

Kostenremanentie bij scholen voor primair onderwijs in krimpgebieden

Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW





Kostenremanentie bij scholen voor primair onderwijs in krimpgebieden

Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW

Z. Berdowski, P.H. Eshuis en M. van Oploo
Zoetermeer, juni 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

Samenvatting	5	
1	Probleemstelling en onderzoekopzet	7
1.1	Inleiding	7
1.2	Achtergrond en aanleiding	7
1.3	Doel- en vraagstelling	7
1.4	Werkwijze	9
1.5	Leeswijzer	11
2	Macro analyse	13
2.1	Inleiding	13
2.2	Krimp van de basisgeneratie per regio	13
2.3	Demografische ontwikkeling per gemeente	16
2.4	Ontwikkeling van het aantal leerlingen op de basisscholen	16
2.5	Ontwikkeling van de bekostiging per school	18
2.6	Ontwikkeling van het aantal leerlingen per schoolbestuur	20
2.7	Ontwikkeling van de bekostiging per schoolbestuur	21
2.8	Ontwikkeling van de uitgaven per schoolbestuur	23
2.9	De kostenstructuur	25
2.10	Financiële kengetallen	27
2.11	De regionale component	30
2.12	Samenvatting en conclusie	32
3	Casestudies	37
3.1	Inleiding	37
3.2	Krimp van de casussen	37
3.3	Probleemsignalering door schoolbesturen	38
3.4	Realiteitsgehalte van begrotingen	40
3.5	Kostenstructuur	46
3.6	Aanpassen van het uitgavenniveau	48
3.7	Conclusies	52
4	Synthese en conclusies	57
4.1	Accommoderen van de kostenstijging	57
4.2	Extra uitgaven in krimpregio?	58
4.3	Realistische begrotingen?	58
4.4	Verhouding begrote kosten en opbrengsten	59
4.5	Kostenstructuur	59
4.6	Het aanpassen van de kosten	60
4.7	Beleid voor kostenvermindering	61

Samenvatting

Dit onderzoek gaat over de vraag of de toename van de bekostiging per leerling in het primair onderwijs voldoende is om de (verwachte) stijging van de kosten per leerling te accommoderen in geval van een krimpend aantal leerlingen. Het vermoeden bestond dat schoolbesturen die gevestigd zijn in een regio met demografische krimp op dit terrein grotere problemen ervaren dan schoolbesturen die elders in het land zijn gevestigd. Aan de hand van de zes onderstaande onderzoeksvragen is het probleem van de krimp onderzocht.

1. Stelt de bekostigingssystematiek onderwijsinstellingen in staat het uitgavenniveau tijdig in overeenstemming te brengen met de verwachte baten?

Na de krimp nemen de kosten per leerling sterker toe dan de lumpsum per leerling. Het gelijktijdig wegvallen van additionele subsidies versterkt dit beeld.

2. Is het empirisch aantoonbaar dat een dalende instroom als gevolg van een krimpende bevolking heeft geleid tot extra uitgaven?

In het onderzoek is aangetoond dat een dalende instroom leidt tot hogere uitgaven per leerling. Scholen die gevestigd zijn in een stabiele regio kunnen wegens vestiging in een buurt, dorp, wijk of gemeente die vergrijst dezelfde problemen ervaren als de scholen uit de krimpregio's. Echter, in krimpregio's hebben veel meer besturen te maken met dalende leerlingaantallen.

3. Zijn de door de besturen opgestelde begrotingen realistisch?

Bij het merendeel van de onderzochte schoolbesturen was sprake van niet realistisch begroten. Het geringe realiteitsgehalte blijkt uit een gebrekkige aansluiting tussen (te verwachten) inkomsten en de begrote uitgaven of uit het niet scheiden van incidentele en structurele middelen. Er zijn wat dit betreft geen verschillen tussen krimpregio's en stabiele regio's.

4. Hoe verhouden zich de meerjarig begrote kosten en opbrengsten voor krimpende onderwijsinstellingen? Wijken ze daarin af van niet krimpende gebieden?

Het merendeel van de schoolbesturen maakt geen meerjarenraming. Voor zover dit wel is gebeurd ontbreekt het in de meerjarenraming aan een relevante samenhang tussen te verwachten ontwikkelingen op de terreinen van leerlingeninstroom, kenmerken van de personeelsforma-

tie, interne beleidsmaatregelen en aangekondigde maatregelen van de zijde van subsidiegevers enerzijds en te verwachten kosten anderzijds.

De totale lasten van sterk krimpende schoolbesturen waren de laatste twee onderzoeksjaren hoger dan de totale baten. Wegens het wegvallen van additionele inkomsten waren ook de lasten van de niet krimpende schoolbesturen in 2009 hoger dan de baten.

5. Hoe ziet de kostenstructuur van onderwijsinstellingen in krimpende gebieden eruit?

De kostenstructuur van de krimpbesturen in krimpregio's sterk lijken op die van krimpbesturen in stabiele regio's. Na een aantal jaren van krimp neemt het aandeel personele lasten bij krimpbesturen toe, waardoor het aandeel personele lasten er hoger is dan bij niet krimpende besturen. Dit wordt veroorzaakt door een in de loop der tijd toenemende formatie per leerling en sterker toenemende gemiddelde personele lasten per fte.

6. In welke mate zijn de onderwijsinstellingen in staat om het kostenniveau naar beneden bij te stellen en welke tijd hebben ze daar gemiddeld voor nodig?

Volgens de systematiek van de t-1 bekostiging hebben de schoolbesturen twee jaar de tijd om hun uitgaven aan te passen aan de te verwachten daling van de inkomsten. De besturen zijn er doorgaans niet in geslaagd zijn om hun uitgaven aan te passen binnen die twee jaar.

De tijd die nodig is om het kostenniveau naar beneden bij te stellen is sterk afhankelijk van het sturend vermogen van het bestuur en van de kwaliteit van de financiële functie. Instellingen met een zwakke financiële functie hebben drie tot vijf jaar nodig om te signaleren dat er een probleem is. Dan zijn er nog twee jaar nodig om oplossingen te overwegen en in te voeren. De focus van de gekozen oplossing ligt bij het bezuinigen op lasten voor materiële instandhouding. Het effect van deze maatregelen verwaarloosbaar klein.

Besturen met een sterkere financiële functie reageren sneller op de krimp en anticiperen ook meer op de nog te verwachten krimp. Deze besturen proberen hun personeelsinzet al eerder terug te dringen dan volgens de stand van de inkomsten strikt noodzakelijk zou zijn. Zij stellen hun kostenniveau jaarlijks bij. Ook bij een langere periode van krimp voorzien deze besturen een beheersbaar kostenniveau.

Wanneer er sprake is van demografische krimp in de gehele gemeente of in een regio met meerdere gemeenten is een herstructurering van de voorzieningen voor onderwijshuisvesting wel een belangrijke randvoorwaarde om deze jaarlijkse aanpassingen langdurig vol te kunnen houden. Niet alle gemeenten passen de huisvestingssituaties tijdig aan waardoor voor schoolbesturen onnodige personele en materiële kosten ontstaan.

1 Probleemstelling en onderzoeksopzet

1.1 Inleiding

Dit hoofdstuk handelt over de manier waarop dit onderzoek is uitgevoerd. Het hoofdstuk opent in paragraaf 1.2 met de achtergrond en aanleiding voor dit onderzoek. Daarna volgt het doel en de vraagstelling in paragraaf 1.2. De werkwijze is beschreven in paragraaf 1.3. De leeswijzer in paragraaf 1.4 sluit het hoofdstuk af.

1.2 Achtergrond en aanleiding

De combinatie ontgroening (dalend aandeel jongeren), vergrijzing (stijgend aandeel ouderen) en een negatief migratiesaldo zorgt ervoor dat leerlingenaantallen over de hele linie zullen dalen. In een aantal regio's al nu al sprake van een sterke ontgroening en over 30 jaar zal dat bijna in heel Nederland het geval zijn. Minder leerlingen betekenen voor alle schooltypen minder inkomsten. Minder leerlingen leiden echter niet meteen – en niet even sterk – tot minder kosten. Een klas die vijf leerlingen kwijtraakt, heeft nog steeds dezelfde docent nodig, de roosterplanning gaat door en de verwarming blijft aan. Pas als de daling een bepaalde drempelwaarde overschrijdt, kan er misschien een klas worden opgeheven en een lokaal worden gesloten. Het sluiten van een lokaal is echter nog geen grote besparing. Daar is pas sprake van als er een alternatieve bestemming gevonden is voor overtollige vierkante meters, maar dat kost tijd. Dit geldt des te sterker in een krimpregio, waar de vraag naar vastgoed in de regel lager is dan het aanbod. Volgens deze redenering leidt kostenremanentie – het verschil tussen de snel teruglopende baten en relatief langzaam teruglopende lasten – ertoe dat krimpende scholen hogere kosten per leerling hebben. Kostenremanentie wordt doorgaans gepresenteerd als een tijdelijk effect, maar in een situatie van krimp die decennialang aanhoudt, is het proces van aanpassen en opvangen van kostenremanentie langdurig. Daarbij komt dat het voor scholen niet eenvoudig is om het precieze verloop van de uitgaven bij leerlingendaling te voorspellen en daarop te anticiperen, omdat hier nog weinig ervaring mee is. Binnen het huidige bekostigingsstelsel wordt er echter vanuit gegaan dat scholen de kostenremanentie met hun eigen middelen opvangen.

In opdracht van het Ministerie van OCW zijn in dit onderzoek de financiële gevolgen van krimp in kaart gebracht voor het primair onderwijs.

1.3 Doel- en vraagstelling

De hoogte van bekostiging van onderwijsinstellingen wordt, afgezien van enkele vaste voeten, voornamelijk bepaald door het aantal onder-

wijsdeelnemers. Om een zekere voorspelbaarheid te garanderen is de T-1 bekostigingssystematiek doorgevoerd, waarbij het aantal deelnemers op 1 oktober van het voorgaande schooljaar als uitgangspunt wordt genomen voor de bekostiging. Voor snel groeiende onderwijsinstellingen betekent dit dat zij met een vertraagd effect over meer middelen kunnen beschikken. Voor krimpende onderwijsinstellingen betekent dit dat hen enige tijd wordt gegund om de kostenstructuur aan te passen aan de nieuwe werkelijkheid. Door deze vertraging en door de vaste voeten neemt bij een dalende instroom de bekostiging per leerling toe. De kosten per leerling nemen naar verwachting ook toe.

Probleemstelling

De probleemstelling luidt: *Is de toename van de bekostiging per leerling voldoende is om de (verwachte) stijging van de kosten per leerling te accommoderen?*

Onderzoeksvragen

Het onderzoek naar de vraag of de huidige bekostigingssystematiek de scholen in geval van krimp voldoende faciliteert laat zich onderscheiden naar de volgende drie deelvragen:

- Stelt de inkomstenontwikkeling als gevolg van de gevolgde bekostigingssystematiek onderwijsinstellingen in staat het uitgavniveau tijdig in overeenstemming te brengen met de verwachte baten?
- Is het empirisch aantoonbaar dat een dalende instroom als gevolg van een krimpende bevolking heeft geleid tot extra uitgaven per leerling?
- Is het empirisch aantoonbaar dat schoolbesturen hun toevlucht hebben moeten nemen tot een grotere inzet van reserves als gevolg van tekortschietende bekostiging?

De deelvragen vallen weer uiteen in een aantal subvragen, waaronder die genoemd in het programma van eisen:

- Zijn de door de besturen opgestelde begrotingen realistisch?
- Hoe verhouden zich de meerjarig begrote kosten en opbrengsten voor krimpende onderwijsinstellingen? Wijken ze daarin af van onderwijs in niet-krimpende gebieden?
- Hoe ziet de kostenstructuur van onderwijsinstellingen in krimpende gebieden eruit, hoe verhouden de vaste kosten zich ten opzichte van de variabele kosten? In welke mate zijn onderwijsinstellingen in staat om het kostenniveau naar beneden bij te stellen, en welke tijd hebben ze daar gemiddeld voor nodig? Ook hier weer geldt dat een zelfde vergelijking dient te worden gemaakt met onderwijsinstellingen in niet-krimp gebieden.
- In hoeverre zijn de kosten beleidsmatig beïnvloedbaar? Welke kosten zijn vermijdbaar en tot op welke hoogte? Worden kosten mogelijk geëxternaliseerd en wat kan hieruit worden geconcludeerd?

1.4 Werkwijze

Het onderzoek naar de kostenremanentie bij scholen in krimpgebieden is gebaseerd op twee technieken:

- Een macroanalyse van de rekeningen van alle schoolbesturen voor de periode 2006-2009, en
- Casestudies bij een twaalfstal schoolbesturen.

1.4.1 Macroanalyse

We zijn begonnen met een macroanalyse op landelijk niveau. Naast de rekeningen van de schoolbesturen voor de jaren 2006-2009 is gebruik gemaakt van de door DUO beheerde meerjarige gegevens van de scholen en het personeel (leerlingaantal, leeftijdsopbouw van de leerlingen, personeelsformatie en bekostiging). Het landelijke bestand met gegevens van de rekeningen van schoolbesturen en kenmerken van de scholen is aangevuld met demografische gegevens van de gemeenten waarin de basisscholen zijn gevestigd. Met behulp van de gegevens uit deze macrobestanden konden verschillende categorieën van schoolbesturen voor meerdere jaren onderling worden vergeleken. Groei en krimp van het aantal leerlingen en demografische groei en krimp in de regio waarin de school is gevestigd zijn daarbij belangrijke variabelen. Voorts is bezien welke samenhang er is tussen de inkomsten en uitgaven enerzijds en demografische factoren anderzijds. Krimpende, groeiende en stabiele schoolbesturen zijn onderling vergeleken op de kenmerken:

- Financiële gezondheid
- Regio van vestiging (groei, krimp of stabiel)
- Omvang van het schoolbestuur (klein, midden, groot)
- Ontwikkelingen op het terrein van personeel (groei, krimp of stabiel)
- Bekostiging en kosten per leerling
- Op alle bovenstaande kenmerken: ontwikkeling in de periode 2006-2009.

