarin de instellingen verkeren.

Bij de macro- als microanalyse is de redenering gevolgd dat wanneer de gerealiseerde inkomsten, uitgaven en trendmatige ontwikkelingen met elkaar in de pas lopen, er reden is om te veronderstellen dat de bekostigingsregels voor de onderliggende functies van de PVE's nog steeds adequaat zijn. Wanneer ernstige of systematische afwijkingen tussen inkomsten, uitgaven en trendmatige ontwikkelingen werden gesignaleerd, was dit reden om nader te onderzoeken of en in welke richting de bekostigingsregels voor dit element in de MI aanpassing behoeft.

We hebben ons bij de analyse gebaseerd op meerdere bronnen. Daarbij is nadrukkelijk aandacht besteed aan een beoordeling van de validiteit en betrouwbaarheid van de data. Waarnemingen zijn valide wanneer deze (gemiddeld) tot de juiste uitkomsten leiden. Uitkomsten zijn onjuist als zij bijvoorbeeld systematisch een te hoge of te lage waarde hebben, of als zij een andere eigenschap meten dan die welke was bedoeld. Het niet eenduidig en niet op de juiste plaats verantwoord van financiële lasten is hier een voorbeeld van. Betrouwbaar zijn waarnemingen die onder dezelfde omstandigheden herhaald, dezelfde uitkomst geven.

Voor de beoordeling van de betrouwbaarheid van de financiële verslaglegginggegevens in het PO zijn meerjarige waarnemingen voor het overgrote deel van de doelgroep benut. Hiermee is voldaan aan de randvoorwaarde dat scholen gedurende de gehele periode van onderzoek in normale omstandigheden verkeerden. Een deel van de scholen is buiten de analyse gehouden vanwege onbetrouwbare realisaties of onvolledige meerjarige datareeksen. Om te voorkomen dat de uitkomsten worden verstoord door besturen die in de periode 2006-2010 zijn opgericht of zijn opgeheven, zijn uitsluitend de rekeningen van schoolbesturen meegenomen, die elk van de vier aaneengesloten jaren 2006-2010 in bedrijf waren. Scholen die in de periode te maken hebben gekregen met een bestuurlijke fusie maken integraal onderdeel uit van de analyse, voor zover scholen in het kader van dit proces niet zijn opgeheven.¹ Daarnaast zijn aanpassingen in de rekeningen doorgevoerd als gevolg van niet valide en niet betrouwbare realisaties op onderdelen voor de jaren 2006 en 2007. Als oorzaak van deze als onbetrouwbaar en niet valide gekenmerkte data geldt de recente invoering van de lumpsum bekostiging (sinds 2006) waardoor instellingen nog weinig ervaring hebben kunnen opdoen met financiële verslaglegging.

¹ De registratie van scholen (brinnummers) door DUO gaat uit van het laatst bekende bestuursnummer. Scholen van gefuseerde besturen worden daarom voor alle achterliggende jaren gezien vanuit de meest actuele bestuurlijke indeling.

1.5 Leeswijzer

In het hiernavolgende hoofdstuk worden de ontwikkelingen met betrekking tot de ontvangen bekostiging en de uitgaven per MI-functie nader uiteengezet, en wordt nagegaan in hoeverre er sprake is van verschillen tussen schoolbesturen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvattend overzicht waarin de ontwikkelingen van alle afzonderlijke PvE's en een beoordeling van het totaal plaatsvindt. Vervolgens besteden we in hoofdstuk drie kort aandacht aan de omvang en decompositie van de 'overige baten' van scholen en schoolbesturen. Deze additionele inkomsten spelen een wezenlijke rol bij de financiering van activiteiten. Het rapport wordt afgesloten met een concluderend hoofdstuk waarin antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvragen.

2 Ontwikkeling baten/lasten per PvE

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen met betrekking tot de ontvangen bekostiging en de uitgaven per MI-functie nader uiteengezet. Het gaat daarbij om de volgende functies:

- Onderhoud; gebouwenonderhoud (paragraaf 2.2)
- Energie- en waterverbruik (paragraaf 2.3)
- Middelen; onderhoud, vervanging en vernieuwing onderwijsleerpakket (paragraaf 2.4)
- ABB; beheer en bestuur (paragraaf 2.5)
- Samenvattend overzicht (paragraaf 2.6)

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvattend overzicht van de van de onderzochte PvE's (paragraaf 2.7).

De wijzigingen in de lasten en ontvangen baten worden veroorzaakt door de volgende factoren:

- Inflatiecorrectie,
- Prijswijzigingen,
- Wijziging in de volumina (ontwikkeling aantal bekostigingen eenheden; personeelsleden, en leerlingen, incl. gevolgen van wijziging leerling-gewichten regeling).

Voor elk van de te hierna beschreven PvE's volgt een decompositie van de waargenomen ontwikkelingen, waarbij systematisch wordt ingegaan op de drie bovengenoemde factoren.

2.2 Onderhoud van gebouwen

Ontwikkeling baten en lasten

Onderwijsinstellingen in het primair onderwijs zijn zelf verantwoordelijk voor het binnenonderhoud van gebouwen, alswel klein herstelonderhoud aan de buitenkant. De gemeente is verantwoordelijk voor de huisvesting en het groot onderhoud.

De uitgaven aan gebouwenonderhoud worden zichtbaar in de jaarrekening op de categorieën 'Onderhoud' en de toevoeging van middelen aan de voorziening 'Dotatie overige onderhoudsvoorzieningen'.

Tabel 2.1 Ontwikkeling lasten en bekostiging gebouwonderhoud, dekkingpercentage naar bestuursomvang (N=944, € mln.)

	2006	2007	2008	2009	Δ'09/'06
Bekostiging gebouwonderhoud	122,5	119,8	119,5	127,4	4%
Lasten gebouwonderhoud (incl. dotatie voorziening)	133,4	144,4	103,8	137,6	3%
Baten/lasten totaal	92%	83%	115%	93%	96%
klein bestuur	96%	89%	125%	95%	
middelgroot bestuur	99%	92%	122%	101%	
groot bestuur	89%	80%	110%	91%	

Bron: IOO-bewerking van rekeningen 2006-2009 schoolbesturen

De lasten voor gebouwonderhoud lagen met uitzondering van het jaar 2008 iets boven het bekostigingsdeel voor deze functie. De bekostiging nam in deze periode met 4% toe, terwijl het lastenniveau gemiddeld met 3% is gestegen.

Uit het lastenverloop is duidelijk dat er sprake is van fluctuaties tussen de jaren. Dit is gezien de aard van functie goed voorstelbaar. Om dergelijke schommelingen te voorkomen is het niet ongebruikelijk dat schoolbesturen voorzieningen aanleggen waaruit uitgaven voor groot onderhoud worden bekostigd. Hierdoor worden de lasten gelijkmatig over een aantal boekjaren verdeeld. De periodieke toevoegingen aan de voorziening zijn in bovenstaand overzicht als onderhoudslasten toegerekend.

Een mogelijke verklaring voor het lagere lastenniveau in het jaar 2008 is de economische crisis welke tot een meer behoedzaam uitgavenniveau heeft geleid, evenals lagere inkooprijzen op de markt voor onderhoudswerkzaamheden. Alleen de grote instellingsbesturen hadden te maken met een -gemiddeld over deze periode- hoger lastenniveau. De gemiddelde onderhoudslast per vierkante meter vloeroppervlak lag 8% boven het gemiddelde voor alle onderwijsinstellingen.

Ontwikkelingen

Het ministerie stimuleert scholen om onderwijskundige vernieuwingen door te voeren. Daartoe heeft het extra middelen ter beschikking gesteld. De middelen zijn bedoeld voor functionele aanpassingen in schoolgebouwen, waardoor onderwijskundige vernieuwingen beter tot

hun recht kunnen komen.¹ Het gaat om de volgende onderwijskundige vernieuwingen:

- Informatie- en communicatietechnologie in het onderwijs (ICT);
- Weer Samen Naar School (WSNS);
- Leerling-gebonden financiering (lgf);
- Werkplekken voor docenten.

Met ingang van 2002 (en oplopend tot 2006) zijn extra middelen toegevoegd aan het gemeentefonds voor het vertalen van onderwijskundige vernieuwingen in schoolgebouwen. Uit de geraadpleegde integrale huisvestingsprogramma's (IHP's) maken we op dat gemeenten op verschillende wijze zijn omgegaan met het beschikbaar stellen van kredieten aan de onderwijsinstellingen. Er zijn gemeenten waarvoor geldt dat middelen volledig of voor een groot deel zijn doorgesluisd naar het primair onderwijs. De beschikbaar gestelde bedragen zijn vaak het maximale dat beschikbaar is vanuit de gemeente voor onderwijskundige vernieuwingen. Het komt ook voor dat schoolbesturen uit eigen middelen bijfinancieren. Hiervoor hebben gemeenten meestal de verordening voorzieningen huisvesting onderwijs aangepast. Er zijn ook voorbeelden van gemeenten waar de extra middelen die via het gemeentefonds beschikbaar zijn gesteld nauwelijks of zeer vertraagd hun weg vinden naar de scholen.

De vernieuwingen worden meestal alleen vertaald naar (nieuw te bouwen) permanente schoolgebouwen. Dit is tevens een reden waarom bestemde middelen voor het doorvoeren van onderwijskundige vernieuwingen slechts geleidelijk (vertraagd) hun weg vinden naar de scholen. Bij het aanpassen van het gebouw geldt dat de capaciteit (uitgedrukt in lokalen) van een gebouw niet toe- of afneemt. Het gaat in beginsel niet om meer of grotere groepsruimten, maar juist om nevenruimten voor andere activiteiten.

Prijsontwikkeling

Voor de voorzieningen 'gebouwonderhoud' wordt de betreffende CBS consumenten prijsindex als prijsbijstellingscijfer aangehouden. De jaarmutaties voor de periode 2000-2010 staan aangegeven in de volgende tabel.

¹ De basis is dat elk bestaand schoolgebouw slechts éénmalig in aanmerking komt voor deze voorziening. Voor toekomstige uitbreidingen of nieuwbouw zijn de onderwijskundige vernieuwingen in de nieuwe normen verwerkt.

Tabel 2.2 Jaarmutaties Consumenten Prijsindex gebouwonderhoud (2000-2010)

	Δ '05/'00	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Δ '09/'06
Jaarmutatie CPI (%)	20,8	2,5	3	4,6	3,5	-1,5	0,7	9,6

Bron: CBS statline

De gesommeerde prijsstijging voor de periode 2006-2009 ligt aanzienlijk lager dan die voor de periode 2000-2005. De oorzaak hiervan moet worden gezocht in de gevolgen van de economische crisis. De prijsstijging voor de periode van onderzoek bedroeg 9,6%, en lag daarmee boven de procentuele toename van de MI-bekostiging in dit tijdvak (4%).