1.4.2 Casestudies

De macroanalyses leveren informatie op over de feitelijk gerealiseerde inkomsten en uitgaven van de schoolbesturen in krimpregio's en daarbuiten. De vraag welke maatregelen de schoolbesturen hebben genomen om hun uitgaven aan te passen bij de (te verwachten) lagere inkomsten is beantwoord via casestudies. Bij de selectie van de cases is getracht een zo groot mogelijke variatie aan te brengen in de mate van demografische krimp, de financiële positie en de grootte van de schoolbesturen. Daarbij is de volgende selectieprocedure toegepast.

Gestart is met het totaal aantal besturen, waarvan voldoende meerjarige gegevens over leerlingen, personeel, en financiën beschikbaar zijn. Dat waren 1077 schoolbesturen.

Stap 1: selectie van gebieden.

De tweede stap omvat het selecteren van twee soorten regio's: regio's waar sprake is van krimp en regio's met een stabiele leerling-populatie. Deze stap leidde tot de selectie van de volgende besturen:

- Schoolbesturen met basisscholen in krimpregio's: 212 (selecteren)
- Schoolbesturen met basisscholen in stabiele regio's: 316 (selecteren)
- Vervallen: 549 schoolbesturen met vestigingen in groepregio's of regio met zeer lichte krimp.

Stap 2: selectie van krimpbesturen

De volgende stap omvat het selecteren van de schoolbesturen met een krimpende leerling-populatie. Deze stap leidde tot de volgende selectie.

Schoolbesturen met basisscholen in krimpregio's

- Aantal leerlingen is met 8% afgenomen in de periode 2004-2009: 78 besturen (selecteren)
- Er is geen sprake van een aanzienlijk krimpend aantal leerlingen: 134 besturen (verwijderen)

Schoolbesturen met basisscholen in stabiele regio's

- Aantal leerlingen is met 8% afgenomen in de periode 2004-2009: 45 besturen (selecteren)
- Er is geen sprake van een aanzienlijk krimpend aantal leerlingen: 271 besturen (verwijderen)

Stap 3: financiële positie

Bij de derde selectiestap is de financiële situatie in ogenschouw genomen. De schoolbesturen van beide geselecteerde strata zijn ingedeeld in twee groepen: besturen met een gezonde dan wel zwakke financiële positie.

Besturen met een krimpend aantal leerlingen in krimpgebieden

- Zwakke financiële positie: 36 besturen
- Gezonde financiële positie: 42 besturen

Besturen met een krimpend aantal leerlingen in stabiele regio's

- Zwakke financiële positie: 13 besturen
- Gezonde financiële positie: 32 besturen

Stap 4: Bestuursgrootte

Van elk van de vier strata die zijn geselecteerd in de derde stap is één groot, één middelgroot en één klein bestuur uitgenodigd om deel te nemen aan dit onderzoek. Uiteindelijk zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de in de volgende tabel gepresenteerde schoolbesturen.

Tabel 1.1 Overzicht van de geselecteerde casussen van schoolbesturen met een krimpend aantal leerlingen

<i>casenummer</i>	<i>Provincie</i>	<i>bestuursgrootte</i>	<i>Kenmerk regio</i>	<i>Financiële positie</i>
KK1	Groningen	klein	Krimp	gezond
MK1	Zeeland	midden	Krimp	gezond
GK1	Groningen	groot	Krimp	gezond
KK2	Limburg	klein	Krimp	zwak
MK2	Zeeland	midden	Krimp	zwak
GK2	Zeeland	groot	Krimp	zwak
GK3	Limburg	groot	Krimp	zwak
K1	N-Brabant	klein	Stabiel	gezond
M1	Flevoland	midden	Stabiel	gezond
G1	Gelderland	groot	Stabiel	gezond
K2	Gelderland	klein	Stabiel	zwak
M2	Flevoland	midden	Stabiel	zwak
G3	N-Holland	groot	Stabiel	zwak
G2	Utrecht	groot	Stabiel	zwak

1.5 Leeswijzer

In het eerstvolgende hoofdstuk 2 zijn de resultaten van de macroanalyse gepresenteerd. Daarna volgen in hoofdstuk 3 de resultaten van de casestudies. In het slothoofdstuk 4 zijn de resultaten uit de casussen in samenhang gebracht met de macroanalyse. Op basis daarvan zijn de onderzoeksvragen beantwoord.



2 Macro analyse

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bezien wij de gevolgen van de demografische krimp voor alle schoolbesturen samen. Het hoofdstuk opent in paragraaf 2.2 met een overzicht van de krimpregio's in Nederland. Daarna bezien wij in paragraaf 2.3 de krimp per gemeente. In paragraaf 2.4 komt de ontwikkeling van het aantal leerlingen op de basisscholen aan bod. Ook hier is onderscheid gemaakt naar krimpende en niet krimpende basisscholen. In de paragraaf daarna bekijken wij per basisschool hoe de bekostiging zich ontwikkelt tijdens de periode van krimp. Vanaf paragraaf 2.6 wordt de aandacht verlegd naar de schoolbesturen, waarbij eerst is gekeken naar de ontwikkeling van het aantal leerlingen per bestuur. In 2.7 is bezien welke gevolgen de krimp op bestuursniveau heeft gehad voor de bekostiging. In paragraaf 2.8 staat de ontwikkeling van de uitgaven centraal, waarbij onder meer gekeken is naar de verhouding tussen baten en lasten. In paragraaf 2.9 wordt de kostenstructuur van de krimpbesturen vergeleken met die van andere besturen. In paragraaf 2.10 is aan de hand van enkele kengetallen beschreven hoe de financiële positie is van de krimpende schoolbesturen. In paragraaf 2.11 wordt nagegaan of de krimpbesturen in krimpregio's verschillen van de krimpbesturen in andere regio's. Een samenvatting met conclusies sluit dit hoofdstuk af.

2.2 Krimp van de basisgeneratie per regio

Om de gevolgen van een afname van de basisgeneratie leerlingen voor het reilen en zeilen op de scholen waar te nemen starten wij met het identificeren van de gebieden waar de afname van de basisgeneratie zich de afgelopen vijf jaar het sterkst heeft voorgedaan. Wij verdelen de ontwikkeling van de basisgeneratie in vier demografische profielen:

- Sterke krimp: hiervan is sprake wanneer gedurende vijf opeenvolgende jaren de afname van de basisgeneratie jaarlijks 2% of meer bedraagt.
- Lichte krimp: de afname van de basisgeneratie is jaarlijks hooguit 1%.
- Stabiel: de basisgeneratie blijft constant of vertoont een lichte daling dan wel groei van 0,5% of minder per jaar.
- Groei: de basisgeneratie neemt toe met minstens 1% per jaar.

Met behulp van de voorgaande demografische profielen kunnen wij vaststellen in welke regio's de afgelopen vijf jaar sprake is geweest van een sterk krimpende bevolking. Dat zijn de gebieden Delfzijl en omgeving in de provincie Groningen, Zeeuws Vlaanderen in de provincie Zeeland en de RPA gebieden Weert, Westelijke Mijnstreek, Parkstad Lim-

burg, en Maastricht Mergelland in de provincie Limburg. De schoolbesturen die in deze gebieden opereren hebben in dit rapport onze speciale aandacht, omdat daar te verwachten is dat het aantal leerlingen op de scholen de afgelopen jaren is afgenomen als gevolg van demografische krimp.

In Tabel 2.1 is per RPA regio een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de basisgeneratie voor de periodes 2010-2014, 2015-2019 en 2020-2024. In de tabel wordt duidelijk dat het aantal regio's waar sprake is van een sterke afname van de basisgeneratie (dus een jaarlijkse afname van 2% of meer) zich verder uitbreidt. De uitbreiding van regio's met een sterke krimp zet zich voort naar de rest van Noord en Oost Groningen, Achterhoek, Nijmegen, Rivierenland, Gooi en Vechtstreek, Eemland, Noord Holland-Noord en in Limburg naar Roermond. De toename van de krimpregio's in de komende jaren onderstreept de urgentie om na te gaan of en in hoeverre de bekostiging van het primair onderwijs de schoolbesturen voldoende ruimte biedt om de gevolgen van een dalend aantal leerlingen op te kunnen vangen.

De regio's met een sterk krimpend demografisch profiel herbergen samen 346 basisscholen (brinnummers). Van alle basisscholen is daarmee 5% gevestigd in een krimpregio. De komende tien jaar zal het aantal basisscholen dat is gevestigd in een krimpregio zich uitbreiden naar 1457 scholen, ofwel 21% van de populatie van basisscholen.

Tabel 2.1 Mate van afname van de basisgeneratie tussen 2005 en 2024

RPA	Rpa-naam	2005-2009	2010-2014	2015-2019	2020-2024
corop2	Delfzijl en omgeving	sterk	sterk	--	0
1	Noord-Groningen, overig	--	sterk	sterk	0
2	Oost-Groningen	0	sterk	--	0
3	Centraal en West Groningen, Noord Drenthe	0	--	0	0
5	Zuid- en Midden-Drenthe	0	--	--	0
4	Fryslân	0	--	--	0
6	IJssel en Vecht	+	--	--	0
7	Twente	0	--	--	0
8	Noordwest-Veluwe	0	--	--	0
9	Stedendriehoek	0	--	--	0
10	De Vallei	0	--	--	0
11	IJssel en Rijn	0	--	--	0
12	Achterhoek	0	sterk	sterk	--
13	Nijmegen	--	sterk	--	0
14	Rivierenland	0	sterk	sterk	--
15	Flevoland	0	0	0	0
16	Gooi en Vechtstreek	+	--	sterk	0
17	Eemland	+	--	sterk	0
18	Utrecht-Midden	+	0	--	0
19	Noord-Holland-Noord	0	sterk	--	0
20	Zuidelijk Noord-Holland	+	0	--	--
21	Rijn-Gouwe	--	--	--	0
22	Haaglanden	0	0	0	0
23	Rijnmond	--	0	0	0
corop 31	Zeeuws Vlaanderen	sterk	sterk	--	0
corop32	Zeeland overig	--	--	--	0
25	West-Brabant	--	--	--	0
26	Midden-Brabant	0	--	0	0
27	Noordoost-Brabant	--	--	--	0
28	Zuidoost-Brabant	--	--	--	0
29	Noord-Limburg	--	--	--	0
30	Weert	sterk	sterk	--	0
31	Roermond	--	sterk	sterk	0
32	Westelijke Mijnstreek	sterk	sterk	--	0
33	Parkstad Limburg	sterk	--	0	0
34	Maastricht Mergelland	sterk	sterk	0	+
36	Nederland	0	--	--	0

Toelichting: sterk = jaarlijkse afname van de basisgeneratie met 2% of meer ; -- = jaarlijkse afname met 1%; 0 = stabiele basisgeneratie; + = jaarlijkse toename basisgeneratie met 1% of meer

2.3 Demografische ontwikkeling per gemeente

In de vorige paragraaf was de aandacht gevestigd op de demografische ontwikkelingen per RPA regio. De demografische ontwikkelingen van de gemeenten die zijn gesitueerd binnen het RPA gebied kunnen onderling nog sterke verschillen vertonen. In Tabel 2.2 is te zien dat in 44 gemeenten de omvang van de basisgeneratie zodanig is afgenomen dat het profiel "sterke krimp" van toepassing is. Van deze 44 gemeenten zijn er 15 gesitueerd in een RPA regio met eveneens een sterke krimp van de basisgeneratie. Drie van de gemeenten met een sterk krimpende omvang van de basisgeneratie zijn gelegen in een RPA gebied met een groeiende omvang van de basisgeneratie.

Tabel 2.2 Ontwikkeling van de basisgeneratie tussen 2005 en 2009 per gemeente naar demografisch profiel

	Demografisch profiel gemeente				totaal gemeenten
	sterke krimp	matige krimp	stabiel	groei	
Demografisch profiel regio					
1 sterke krimp	15	12	1	0	28
2 matige krimp	17	77	60	8	162
3 stabiel	9	56	88	24	177
4 groei	3	13	37	17	70
Totaal	44	158	186	49	437

2.4 Ontwikkeling van het aantal leerlingen op de basisscholen

Van de 6852 basisscholen die in 2009 in Nederland zijn gevestigd waren 6772 basisscholen ook in 2005 al in bedrijf. Alleen van de basisscholen die gedurende de gehele periode 2005-2009 in bedrijf waren kan worden bezien hoe het aantal leerlingen zich in de onderhavige periode heeft ontwikkeld. In de periode 2005-2009 zijn er basisscholen opgeheven en opgericht. Deze scholen zijn buiten het meerjarige beeld gebleven.

Van de 6772 basisscholen waren er 2948 (44% van de basisscholen) die te maken hadden met een afname van het aantal leerlingen gedurende de periode 2005-2009. Deze leerling-afname varieerde van licht tot zeer sterk. Bij 1265 basisscholen (19% van de scholen) was sprake van een lichte daling van het aantal leerlingen met 3% tot 12% in een periode van vijf jaar, Bij 1036 basisscholen (15%) was sprake van een afname van het aantal leerlingen met 13% tot 22% in vijf jaar. Bij 647 basisscholen (10% van de scholen) was sprake van een zeer sterke afname van het aantal leerlingen met 23% of meer in vijf jaar.

Om nu te bezien welk deel van de leerlingendaling op de basisscholen te maken zou kunnen hebben met demografische ontwikkelingen, bezien wij in Tabel 2.3 het demografische profiel van de gemeenten waarin de basisscholen zijn gevestigd. In deze tabel is te zien dat een afname van het aantal leerlingen zich zowel voor kan doen op de basisscholen die zijn gevestigd in gemeenten waar sprake is van een (sterke) krimp als in gemeenten waar juist sprake is van groei. Wel is er sprake van een significante samenhang tussen de krimpprofielen van de scholen en de demografische profielen van de gemeente van vestiging¹. De sterkte van de samenhang tussen demografische ontwikkelingen en de ontwikkeling van het aantal leerlingen op de scholen is tamelijk beperkt. Hooguit 4% van de ontwikkeling van het aantal leerlingen op de basisscholen kan worden toegeschreven aan demografische ontwikkelingen in de gemeente van vestiging.

Tabel 2.3 Krimpprofielen van de basisscholen naar demografisch profiel van de gemeente waarin de school is gevestigd

	Demografisch profiel van Gemeente				Totaal	totaal scholen	totaal scholen
	1 sterke krimp	2 matige krimp	3 stabiel	4 groei			
krimpprofiel school							
23% of meer krimp	12%	34%	43%	11%	100%	647	10%
13-22% krimp	10%	37%	43%	10%	100%	1036	15%
3-12% krimp	9%	33%	45%	12%	100%	1265	19%
Stabiel	5%	31%	47%	17%	100%	1630	24%
3-15% groei	5%	28%	51%	16%	100%	1234	18%
16% of meer groei	3%	19%	52%	27%	100%	960	14%
Totaal	7%	30%	47%	16%	100%	6772	100%

De ontwikkeling van het aantal leerlingen op de basisscholen kan dus niet rechtstreeks worden afgeleid uit de demografische ontwikkelingen in een regio of in een gemeente. Dit komt doordat de meeste gemeenten (groei en krimp) buurten kennen waar sprake is van een terugloop van de basisgeneratie naast buurten waar het aantal kinderen toeneemt. De som van de ontwikkeling binnen de buurten bepaalt de totale demografische ontwikkeling van de gemeente. Basisscholen zijn buurtvoorzieningen met een zeer beperkt rekruteringsgebied. Daarnaast kunnen natuurlijk ook andere factoren een terugloop van leerlingen veroorzaken, zoals een verandering van het keuzegedrag van ouders wegens afname van de kwaliteit van het onderwijs of een toegenomen aantrekkelijkheid van een andere school in de buurt.

¹ De sterkte van de samenhang tussen de demografische ontwikkeling van gemeenten en de leerling-ontwikkeling op de scholen is – gemeten met Pearsons correlatie 0,196. Dit impliceert dat 4% van de ontwikkeling van het aantal leerlingen op de basisscholen wordt veroorzaakt door demografische factoren.

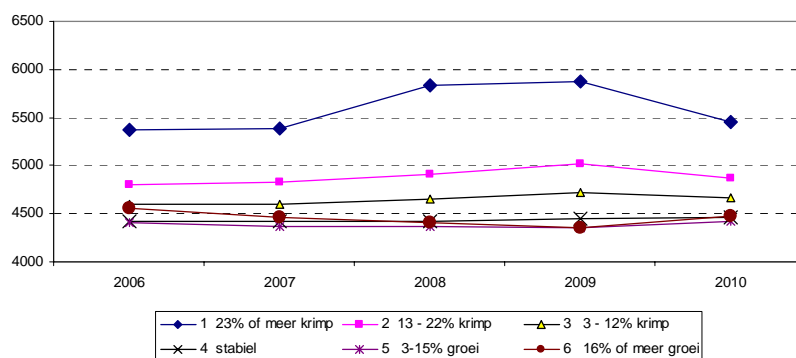
Tabel 2.4 Krimpprofielen van de basisscholen naar demografisch profiel van de RPA regio waarin de school is gevestigd

	Demografisch profiel van RPA regio				totaal
	sterke krimp	matige krimp	stabiel	groei	
krimp per school					
23% of meer krimp	9%	31%	43%	18%	100%
13 – 22% krimp	8%	36%	42%	14%	100%
3 - 12% krimp	6%	32%	46%	16%	100%
Stabiel	4%	32%	43%	20%	100%
3-15% groei	4%	28%	47%	22%	100%
16% of meer groei	2%	25%	49%	24%	100%
Totaal	5%	31%	45%	19%	100%

2.5 Ontwikkeling van de bekostiging per school

Omdat de bekostiging van de basisscholen is gebaseerd op het aantal leerlingen in het jaar t-1, ontvangen de basisscholen die te maken hebben met een afnemend aantal leerlingen tijdelijk hogere inkomsten per leerling. In Figuur 2.5 is voor zes krimpprofielen van basisscholen afgebeeld hoe de lumpsumbijdrage per leerling zich heeft ontwikkeld in de periode 2006-2010. De gemiddelde lumpsumbijdrage per leerling basisonderwijs ligt in deze periode rond € 4650 per leerling (prijspeil 2010). Basisscholen die in de periode 2005-2009 te maken hadden met een afname van het aantal leerlingen van 23% of meer ontvangen gedurende de gehele periode een hogere lumpsumbijdrage. De lumpsum van deze scholen is rond € 900,- per leerling ofwel 20% hoger dan gemiddeld. Basisscholen met een afname van het aantal leerlingen van 13% tot 22% ontvangen een lumpsumbijdrage die rond € 240 per leerling ofwel 5% hoger is dan gemiddeld. Basisscholen die in de periode 2005-2009 sterk zijn gegroeid, hebben gedurende de periode van groei te maken met een lagere lumpsumbijdrage per leerling (5% tot 6% lager dan gemiddeld).

Figuur 2.5 Ontwikkeling van de lumpsum per leerling naar krimpprofiel van de basisscholen, prijspeil 2010



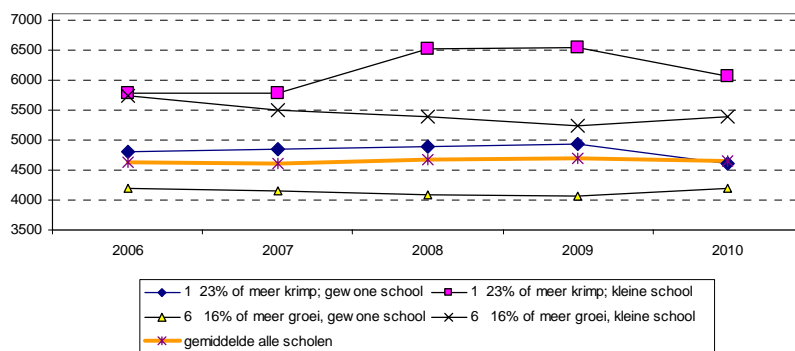
Aan de ontwikkeling van de lumpsumbijdrage per leerling is te zien hoeveel tijd de onderwijsinstellingen hebben om in geval van krimp hun uitgaven aan te passen aan de te verwachten lagere inkomsten. Zolang de krimp voortduurt, ontvangen de scholen een hogere lumpsumbijdrage en bij sterke krimp is het aanpassingsbudget groter dan bij matige krimp. Wanneer er na de krimp weer een periode van stabilisering optreedt, daalt de lumpsum weer tot het niveau van het gemiddelde. Bij de krimpscholen in het onderzoeksbestand treedt dit stabiliseringproces pas op na 2009 en is in 2010 nog niet voltooid.

Kleine scholen

De financiële gevolgen van krimp en groei zijn voor kleine basisscholen sterker dan voor basisscholen van een normale omvang. Door de kleine scholentoeslag ontvangen kleine basisscholen over het algemeen een hogere lumpsumbijdrage per leerling dan gewone scholen. Kleine scholen ontvangen gemiddeld € 1000 per leerling ofwel 25% meer lumpsum dan gemiddeld. De eerste jaren na de daling van het aantal leerlingen neemt het inkomen per leerling op kleine scholen sterker toe dan op de grote krimpscholen (respectievelijk € 800 per leerling en € 200 per leerling meer). Nadat de krimp is voltooid en er weer een stabilisering optreedt, neemt de lumpsum op kleine scholen ook weer sterk af in de richting van de gemiddelde lumpsum voor een stabiele school.

In geval van een toename van het aantal leerlingen is de kleine school in het nadeel. De lumpsumbijdrage daalt de jaren na de groei met € 300 tot € 500 per leerling per jaar, terwijl bij de groeiende basisschool met normale omvang de hoogte van de lumpsum daalt met € 100 tot € 200 per leerling per jaar (Figuur 2.6).

Figuur 2.6 Ontwikkeling van de lumpsum per leerling in krimpende en groeiende kleine en gewone basisscholen, prijspeil 2010



Einde van de bekostiging

Wanneer de terugloop van het aantal leerlingen gedurende langere periode aanhoudt, en het aantal leerlingen meerdere jaren lager is dan de opheffingsnorm, stopt de bekostiging. Het schoolbestuur is dan genoodzaakt de vestiging op te heffen en de resterende leerlingen elders te plaatsen. In de periode 2004-2009 zijn 210 scholen opgeheven (Tabel 2.7). Het aandeel opgeheven scholen is 3% van het aantal scholen in het startjaar 2004. In de periode 2010-2014 zouden, als de huidige opheffingsnorm niet verandert en het beleid niet wijzigt, 900 scholen hun deuren moeten sluiten wegens meerjarige overschrijding van de opheffingsnorm.¹ Het aandeel op te heffen scholen bedraagt 13% van het aantal scholen in 2010. De toename van het aantal regio's met een sterk krimpende basisgeneratie leerlingen is hier mede debet aan.

Tabel 2.7 Einde bekostiging van de school in de periode 2004-2009 en 2010-2014

Regio	2004-2009	2010-2014	2010-2014	2010-2014
	NL totaal	NL totaal	krimpregio	Overig NL
Aantal scholen in startjaar	6973	6850	344	6506
Opgericht	87	onbekend	onbekend	Onbekend
Einde bekostiging; opgeheven	210	900	61	839
% opgeheven	3%	13%	18%	13%

Het aandeel met opheffing bedreigde scholen is in krimpregio's significant hoger dan in de overige regio's. In de krimpregio's wordt 18% van de scholen de komende vijf jaar met opheffing bedreigd en in de overige regio's is dat aandeel 13%.

2.6 Ontwikkeling van het aantal leerlingen per schoolbestuur

Van 1059 schoolbesturen zijn gegevens bekend over de gehele periode 2005-2009. Van deze schoolbesturen kan worden vastgesteld hoe hun leerlingenbestand zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Schoolbesturen die in de tussenliggende periode zijn opgeheven of opgericht zijn buiten beschouwing gebleven.

Van de 1059 schoolbesturen waren er 539 (49% van de schoolbesturen) die te maken hadden met een afname van het aantal leerlingen gedurende de periode 2005-2009. Deze leerling-afname varieerde van matig

¹ De opheffingsnorm wordt iedere vijf jaar herzien. Krimp leidt tot een daling van deze opheffingsnorm. Het aantal te verwachten feitelijke sluitingen zal lager zijn als gevolg van deze periodieke herijking. Ook een wijziging van het maximum aantal geoorloofde overschrijdingen van de opheffingsnorm kan het aantal opheffingen doen verminderen.

tot sterk. Bij 312 schoolbesturen (29% van de besturen) was sprake van een matige daling van het aantal leerlingen met gemiddeld 1% per jaar. Bij 227 besturen (21%) was sprake van een sterke afname van het aantal leerlingen met 2% of meer per jaar. De besturen die te maken hadden met een sterke daling van het aantal leerlingen zijn oververtegenwoordigd in regio's waar de basisgeneratie eveneens sterk is afgenomen (Tabel 2.8).

Tabel 2.8 Krimpprofielen van de schoolbesturen naar demografisch profiel van de regio waarin de het bestuur is gevestigd

	Demografisch profiel regio				totaal	
	sterke krimp	matige krimp	stabiel	groei	totaal	besturen
krimpprofiel bestuur						
sterke krimp	8%	47%	34%	11%	100%	227
matige krimp	2%	38%	42%	18%	100%	312
Stabiel	1%	26%	46%	26%	100%	223
Groei	1%	27%	43%	28%	100%	297
Totaal	3%	34%	41%	21%	100%	1059

De samenhang tussen de demografische ontwikkeling in de regio en de leerling-afname op bestuursniveau is sterker dan de samenhang op schoolniveau. Van de leerling-afname op schoolniveau kon 4% worden verklaard door demografische ontwikkelingen in de regio, zo bleek in paragraaf 1.3. Van de leerling-afname op bestuursniveau ¹ kan 10% worden verklaard door demografische ontwikkelingen in regio.

2.7 Ontwikkeling van de bekostiging per schoolbestuur

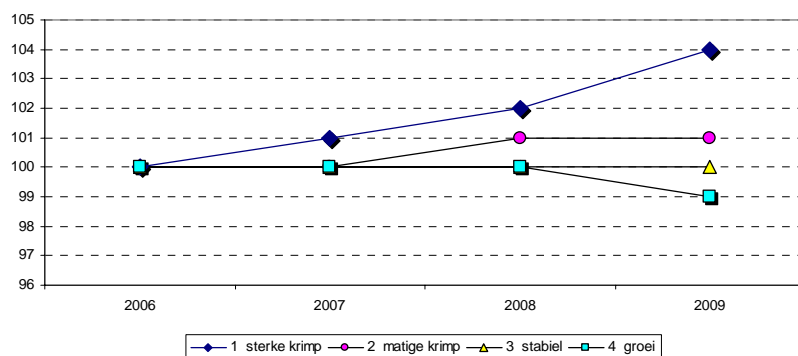
In Figuur 2.9 is voor de vier krimpprofielen van schoolbesturen afgebeeld hoe de lumpsumbijdrage per leerling zich heeft ontwikkeld van 2006 tot 2009. Om de ontwikkeling van de lumpsum per leerling te beoordelen zijn alle inkomsten uit de lumpsum voor de jaren 2006-2009 gedefleerd naar het prijspeil 2010. Vervolgens zijn de inkomsten uit de lumpsum geïndexeerd op 2006. Een toename of afname van de lumpsum is daarmee een reële stijging of daling.