Ontwikkeling van het volume

Het investeringsvolume in gebouwen en terreinen –zoals blijkt uit de balans- toont een wisselend verloop, maar nam toe in de periode 2006-2009.¹ Uit de gepresenteerde overzichten in voorgaande tabellen concludeerden we dat de totale stijging van de onderhoudslasten in de periode 2006-2009 3% bedroeg bij een gemiddelde prijsstijging van 9,6% in diezelfde periode. Dit wijst erop dat het onderhoudsvolume eerder is afgenomen dan toegenomen. Ook hier is de economische crisis mogelijk een reden voor een behoedzaam onderhoudsbeleid. De bestandsanalyse wijst niet op een significant verband tussen het bouwjaar van een schoolgebouw en de gerealiseerde onderhoudskosten. Wel is de richting van de samenhang negatief, wat betekent dat nieuwe gebouwen –zeker in de beginjaren- minder onderhoud vergen. Een toename van het investeringsvolume leidt dus tot gemiddeld lagere onderhoudslasten, vooral gedurende de eerste periode van de levenscyclus van het gebouw.

Omdat investeringen in onderhoud schoksgewijs plaatsvinden zijn de gemiddelde gerealiseerde baten en lasten over een periode van vier jaar uitgerekend (zie tabel 2.3).

¹ Uit onderzoek van de Inspectie voor het onderwijs is gebleken dat schoolbesturen voor primair onderwijs in 2007 –ten onrechte- ruim € 32 mln. rijksmiddelen hebben besteed aan nieuwbouw. Het overzicht van lasten maakt het niet mogelijk te bepalen welk deel van deze investeringsbedragen als onderhoudsuitgaven zijn geboekt.

Tabel 2.3 Bekostiging versus lasten gebouwonderhoud (N=944, 4-jaars gemiddelden)

<i>Bestuursgrootte</i>	bekostiging per m2	lasten per m2	verschil p/m2	gemiddelde lasten per bestuur (x € 1.000)	gemiddelde bekostiging per bestuur (x € 1.000)	verschil/ totaal gemiddeld
Klein	14,4	15,1	-4%	28.9	27.9	-4%
Midden	14,3	14,3	0%	122.0	122.0	0%
Groot	14,1	16,3	-15%	377.8	313.2	-21%
Totaal	14,3	15,3	-7%	138.3	119.5	-16%

Bron: IOO-bewerking van rekeningen 2006-2009 schoolbesturen

De gemiddelde meeruitgaven per m2 voor alle onderzochte onderwijsinstellingen bedroeg in de periode 2006-2009 7%. Een schoolbestuur van middelgrote omvang besteedde gemiddeld evenveel als er aan bekostiging werd ontvangen. Zowel kleine als grote schoolbesturen hadden te maken met meeruitgaven voor op de functie onderhoud. Bij grote besturen lagen de lasten per genormeerde vierkante meter 15% boven het bekostigingsniveau, bij kleine besturen ging het om 4%. Omdat grote besturen over meer vierkante meters beschikken resulteerde de meeruitgaven per vierkante meter voor een gemiddeld schoolbestuur in een inkomstentekort van 21% op deze functie. De indruk dat grotere schoolbesturen te maken hebben met een hogere last per m2 wordt bevestigd in interviews die zijn gehouden met schoolbestuurders. Een verklaring is dat grotere schoolbesturen in vergelijking met kleinere schoolbesturen het onderhoud eerder uitbesteden. Uit de bestandsanalyse volgt verder dat scholen in (zeer)verstedelijkte gebieden een lagere dekkingsgraad realiseren dan collega instellingen in niet verstedelijkte gebieden. Het is aannemelijk dat de lagere dekkingsgraad een gevolg van een gemiddeld hoger prijsniveau in deze regio's.

Om het lastenverloop te duiden is onderzoek gedaan naar mogelijke verbanden tussen kenmerken van de objecten (schoolgebouwen) en de onderhoudskosten. Daarbij is ook gekeken naar mogelijke verschillen tussen verschillende typen schoolbesturen. Het is lastig vast te stellen of en in hoeverre onderwijskundige vernieuwingen een aantoonbaar effect hebben op de gemiddelde uitgaven aan onderhoud per m2. Het effect moet vooral gezocht worden in een toename van het gemiddelde oppervlak per groep. In de periode 2006-2009 is het totaal normatieve vloeroppervlak –als basis voor de bekostiging dienende– met 2% afgenomen als gevolg van de leerling-daling. Het werkelijke aantal m2 vloeroppervlak van de basisscholen is in 2009 gemiddeld 4% hoger dan het genormeerde aantal m2. Dit verschil tussen genormeerde en werkelijke m2 doet zich in gelijke mate voor bij schoolbesturen van verschil-

lende omvang. Het aantal m2 per groep is daarentegen licht toegenomen, van 0,2% bij kleine schoolbesturen tot 0,5% bij middelgrote en grote schoolbesturen. Het in werkelijkheid hogere aantal m2 zou het gevolg kunnen zijn van de doorgevoerde onderwijskundige vernieuwingen. De lichte toename van het aantal m2 per groep zou hierop kunnen wijzen. Dit zou betekenen dat kleine schoolbesturen relatief achterlopen bij het realiseren van onderwijskundige vernieuwingen, althans voor zover deze vernieuwingen zich manifesteren in vergroting van het vloeroppervlak per groep. Het analysebestand laat niet toe uitspraken te doen over –mogelijke verschillen in- de mate waarin onderwijskundige vernieuwingen in de afgelopen periode zijn doorgevoerd bij de scholen. De geraadpleegde gemeentelijke integrale huisvestingsplannen tonen een divers beeld. We concluderen dat vooralsnog niet kan worden aangetoond dat onderwijskundige vernieuwingen tot kostenverhoging van de onderhoudsprijs per m2 hebben geleid.

Bevindingen

Naast de vaststelling dat vooral grotere besturen het verschil tussen baten lasten voor gebouwonderhoud zagen oplopen in de periode 2006-2009 leidt de bestandsanalyse tot de volgende bevindingen:

- Het gegeven dat er verschillen zijn tussen werkelijke en genormeerde vierkante meters vloeroppervlak is geen verklaring voor vastgestelde verschillen in baten en lasten.
- Er is sprake van een grote spreiding in onderhoudskosten bij kleine besturen in vergelijking met middelgrote en grote besturen.
- Naarmate bestuursomvang toeneemt, neemt het verschil tussen het werkelijke en genormeerde aantal vierkante meters vloeroppervlak af. Dit duidt op flexibiliteit van de inzet van de bouwvoorraad bij grotere besturen.
- De gemiddelde onderhoudslast per vierkante meter vloeroppervlak ligt bij grote schoolbesturen ruimschoots boven het gemiddelde voor alle onderwijsinstellingen.
- Er is geen significant verband tussen het bouwjaar van een school en de gerealiseerde onderhoudskosten. De –niet significante- negatieve samenhang duidt overigens wel op lagere onderhoudskosten bij nieuwere gebouwen.
- Vooralsnog zijn er geen aanwijzingen dat onderwijskundige vernieuwingen een waarneembaar effect zouden hebben op de ontwikkeling van de onderhoudskosten.
- Scholen in (zeer)verstedelijkte gebieden ondervinden gemiddeld hogere onderhoudslasten –als gevolg van een hoger prijsniveau- dan collega instellingen in niet verstedelijkte gebieden.

2.3 Elektra

Ontwikkeling baten en lasten

Onderwijsinstellingen in het primair onderwijs ontvangen een vergoeding voor elektriciteitsverbruik. Volgens het laatst herziene programma van eisen¹ is in de vergoeding uitgegaan van een landelijk gemiddeld bedrag voor vastrecht en een landelijk gemiddelde prijs per kWh. Het genormeerde elektriciteitsverbruik per school is vastgesteld op een basisverbruik van 502 kWh en een variabel verbruik van 9,22 kWh per vierkante meter van het genormeerde bruto vloeroppervlak.

De uitgaven aan elektra zijn in de jaarrekeningen verantwoord onder de post 'energie en water'. Deze uitgavenpost omvat naast de kosten voor elektriciteit ook de kosten voor gas en water. Het CBS heeft informatie verstrekt over de hoeveelheid gas en elektra die de energieleveranciers aan het primair onderwijs hebben geleverd. Het ECN heeft op basis van deze volumina berekend hoe de kosten voor gas, elektra en water zich tot elkaar verhouden in het primair onderwijs. In onderstaande tabel is hiervan een overzicht gemaakt. Op basis van de verhoudingsgetallen in deze tabel hebben wij de uitgavenpost 'energie en water' verdeeld over de kostencategorieën gas, elektra en water.

Tabel 2.4 Aandeel gerealiseerde uitgaven voor gas, elektriciteit en water in het primair onderwijs

	Gas	Elektriciteit	Water	Totaal
2006	47,4%	48,9%	3,8%	100%
2007	51,7%	44,3%	3,7%	100%
2008*	55,5%	40,6%	4,1%	100%

Bron: ECN, *Energieverbruik en gerelateerde kosten BO, februari 2011*

Toelichting: * voorlopig cijfer

In tabel 2.5 zijn de inkomsten en uitgaven voor elektra van 955 schoolbesturen afgebeeld. In 2006 ontvangen deze schoolbesturen via de materiële vergoeding voor het PVE elektriciteit samen € 12,8 miljoen. In dat zelfde jaar geven de besturen € 51,7 miljoen uit aan elektriciteit. De MI vergoeding voor elektriciteit is dat jaar dus 25% van de werkelijke kosten. De (te) lage bekostiging voor elektra vindt gedurende de gehele periode 2006-2009 plaats.

¹ Ministerieel besluit van 26 september 2006, nr. 37878

Tabel 2.5 Ontwikkeling bekostiging en lasten voor elektriciteit naar bestuurs-grootte; periode 2006-2009 (N = 944 schoolbesturen); bedragen in miljoenen euro

	2006	2007	2008	2009	Δ'09/'06
Bekostiging elektriciteitsverbruik	12,8	12,5	12,5	13,4	4%
Lasten elektriciteitsverbruik	51,7	47,5	45,8	51,8	0%
baten/lasten	22%	24%	26%	24%	24%
klein bestuur	23%	26%	27%	25%	25%
middelgroot bestuur	23%	26%	27%	25%	25%
groot bestuur	22%	24%	25%	23%	23%

Bron: IOO bewerking van jaarrekeningen schoolbesturen

In de periode 2006-2009 neemt de MI-vergoeding voor elektriciteit toe met 4%. De uitgaven voor elektriciteit dalen in 2007 en 2008 en daarna nemen ze weer toe. In 2009 liggen de uitgaven voor elektriciteit op hetzelfde niveau als in 2006. Grote schoolbesturen hebben hogere lasten voor elektra dan de middelgrote en kleine besturen. Dat blijkt uit de lagere percentages voor de verhouding baten/lasten bij de grote schoolbesturen (gemiddeld 23% bij grote besturen en 25% bij middelgrote en kleine besturen).

In de volgende tabel zijn de MI-vergoedingen en uitgaven voor elektra afgebeeld in aantallen euro's per m² vloeroppervlak. Er is onderscheid gemaakt naar het genormeerde vloeroppervlak en het werkelijke vloeroppervlak (in de tabel aangeduid met m² BVO). De informatie over het werkelijke vloeroppervlak van de schoolgebouwen is afkomstig uit integrale huisvestingsplannen van gemeenten en uit de kadastrale gegevens van schoolgebouwen.