Schoolbesturen die in de periode 2005-2009 te maken hadden met een sterke krimp van de leerling-populatie ontvangen per leerling een lumpsumbijdrage, die in 2009 4% hoger is dan in 2006. Schoolbesturen met een matige krimp van het aantal leerlingen ontvangen per leerling een lumpsumbijdrage die 1% hoger is dan in 2006 en 2007. Schoolbesturen

¹ De sterkte van de samenhang tussen de demografische ontwikkeling in de regio en de leerling-ontwikkeling van de besturen is – gemeten met Pearsons correlatie 0,32. Dit impliceert dat 10% van de ontwikkeling van het aantal leerlingen van de besturen wordt veroorzaakt door demografische factoren.

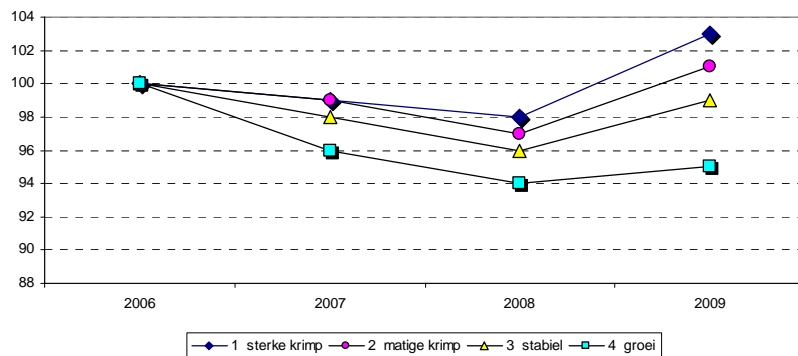
die in de periode 2005-2009 sterk zijn gegroeid, hebben te maken gehad met een lagere lumpsumbijdrage per leerling. Landelijk was in 2009 de lumpsum per leerling 1% hoger dan in 2006.

Figuur 2.9 Ontwikkeling van de lumpsum per leerling naar krimpprofiel van de schoolbesturen; prijspeil 2010, indexjaar 2006



In de loop van de periode 2006-2009 hebben de schoolbesturen naast de inkomsten via de reguliere bekostiging nog andere inkomsten gehad. Het betreft de incidentele subsidies van OCW, subsidies van gemeenten of provincies en overige inkomsten. In de volgende figuur is voor vier krimpprofielen van de schoolbesturen afgebeeld hoe de totale baten per leerling zich hebben ontwikkeld. In de periode 2006-2008 zijn de totale baten per leerling voor alle schoolbesturen afgenomen. Schoolbesturen die in deze periode hun leerlingenaantal sterk zagen afnemen, moesten de krimp dus opvangen met lagere inkomsten dan voorheen. In 2009 namen de totale baten van de schoolbesturen weer toe. Bij de besturen met een sterke krimp lagen in 2009 de baten per leerling 3% boven het niveau van 2006 en bij schoolbesturen met een matige krimp was het 1%. De besturen met stabiele of groeiende leerling-populaties ontvangen in 2009 minder baten per leerling dan in 2006. Landelijk waren de inkomsten per leerling in 2009 even hoog als in 2006; in de tussentijdse jaren was sprake van een afname van de inkomsten per leerling met 2% per jaar.

Tabel 2.10 Ontwikkeling van totale baten per leerling naar krimpprofiel van de schoolbesturen, prijspeil 2010, indexjaar 2006



Door het wegvallen van additionele inkomsten terwijl het leerlingaantal afneemt wordt de werking van de t-1 systematiek van de lumpsumbijdrage geneutraliseerd. De jaren na de krimp zijn de inkomsten per leerling weliswaar hoger per leerling als gevolg van de t-1 systematiek, maar de financiële voordelen daarvan komen te vervallen wegens het gelijktijdig wegvallen van additionele inkomstenbronnen en incidentele subsidies.

2.8 Ontwikkeling van de uitgaven per schoolbestuur

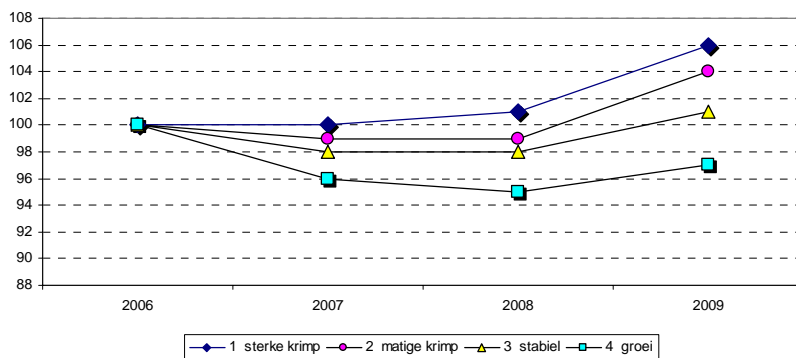
Landelijk namen de lasten per leerling af in 2007 en 2008, waarna een toename optrad. Om de ontwikkeling van de uitgaven per leerling te beoordelen zijn alle uitgaven voor de jaren 2006-2009 gedefleerd naar het prijspeil 2010. Vervolgens zijn de uitgaven geïndexeerd op 2006. Een toename of afname van de uitgaven is daarmee reële stijging of daling. In 2009 lag uitgavenniveau per leerling 2% hoger dan in 2006. In de periode 2006-2009 zijn landelijk de uitgaven per leerling dus sterker toegenomen (2% toename) dan de inkomsten per leerling (1% toename).

In de volgende figuur is per krimpprofiel van de schoolbesturen afgebeeld hoe de totale lasten per leerling zich sinds 2006 hebben ontwikkeld. In de figuur is te zien dat bij de besturen met een sterke krimp de uitgaven per leerling elk jaar toenemen. In 2009 zijn bij deze besturen de uitgaven per leerling 6% hoger dan in 2006. De toename van de totale lasten bij de besturen met een sterke krimp (+6%) is dus sterker geweest dan de toename van de baten (+3%) of de toename van de lumpsum per leerling (+4%).

Een zelfde verschijnsel zien we bij de besturen met een matige krimp van het aantal leerlingen. De totale lasten per leerling namen in de periode 2006-2009 toe met 4%, terwijl in dezelfde periode het inkomen

steeg met 1% en de lumpsumbijdrage per leerling eveneens met 1% toenam.

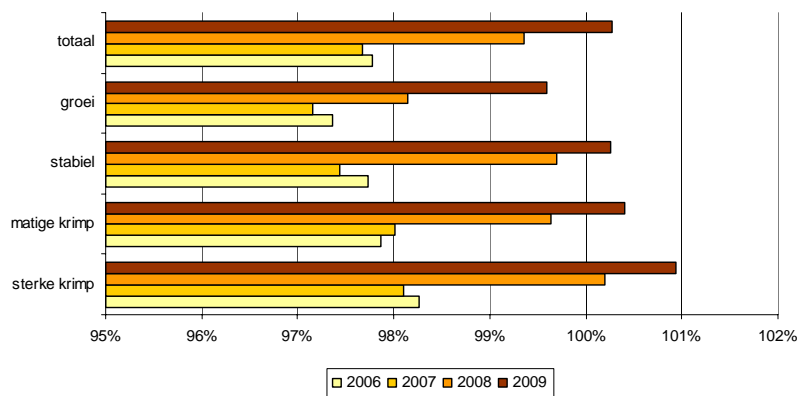
Figuur 2.11 Ontwikkeling van de totale lasten per leerling naar krimpprofiel van de schoolbesturen, prijspeil 2010, indexjaar 2006



Baten versus lasten

Nu we hebben geconstateerd dat de ontwikkeling van de uitgaven in de periode 2006-2009 niet in de pas liepen met de ontwikkeling van de inkomsten, kan de vraag worden gesteld in hoeverre de uitgaven gedekt kunnen worden met de inkomsten. In Figuur 2.12 zijn de totale lasten per leerling uitgedrukt als percentage van de totale baten per leerling.

Figuur 2.12 Totale lasten per leerling, uitgedrukt als percentage van de totale baten per leerling naar krimpprofiel van de schoolbesturen voor de periode 2006-2009



In de figuur is per krimpprofiel van de schoolbesturen vermeld wat de verhouding tussen lasten en baten voor de periode 2006-2009 is geweest. Tot 2008 geven alle schoolbesturen samen minder uit dan zij ontvangen. In 2009 geven alle schoolbesturen samen per leerling iets meer uit dan zij ontvangen (0,3% meer). Bij schoolbesturen met een

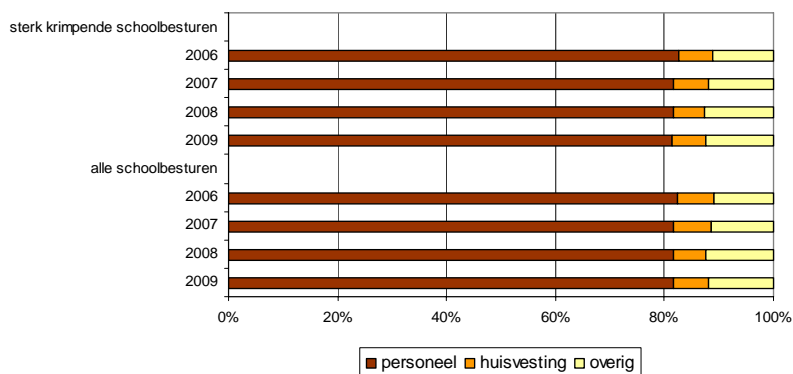
sterke krimp lag het uitgavenniveau per leerling in 2008 al hoger dan het inkomstenniveau. Deze schoolbesturen zijn dus niet in staat gebleken om zich aan te passen aan de daling van de inkomsten in 2007 en 2008. De groeiende schoolbesturen geven alle jaren minder uit dan zij ontvangen.

De afstand tussen lasten en baten per leerling is bij schoolbesturen met een sterke krimp groter (lasten per leerling 0,9% hoger dan baten per leerling) dan bij schoolbesturen met een matige krimp en stabiele schoolbesturen (0,4% en 0,3% hogere lasten dan baten).

2.9 De kostenstructuur

De belangrijkste kostenpost van de schoolbesturen zijn personele lasten. Door de jaren heen ligt het aandeel personele lasten voor alle schoolbesturen samen rond 82%; ongeveer 6% van de lasten hebben betrekking op de huisvesting en 12% wordt besteed aan andere zaken.

Figuur 2.13 Kostenstructuur van sterk krimpende schoolbesturen en van alle schoolbesturen voor de jaren 2006-2009



In grote lijnen lijkt de kostenstructuur van de schoolbesturen met een sterke krimp sterk op de kostenstructuur van alle schoolbesturen samen (Figuur 2.13). Dat geldt zeker voor het startjaar 2006. Tussen 2006 en 2009 neemt het aandeel personele lasten van alle schoolbesturen licht af van 82,6% in 2006 naar 81,3% in 2009. Bij schoolbesturen met een sterke krimp is in mindere mate sprake van een afnemend aandeel personele lasten (van 82,4% in 2006 naar 81,7% in 2009).

Het aandeel huisvestingslasten ligt gedurende de gehele periode 2006-2009 rond de 6% van de totale uitgaven en het aandeel overige lasten nam iets toe. Er is wat dit aangaat geen verschil tussen schoolbesturen met een sterke krimp en de overige schoolbesturen.

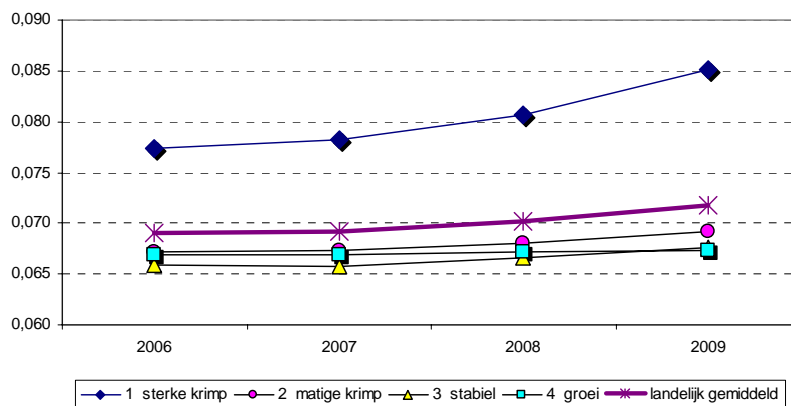
Ontwikkeling van de formatie

In de periode 2006-2009 is bij schoolbesturen waar sprake is geweest van sterke krimp de formatie afgenomen met 960 fte (landelijk totaal). Bij schoolbesturen met een matige krimp, bij schoolbesturen met een stabiele leerling-populatie en bij groeischolen nam de formatie toe met bijna 2730 fte (eveneens landelijk totaal). Landelijk gezien zijn er in 2009 rond 1770 formatieplaatsen meer dan in 2006.

Bij schoolbesturen met een sterke krimp is de formatie gemiddeld met 5% afgenomen in de periode 2006-2009. Bij alle andere schoolbesturen was sprake van een gemiddelde toename van de formatie met 0,2% (besturen met een matige krimp) tot 9% (groeidend bestuur).

Ondanks de afname van de formatie bij de schoolbesturen met een sterke krimp is het aantal fte per leerling er aan de hoge kant. Bij de schoolbesturen met een sterke krimp ligt in 2006 de formatie per leerling 0,008 fte boven het landelijke gemiddelde en in 2009 is de formatie per leerling 0,013 fte hoger dan landelijk.

Figuur 2.14 Ontwikkeling van de formatie per leerling naar krimpprofiel van de schoolbesturen in de periode 2006-2009



Ontwikkeling van de gemiddelde personele lasten

Landelijk namen de gemiddelde personele lasten in de periode 2006-2009 met 2% af van € 60,8 duizend per fte in 2006 naar € 59,8 duizend per fte in 2009. De gemiddelde personele lasten van het personeel van besturen met een sterke krimp lagen in 2006 al boven het landelijke gemiddelde (respectievelijk € 62,5 duizend en € 60,8 duizend). In 2007 en 2008 namen de gemiddelde personele lasten bij alle schoolbesturen af, waarna in 2009 een toename volgde. In 2009 zijn de personele lasten van besturen met een sterke krimp even hoog als in 2006. Bij alle andere besturen was in 2009 sprake van lagere personele lasten dan in 2006. In 2009 is de afstand tussen de gemiddelde personele lasten van

besturen met een sterke krimp en het landelijke gemiddelde daardoor groter geworden (€ 59,8 duizend landelijk en € 62,5 duizend bij besturen met een sterke krimp). In Figuur 2.15 is de ontwikkeling van de gemiddelde personele lasten in de periode 2006-2009 afgebeeld naar krimpprofiel van de schoolbesturen.

Figuur 2.15 Ontwikkeling van de gemiddelde personele lasten per fte naar krimpprofiel van de schoolbesturen in de periode 2006-2009 (prijsspeil 2010)



2.10 Financiële kengetallen

Solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit zijn de belangrijkste financiële kengetallen met behulp waarvan snel een inzicht verkregen kan worden in de financiële positie van het onderwijs. In de publicaties "Kerncijfers", die het ministerie van OCW jaarlijks presenteert worden deze kengetallen voor alle onderwijssectoren openbaar gemaakt. De in de rapportages "Kerncijfers" gepresenteerde kengetallen voor het primair onderwijs zijn geconstrueerd op basis van de macrogegevens van alle schoolbesturen samen. In dit onderzoek is maar een deel van het PO betrokken, namelijk de besturen van basisscholen. Besturen die uitsluitend scholen voor speciaal onderwijs beheren en besturen waarvan niet alle gegevens over personeel en leerlingen beschikbaar waren vallen buiten dit onderzoek. Omdat dit onderzoek zich bovendien richt op de handel en wandel van individuele schoolbesturen, hebben kengetallen op basis van macrototalen minder zeggingskracht.

Tabel 2.16 Financiële kengetallen op basis van macrototalen en op basis van gemiddelden per schoolbestuur (bedragen x € mio)

financiële kengetallen		2006	2007	2008	2009
1	solvabiliteit (inclusief voorzieningen)				
	<i>totaal primair onderwijs</i>				
	A) eigen vermogen & voorzieningen	2975,7	3240,8	3303,2	3225,6
	B) totaal passiva	4059,4	4424,9	4581,0	4583,2
1a	solvabiliteit totaal PO (= A / B)	0,73	0,73	0,72	0,70
	<i>bij het onderzoek schoolbesturen bao</i>				
	A) eigen vermogen & voorzieningen	2533,7	2755,0	2779,8	2700,1
	B) totaal passiva	3420,5	3717,7	3833,5	3829,8
1b	solvabiliteit totaal besturen bao (A / B)	0,74	0,74	0,73	0,71
1c	gemiddelde solvabiliteit per schoolbestuur	0,77	0,76	0,76	0,74
2	liquiditeit (current ratio)				
	<i>totaal primair onderwijs</i>				
	A) vlottende activa	2749,9	2951,1	3022,4	2949,3
	B) kortlopende schulden	1057,0	1161,0	1216,6	1297,3
2a	liquiditeit totaal PO (A / B)	2,6	2,5	2,5	2,3
	<i>onderzochte schoolbesturen bao</i>				
	A) vlottende activa	2270,7	2398,6	2439,3	2359,4
	B) kortlopende schulden	878,7	954,9	1008,3	1081,6
2b	liquiditeit totaal onderzochte besturen bao (A / B)	2,6	2,5	2,4	2,2
2c	gemiddelde liquiditeit per schoolbestuur	3,9	3,8	3,8	3,4
3	rentabiliteit				
	<i>totaal primair onderwijs</i>				
	A) resultaat (incl. financiële baten)	146,2	167,5	59,3	-17,1
	B) totale baten	8421,4	8784,8	9171,4	9484,2
3a	rentabiliteit totaal PO (= A / B) %	1,7%	1,9%	0,6%	-0,2%
	<i>onderzochte schoolbesturen bao</i>				
	A) resultaat (incl. financiële baten)	93,0	126,3	11,5	-32,1
	B) totale baten	7121,2	7373,2	7659,7	7928,2
3b	rentabiliteit totaal onderzochte besturen bao (A / B)	1,3%	1,7%	0,2%	-0,4%
3c	gemiddelde rentabiliteit per schoolbestuur	2,2%	2,3%	0,6%	-0,3%

In dit onderzoek zijn de kengetallen voor elk bestuur afzonderlijk berekend. De gemiddelde kengetallen van alle onderzochte schoolbesturen samen wijken doorgaans af van de kengetallen, die berekend worden op basis van macrototalen. Dat komt doordat de kengetallen van de kleine schoolbesturen (die groot in aantal zijn) bij de berekening van het gemiddelde veel zwaarder meetellen. Bij kengetallen op basis van macrototalen wegen de grote schoolbesturen juist zwaarder mee. In bovenstaande Tabel 2.16 zijn de financiële kengetallen voor verschillende populaties en rekenmethodes onder elkaar geplaatst:

- het kengetal op basis van macrototalen van het gehele PO, zoals doorgaans gepresenteerd in de publicatie "kerncijfers" van het ministerie van OCW"
- het kengetal op basis van macrototalen van schoolbesturen van basisscholen, die betrokken zijn bij dit onderzoek

- c. het gemiddelde van alle individueel berekende kengetallen van de onderzochte schoolbesturen

De financiële situatie van de krimpbesturen

Wanneer voor meerdere jaren de financiële kengetallen voor liquiditeit, solvabiliteit en rentabiliteit de daartoe opgestelde minimale waarden overschrijden, dan zijn er redenen om aan te nemen dat de financiële situatie verslechtert. Wanneer gedurende meerdere jaren minstens één van de kengetallen lager is dan de norm spreken wij van een matige financiële situatie. Wanneer gedurende meerdere jaren twee of meer indicatoren de minimale grenswaarden overschrijden spreken wij van een zwakke financiële positie van het schoolbestuur.

In Tabel 2.17 is voor vier krimpprofielen van schoolbesturen aangegeven hoe het met de financiële situatie is gesteld. In de tabel is te zien dat er een samenhang is tussen het percentage financieel gezonde schoolbesturen en het krimpprofiel van het schoolbestuur. Onder schoolbesturen die sterk krimpen is het aandeel financieel gezonde besturen (56%) significant lager dan gemiddeld (65% gezond). De besturen die qua leerling-populatie te maken hadden met groei verkeren meer dan gemiddeld in een gezonde financiële positie (75% gezond).

Tabel 2.17 Financiële situatie van de schoolbesturen naar krimpprofiel

	Gezond	Matig	zwak	totaal	n =
1 sterke krimp	56%	37%	7%	100%	218
2 matige krimp	62%	33%	5%	100%	301
3 stabiel	67%	30%	2%	100%	214
4 groei	75%	22%	4%	100%	274
totaal	65%	30%	4%	100%	1007

Op de terreinen van liquiditeit en rentabiliteit onderscheiden de schoolbesturen met een sterke krimp zich significant van de overige schoolbesturen. De liquiditeit van de schoolbesturen met een sterke krimp ligt gedurende de gehele periode 2006-2009 boven het landelijke gemiddelde en de rentabiliteit was gedurende de gehele periode lager dan het landelijke gemiddelde (Tabel 2.18).

Tabel 2.18 Gemiddelde financiële kengetallen naar krimpprofiel van de schoolbesturen in de periode 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
Liquiditeit				
1 sterke krimp	4,40	4,32	4,45	3,99
2 matige krimp	3,65	3,51	3,42	3,13
3 stabiel	3,74	3,65	3,53	3,22
4 groei	3,95	3,78	3,83	3,52
Totaal	3,91	3,79	3,78	3,44
Rentabiliteit				
1 sterke krimp	1,73	1,90	-0,20	-0,94
2 matige krimp	2,13	1,98	0,36	-0,40
3 stabiel	2,26	2,56	0,31	-0,26
4 groei	2,64	2,85	1,86	0,41
Totaal	2,22	2,33	0,64	-0,27
solvabiliteit¹				
1 sterke krimp	0,65	0,64	0,60	0,59
2 matige krimp	0,64	0,64	0,60	0,59
3 stabiel	0,65	0,64	0,62	0,60
4 groei	0,66	0,65	0,63	0,62
Totaal	0,65	0,64	0,61	0,60

2.11 De regionale component

In de voorgaande paragrafen hebben wij de aandacht gevestigd op verschillende kenmerken van schoolbesturen, waarbij onderscheid is gemaakt tussen besturen die wel of niet te maken hebben gehad met krimp. In deze paragraaf concentreren we ons uitsluitend op de ruim 200 schoolbesturen die de afgelopen jaren te maken hadden met een sterke terugloop van het aantal leerlingen. We stellen ons daarbij de vraag of er binnen deze groep verschillen zijn tussen krimpbesturen die gevestigd zijn in een krimpregio en krimpbesturen die gevestigd zijn in een ander gebied. Wij starten met een overzicht van de financiële kengetallen (Tabel 2.19). Op de terreinen van rentabiliteit en solvabiliteit zijn er geen significante verschillen tussen krimpbesturen die gevestigd zijn in een krimpregio en krimpbesturen die gevestigd zijn in een andere regio. De liquiditeit van de krimpbesturen die zijn gevestigd in een krimpregio is gedurende de gehele periode lager dan bij de krimpbesturen die zijn gevestigd in de andere regio's. Aan dit verschil kan niet te veel waarde worden gehecht omdat de gemiddelde lagere liquiditeit te maken heeft met de omvang van het bestuur. De krimpbesturen die zijn gevestigd in een krimpregio betreffen vaker grote schoolbesturen. Kleine schoolbesturen die krimpen zijn meer gevestigd in de overige gebieden. Hoe groter een schoolbestuur is hoe geringer het liquiditeitsniveau kan zijn bij een gezonde bedrijfsvoering.

Tabel 2.19 Gemiddelde financiële kengetallen van schoolbesturen met een sterke krimp naar krimpprofiel van de regio waarin het bestuur is gevestigd; 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
liquiditeit				
1 regio met sterke krimp	2,84	2,77	2,92	2,61
2 regio met matige krimp	4,50	4,37	4,34	4,06
3 overige regio's	4,57	4,53	4,83	4,17
totaal	4,40	4,32	4,45	3,99
rentabiliteit				
1 regio met sterke krimp	0,74	1,98	-1,61	-0,97
2 regio met matige krimp	1,63	1,32	-0,56	-1,09
3 overige regio's	2,00	2,49	0,42	-0,77
totaal	1,73	1,90	-0,20	-0,94
solvabiliteit1				
1 regio met sterke krimp	0,59	0,59	0,60	0,56
2 regio met matige krimp	0,66	0,64	0,61	0,59
3 overige regio's	0,65	0,65	0,60	0,59
totaal	0,65	0,64	0,60	0,59

Vervolgens bezien we of er op andere terreinen verschillen zijn tussen krimpbesturen in krimpregio's en krimpbesturen in andere regio's. Op het terrein van de leerling-ontwikkeling zijn er geen verschillen. Bij alle sterk krimpende schoolbesturen is sprake van een vergelijkbare afname van de leerling-populatie gedurende de afgelopen jaren.

De schaal van het bestuur is een factor van belang wanneer het gaat om een daling van de leerling-populatie in een stabiele regio. Kleine schoolbesturen zijn wegens hun omvang sterker afhankelijk van lokale ontwikkelingen binnen een dorp of een stadswijk. Wanneer in een stabiele regio de bevolking toch afneemt in een specifieke woonkern binnen de gemeente, zal dit een klein schoolbestuur sterker treffen dan een groot bestuur dat ook vestigingen elders heeft. De grotere besturen die zijn gevestigd in stabiele regio's kunnen de krimp van een woonkern opvangen met de groei van een andere woonkern binnen het gebied. Kleinere schoolbesturen hebben die mogelijkheid niet en zijn daardoor sterk afhankelijk van zeer specifieke lokale omstandigheden.

Tabel 2.20 Verschillen tussen krimpbesturen in krimpregio's en krimpbesturen in overige regio's

Kenmerk/factor	Verschillen tussen krimpregio en andere regio's
Leerlingpopulatie	
Leerlingenontwikkeling	nee, neemt in alle regio's in gelijke mate af
Grootte	
Grootte van het bestuur	ja, grote besturen vaker in krimpregio en kleine vaker in stabiele regio
Aantal vestigingen	ja, aantal vestigingen groter in krimpregio's
Bestuur biedt ook sbao aan	besturen in krimpregio's bieden vaker ook sbao aan
Aantal fte per leerling	besturen in krimpregio's minder fte per leerling
Kostengerelateerde kenmerken	
financiële positie	Geen verschillen tussen regio's
Ontwikkeling formatie	Geen verschillen tussen regio's
ontwikkeling formatie onderwijsgevend	Geen verschillen tussen regio's
ontwikkeling schoolgewicht	Geen verschillen tussen regio's
ontwikkeling lumpsum per leerling	Geen verschillen tussen regio's
ontwikkeling inkomen per leerling	Geen verschillen tussen regio's
ontwikkeling lasten per leerling	Geen verschillen tussen regio's
ontwikkeling gemiddelde personele lasten	Geen verschillen tussen regio's

Nu we hebben geconstateerd dat er verschillen zijn in grootte tussen krimpbesturen in krimpregio's en krimpbesturen in stabiele regio's, ligt het voor de hand dat kenmerken die verband houden met bestuurs-grootte ook verschillend zijn. In de krimpregio's zijn de schoolbesturen wat groter in omvang. Ze hebben dus ook meerdere vestigingen onder zich en hebben vaker ook een aanbod sbao. De gemiddelde formatie per leerling is iets lager.

Voorts zijn diverse kostengerelateerde kenmerken bezien: de financiële positie, de ontwikkeling van de formatie en de personele lasten, de ontwikkeling van de baten en van de lasten. Op al deze kenmerken zijn er geen significante verschillen tussen sterk krimpende schoolbesturen die zijn gevestigd in een krimpregio en sterk krimpende schoolbesturen die zijn gevestigd in een stabiele regio.