De gemiddelde vergoeding voor elektra is gemiddeld € 1,50 per m² genormeed vloeroppervlak. De uitgaven voor elektra bedragen gemiddeld € 6 per genormeerde m² vloeroppervlak.

Het werkelijke aantal m² vloeroppervlak van de basisscholen in is in 2009 gemiddeld 4% hoger dan het genormeerde aantal m². Rond 5% van de uitgaven voor elektra houden verband met een groter dan genormeed vloeroppervlak van de school of met leegstand.

Tabel 2.6 Vergoedingen en uitgaven voor elektra per genormeerde m2 vloeroppervlak en per gerealiseerde m2 vloeroppervlak (€)

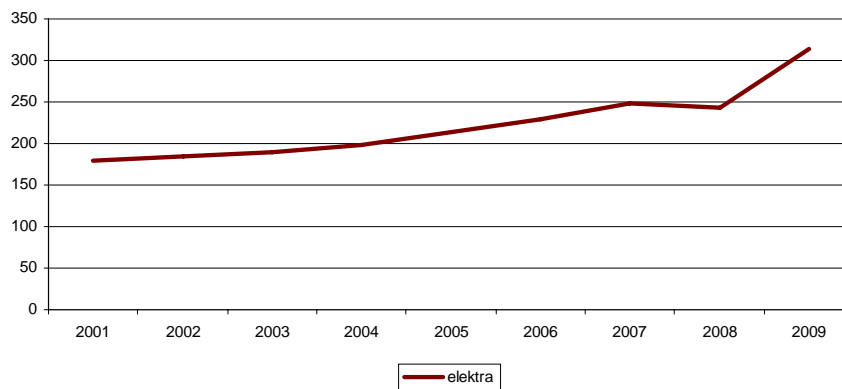
	genormeed vloeroppervlak vergoeding per m2 (€)	genormeed vloeroppervlak uitgaven per m2 (€)	werkelijk vloeroppervlak uitgaven per m2 BVO (€)
2006	1,4	6,3	
2007	1,5	5,8	
2008	1,5	5,6	
2009	1,5	6,3	6,0

Bron: IOO bewerking van jaarrekeningen schoolbesturen, verrijkt met kadastrale informatie (2009) en met informatie uit integrale huisvestingsplannen van gemeenten

2.3.1 Prijsontwikkeling elektra

De afgelopen 10 jaar zijn de prijzen voor elektra periodiek licht of sterk gestegen. In 2009 zijn de prijzen voor elektra anderhalf keer zo hoog als in 2001. De sterkste stijging van de prijzen voor elektra vond plaats na 2008 (figuur 2.7).

Figuur 2.7 Gemiddelde jaartarieven voor elektra (eurocent per 1000 kWh), uitgaande van de hoogste categorie kleinverbruikers, periode 2001-2009



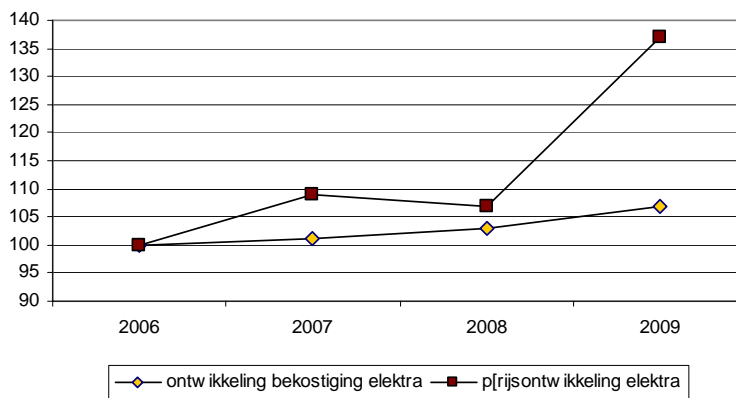
Bron: CBS, Statline

De regelgeving rond het indexeren van de prijzen in de normvergoedingen voor materiële instandhouding is zodanig vormgegeven, dat de stabiliteit van de bekostiging van de onderwijsinstellingen maximaal is gegarandeerd. Een en ander brengt met zich mee dat de bekostiging met vertraging reageert op prijsstijgingen en prijsdalingen. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat sterke prijsschommelingen in enig jaar niet worden weerspiegeld in sterke schommelingen in de MI-vergoedingen.

De gemiddelde MI-vergoeding voor elektra neemt in de periode 2006-2009 toe met 7%, uitgaande van een indexwaarde van 100 in 2006. In

deze zelfde periode namen de prijzen toe met 37%. Het grootste verschil tussen de ontwikkeling van de MI-vergoeding en de ontwikkeling van de prijzen vond plaats in 2009. In dat jaar nam de MI-vergoeding toe met vier procentpunten, terwijl de prijzen stegen met dertig procentpunten. In de onderstaande figuur zijn de ontwikkelingen van de prijzen en vergoedingen voor elektra afgebeeld, waarbij als indexjaar is uitgegaan van 2006 als startpunt.

Figuur 2.8 Ontwikkeling prijzen en bekostiging elektra, index = 2006



2.3.2 Volumina elektra

In de volgende tabel is te zien hoeveel kWh elektra de schoolbesturen hebben verbruikt per m² genormeed vloeroppervlak en in welke hoeveelheden elektra was voorzien in de MI-bekostiging. De vergoedingen voor elektra zijn toegesneden op een verbruik van rond 5 kWh per genormeerde m² vloeroppervlak. Het werkelijk verbruik is vijf keer zo hoog als waar de bekostiging in voorziet. In de bekostiging wordt uitgegaan van een afnemend energieverbruik op de scholen. In werkelijkheid neemt de verbruikte energie ook af van 27,5 kWh/m² in 2006 naar 20,2 kWh/m² in 2009.

Tabel 2.9 Volumina in te kopen elektra per m² genormeed vloeroppervlak en volumina feitelijk gebruik elektra per m² genormeed bruto vloeroppervlak

	PVE elektra, vergoeding, kWh/m ²	PVE elektra gebruik, kWh/m ²
2006	5,6	27,5
2007	5,2	23,3
2008	5,3	22,7
2009	4,3	20,2

Bron: IOO bewerkingen van rekeningen schoolbesturen en kenmerken schoolgebouwen

2.4 Gas

Ontwikkeling baten en lasten

Onderwijsinstellingen in het primair onderwijs ontvangen een vergoeding voor het verwarmen van schoolgebouwen. Volgens het laatst herziene programma van eisen¹ is in de vergoeding uitgegaan van een landelijk gemiddeld bedrag voor vastrecht en een landelijk gemiddelde prijs per kubieke meters gas zoals deze gelden voor kleinverbruikers. Uitgangspunt bij het vaststellen van de norm is een binnentemperatuur van 20 graden tijdens schooluren en 10 graden buiten schooluren.

In tabel 2.10 zijn de baten en lasten voor gas van 955 schoolbesturen afgebeeld. In 2006 ontvangen deze schoolbesturen via de materiële vergoeding voor het PVE verwarming samen € 51,3 miljoen. In dat zelfde jaar geven de besturen € 50,1 miljoen uit aan gas. De MI vergoeding voor gas is dat jaar dus ruim voldoende om de kosten te dekken. In de periode 2006-2009 nemen de lasten voor gas toe met 34%, terwijl de MI-vergoeding voor verwarming stijgt met 3,9%. Door deze ongelijke ontwikkeling kan met de MI-vergoeding voor gas een steeds kleiner deel van de werkelijke kosten worden gedekt (102% in 2006 en 79% in 2009).

Tabel 2.10 Ontwikkeling bekostiging en lasten voor gas naar bestuursgrootte; periode 2006-2009 (N = 944 schoolbesturen); bedragen in miljoenen euro

	2006	2007	2008	2009	Δ'09/'06
Bekostiging verwarming	51,3	50,2	50,0	53,3	4%
Lasten gasverbruik	50,1	55,3	62,6	67,3	34%
baten/lasten	102%	91%	80%	79%	88%
klein bestuur	107%	95%	85%	85%	93%
middelgroot bestuur	107%	94%	83%	84%	92%
groot bestuur	101%	89%	79%	78%	87%

Bron: IOO bewerking van jaarrekeningen schoolbesturen

Grote schoolbesturen hebben hogere lasten voor gas dan de middelgrote en kleine besturen. Dat blijkt uit de lagere percentages voor de verhouding baten/lasten bij de grote schoolbesturen (gemiddeld 87% bij grote besturen, 92% bij middelgrote besturen en 93% bij kleine besturen).

In de volgende tabel zijn de vergoedingen en uitgaven voor gas afgebeeld in aantallen euro's per m² vloeroppervlak. Evenals bij elektra is

¹ Ministerieel besluit van 26 september 2006, nr. 37878

ook hier onderscheid gemaakt naar het genormeerde en het werkelijk gerealiseerde vloeroppervlak. De gemiddelde vergoeding voor gas ligt in de periode 2006-2009 rond € 6 per m2 genormeerd vloeroppervlak en de uitgaven liggen in dezelfde periode rond € 7 per m2 genormeerd vloeroppervlak.

Het werkelijke aantal m2 vloeroppervlak van de basisscholen in is in 2009 gemiddeld 4% hoger dan het genormeerde aantal m2. Rond 5% van de uitgaven voor gas houden verband met een groter dan genormeerd vloeroppervlak of met leegstand.

Tabel 2.11 Vergoedingen en uitgaven voor gas per genormeerde m2 vloeroppervlak en per gerealiseerde m2 vloeroppervlak

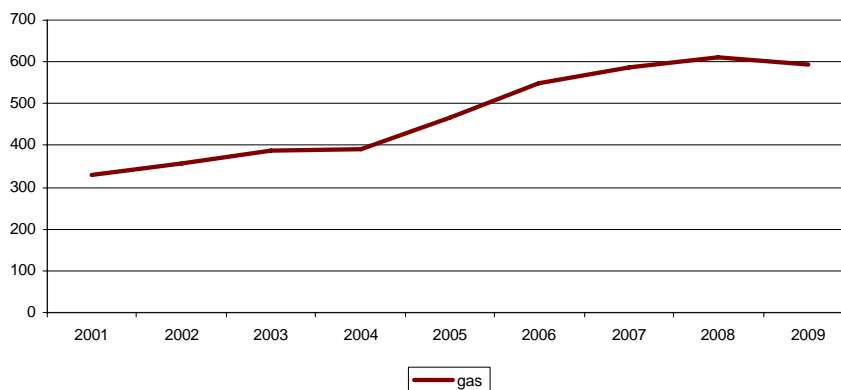
	genormeerd vloeroppervlak vergoeding per m2 (€)	genormeerd vloeroppervlak uitgaven per m2 (€)	werkelijk vloeroppervlak uitgaven per m2 BVO (€)
2006	5,7	6,1	
2007	5,8	6,7	
2008	5,9	7,6	
2009	6,2	8,2	7,8

Bron: IOO bewerking van jaarrekeningen schoolbesturen, verrijkt met kadastrale informatie (2009) en met informatie uit integrale huisvestingsplannen van gemeenten

2.4.1 Prijsontwikkeling gas

De afgelopen 10 jaar zijn de prijzen voor gas sterk gestegen. Tussen 2001 en 2009 zijn de prijzen voor gas verdubbeld. De sterkste stijging van de gasprijzen vond plaats tussen 2004 en 2007 (figuur 2.12).

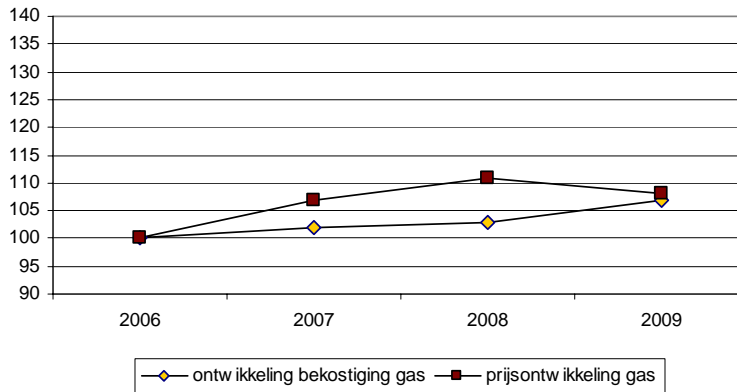
Figuur 2.12 Gemiddelde jaartarieven voor gas (eurocent per 1000 m3), uitgaande van de hoogste categorie kleinverbruikers, periode 2001-2009



Bron: CBS, Statline

In de periode 2006-2009 neemt de gemiddelde MI-vergoeding voor gas toe met 7%, uitgaande van een indexwaarde van 100 in 2006. De prijsontwikkeling van gas¹ kent een grilliger verloop. Tussen 2006 en 2008 stijgt de gasprijs sterk naar een indexwaarde van +11% in 2008 en neemt daarna weer af naar de indexwaarde van +8% in 2009.

Figuur 2.13 Ontwikkeling prijzen en bekostiging gas, index = 2006



2.4.2 Volumina gasgebruik

In de volgende tabel is te zien hoeveel m³ gas de schoolbesturen hebben verbruikt per m² genormeerd vloeroppervlak en in welke hoeveelheden gas was voorzien in de bekostiging. De bekostiging voor gas is toegesneden op een verbruik van rond 9 m³ gas per m² vloeroppervlak. In de bekostiging is uitgegaan van relatief constant blijvende volumina gasverbruik. In werkelijkheid neemt het gasverbruik gestaag toe van ruim 11 m³/m² in 2006 naar bijna 14 m³/m² in 2009. De toename van gasverbruik op basisscholen is eveneens geconstateerd in de rapportages van HEVO (2009) en ECN (2011)²

¹ Ter bepaling van de prijzen voor gas en elektra is uitgegaan van de tarieven voor huishoudens en kleine bedrijven voor de jaren 2006-2009. De afgelopen jaren is een aantal grotere schoolbesturen de inkoop van gas en elektra opnieuw gaan aanbesteden en kunnen daarmee qua verbruiksgrootte in een andere tariefsgroep vallen. Van deze omslag was in de periode 2006-2009 nog nauwelijks sprake, waardoor het tarief dat geldt voor huishoudens eerder in de rede ligt.

² Hevo, (2009) Benchmarkonderzoek exploitatiekosten PO 2008, 's Hertogenbosch; ECN, (2011) Energieverbruik en gerelateerde kosten PO, Petten

Tabel 2.14 Volumina in te kopen gas per m2 genormeerd vloeroppervlak en volumina feitelijk gebruik gas per m2 genormeerd bruto vloeroppervlak

	PVE gas, vergoeding m3/m2	PVE gas gebruik m3/m2
2006	9,3	11,1
2007	8,5	11,4
2008	8,5	12,5
2009	9,1	13,9

Bron: IOO bewerkingen van rekeningen schoolbesturen en kenmerken schoolgebouwen

2.4.3 Energiebesparende maatregelen

Op basis van de monitor energiegebruik, die Stratus marktonderzoek de afgelopen 10 jaar uitvoert onder een groot en divers aantal bedrijven en instellingen is waar te nemen in hoeverre de schoolbesturen de energiekosten kunnen beperken via energiebesparende maatregelen. Jaarlijks nemen 100 tot 125 basisscholen deel aan deze monitor. Ongeveer de helft van de deelnemende scholen heeft meerdere jaren achtereen deelgenomen aan het onderzoek, waardoor ontwikkelingen in de tijd goed zijn te volgen. In tabel 2.15 zijn de resultaten uit de monitoren van 2001 tot en met 2009 samengevat voor de deelnemende basisscholen.

Tabel 2.15 Energiebesparende maatregelen op basisscholen in de periode 2001-2005 en 2006-2009, uitgedrukt in percentages van de basisscholen

	2001-2005	2006-2009
<i>Isolatie</i>		
Dakisolatie	19%	45%
Muurisolatie	19%	34%
Vloerisolatie	13%	25%
dubbel glas	26%	47%
alle vier bovenstaande isolatiemogelijkheden	3%	11%
geen enkele isolatie	48%	15%
<i>Energiegebruikers</i>		
<i>belangrijkste lichtbron</i>		
Spaarlamp	2%	4%
HF	20%	23%
TL	78%	73%
<i>overige maatregelen energie</i>		
Zonnecollectoren	2%	2%
energiebesparende platte beeldschermen	39%	59%
Koeling	8%	15%
Energielabel	0%	4%

Bron: Stratus marktonderzoek, energiemonitor 2001-2009

Uit de energiemonitor blijkt dat de onderwijsinstellingen in de periode 2006-2009 veel energiebeperkende maatregelen hebben genomen. Op

diverse scholen zijn daken, muren, vloeren of ramen geïsoleerd. In de periode 2001-2005 had bijna de helft van de basisscholen (48%) nog geen enkele isolatiemaatregel genomen en 3% van de scholen had alle gemeten isolatiemogelijkheden aangebracht. In 2006-2009 is bij 15% van de basisscholen geen enkele isolatie aangebracht. In dezelfde periode zijn bij 11% van de scholen alle daken, muren, vloeren en ramen geïsoleerd (tabel 2.15). Als alle basisscholen maximale isolatiemogelijkheden zouden hebben toegepast, zou het gasverbruik in het basisonderwijs 28% minder zijn dan het huidige gebruik.

Op het terrein van lichtbronnen is er weinig veranderd. Zowel in de periode 2001-2005 als in de periode 2006-2009 was de TL-verlichting de belangrijkste lichtbron op de basisscholen. Energiezuiniger lichtbronnen als spaarlampen of HF-verlichting doen mondjesmaat hun intrede op de basisscholen. Het percentage scholen met energiezuinige beeldschermen nam toe van 39% in de periode 2001-2005 naar 59% van de scholen in de periode 2006-2009. De scholen met energiezuinige beeldschermen verbruiken 3% minder elektra dan scholen die deze schermen niet hebben. Tegenover de energiebesparing via zuinige lichtbronnen of beeldschermen staat een toename van het percentage basisscholen met koeling, dat een toename van energieverbruik met zich meebrengt. Op de basisscholen met koeling is het elektraverbruik 10% hoger dan gemiddeld.

2.5 Middelen (onderhoud, vervanging en vernieuwing onderwijsleerpakket)

Ontwikkeling baten en lasten

De uitgaven aan het onderwijsleerpakket worden niet als aparte lastencategorie verantwoord in de rekeningen. Om vergelijking met de jaarrekening mogelijk te maken is in de cijferopstelling gekozen om de bekostigde bedragen voor het onderwijsleerpakket en het onderhoud, vervanging en aanpassing van het meubilair in gezamenlijkheid te beoordelen. De gesommeerde bekostiging is in de tabel vergeleken met de verantwoordde lasten ten behoeve van inventaris, apparatuur en leermiddelen.

In de hiernavolgende tabel is een overzicht opgenomen van de ontwikkeling van baten en lasten in de periode 2006-2009. Daarnaast is de ontwikkeling van de verhouding van baten en lasten naar bestuursomvang in kaart gebracht (tabel 2.16).

Tabel 2.16 Ontwikkeling lasten en bekostiging leermiddelen en meubilair, dekingspercentage naar bestuursomvang (N=944, € mln.)

	2006	2007	2008	2009	Δ'09/'06
Bekostigd	303,4	294,1	293,7	319,3	5%
Lasten Inventaris, apparatuur en leermiddelen	198,8	214,9	221,9	232,8	17%
Baten/lasten totaal	149%	137%	135%	136%	140%
klein bestuur	143%	133%	146%	158%	
middelgroot bestuur	148%	139%	135%	133%	
groot bestuur	150%	138%	134%	133%	

Bron: IOO-bewerking van de rekeningen 2006-2009 van schoolbesturen

De dekingsbijdrage voor leermiddelen en meubilair lagen gedurende de periode 2006-2009 gemiddeld op 140% van de lasten voor deze functie. In de periode van onderzoek is de bekostiging met 5% toegenomen en namen de uitgaven met 17% toe. Grote en middelgrote besturen besteden verhoudingsgewijs meer aan inventaris, apparatuur en leermiddelen dan besturen van gemiddeld kleine omvang.

Prijzontwikkeling

Naast schoolbesturen hebben ook gemeenten in de afgelopen periode te maken gehad met prijsontwikkelingen ten aanzien van bekostiging van leermiddelen en inventaris en apparatuur. Gemeenten kennen naast hun verantwoordelijkheid voor de fysieke huisvesting van scholen namelijk ook een verantwoordelijkheid ten aanzien van de eerste inrichting van een schoolgebouw. Het betreft de eerste inrichting van leer- en hulp-

middelen en meubilair.¹ Voor de voorzieningen 'onderwijs leerpakket' wordt de betreffende CBS consumenten prijsindex als prijsbijstellingscijfer aangehouden. De jaarmutaties voor de periode 2000-2010 staan aangegeven in de volgende tabel.

Tabel 2.17 Jaarmutaties Consumenten Prijsindex OLP (2000-2010)

	Δ '05/'00	2006	2007	2008	2009	2010	Δ '09/'06
Jaarmutatie CPI (%)	14,3	3,4	0,6	1,5	4,5	-1,7	9,9

Bron: overzicht prijsbijstelling modelverordening onderwijshuisvesting, op basis van consumenten prijsindex (CBS)

De gesommeerde prijsstijging voor de periode 2006-2009 ligt lager dan die voor de periode 2000-2005. De prijsstijging voor de periode van onderzoek bedroeg 9,9%, en lag daarmee boven de procentuele toename van de MI-bekostiging in dit tijdvak (5%). De totale lastenstijging bedroeg 17% op deze functie.