2.12 Samenvatting en conclusie

2.12.1 Samenvatting

Aantal krimpregio's neemt komende jaren toe

Het percentage basisscholen dat is gevestigd in een regio met een sterk krimpende bevolking neemt de komende jaren toe van 5% naar 21% van de populatie van basisscholen. Met de toename van het aantal krimpregio's neemt ook het aantal basisscholen dat met opheffing wordt bedreigd toe. Een wijziging van de opheffingsnorm of van de overschrijdingsregel doet het aantal met opheffing bedreigde scholen afnemen.

Een op de vijf besturen heeft te maken met sterke krimp

Bij een kwart van de basisscholen en bij een op de vijf schoolbesturen was de afgelopen vijf jaar sprake van een zeer sterke terugloop van het aantal leerlingen. Schoolbesturen die zijn gevestigd in een krimpregio zijn hier oververtegenwoordigd.

Hogere lumpsum loopt niet in de pas met hogere uitgaven

Schoolbesturen die te maken hadden met een sterke krimp van de leerling-populatie ontvingen in 2009 per leerling een lumpsumbijdrage, die 4% hoger was dan in 2006 (gecorrigeerd voor inflatie). In dezelfde periode namen de lasten per leerling toe met 6%. De ontwikkeling van de hogere lumpsumbijdrage per leerling loopt dus niet in de pas met de ontwikkeling van de uitgaven per leerling. In 2009 geven de sterk krimpende schoolbesturen gemiddeld 0,9% meer uit dan zij ontvangen.

Vervallen additionele baten neutraliseert werking van lumpsum

In de periode 2006-2008 zijn de totale baten per leerling voor alle schoolbesturen afgenomen wegens het vervallen van incidentele subsidies en additionele inkomsten. Door het wegvallen van additionele inkomsten terwijl het leerlingaantal afneemt, wordt de werking van de t-1 systematiek van de lumpsumbijdrage geneutraliseerd. De te verwachten hogere inkomsten per leerling zijn vervlakt door het vervallen van additionele inkomsten.

Aandeel personele lasten in kostenstructuur neemt toe

In de periode 2006-2009 neemt het aandeel personele lasten van de totale lasten toe bij schoolbesturen met een sterke krimp. Hoewel de krimpende schoolbesturen hun formatie hebben beperkt, neemt de gemiddelde formatie per leerling toe. De gemiddelde personele lasten bij besturen met een sterke krimp zijn hoger dan gemiddeld.

Bijdrage van krimpregio's niet aangetoond

In de kwantitatieve analyse kon niet worden aangetoond dat krimpbesturen die zijn gevestigd in een krimpregio er anders aan toe zijn dan krimpbesturen die gevestigd zijn in stabiele regio's. De krimpende schoolbesturen lijken onderling sterk op elkaar. Wel zijn er verschillen gesignaleerd tussen kleine schoolbesturen en de overige schoolbesturen. Bij kleine schoolbesturen zijn de gevolgen van krimp en van groei extremer.

2.12.2 Conclusie

In de volgende alinea's is voor elke onderzoeksvraag gezien welk antwoord geformuleerd kan worden op basis van de resultaten van de macroanalyse.

Is de toename van de bekostiging per leerling voldoende om de stijging van de kosten per leerling te accommoderen?

Uit de macroanalyse op basis van gegevens uit de periode 2006-2009 blijkt dat na krimp de kosten per leerling sterker toenemen dan de lumsom per leerling. Een sterk versturende factor in de periode 2006-2009 was het wegvallen van veel additionele inkomsten, waaraan de besturen zich ook moesten aanpassen.

Is het empirisch aantoonbaar dat een dalende instroom als gevolg van een krimpende bevolking heeft geleid tot extra uitgaven per leerling?

Op basis van de macroanalyse moet deze vraag ontkennend worden beantwoord. Het is wel aangetoond dat een dalende instroom leidt tot extra uitgaven per leerling, maar de samenhang met de krimpregio's is niet aangetoond. Wel is duidelijk geworden dat de krimpende besturen in regio's met een stabiele populatie vaker de kleine schoolbesturen betreffen, terwijl grote krimpende schoolbesturen de overhand hebben in de krimpregio's. Uit de vergelijking tussen krimpregio's en krimpgemeenten blijkt dat zich in stabiele regio's ook krimpgemeenten kunnen bevinden. Kleine schoolbesturen die gevestigd zijn in een dergelijke krimpgemeente of in een krimpwijk binnen een gemeente hebben dan een even grote kans op een krimpende schoolpopulatie als grote schoolbesturen die zijn gevestigd in een regio die in zijn geheel krimpt.

Hoe verhouden zich de meerjarig begrote kosten en opbrengsten voor krimpende onderwijsinstellingen? Wijken ze daarin af van onderwijs in niet-krimpende gebieden?

De totale lasten van sterk krimpende schoolbesturen waren zowel in 2008 als in 2009 hoger dan de totale baten. Wegens het wegvallen van additionele inkomsten waren ook de lasten van de stabiele schoolbesturen in 2009 hoger dan de baten. Het hogere uitgavenniveau bij de krimpbesturen was – in vergelijking met de niet krimpende besturen – langduriger van aard en groter in omvang.

Hoe ziet de kostenstructuur van onderwijsinstellingen in krimpende gebieden eruit, hoe verhouden de vaste kosten zich ten opzichte van de variabele kosten?

De kostenstructuur van de krimpbesturen in krimpregio's lijken sterk op die van krimpbesturen in stabiele regio's. In 2006 zijn er ook grote overeenkomsten in de kostenstructuur van krimpende en niet krimpende besturen. In 2009 is het aandeel personele lasten van de krimpende besturen iets hoger dan dat van de stabiele besturen. Dit wordt veroorzaakt door een in de loop der tijd toenemende formatie per leerling in

combinatie met hogere gemiddelde personele lasten per fte. Het macrobestand bevat te weinig handvaten om vaste en variabele kosten goed te kunnen onderscheiden.

In welke mate zijn onderwijsinstellingen in staat om het kosten-niveau naar beneden bij te stellen, en welke tijd hebben ze daar gemiddeld voor nodig?

Volgens de systematiek van de t-1 bekostiging hebben de schoolbesturen twee jaar de tijd om hun uitgaven aan te passen aan de te verwachten daling van de inkomsten. Uit de gemiddelde negatieve rentabiliteit van sterk krimpende schoolbesturen is af te leiden dat de besturen er niet in geslaagd zijn om hun uitgaven tijdig aan te passen. Uit het macrobestand is niet af te leiden hoeveel tijd de schoolbesturen nodig hebben om het kostenniveau aan te passen aan het inkomstenniveau. Omdat de lumpsum pas in 2006 is ingevoerd, kunnen de besturen maar voor vier jaren worden gevolgd. Die periode is te kort om volledige cycli van krimp van het aantal leerlingen tot en met de aanpassing van de schoolbesturen aan de veranderde inkomsten te kunnen waarnemen.

3 Casestudies

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen van de casestudies gepresenteerd. In paragraaf 3.2 starten wij met een korte beschrijving van de omvang en aard van de krimp binnen de casussen. Daarna volgt in paragraaf 3.3 een verhandeling over de probleemsignalering van de krimp door de schoolbesturen. Paragraaf 3.4 gaat in op de begrotingen van de schoolbesturen, waarna in paragraaf 3.5 een verhandeling over de kostenstructuur volgt. Paragraaf 3.6 gaat in op de maatregelen die de schoolbesturen hebben genomen om het uitgavenniveau aan te passen. De conclusies in paragraaf 3.7 sluiten het hoofdstuk af.

3.2 Krimp van de casussen

In de volgende tabel 3.1 is van elk van de veertien casussen een aantal kenmerken rond de krimp gegeven. De casussen zijn ingedeeld in drie bestuursgroepen: zes casussen van grote besturen, vier casussen van middengrote besturen en vier casussen van kleine besturen. Binnen elke groep besturen is de helft van de casussen gelegen in een krimpregio en de andere helft is gevestigd in een regio met een stabiele leerlingpopulatie. De besturen die zijn gevestigd in een krimpregio hebben in de periode 2004-2009 te maken gehad met een afname van 7% tot 12% van de basisgeneratie. Van de besturen die zijn gelegen in een stabiele regio was er één, waarvan een deel van de scholen is gevestigd in een krimpgemeente binnen de stabiele regio (casus G2).

Tabel 3.1 Krimpkenmerken van de casussen in de periode 2004-2009

Krimpkenmerken	Groot						midden				klein			
	Gk1	Gk2	Gk3	G1	G2	G3	Mk1	Mk2	M1	M2	Kk1	Kk2	K1	K2
gevestigd in krimpregio	ja	ja	ja	nee	nee	nee	ja	ja	nee	nee	ja	ja	nee	nee
Aantal vestigingen	30	25	63	24	32	40	10	11	8	6	2	1	1	1
leerlingen per vestiging	108	116	236	151	218	232	84	84	262	211	37	51	204	241
Dem. krimp 2004-2009 (%)	-7	-7	-11	0	-2	2	-13	-12	1	2	-10	-12	0	0
Locatie van krimp														
Aantal scholen (brin)	30	25	54	21	23	32	10	11	7	5	2	1	1	1
aantal krimpscholen	16	17	35	11	11	16	6	9	5	4	2	1	1	1
aantal stabiele scholen	4	1	13	1	5	6	1	0	1	1	0	0	0	0
aantal groeischolen	10	7	6	9	7	9	3	2	1	0	0	0	0	0

De middelgrote en grote besturen beheren meerdere scholen (brinnummers). De onderzochte grote schoolbesturen beheren 20 of meer scholen en de middelgrote besturen beheren 5 tot 11 scholen (tabel 3.1). De scholen van de middelgrote en grote besturen kunnen zijn gespreid over meerdere locaties. Bij zes besturen was dit het geval en bij vier besturen komt het aantal brinnummers overeen met het aantal locaties van vestiging.

Een krimpend aantal leerlingen doet zich niet op elke vestiging in gelijke mate voor. De grote en middelgrote schoolbesturen hebben alle naast krimpscholen ook scholen in beheer met een stabiel of groeiend aantal leerlingen.

3.3 Probleemsignalering door schoolbesturen

3.3.1 Benodigde tijd om het probleem te signaleren

Een belangrijke voorwaarde voor het nemen van maatregelen naar aanleiding van de krimp is het signaleren van de krimp en het identificeren van de krimp als probleem. In deze paragraaf gaan wij na hoeveel tijd de schoolbesturen nodig hebben om tot probleemsignalering te komen.

De casussen uit dit onderzoek zijn vooraf geselecteerd op demografische krimp en op krimp van het aantal leerlingen. De afname van het aantal leerlingen is bij alle schoolbesturen gestart in 2005 of eerder. Eén schoolbestuur vormt hierop een uitzondering (Gk2). Daar is de afname van het aantal leerlingen gestart in 2007.

In de casussen zijn wij nagegaan in welk jaar de schoolbesturen hebben gesignaleerd dat er sprake is van een krimpend aantal leerlingen. Er zit gemiddeld drie jaar tijd tussen het ontstaan van het probleem (krimpende school of scholen) en het signaleren van dit probleem door het bestuur. Van de veertien schoolbesturen in de casussen zijn er drie die het krimpprobleem hebben gesignaleerd binnen één of twee jaar nadat het is ontstaan. Op dit terrein zijn er geen verschillen tussen besturen in krimpregio's en besturen in stabiele regio's. Zes van de veertien schoolbesturen hebben het krimpprobleem vijf jaar of langer nadat het probleem is ontstaan gesignaleerd. De overige vijf schoolbesturen signaleerden het krimpprobleem drie of vier jaar nadat het is ontstaan. Door de bank genomen signaleren de besturen het probleem van de krimp op het moment waarop de inkomsten dalen. Besturen met additionele inkomsten, waardoor de inkomstendaling (tijdelijk) uitblijft signaleren het probleem later dan besturen die overwegend afhankelijk zijn van de reguliere bekostiging van rijkswege.

Tabel 3.2 Signaleren van het krimpprobleem in de casussen

Krimpkenmerken	Groot						midden				klein			
	Gk1	Gk2	GK3	G1	G2	G3	Mk1	Mk2	M1	M2	Kk1	Kk2	K1	K2
<i>Startjaar krimp</i>														
Start krimp <2005 of jaartal	ja	07	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
<i>Wie signaleert krimp?</i>														
- schoolbestuur (jaartal)	10	10	<5	10	08	10	10	09	06	10	10	07	<5	09
- gemeentebestuur	ja	nee	soms	Ja	Ja	nvt	nee	nee	nvt	nvt	ja	nee	nvt	ja

Toelichting: jaartal: 10 = 2010, 09 = 2009, 08 = 2008.. etc; <5 en < 2005 = eerder dan 2005; gemeente bestuur: soms = sommige gemeenten wel en andere niet, nvt = er is geen demografische krimp dus signaleren is dan niet van toepassing

3.3.2 Probleemsignalering door gemeente

Een krimpende basisgeneratie van leerlingen heeft niet alleen gevolgen voor de schoolbesturen, maar ook voor de krimpende gemeenten. Zowel de schoolbesturen als de gemeenten krijgen immers in toenemende mate te maken met leegstand van schoolgebouwen of lokalen. Van de veertien schoolbesturen zijn er tien die te maken hebben met één of meerdere krimpgemeenten. De helft van deze gemeentebesturen heeft het probleem van de krimp in relatie tot het voorzieningenaanbod van schoolaccommodaties gesignaleerd. De andere helft van deze krimpgemeenten meent de krimp te kunnen kantelen in groei via infrastructurele maatregelen of heeft geen aandacht voor onderwijshuisvesting.

3.3.3 Oorzaken van de krimp

In de casussen zijn drie factoren naar voren gekomen die de krimp hebben veroorzaakt: een afname van het marktaandeel, demografische ontwikkelingen en vertragingen dan wel afblazen van nieuwbouw.