Ontwikkeling baten en lasten naar onderscheiden functies (OLP, inventaris en apparatuur)

Om een gevoel te ontwikkelen voor de -ontwikkeling van de- onderlinge verhouding tussen bestede middelen voor OLP enerzijds, en inventaris en apparatuur anderzijds zijn de gerealiseerde lasten voor beide deel-functies op basis van de rekening en balansgegevens in kaart gebracht (tabel 2.18).

¹ De VNG stelt jaarlijks de prijsbijstelling vast. Het bedrag dat gemeenten hanteren voor de eerste inrichting onderwijsleerpakket (OLP) en meubilair tezamen bestaat uit een basisbedrag per school en een bedrag per m2.

Tabel 2.18 Ontwikkeling baten lasten OLP en inventaris, apparatuur (2006-2009)

	OLP	Inventaris en apparatuur	Totaal (OLP + inven- taris en apparatuur)
lasten 2006	70%	30%	100%
lasten 2007	69%	31%	100%
lasten 2008	61%	39%	100%
lasten 2009	58%	42%	100%
gemiddeld '06-'09	64%	36%	100%
bekostiging OCW	92%	8%	100%
modelverordening onderwijshuisvesting	55%	45%	100%
lasten/baten 2006	51%	252%	68%
lasten/ baten 2007	54%	277%	72%
lasten/ baten 2008	49%	349%	73%
lasten/ baten 2009	45%	372%	72%
lasten/ baten '06-'09	50%	314%	71%

Bron: IOO-bewerking van de rekeningen 2006-2009 van schoolbesturen

De tabel toont dat de percentuele uitgaven aan OLP zijn gedaald, terwijl de uitgaven aan inventaris en apparatuur een forse toename lieten zien. Het balansoverzicht toont dat de investeringen in inventaris en apparatuur in de periode 2006-2009 met 46% zijn toegenomen. De toename van deze investeringen vertaalt zich in een eveneens toegenomen afschrijvingslast. Dat de verhouding van het bekostigingsdeel voor OLP enerzijds en inventaris en apparatuur anderzijds zich - zeker in de beginjaren- niet goed verhoudt tot de werkelijke lasten zien we terug in het onderste gedeelte van de tabel. De bekostiging voor OLP ligt ruim boven het niveau van de bestedingen, terwijl de uitgaven aan inventaris en apparatuur gedurende de gehele periode gemiddeld 314% meer bedraagt dan het bekostigingsdeel. Voor beide deelfuncties samen geldt dat de totale bekostiging boven de verantwoordde uitgaven ligt.

We stellen verder vast dat de verhouding van de bekostigingsdelen voor beide deelfuncties niet in de pas lopen met de gerealiseerde lasten. Uit de realisaties blijkt immers dat de groei van de uitgaven aan inventaris en apparatuur en een vermindering van de uitgaven aan OLP er sprake is van een sterk gewijzigde verhouding tussen beide deelfuncties.

Tabel 2.19 geeft dezelfde baten lasten informatie maar nu uitgedrukt per leerling.

Tabel 2.19 Baten en lasten per leerling per deelfunctie OLP en inventaris & apparatuur (bedragen in € p/ln, 2006-2009)

	OLP	Inventaris en apparatuur
bekostiging /ln (2006)	198	17
bekostiging /ln (2007)	201	18
bekostiging /ln (2008)	204	18
bekostiging /ln (2009)	216	19
gemiddeld '06-'09	205	18
lasten /ln (2006)	102	44
lasten /ln (2007)	109	49
lasten /ln (2008)	100	63
lasten /ln (2009)	98	71
gemiddeld '06-'09	102	57
Mutatie lasten ln '09/'06	-4%	61%
Prijseffect (inflatie)	10%	8%
Volume effect	negatief	sterk positief

Bron: IOO-bewerking van de rekeningen 2006-2009 van schoolbesturen

De cijferopstelling toont een stijging van de lasten per leerling voor inventaris en apparatuur met 61%, terwijl de lasten per leerling voor OLP in de periode 2006-2009 juist afnamen. Wanneer we corrigeren voor prijsstijgingen is er sprake van een afname van de lasten per leerling. De cijfers tonen ook dat de toename van de bekostiging voldoende was om de prijsstijgingen in deze periode te dekken. Gecorrigeerd voor inflatie stellen we vast dat het volume effect van de functie inventaris en apparatuur sterk is toegenomen.

Verklaringen met betrekking tot ontwikkeling van prijzen

Het Nederlands Inkoop Centrum (NIC) geeft aan dat er zich in de afgelopen periode geen grote fluctuaties hebben voorgedaan in de prijzen van schoolinventaris. Er worden wel trends waargenomen die duiden op de aanschaf van kostbaarder meubilair. Uitgevers van educatieve materialen schetsen eenzelfde beeld met betrekking tot de ontwikkeling van prijzen van lespakketten en educatieve software. De prijzen van ICT hardware zijn echter sterk gedaald in de periode van onderzoek (tabel 2.20).

Tabel 2.20 Consumentenprijsindex (indexjaar 2005)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Totaal bestedingen	100	101,2	102,8	105,4	106,6	107,9
Meubelen	100	100,8	102,4	106,2	107,9	106,8
Reparatie van meubelen e.d.	100	102,7	104,0	102,3	103,0	103,6
Computerapparatuur	100	93,4	78,6	65,7	59,4	57,5

Bron: CBS, Statline

Verklaringen met betrekking tot ontwikkeling van volumes

Uit het lastenverloop van schoolmeubilair kan worden geconcludeerd dat schoolbesturen in de eerste jaren na invoering van de lumpsum een voorzichtig investeringsbeleid hebben gevoerd. Vanaf 2008 is er sprake van een duidelijke trendbreuk en is het investeringsvolume van schoolinventaris sterk toegenomen. Dit heeft geleid tot hogere afschrijvingslasten bij de onderwijsinstellingen. Hier staat tegenover dat scholen zeer zuinig met hun inventaris omgaan. De neiging bestaat om de standaard afschrijvingstermijn te verruimen.¹ Een andere ontwikkeling die mogelijk heeft bijgedragen aan een investeringsimpuls komt voort uit de extra middelen bestemd voor het doorvoeren van onderwijskundige vernieuwingen.² Een belangrijke trendontwikkeling is dat er in snel tempo digitale schoolborden (digiboards) zijn aangeschaft. In het basisonderwijs had in 2007 10% van de scholen tenminste één digiboard, in 2010 is er op 90% van de scholen tenminste één digiboard. Gemiddeld staat een digiboard in één op de 3 onderwijsruimtes in het basisonderwijs.³ Dat betekent dat in totaal zo'n 14.000 digiboards zijn aangeschaft in het basisonderwijs, ofwel een geschatte investering van zo'n € 64-80

¹ Bij het NIC wordt geschat dat 60% van de scholen langer met hun inventaris doet dan de officiële afschrijvingstermijn. Daarnaast ziet het NIC als trend dat scholen bij het inkopen van materialen (niet alleen meubilair) meer letten op duurzaamheid. Het betreft dan producten die een langere (technische) afschrijvingstermijn kennen.

² Hoewel de middelen bestemd zijn voor functionele gebouwaanpassingen, zijn er ook ten onrechte uitgaven zijn gepleegd in het kader van onderwijskundige vernieuwingen. De aanschaf van bijvoorbeeld digiborden en computerapparatuur gelden niet als uitgaven aan onderwijskundige vernieuwingen, maar zijn soms wel met deze middelen bekostigd.

³ Bron: Kennisnet, Monitor 4 in balans 2010.

mln.¹ Daarnaast is het aantal computers per leerling gestegen, van één computer op 7 leerlingen in 2005, tot één op 5 in 2010.²

Op het gebied van leermiddelen (educatieve software) is er geen sprake van een duidelijke trend, anders dan de waarneming dat er sprake is van een lager (investerings) volume. De verwachtingen van een stijging van het gebruik van educatieve software is niet uitgekomen. Educatieve software vervangt vooralsnog niet de traditionele 'papieren' lesmethode. De extra uitgaven aan educatieve software voor basisschoolmethodes wordt geschat op 10-15%.³ Precieze cijfers over de uitgaven aan educatieve software zijn niet bekend bij Kennisnet.⁴

De precieze redenen van achterblijvende uitgaven aan leermiddelen zijn niet onderzocht, maar kunnen duiden op een efficiëntere inrichting van de functie. Als gevolg van digitalisering zijn leermethoden via internet beschikbaar gekomen en wordt het onderwijsveld ook actief gestimuleerd om hieraan een bijdrage leveren en ervan gebruik te maken. Dit heeft niet alleen geleid tot een laagdrempeliger beschikbaarheid en toegang tot nieuwe lesmethoden en leermiddelen, maar kan hierdoor vaker ook kosteneffectiever worden georganiseerd. Het toenemend gebruik van kopieermateriaal is hiervan een voorbeeld. Daarnaast kan er ook sprake zijn van achterblijvende investeringen in nieuwe lesmethodieken. Het blijkt namelijk dat, meer dan voorheen, scholen geneigd zijn om leermiddelen over een langere termijn af te schrijven. Uitgaand van een reguliere afschrijvingstermijn voor een onderwijsleerpakket van 9 jaar komen wij tot de volgende lasten per leerling per jaar ten behoeve van OLP en meubilair, onderverdeeld naar afschrijvings- en overige lasten (tabel 2.21).⁵

¹ In het basisonderwijs staat in één op de 3 á 4 onderwijsruimtes een digibord, aldus de Monitor 4 in balans 2010. Dat betekent per school gemiddeld 2,5 digiborden. Digiborden waren er in 2007 op 10% van de scholen, in 2010 op 90%. Dat betekent dat 80% van de scholen (ongeveer 5.600) in de afgelopen drie jaar gemiddeld 2.5 digiborden hebben aangeschaft, in totaal 14.000.

² Bron: Kennisnet, Monitor 4 in balans 2010.

³ Bron: interviews educatieve uitgeverijen.

⁴ Er is een methode in ontwikkeling om de kosten en baten van educatieve software beter in kaart te brengen. Zie Kennisnet 'Wat zijn de kosten en baten van digitaal leer materiaal?', december 2010).

⁵ De jaarlijkse afschrijvingslast is zowel berekend aan de hand van normvergoedingsbedragen als feitelijk waargenomen prijzen. Omdat het aantal groepen als bekostigings-eenheid dient voor de -door de gemeente te financieren- eerste inrichting OLP, is de werkelijke gemiddelde groepsgrootte in de periode 2006-2009 als uitgangspunt voor de berekening gehanteerd.

Tabel 2.21 Lastenopbouw OLP en inventaris en apparatuur (€ per leerling, 2009)

	OLP	Inventaris en apparatuur	Totaal
Totale last per leerling	98	71	169
Afschrijvingen	56	41	98
Overige kosten	42	30	71

Bron: IOO-bewerking van de rekeningen 2006-2009 van schoolbesturen

De totale last per leerling voor de gezamenlijke deelfuncties bedroeg in 2009 ongeveer € 170. De afschrijvingslast bedraagt zo'n 58% van de totale lasten. Na aftrek van de afschrijvingslasten resteert een bedrag per leerling dat bestaat uit uitgaven voor leermiddelen (o.a. licentiekosten t.b.v. softwaregebruik), niet geactiveerde uitgaven aan leermiddelen en inventaris en apparatuur.

Bevindingen

- De totale lastenstijging ten behoeve van inventaris, apparatuur en leermiddelen bedroeg 17% in de periode 2006-2009.
- De totale bekostiging op de gezamenlijke deelfuncties leermiddelen en inventaris en apparatuur ligt boven de gerealiseerde lasten. Het over de periode 2006-2009 gemiddelde gerealiseerde lastenniveau bedraagt 71% van de ontvangen baten.
- De onderliggende bekostiging van beide deelfuncties loopt niet in de pas met het lastenpatroon. Er is sprake van minderuitgaven voor OLP en meeruitgaven voor inventaris en apparatuur. Echter, de niet bestede OLP middelen zijn nog ruimschoots dekkend voor de extra uitgaven aan inventaris en apparatuur.
- Er is sprake van een verschuiving in het uitgavenpatroon: sterk toegenomen uitgaven aan inventaris en apparatuur en achterblijvende uitgaven aan leermiddelen.
- Dit precieze redenen van achterblijvende uitgaven aan leermiddelen zijn niet onderzocht, maar kunnen duiden op een efficiëntere inrichting van de functie (laagdrempelige en goedkopere beschikbaarheid van leermiddelen als gevolg van digitalisering en toenemend gebruik van kopieermateriaal), of achterblijvende investeringen in nieuwe lesmethoden (meer dan voorheen zijn scholen geneigd om leermiddelen over een langere termijn af te schrijven), of een combinatie van beide.
- De toename van de investeringen in inventaris, apparatuur bedraagt 46%. Dit vertaalt zich in een hogere lastendruk.
- De bekostiging is niet volledig meegestegen met de prijsstijgingen.
- Scholen lijken bewust te sturen op de aanschaf van producten die een langere afschrijvingstermijn kennen.

2.6 ABB (beheer en bestuur)

Ontwikkeling baten en lasten

De uitgaven aan administratie, beheer en bestuur (ABB) worden in de jaarrekening verantwoord als 'Administratie en beheerslasten'. De uitgaven die hieronder verantwoord worden betreffen onder meer kosten naar het onderzoek jaarrekening, andere controleopdrachten, andere niet-controledienst, en accountantslasten. In onderstaande tabel zijn de ontwikkeling van de lasten en bekostiging toegelicht voor de gehele ABB functie.

Tabel 2.22 Ontwikkeling lasten en bekostiging ABB, dekkingspercentage naar bestuursomvang (N=944, € mln.)

	2006	2007	2008	2009	Δ '09/'06
Administratie	41,5	40,5	40,5	44,4	7%
onderhoudsbeheer	8,0	7,8	7,8	8,5	6%
beheer en bestuur (MI)	40,0	38,9	38,9	42,5	6%
beheer en bestuur (Pers)	73,6	75,4	76,7	78,7	7%
Totaal Bekostigd	163,0	162,6	163,7	174,1	7%
Administratie en beheerslasten	171,0	164,5	171,4	192,1	12%
Baten/lasten totaal	95%	99%	96%	91%	
klein bestuur	99%	96%	97%	86%	
middelgroot bestuur	103%	105%	106%	99%	
groot bestuur	92%	99%	94%	90%	

Bron: IOO-bewerking van de rekeningen 2006-2009 van schoolbesturen

De vergoeding voor de functie 'beheer en bestuur' kent zowel een materiële- (MI) als personele (PERS) component; waarvan de verhouding gemiddeld 1/3:2/3 bedraagt.¹ De lasten voor ABB liggen gedurende de gehele periode boven de bekostigde bedragen. In de periode van onderzoek is de bekostiging met 7% toegenomen en namen de lasten met 12% toe. Kleine besturen zagen de meeruitgaven sterker toenemen dan de grote en middelgrote instellingsbesturen.

¹ Bron: Regeling aanpassing bekostiging personeel primair onderwijs, artikel 10: verhoging bekostiging personeels- en arbeidsmarktbeleid ten behoeve van bestuur en management

Naast bovengenoemde 'smalle' definitie van de bekostiging van de B&B functie is er binnen het personele bekostigingsdeel ook nog sprake van een substantiële additionele financieringsbron die ook voor B&B-taken worden ingezet, namelijk de 'aanvullende bekostiging schoolleiding'. Deze bedraagt jaarlijks gemiddeld € 165 mln. in de periode van onderzoek, ofwel 4% van de totale personele bekostiging.

Ontwikkelingen

In deze evaluatie staat de ontwikkeling van de bekostiging en uitgaven van de beheer- en bestuursfunctie centraal. Sinds de invoering van de lumpsumfinanciering is het –financieel- management veel sterker bij het schoolbestuur komen te liggen. Sommige besturen hebben hiertoe eigen personeel in dienst (genomen), andere besturen besteden deze taak uit aan administratiekantoren. De grootte van de school is hierbij bepalend. Uit onderzoek van Ernst & Young naar het financieel management van basisscholen blijkt dat besturen met meer dan 14 scholen altijd een controller hebben, middelgrote besturen (4-14 scholen) vaak (80%) en kleine besturen (1-3 scholen) zelden (20%). Dat betekent overigens niet dat alle financiële administratie door het bestuur zelf gedaan wordt. Uit een peiling onder besturen bleek dat de administratieve taken van een groot bestuur (23 scholen) voor ongeveer 25% nog altijd door een administratiekantoor werden gedaan. Interviews met schoolbestuurders onderschrijven het beeld dat de aanwezigheid van een controller een beslissende invloed heeft op de kwaliteit van financieel management (begrotingsbewaking, planning- & controlcyclus).¹

Volume- en prijsontwikkeling

Om een idee te krijgen van de omvang van het aantal B&B functionarissen/ fte's is in hiernavolgende tabel de ontwikkeling van de totale personele functie in beeld gebracht. Een deel van het fte totaal betreft personen in ondersteunende functies. Deze zijn in de tabel als 'fte_overig' aangegeven.

¹ Deze onderzoeksbevinding wordt ook in het door het Ernst & Young uitgevoerde onderzoek getrokken.

Tabel 2.23 Ontwikkeling personele functie (aantallen * 1.000)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Δ'09/'06
Fte_totaal	105,7	105,8	105,9	105,6	106,1	107,7	2%
Fte_overig	11,8	11,1	10,3	9,7	9,9	10,2	-1%
Fte_B&B (schatting)			2,8	2,6	2,7	2,8	2%
Gpl (€ 1.000)			55,3	55,8	58,3	61,4	11%

Bron: OCW Kerncijfers, bewerking IOO (B&B)

In de periode 2006-2009 is het totaal aantal fte's met 2% toegenomen, en vertoonde het aantal personeelsleden in ondersteunende functies een lichte daling. Omdat in deze evaluatie de B&B functie centraal staat hebben we op basis van beleidsdocumenten van individuele schoolbesturen een inschatting gemaakt van het aandeel B&B functies. Daarbij zijn naast bestuurders, de volgende taken c.q. functies aangemerkt als bestuurs- en beheerstaken:

- Algemene beleidsondersteuning,
- Bestuurssecretariaat,
- Bedrijfsvoering/ financiën en control,
- Personeelszaken,
- Huisvestingszaken.

Daarnaast zijn er taken bijgekomen op het gebied van onderwijskundige en zorginhoudelijke ondersteuning (o.a. remedial teaching, orthopedagogie, arbozorg, kwaliteitsmanagement, onderwijsassistenten).

Het aandeel B&B functionarissen uitgedrukt als deel van het totaal 'fte overig personeel' vertoont een sterke (negatieve) samenhang met de bestuursomvang; hoe groter het bestuur hoe kleiner het aandeel B&B functies als deel van het overige personeel. De verklaring hiervoor moet worden gezocht in het feit dat een vergroting van de bestuursomvang vaak ook samengaat met een professionaliseringslag. Deze professionaliseringslag leidt tot nieuw gecreëerde functies op het gebied van onderwijskundige en zorginhoudelijke ondersteuning. Hiermee is niet gezegd dat kleinere besturen geen aandacht zouden schenken aan dergelijke taken, maar maakt het schaalniveau deze arbeidsdeling mogelijk. Naarmate de schaalomvang toeneemt, is er als gevolg van arbeidsspecialisatie sprake van een grotere kans op het samenvallen van functies en taken. Door het aantal fte's te vermenigvuldigen met de gemiddelde personele last schatten we de jaarlijkse last die samenhangt met de uitvoering van de B&B functies op zo'n € 130 in 2006, oplopend tot € 147 mln. in 2009; een toename van 13%.

Omdat de gemiddelde personele last met 11% toenam, moet het verschil met de algehele lasttoename worden gezocht in een toename

van het volume aan B&B functionarissen. Per saldo nam het aantal B&B functionarissen met 2% toe. Deze toename is voornamelijk gerealiseerd bij de kleine schoolbesturen (+14%) en in mindere mate bij de middelgrote schoolbesturen (+4%). Bij de grote schoolbesturen is juist sprake van een lichte daling (-3%). De toename bij vooral kleine schoolbesturen heeft geresulteerd in een afname van de dekkingsgraad (tabel 2.24). Bij de middelgrote en grote besturen is de dekkingsgraad gelijk gebleven respectievelijk toegenomen.

De ontwikkeling van de baten en lasten uitgedrukt per leerling zijn opgenomen in het volgende overzicht (tabel 2.24). Om het verschil tussen de 'smalle' en 'brede' definitie van de bekostiging inzichtelijk te maken zijn de afzonderlijke bedragen opgenomen.

Tabel 2.24 Ontwikkeling baten en lasten Bestuur en Beheer per leerling (bedragen in €, 2006-2009)

	2006	2007	2008	2009	Δ'09/'06
B&B bekostigd (MI + PERS) ¹	74	78	80	82	10%
Aanvull. bek. schoolleiding	109	116	128	132	21%
Baten totaal	183	194	209	214	16%
Lasten B&B	113	110	120	130	15%
Baten/ lasten totaal (brede definitie bekostiging)	162%	176%	174%	165%	
kleine besturen	95%	95%	93%	86%	
middelgrote besturen	156%	171%	165%	156%	
grote besturen	198%	222%	222%	211%	

Bron: IOO-bewerking van de rekeningen 2006-2009 van schoolbesturen

In de periode van onderzoek is de bekostiging –gedefinieerd als de som van de B&B vergoedingen en aanvullende bekostiging schoolleiding- met 16% toegenomen en namen de lasten met 15% toe. Opvallend is de omvang en sterke toename van de aanvullende bekostiging voor schoolleiding in vergelijking met de officiële B&B vergoedingen. De cijferopstelling toont dat voor het totaal aan scholen er sprake is van een ruime bekostiging voor deze functie wanneer we uitgaan van de brede bekostigingsdefinitie. Wanneer de daarentegen de 'smalle' bekostigingsbasis

¹ Gesommeerde vergoedingen ten behoeve van bestuur en management uit de materiële en personele bekostiging.

als uitgangspunt van de vergelijking nemen, is er sprake van een tekort.