Verlies marktaandeel

Via een analyse op het niveau van gemeenten en op het niveau van de scholen hebben wij in het bestand van alle schoolbesturen per school en per schoolbestuur vastgesteld welk deel van de krimp samenhangt met demografische factoren en welk deel van de krimp te maken heeft met een afname van het marktaandeel. Daarnaast is aan de gesprekspartners van de onderzochte schoolbesturen gevraagd naar de oorzaken van de krimp op hun scholen. In de volgende tabel zijn de oorzaken volgens de bestandsanalyse en de oorzaken volgens de schoolbesturen per casus onder elkaar geplaatst. In de eerste drie rijen zijn de oorzaken volgens het bestand opgesomd. Van elke casus is voor de periode 2004-2010 aangegeven welk percentage leerlingen afnam wegens demografische krimp, welk percentage afnam wegens verlies van het marktaandeel en wat het totaal percentage van de krimp is.

Tabel 3.3 Oorzaken van het krimpprobleem in de casussen

Oorzaken krimp	Groot						midden				klein			
	Gk1	Gk2	Gk3	G1	G2	G3	Mk1	Mk2	M1	M2	Kk1	Kk2	K1	K2
<i>Oorzaak krimp volgens bestand</i>														
demografie 2004-2010	-7	-7	-11	0	-2	2	-13	-13	1	2	-10	-12	0	0
marktaandeel 2004-2010	-2	-3	-2	-9	-7	-9	2	-4	-10	-11	-27	-30	-18	-22
totaal krimp 2004 – 2010	-9	-10	-13	-9	-9	-7	-11	-17	-9	-9	-37	-42	-18	-22
<i>Oorzaak krimp volgens cases</i>														
vergrijzing wijk, stad of regio	ja	ja	ja	nee	ja	nee	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
vertraging, afname nieuwbouw	nee	nee	nee	nee	Ja	ja	nee	ja	nee	ja	nee	nee	ja	ja
afname marktaandeel	nee	nee	nee	nee	Ja	ja	nee	ja	ja	ja	nee	nee	nee	nee
Bevolkingssamenstelling	nee	nee	nee	nee	Ja	ja	nee	ja	nee	nee	nee	nee	nee	nee

Volgens de bestandsanalyse zijn er acht van de veertien krimpbesturen waar demografische factoren een rol spelen. Bij dertien schoolbesturen is er (daarnaast) sprake van een afnemend marktaandeel. Van deze dertien schoolbesturen zijn er zes die het afnemende marktaandeel zelf ook hebben genoemd als een van de oorzaken van het krimpprobleem. Van de schoolbesturen die gevestigd zijn in een krimpregio signaleert één op de zes besturen dat er naast krimp wegens demografische factoren ook sprake is van verlies van het marktaandeel.

Demografische ontwikkelingen

Zoals in het vorige hoofdstuk 2 al naar voren kwam, kan krimp wegens demografische oorzaken zich ook voordoen binnen één gemeente. De ene wijk kan groeien terwijl een andere wijk vergrijst en dus krimpt. Van de zes casussen die zijn gevestigd in een stabiele regio zijn er vier die wegens vergrijzing van een wijk of buurt toch te maken hebben met demografische krimp.

Stagnatie in de nieuwbouw

Zes schoolbesturen relateren de krimp van hun scholen aan stagnerende of afgelaste nieuwbouw binnen hun gemeentegrenzen. De schoolbesturen zien de krimp van deze scholen als een tijdelijk probleem dat is opgelost als de nieuwbouw alsnog doorgang vindt. Bij twee schoolbesturen is de verwachte nieuwbouw inderdaad gerealiseerd, maar de bewoners van de nieuwe woningen hadden andere kenmerken (hogere inkomens en hogere arbeidsparticipatie) dan de bewoners uit het recente verleden (probleemgezinnen, lage inkomens, geringe arbeidsparticipatie). Andere scholen uit de omgeving bleken beter in te kunnen spelen op de veranderde populatiekenmerken dan de krimpschool.

3.4 Realiteitsgehalte van begrotingen

Wanneer er gedurende meerdere jaren achtereen sprake is van een terugloop van het aantal leerlingen, zullen op termijn ook de inkomsten van de schoolbesturen afnemen. In deze paragraaf wordt gezien of de

begrotingen en rekeningen van de krimpende schoolbesturen zijn aangepast aan de (te verwachten) dalende inkomsten.

Volgens de respondenten van de onderzochte casussen is hun begrotingsbeleid gericht op een sluitende exploitatiebegroting. Men streeft er in principe naar om niet meer uit te geven dan er jaarlijks aan rijksbekostiging en overige –doorgaans- gemeentelijke bijdragen wordt ontvangen. Dat kan in de praktijk betekenen dat de tering naar de nering moet worden gezet om niet rode cijfers te hoeven schrijven. Toch tonen vooral rentabiliteitscijfers dat schoolbesturen met een sterke krimp meer dan gemiddeld interen op de reserves. Omdat negatieve rentabiliteitscijfers ook het gevolg kunnen zijn van extra investeringen, wijst het kengetal als zodanig niet per definitie op een verslechtering van de financiële positie. Besturen kunnen ook bewust besluiten om in te teren op de reserves, bijvoorbeeld om de kapitalisatiefactor naar beneden bij te stellen. Wanneer we de ontwikkeling in meerjarig perspectief bezien valt op dat er sprake is van een wisselend beeld. Er zijn schoolbesturen die meerdere jaren achtereen negatieve rentabiliteitscijfers tonen in samenhang met een dalende solvabiliteit. Dit wijst op een duidelijke verslechtering van de financiële positie. Daarnaast zijn er ook instellingen die juist het omgekeerde beeld laten zien, en die er blijk van geven na een periode van zwakke financiële aansturing weer financieel de zaken in de greep te hebben. Over het algemeen beschikken de instellingen over grote financiële reserves (vlees op de botten), waarvan men aangeeft dat deze ingezet kunnen worden om de overgang naar een nieuwe evenwichtssituatie deels te financieren. Tegelijkertijd is men zich ervan bewust dat bij de minst of geringste tegenslag, vooral in de personele sfeer (bijvoorbeeld als gevolg van tegenvallend verloop), de reserves snel uitgeput kunnen raken.

Aangezien in de onderzoeksopzet is gecontroleerd voor financieel zwakke besturen is het niet verbazingwekkend dat het oordeel met betrekking tot het realiteitsgehalte van de begrotingen voor meerdere casussen negatief uitpakt. De begrotingen 2006-2009 zijn beschouwd als niet realistisch als één of meer van de volgende verschijnselen zich voordeden:

- Incidentele middelen zijn benut om structureel boventallige formatie op peil te houden
- Bij het opstellen van een formatieplan worden incidentele middelen beschouwd als personele middelen.
- De formatie is uitgebreid terwijl het aantal leerlingen terugloopt
- Er is extra personeel aangesteld zonder dat daar een inhoudelijke of organisatorische noodzaak toe was
- De begrotingen van de scholen sluiten niet aan op het formatieplan
- Meerjarenramingen zijn beleidsarm, d.w.z. sluiten niet aan op veranderingen in leeftijd van personeel, beoogd beleid of te verwachten veranderingen van inkomsten
- Inkomsten van de scholen zijn buiten de begroting gehouden

Tabel 3.4 Kenmerken begrotingen en rekeningen 2006-2009 van casussen

	Groot						midden				klein			
	Gk1	Gk2	GK3	G1	G2	G3	Mk1	Mk2	M1	M2	Kk1	Kk2	K1	K2
Begrotingen realistisch?	nee	nee	ja	ja	nee	nee	nee	nee	ja	nee	nee	ja	ja	nee
Vermijdbare kosten?	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nee	nee	ja
evenwicht begroting / rekening	nee	ja	ja	ja	nee	nee	ja	nee	ja	nee	ja	ja	ja	nee
inzet reserves?	ja	nee	nee	nee	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nee	nee	ja
Inzicht bedrijfsecon. situatie?														
- in 2006	nee	nee	ja	nee	nee	nee	nee	nee	ja	nee	nee	nee	ja	nee
- in 2009	nee	nee	ja	ja	ja	ja	nee	ja	ja	nee	nee	nee	ja	nee

Bij vijf van de veertien casussen was alle jaren sprake van een realistische begroting. De begrotingen van deze besturen waren afgestemd op de inkomsten van dat jaar. In een aantal gevallen was in de begrotingen een anticipatie op de krimp in komende jaren te zien, bijvoorbeeld via het opstellen van de begrotingen op basis van de formatie volgens het aantal leerlingen in het jaar T-0.

Bij negen besturen was gedurende één of meerdere jaren sprake van een onrealistische begroting. Dit was natuurlijk wel te verwachten, aangezien in paragraaf 3.2 al duidelijk is geworden dat het merendeel van de besturen pas na enkele jaren van krimp zijn gaan realiseren dat er een probleem is.

Vermijdbare kosten

In de begrotingen van de schoolbesturen is te zien dat er – zeker de eerste jaren - nog niet of nauwelijks sprake is van een beleidsmatige beïnvloeding van kosten. Uit de rekeningenoverzichten van de onderzochte instellingen kunnen een aantal kosten worden geïdentificeerd die als vermijdbaar kunnen worden beschouwd. Het gaat daarbij bijvoorbeeld dan om:

- inhuur van –doorgaans dure- externe deskundigheid (bijvoorbeeld interim-managers),
- het niet verbinden van een financiële consequentie aan demotie van werknemers waardoor er sprake is van te dure functionarissen ten opzichte van de functie die ze vervullen,
- het niet goed beheren van het vermogen, bijvoorbeeld door het aangaan van risicovolle beleggingen,
- het in stand houden van een arbeidspool zonder dat hier inkomsten tegenover staan,
- het in stand houden van gesubsidieerde banen zonder een uitgewerkt beleid om van deze kosten af te komen.

Bij de onderzochte casussen was in 12 van de 14 gevallen sprake van vermijdbare kosten in de begrotingen.

Evenwicht tussen begroting en rekening

In acht van de gevallen was er sprake van een evenwicht tussen begroting en rekening. De uitgaven van deze schoolbesturen vonden plaats

conform de begrotingen. Eventuele verschillen tussen begroting en rekening zijn marginaal, voorspelbaar (bv hogere loonkosten wegens CAO-afspraken) dan wel tijdig gesignaleerd. Bij zes besturen waren de begrotingen en rekeningen gedurende één of meerdere jaren niet in evenwicht. Meestal betrof het hogere uitgaven dan waarin was voorzien. Voorbeelden van de tegenvallende uitgaven zijn:

- Er is meer personeel ingezet dan begroot
- Er was vergeten om uitgavenpost(en) op te nemen in de begroting
- Er was extra begeleiding nodig om specifieke problemen op specifieke scholen op te lossen
- De stichtingsnorm van een nieuwe school is niet gehaald
- Hoge kosten bij vervanging van boventallig personeel (neemt niet deel aan vervangingsfonds). Personeel dat niet deelneemt aan het vervangingsfonds is personeel dat wordt bekostigd met incidentele middelen, dat wordt bekostigd met gemeentelijke gelden of het betreft gesubsidieerde banen (Melkert banen).

Zes schoolbesturen hebben in de periode 2006-2009 een deel van hun reserves benut om de gevolgen van een onrealistische begroting dan wel een hogere rekening dan begroot te dekken. Daarnaast waren er twee besturen die er bewust voor hebben gekozen om reserves in te zetten voor investeringen in personele of materiële zaken. In de periode 2006-2009 waren niet de krimp maar financieel zwak beheer of een bewust gemaakte investeringskeuze de belangrijkste oorzaken van de negatieve saldi.

Inzicht in de bedrijfseconomische situatie

In 2006 hebben elf van de veertien schoolbesturen geen zicht op de bedrijfseconomische situatie van hun instelling. Sommige van deze besturen besteden alle financiële zaken uit aan het administratiekantoor en zijn bijvoorbeeld niet in staat gebleken om fouten van het administratiekantoor (bij het opstellen van een planning, begroting, meerjarenraming, rekening) te signaleren. Sommige schoolbesturen of scholen binnen het bestuur houden bij hun uitgaven geen rekening met de financiële randvoorwaarden die in de begroting zijn vastgelegd. In vier gevallen is de gebrekkige aansturing van het financiële beheer door de accountant gesignaleerd. In twee gevallen werd het bestuur zich pas bewust van het bestaan van een financieel probleem nadat de accountant vraagtekens plaatste bij het structureel hoger begroten dan de inkomsten toelaten.

Ontwikkeling van de lumpsum en uitgaven per leerling

Om de ontwikkeling van de lumpsum en uitgaven per leerling te beoordelen zijn alle inkomsten uit de lumpsum en alle uitgaven voor de jaren 2006-2009 gedefleerd naar het prijspeil 2010. Vervolgens zijn de inkomsten uit de lumpsum en de uitgaven geïndexeerd op 2006. Een toename of afname van de lumpsum dan wel de uitgaven zijn daarmee reële stijgingen of dalingen. In de volgende tabel is voor alle casussen een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de lumpsum per leerling en

de ontwikkeling van de uitgaven per leerling in de periode 2006-2009. Bij zeven casussen nemen de lasten per leerling sterker toe dan de lumpsum. Bij de overige casussen is het omgekeerde het geval. Van de zeven casussen waar de lasten per leerling sterker stijgen dan de lumpsumvergoeding per leerling zijn er zes, waarvan is geconstateerd dat een of meer begrotingen in de periode 2006-2009 niet realistisch waren. Van de vijf casussen, waarvan voor alle jaren 2006-2009 de begrotingen als realistisch zijn beoordeeld is er maar één waarvan de lasten sterker stijgen dan de lumpsum.