Ongeacht de gekozen bekostigingsdefinitie, er zijn duidelijke verschillen waarneembaar per bestuursomvang. De verhouding tussen baten en lasten toont dat de kleine schoolbesturen te maken hebben met een significant lagere dekkingsgraad.¹ Voor de middelgrote en grote besturen ligt het bekostigde deel fors boven de gerealiseerde uitgaven. De conclusie luidt dat, aangezien bestuurs- en beheerstaken als vaste kostencomponent kunnen worden beschouwd, middelgrote en grotere instellingen een schaalvoordeel genieten; immers de vaste kosten kunnen over een groter aantal leerlingen worden verdeeld.

Nu we het aantal B&B functionarissen hebben geschat voor alle schoolbesturen maken we een vergelijking met het genormeerde aantal functionarissen. Hiervoor gaan we uit van de B&B bekostiging volgens de 'smalle' definitie; dat wil zeggen de ontvangen B&B middelen uit de MI aangevuld met de personele bekostigingsstroom, gedeeld door gemiddelde personele last. In de volgende tabel worden de genormeerde en gerealiseerde aantallen fte's per duizend leerlingen naar bestuursomvang met elkaar vergeleken.

Tabel 2.25 Beheer en Bestuursfuncties (fte's per 1.000 leerlingen werkelijk en genormeerd)

<i>Bestuursomvang</i>	<i>Genormeerd aantal fte per 1.000 lln</i>	<i>Werkelijk aantal fte per 1.000 lln</i>
Klein	1,46	4,70
Midden	1,41	2,52
Groot	1,37	1,60
Totaal	1,43	3,53

De cijferopstelling toont dat het werkelijk aantal fte's B&B bij kleine schoolbesturen gemiddeld drie keer hoger ligt dan genormeerd, bij middelgrote en grote besturen is dat 1,8 respectievelijk 1,2 keer hoger dan genormeerd. Omdat we in het baten lasten overzicht zijn uitgegaan van een breed gedefinieerde bekostigingsgrondslag (B&B vergoeding inclusief aanvullend budget schoolleiding en kleine scholentoeslag) leidt dit voor de middelgrote en grote besturen tot de vaststelling dat er sprake is geweest van een fors hogere bekostiging in vergelijking met de gerealiseerde lasten, en niet tot een tekort.

¹ Merk op dat in deze cijferopstelling verondersteld is dat alle extra middelen -naast de officiële B&B vergoeding- worden besteed aan de financiering van B&B taken.

De tabel toont eveneens dat kleinere schoolbesturen weliswaar een hogere normvergoeding ontvangen dan grotere schoolbesturen, maar dat deze hogere vergoeding zich niet verhoudt tot de gerealiseerde lasten.

2.7 Samenvattend overzicht

In de onderstaande tabel is een samenvattend overzicht gegeven van alle hier onderzochte PVE's. De uitkomsten hebben betrekking op de 944 schoolbesturen in het onderzoeksbestand. Voor alle onderzochte PVE's samen ontvangen de schoolbesturen € 603 mln. in 2006 en € 635 mln. in 2009. Aan de PVE's gebouwonderhoud, energie (elektra en gas), en beheer en bestuur¹ geven de besturen meer geld uit dan zij via de PVE's ontvangen. Aan leermiddelen en meubilair besteden de schoolbesturen echter weer veel minder dat zij ervoor ontvangen.

Tabel 2.26 Bekostiging en uitgaven per PVE (bedragen in € mln.)

	baten				lasten				baten - lasten			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
personeel bao	4.960	5.051	5.242	5.540	5.192	5.274	5.529	5.856				
materieel bao	820	814	851	875	1.038	1.085	1.164	1.228				
overige baten	492	532	561	563								
totaal baten	6.272	6.396	6.655	6.978	6.230	6.359	6.693	7.084	42	38	-38	-106
fin baten en lasten	45	67	45	75								
resultaat									87	104	7	-31
<i>onderzochte PVE's</i>												
gebouwonderhoud	122,5	119,8	119,5	127,4	133,4	144,4	103,8	137,6	-11	-25	16	-10
elektriciteit	12,8	12,5	12,5	13,4	51,7	47,5	45,8	51,8	-39	-35	-33	-38
Gas	51,3	50,2	50,0	53,3	50,1	55,3	62,6	67,3	1	-5	-13	-14
OLP en meubilair	303,4	294,1	293,7	319,3	198,8	214,9	221,9	232,8	105	79	72	87
BB (MI)	40	39	39	42	60	56	58	67	-20	-17	-19	-25
BB (pers)	74	75	77	79	111	109	114	125	-37	-33	-37	-46
subtot. onderzocht MI	530	516	515	556	494	518	492	557	36	-3	23	-1
subtot. onderzocht pers	74	75	77	79	111	109	114	125	-37	-33	-37	-46
totaal onderzochte PVE's	603	591	591	635	605	627	606	682	-2	-36	-14	-47

De cijferopstelling in voorgaande tabel toont het totaalbeeld van bekostigde MI-functies versus werkelijke lasten. Voor het onderzochte MI subtotaal is er sprake van een wisselend beeld; overschotten in de jaren 2006 en 2008, en geringe tekorten in de jaren 2007 en 2009. Voor de MI bijdragen uit de personele middelen is er voor alle jaren sprake van een tekort. Tezamen is er voor het totaal van de onderzochte PVE's

¹ In deze overzichtstabel is de 'smalle' definitie van beheer en bestuur gehanteerd, waarbij de aanvullende bekostiging voor schoolleiders niet is toegerekend tot de ontvangen middelen voor beheer en bestuur.

sprake van tekorten in alle jaren (zie onderste gedeelte van de tabel). Overigens is er pas vanaf 2009 sprake van een negatief resultaat (zie bovenste gedeelte van de tabel). De vraag die hierbij rijst is hoe scholen de tekorten op de MI functies financieren in de wetenschap dat de instellingen tekorten op de MI functies niet hebben gecompenseerd vanuit het personele bekostigingsdeel. Een van de financieringsbronnen vormen de 'overige overheidsbijdragen' die instellingen in de vorm van incidentele subsidies ontvangen.¹ In het volgende hoofdstuk volgt hierop een toelichting.

¹ Daarnaast ontvangen instellingen ook inkomsten uit werkzaamheden voor derden; de zogenaamde 'baten in opdracht van derden'. Voorbeelden zijn de inkomsten uit detachering van medewerkers, of verhuur van een gymzaal.

3 Overige overheidsbijdragen

3.1 Inleiding

Naast de personele en materiële bekostiging ontvangen instellingen andere overheidsbijdragen. Dit kunnen zowel incidentele bijdragen van het rijk betreffen of middelen die bijvoorbeeld via het gemeentefonds een weg vinden naar de scholen. Van deze 'overige' middelen kan ook verdeling worden gemaakt in een personele en materiële component. Omdat we het hier niet hebben over het officiële personele en MI-bekostigingsdeel/budget, spreken we gemakshalve van de 'officieuze' personele en materiële component in de restcategorie 'overige middelen'.

3.2 Doelstellingen en recente ontwikkelingen primair onderwijs

De doelstellingen van het Primair Onderwijs zijn in de OCW begrotingen als volgt omschreven:

- 1) Leerlingen volgen onderwijs op voldoende toegeruste scholen voor primair onderwijs,
- 2) Leerlingen volgen onderwijs van hoge kwaliteit,
- 3) Leerlingen kunnen zonder drempels het primair onderwijs volgen dat het beste past bij hun talenten en specifieke behoeften,
- 4) Leerlingen krijgen een beter aanbod van aansluitende voorzieningen in en om de school.

Om deze doelstellingen te bereiken wordt in de periode 2005-2009 gemiddeld 84% van middelen begroot voor personele bekostiging, en 12% voor materiële bekostiging van de onderwijsinstellingen (tabel 3.1). Vervolgens resteert een restbudget voor programma-uitgaven.

Tabel 3.1 Onderverdeling bekostiging (personeel, materieel en overige)

	2005	2006	2007	2008	2009
Personele bekostiging	83%	83%	84%	84%	84%
Materiële bekostiging	12%	13%	13%	12%	12%
Overige	4%	4%	4%	4%	3%

Bron: Ministerie van OCW, begrotingen 2005-2009

De personele en materiële bekostiging hebben te maken met de eerste doelstelling, namelijk voldoende toegeruste scholen. De in tabel 3.1 genoemde 'Overige uitgaven' hebben betrekking op alle overige doelstellingen, namelijk:

- onderwijs van hoge kwaliteit,
- zonder drempels en passend onderwijs,
- beter aanbod van aansluitende voorzieningen in en om de school,
- en deels ook op de eerste doelstelling.

De beleidsintenties en regelingen die onder deze doelstellingen geschaard zijn onder andere:

- Tussenschoolse opvang (2006)
- Flankerend beleid invoering lumpsumfinanciering (2007)
- Onderwijsachterstandenbeleid (2007)
- Veiligheid op school (2007)
- Brede scholen en dagarrangementen (2007)
- Buitenschoolse opvang (2007)
- Ontwikkeling taal en rekenonderwijs (2008)
- Leer en hulpmiddelen (2008)
- Innovatie in het PO (2008)
- Passend onderwijs (2008)
- Verbetering binnenmilieu basisscholen (2009)

De in het kader van deze regelingen geormerkte middelen worden op verschillende manieren aan het onderwijsveld beschikbaar gesteld; deels als een toevoeging aan de lumpsum, en deels in de vorm van een verhoging van de bijdrage aan het Gemeentefonds.

3.3 Decompositie 'overige baten'

Om de uitgaven die verantwoord zijn onder het kopje 'Overige' beter in te kunnen delen hebben we deze onderscheiden naar een personele en een materiële component. In de volgende tabel is deze onderverdeling naar kostencomponenten in percentages van het totaal weergegeven.

Tabel 3.2 Uitsplitsing 'Overige' uitgaven in een personele en materiële component

<i>Personele component</i>	2005	2006	2007	2008	2009
voldoende toegeruste scholen	92%	92%	87%	82%	80%
onderwijs van hoge kwaliteit	94%	93%	83%	59%	56%
zonder drempels en passend onderwijs	73%	71%	71%	71%	68%
beter aanbod van aansluitende voorzieningen in en om de school	72%	24%	5%	61%	6%
<i>Materiële component</i>	2005	2006	2007	2008	2009
voldoende toegeruste scholen	8%	8%	13%	18%	20%
onderwijs van hoge kwaliteit	6%	7%	17%	41%	44%
zonder drempels en passend onderwijs	27%	29%	29%	29%	32%
beter aanbod van aansluitende voorzieningen in en om de school	28%	76%	95%	39%	94%

Bron: Ministerie van OCW, begrotingen 2005-2009

In de volgende tabel zijn de personele en materiële component van de 'overige beschikbare middelen' gerelateerd aan de totale personele c.q. materiële bekostigingscomponent op de OCW begroting.

Tabel 3.3 Personele en materiële component van de 'Overige' uitgaven als deel van de 'Personele' en 'Materiële' bekostiging

	2005	2006	2007	2008	2009
Overige 'Pers' / Personele bekostiging	5%	4%	4%	4%	4%
Overige 'MI' / Materiële bekostiging	9%	13%	16%	12%	16%

Bron: Ministerie van OCW, begrotingen 2005-2009, bewerking IOO

De ontwikkeling van de percentages laat zien dat het aandeel van de materiële component in de 'Overige' middelen in relatie tot het materiële bekostigingsdeel in de loop der jaren is opgelopen van 9-16 procent. Daarmee is het een substantieel aandeel gaan vormen naast het officiële MI-budget. Daarentegen is de personele component in de 'Overige' middelen in verhouding tot het Personele bekostigingsaandeel van de lumpsum nagenoeg gelijk gebleven.

Voor de onderzochte groep besturen is in de volgende tabel de omvang en ontwikkeling van de 'Overige overheidsbijdragen' in beeld gebracht. Het zijn rijksuitgaven die als incidentele inkomsten voor de schoolbesturen zijn bestemd, bedoeld om bepaalde beleidsprioriteiten te ondersteu-

nen. Zoals kan worden opgemaakt uit het meerjarig overzicht vormen deze 'incidentele' middelen inmiddels een structurele inkomstenbron voor de scholen. De inkomsten zijn in de onderzochte periode met 10% afgenomen. In de tabel is ook het MI-deel van de 'overige overheidsbijdragen' geïsoleerd. Zoals gemeld neemt het aandeel MI in de loop der jaren toe, ten koste van de personele component van deze 'overige overheidsbijdragen'. In de onderzochte periode nam de MI-component met zo'n 9% toe. Dus ondanks dat er sprake is van een terugloop van de 'incidentele' middelenstroom, is het 'officieuze' MI-deel in diezelfde periode juist toegenomen.

Tabel 3.4 Ontwikkeling overige overheidsbijdragen (€ mln.)

	2006	2007	2008	2009	Δ '09/'06
Overige overheidsbijdragen	295,4	260,2	274,6	267,3	-10%
MI deel	30%	36%	30%	36%	
extra MI middelen	88,7	94,5	81,0	96,3	9%

Bron: IOO-bewerking van de rekeningen 2006-2009 van schoolbesturen

Het is plausibel te veronderstellen dat een deel van de 'overige baten' is ingezet om tekorten op het totale officiële MI-bekostigingsdeel te financieren. De bestandsanalyse wijst er bovendien op dat naarmate het procentuele aandeel inkomsten uit 'overige (overheids)bijdragen' toeneemt, deze schoolbesturen vaker ook een tekort realiseren op de onderzochte PvE's. Dit geldt voor alle schoolbesturen ongeacht de financiële positie waarin ze verkeren. Naarmate een instelling afhankelijker wordt van deze 'incidentele' middelen neemt logischerwijze ook de kwetsbaarheid toe.

4 Conclusies

4.1 Inleiding

Ter inleiding op de bevindingen merken we op dat de regelgeving rond het indexeren van de prijzen in de normvergoedingen voor materiële instandhouding zodanig is vormgegeven, dat de stabiliteit van de bekostiging van de onderwijsinstellingen maximaal is gegarandeerd. Een en ander brengt met zich mee dat de bekostiging met vertraging reageert op prijsstijgingen en prijsdalingen. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat sterke prijsschommelingen in enig jaar niet worden weerspiegeld in sterke schommelingen in de MI-vergoedingen.

Aan de hand van de uitkomsten van geëvalueerde PvE's worden in de volgende paragraaf de conclusies voor hierna te noemen onderzoeksvragen samengevat.

- Wat is de stand van zaken van de prijs/volume verhoudingen van de PvE subthema's voor het bao?
- In hoeverre moeten de bevindingen uit 2005 geactualiseerd worden als gevolg van de (prijs)ontwikkelingen in de afgelopen vijf jaar?
- Hoe hebben besturen/scholen het 'beheer en bestuur' ingericht en vooral de financiële deskundigheid, in relatie tot de bekostiging?

4.2 Conclusies per PvE

Gas en elektra

Ten aanzien van de functie gas geven schoolbesturen meer uit dan zij vanuit de reguliere bekostiging ontvangen. De oorzaken hiervoor liggen zowel in een sterke stijging van de gasprijzen in de periode van onderzoek, als een sterke toename van het volume. Een duidelijke oorzaak voor het toegenomen volume is in het kader van het onderzoek niet achterhaald. Een mogelijke oorzaak houdt verband met verlengde openingstijden van schoolgebouwen, bijvoorbeeld als gevolg van buitenschoolse opvang. De bevinding dat er sprake is van een volumetoename wordt onderschreven in andere onderzoeken. Overigens zijn schoolbesturen met goed geïsoleerde schoolgebouwen goed in staat rond te komen van de MI-vergoeding voor gas.

Schoolbesturen zijn niet in staat gebleken de rekening voor elektriciteit te voldoen met behulp van de MI-bekostiging. De prijzen namen in de periode van onderzoek sterk toe, waarbij de sterkste prijsstijging zich na 2008 heeft voorgedaan. Met betrekking tot de bekostiging werd uitgegaan van een afnemend energieverbruik op de scholen. Een dergelijke ontwikkeling heeft zich ook daadwerkelijk voorgedaan. Echter, het

veronderstelde verbruik per m² vloeroppervlak ligt ruimschoots lager dan het feitelijk verbruik.

Op grond van het empirische feitenmateriaal stellen we vast dat er al vóór de periode van onderzoek sprake was van significante verschillen tussen ontvangen baten en gerealiseerde lasten op deze subfunctie. De geconstateerde afwijking dateert dus al uit een eerdere fase, en heeft zich in de periode van onderzoek verder doorgezet.

Onderhoud van gebouwen

Op het terrein van gebouwonderhoud zijn er twee groepen schoolbesturen te onderscheiden: schoolbesturen die de afgelopen jaren meer investeerden dan zij ontvingen via de MI-vergoeding en schoolbesturen die juist minder uitgaven dan hun MI-vergoeding. Bij de schoolbesturen van het eerste soort was sprake van een afname van de rentabiliteit, de solvabiliteit en de liquiditeit. Deze afname was niet zo groot dat de schoolbesturen daardoor in grote problemen kwamen. De schoolbesturen die weinig tot niet hebben geïnvesteerd in hun gebouwen hadden een hogere jaarlijkse rentabiliteit zagen hun solvabiliteit gestaag toenemen. Uit het investeringsgedrag van de schoolbesturen is af te leiden dat de schoolbesturen hun uitgaven voor gebouwonderhoud niet hebben geëgaliseerd, maar schoksgewijs investeringen doen. Daardoor zijn de uitgaven tijdelijk veel hoger of juist veel lager dan de inkomsten. Aangezien de afschrijvingstermijn van de gebouwinvesteringen gemiddeld vijftien jaar bedraagt en wij de uitgaven voor vier jaren hebben gezien, kan nog niet worden bepaald of het hogere uitgavenpatroon van de afgelopen vier jaar duidt op een structurele tekortkoming dan wel op een beleidskeuze in combinatie met hoge reserves.

OLP en meubilair

De uitgaven van de schoolbesturen op deze functie zijn het hoogst en stabiel gebleven in de periode van onderzoek. Gebleken is dat de uitgaven achterblijven bij de bekostiging. Er is sprake van een verschuiving tussen de uitgavenaandelen OLP enerzijds en inventaris en apparatuur anderzijds. Vrijwel alle schoolbesturen geven minder geld uit aan leermiddelen dan zij ontvangen. Dit achterliggende oorzaken hiervan zijn niet onderzocht, maar kunnen duiden op een efficiëntere inrichting van de functie (laagdrempelige en goedkopere beschikbaarheid van leermiddelen als gevolg van digitalisering en toenemend gebruik van kopieermateriaal), of achterblijvende investeringen in nieuwe lesmethoden (meer dan voorheen zijn scholen geneigd om leermiddelen over een langere termijn af te schrijven), of een combinatie van beide. Voor meubilair hebben de schoolbesturen de afgelopen jaren meer uitgegeven dan zij ontvingen. Deze hogere uitgaven waren niet van dien aard dat er tekorten zouden kunnen ontstaan op de gezamenlijke PvE's van leermiddelen en vervanging van meubilair. Vrijwel alle schoolbesturen geven op dit domein minder uit dan zij ontvangen. Daarmee is er onvol-

doende empirische basis voor de aanbeveling uit de voorgaande evaluatie waarin een verhoging van de bekostiging van deze functie werd geadviseerd.

Beheer en bestuur

Sinds de invoering van de lumpsum zijn scholen en schoolbesturen zelf verantwoordelijk voor beheers- en bestuurstaken. Voor de bekostiging hiervan zijn zowel in de materiële als personele bekostigingscomponenten verschillende geldstromen beschikbaar gekomen. We constateren dat de omvang van het aantal personeelsleden met een ondersteunende functie sinds 2006 een stabiele omvang kent. In vergelijking met het aantal ondersteunende functies op de terreinen van onderwijskundige-, zorginhoudelijke-, en administratieve taken is het aandeel bestuur- en beheersfuncties (personeels- en huisvestingsbeleid, financiën, algemene beleidsmedewerkers) beperkter van omvang. Indien wordt uitgegaan van de 'smalle' definitie van beheer en bestuur, waarbij de aanvullende bekostiging voor schoolleiders niet is toegerekend tot de ontvangen middelen voor beheer en bestuur, dan is er sprake van tekorten op deze functie. Wanneer deze substantiële middelenstroom niet buiten beschouwing gelaten wordt, stellen we vast dat er sprake is van een ruime bekostiging voor deze functie. Ongeacht de verkozen vergelijkingsmaatstaf is er sprake van grote verschillen die samenhangen met de bestuursomvang. In het bijzonder de kleinere schoolbesturen hebben te maken met tekorten op deze functie. De kleinere schoolbesturen (tot 5 scholen) hadden in het verleden vrijwel alle beheerstaken uitbesteed, maar laten een duidelijke groei zien van het aantal B&B functionarissen. Vooral de kleine- en middelgrote schoolbesturen halen steeds vaker financiële kennis in huis. De uitbreiding van B&B functionarissen bij grotere schoolbesturen is beperkt of zelfs afwezig.

Eén van de uitgangspunten van het bekostigingstelsel is dat de mate waarin scholen flexibel kunnen reageren op financiële veranderingen niet afhankelijk zou moeten zijn van de schaal. Zowel in de materiële instandhouding als bij de lumpsum bekostiging wordt door vaste voeten via een zogenoemde kleine scholentoeslag rekening gehouden met kleine scholen. De bekostigingssystematiek houdt echter geen rekening met de bestuursomvang. De uitkomst van dit onderzoek wijst erop dat kleinere schoolbesturen weliswaar een hogere normvergoeding ontvangen, maar desondanks een schaalnadeel ervaren bij de invulling van de B&B taak. Op dit onderdeel zou in de toekomst enige correctie kunnen plaatsvinden.