Tabel 3.5 Ontwikkeling van de lumpsum en van de lasten per leerling in de periode 2006-2009 (index = 2006)

	Groot						midden				klein			
	Gk1	Gk2	Gk3	G1	G2	G3	Mk1	Mk2	M1	M2	Kk1	Kk2	K1	K2
Ontwikkeling lumpsum	102	103	104	99	101	109	99	106	97	104	131	92	103	95
Ontwikkeling lasten	100	109	104	95	126	113	106	100	109	107	99	80	100	109
lasten stijgen sterker		ja			ja	ja	ja		ja	ja				ja
begroting niet realistisch		ja			ja	ja	ja			ja				ja

Op het terrein van aansluiting lumpsum en uitgaven per leerling laten de casussen geen verschillen zien tussen besturen die zijn gevestigd in een krimpregio en besturen die zijn gevestigd in stabiele regio's. De kwaliteit van het financiële beheer en van de interne aansturing is een belangrijker voorspeller van de aansluiting tussen lumpsum en uitgaven dan de regio van vestiging.

Ontwikkeling van de totale baten en lasten per leerling

Omdat de schoolbesturen naast de inkomsten uit de lumpsum ook nog andere inkomsten ontvangen, bezien wij in deze paragraaf de totale baten per leerling. Ook hierbij zijn de totale baten en lasten voor de jaren 2006-2009 gedefleerd naar het prijspeil 2010. En ook nu zijn de baten en lasten geïndexeerd op 2006. Een toename of afname van de baten of lasten per leerling is dus een reële stijging of daling. In de volgende tabel 3.6 is voor alle casussen een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de totale baten en lasten per leerling in de periode 2006-2009.

Tabel 3.6 Ontwikkeling van de totale baten en lasten per leerling in de periode 2006-2009 (index = 2006)

	groot						midden				klein			
	Gk1	Gk2	Gk3	G1	G2	G3	Mk1	Mk2	M1	M2	Kk1	Kk2	K1	K2
Ontwikkeling baten	92	107	103	98	123	105	110	108	104	102	117	86	95	87
Ontwikkeling lasten	100	109	104	95	126	113	106	100	109	107	99	80	100	109
lasten stijgen sterker	ja	ja	ja		ja	ja			ja	ja			ja	ja

In vijf gevallen namen de totale baten per leerling af en bij de overige negen casussen was sprake van een toename van de baten per leerling. Bij negen casussen nemen de lasten sterker toe dan de baten¹.

Additionele inkomsten betreffen doorgaans incidentele subsidies die de besturen via OCW of via de gemeente ontvangen. Daarnaast genereren de besturen ook eigen inkomsten via bijvoorbeeld onderhuur van lokalen of via detachering van personeel. De ontwikkeling van deze additionele inkomsten kan ertoe leiden dat:

- de inkomsten per leerling dalen ondanks een toename van de lumpsum (5 casussen)
- de inkomsten per leerling stijgen ondanks een afname van de lumpsum (2 casussen)
- de inkomsten per leerling sterker dalen dan de lumpsum daalt (4 casussen)
- of de inkomsten per leerling sterker stijgen dan de lumpsum stijgt (3 casussen).

Op het terrein van de ontwikkeling van de totale baten en de werking van de additionele inkomsten in samenhang met de lumpsum zijn er geen verschillen tussen krimpregio's en stabiele regio's.

Inzet reserves wegens kostenoverschrijding

Negen schoolbesturen hebben in de periode 2006-2009 financiële reserves ingezet wegens hogere uitgaven dan inkomsten. Bij de andere vijf schoolbesturen was dat niet het geval. De oorzaak van de inzet van reserves lag bij één van deze negen casussen bij de krimp van het leerlingenaantal. Het betrof een eenpitter die met behulp van de reserves en een aanvullende subsidie van de gemeente de school in stand hield nadat de bekostiging stagneerde wegens meerjarige overschrijding van de opheffingsnorm. Bij zes van de negen schoolbesturen was de noodzaak tot het inzetten van de reserves het gevolg van een zwak financieel beheer en in één geval betrof de inzet van reserves een bewuste investeringskeuze.

Het onverwacht moeten inzetten van de reserves wegens een zwakke financiële functie was bij vier schoolbesturen aanleiding om hun planning en controlcyclus beter in te richten. Deze besturen hebben financiële know how toegevoegd aan hun formatie. In geval van een sterk gedecentraliseerde aansturing van de scholen worden schooldirecteuren beter gecontroleerd of ondersteund op het financiële vlak. Voorts doen tussentijdse managementrapportages hun intrede. Sommige grotere besturen hebben hun financiële positie verbeterd door sommige taken (bijvoorbeeld personeelsbeleid of huisvestingsbeleid) voortaan centraal aan te sturen en hebben op deze terreinen hun formatie versterkt. In

¹ Lasten die minder sterk dalen dan de baten zijn ook tot deze categorie gerekend.

2009 heeft de helft van de besturen goed zicht op de bedrijfseconomische situatie van hun scholen. Bij de andere helft van de besturen is het financiële beheer ook in 2009 nog zwak. Onder deze besturen bevinden zich schoolbesturen, die extra worden ondersteund door gemeenten, waardoor de noodzaak om het financiële beheer in control te brengen niet als urgent wordt ervaren.

Tegenvallers aan de inkomstenzijde

Naast dalende inkomsten als gevolg van een krimpend leerlingaantal geven schoolbesturen aan financiële gevolgen te ondervinden die samenhangen met gewijzigde wet- en regelgeving, en bijgestelde vergoedingsgrondslagen. Van de veertien schoolbesturen zijn er zes die hebben aangegeven negatieve gevolgen te (gaan) ervaren van wijzigingen in de verdeelsystematiek. Zij wijzen hierbij op de negatieve effecten van de gewijzigde gewichtenregeling of op de gewijzigde berekeningsgrondslag van de groeiregeling. Drie schoolbesturen delen mee dat hun inkomsten zijn afgenomen door het wegvallen van incidentele subsidies.

Tabel 3.7 Door respondenten gesignaleerde tegenvallende inkomsten

	groot						midden				klein			
	Gk1	Gk2	GK3	G1	G2	G3	Mk1	Mk2	M1	M2	Kk1	Kk2	K1	K2
Bekostigingssystematiek - effect wijzigingen	ja	nee	nee	nee	ja	ja	nee	nee	ja	ja	nee	nee	nee	ja
Stop incidentele subsidie	ja	nee	ja	nee	nee	Nee	nee	nee	nee	ja	nee	nee	nee	nee

Sommige schoolbesturen hebben de tegenvallende inkomsten als gevolg van veranderingen in de verdeelsystematiek of als gevolg van het vervallen van incidentele subsidies niet zien aankomen. Zij signaleren deze tegenvallers pas in het jaar dat de subsidie ophoudt of terugloopt. Dat is opmerkelijk omdat al jaren eerder bekend is dat en wanneer de terugloop gaat plaatsvinden. Doordat sommige schoolbesturen bij het begroten van hun uitgaven geen duidelijk onderscheid aanbrengen tussen de vaste inkomsten en kosten (basisformatie, huisvesting en materialen om de kernactiviteit in stand te houden) en de variabele inkomsten en kosten (extra investeringen of personeel als gevolg van gemaakte beleidskeuzes) valt het verdwijnen van de incidentele geldstroom extra zwaar.

3.5 Kostenstructuur

In de onderstaande tabel 3.8 is een overzicht gegeven van de kostenstructuur van de casussen. In de eerste drie rijen is vermeld welk deel van hun uitgaven de besturen besteden aan personeel, huisvesting en overige zaken. Omdat personele uitgaven voor alle schoolbesturen de grootste kostenpost vormt, zijn in de laatste drie rijen van de tabel en-

kele kengetallen over het personeel opgenomen. Een toelichting op de tabel volgt hierna.

Tabel 3.8 Kostenstructuur van de casussen

	Groot						midden				klein			
	Gk1	Gk2	GK3	G1	G2	G3	Mk1	Mk2	M1	M2	Kk1	Kk2	K1	K2
<i>kostenstructuur (%)</i>														
- personeel	85	81	88	82	81	86	84	81	88	85	74	90	80	77
- huisvesting	6	6	6	7	7	8	5	8	5	6	9	6	9	6
- overig	8	12	6	11	11	6	10	11	7	9	17	4	11	18
<i>Personeel (%)</i>														
- aandeel PL van lumpsum	93	62	109	89	107	94	98	91	102	95	70	95	91	86
- ontwikkeling GPL	14	3	14	10	36	24	15	8	21	7	7	32	9	2
- ontwikkeling formatie	-7	6	-5	-6	-2	-11	0	-5	-2	7	-25	-30	-4	-23

Uit het overzicht van het aandeel huisvestingslasten in de kostenstructuur (tabel 3.8) leiden we af dat instellingen in demografische krimpgebieden niet wezenlijk afwijken van instellingen in niet-krimpgebieden.

Personele lasten vormen de belangrijkste kostenpost voor de schoolbesturen. In hoofdstuk 2 is al geconstateerd dat de kostenstructuur van krimpscholen in krimpregio's niet verschilt van de kostenstructuur van krimpscholen in stabiele regio's. Bij de schoolbesturen uit de casussen is dat ook het geval: de instellingen in demografische krimpgebieden wijken niet wezenlijk af van instellingen in niet-krimpgebieden. Op dit vlak zijn de casussen dus representatief voor de populatie uit de macro-analyse.

Wanneer we het aandeel van de personele lasten op de totale lumpsum vergoeding bezien dan valt op dat er acht casussen zijn met personele lasten die bijna even hoog dan wel hoger zijn dan de totale vergoedingen uit de lumpsum (inclusief MI-deel). Dit zijn de casussen die:

- traag of niet gereageerd hebben op de terugval van het aantal leerlingen en/of
- de formatie uitbreiden terwijl het leerlingenaantal terugloopt en/of
- incidentele subsidies structureel inzetten voor personeel.

De meerjarige personeelsoverzichten van de casussen tonen een vertraagde krimp van het personeel in verhouding tot de krimp van het leerlingenaantal. Daarmee verloopt de personeelsafbouw vertraagd en stijgen de lasten per leerling. Een belangrijke factor bij deze vertraagde afbouw is de organisatie van het onderwijs in jaarklassen. Deze organisatievorm leidt ertoe dat pas tot afname van de personeelsinzet kan worden overgegaan nadat het aantal groepen kan worden verminderd.

In veel van de casussen had de lastenstijging voorkomen kunnen worden wanneer het bestuur eerder gestart was met het nemen van maatregelen naar aanleiding van de krimp. Sommige besturen wijzen erop

dat het niet mogelijk is om de personeelsinzet te wijzigen omdat de leerlingafname sterk gespreid is over verschillende locaties of groepen. Andere schoolbesturen delen mee het niet wenselijk te vinden om de groepsindeling op de scholen te veranderen. Hun leerkrachten zijn gewend aan jaargroepen en kunnen een transitie naar gemengde groepen niet aan, aldus deze respondenten. Sommige schoolbesturen zijn in de gelegenheid om scholen die nu gespreid zijn over twee vestigingen te bundelen in één vestiging. Zij maken van deze keuzemogelijkheid geen gebruik omdat zij dan extra inkomsten voor de nevenvestiging mislopen. Weer andere schoolbesturen hebben helemaal niet in de gaten dat er een noodzaak is om de formatie aan te passen, waardoor een steeds groter deel van de formatie als boventallig gekenschetst kan worden.

3.6 Aanpassen van het uitgavenniveau

3.6.1 Korte en lange termijn aanpassingen

Wanneer de inkomsten teruglopen wegens de afname van het aantal leerlingen dient de noodzaak zich aan om maatregelen te gaan nemen aan de uitgavenkant. Wanneer de scholen en/of besturen zijn gevestigd in een krimpregio of in een krimpende gemeente dan wel wijk, dan is het verstandig om ook op lange termijn te bezien welke mogelijkheden er zijn voor het schoolbestuur om ook op langere termijn het onderwijsaanbod in stand te houden. Aan de schoolbesturen van de casussen is gevraagd welke maatregelen zij nu en in de nabije toekomst nemen om de gevolgen van de krimp op te vangen. De genoemde maatregelen zijn te onderscheiden in twee soorten: maatregelen die voortkomen uit een korte termijn beleidsvisie en maatregelen die voortkomen uit een lange termijn visie of beleid (tabel 3.9).

Tabel 3.9 In de casussen genoemde maatregelen vanuit korte en lange termijn-beleid

	Groot						midden				klein			
	Gk1	Gk2	GK3	G1	G2	G3	Mk1	Mk2	M1	M2	Kk1	Kk2	K1	K2
Korte termijnbeleid														
- in voorbereiding	ja	ja	ja	ja	Ja	Ja	ja	ja	ja	ja	nee	nee	ja	nee
- in uitvoering	ja	ja	ja	ja	Ja	Nee	ja	ja	ja	ja	nee	nee	ja	nee
Lange termijnbeleid														
- in voorbereiding	nee	ja	ja	ja	nee	ja	nee	nee	nee	nee	nee	nee	ja	nee
- in uitvoering	nee	nee	nee	ja	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	ja	nee

Bij elf schoolbesturen zijn maatregelen voor de korte termijn in voorbereiding; tien schoolbesturen voeren deze maatregelen ook al uit. Bij vijf schoolbesturen is een lange termijn beleid in voorbereiding. In de meeste gevallen betreft dit het bepalen van de algemene koers voor de lange termijn. Twee schoolbesturen zijn bezig deze koers te vertalen naar een handelingsplan en/of zijn bezig om een financiële onderbou-

wing te maken voor dit plan. Bij twee schoolbesturen is ook al sprake van het uitvoeren van dit lange termijnbeleid. Al met al zijn de tot nu toe ondernomen beleidsmaatregelen naar aanleiding van de geconstateerde krimp vooral incidenteel en ad hoc van aard en komen voort uit een korte termijnvisie. Bijna een op de drie besturen heeft stappen ondernomen om verder vooruit te kijken.

3.6.2 Aard van de maatregelen

In het volgende overzicht in tabel 3.10 is de aard van de door de schoolbesturen genoemde maatregelen vervat. Negen schoolbesturen hebben maatregelen genomen die zijn gericht op het versterken van het financiële beheer van hun instelling. Zeven besturen hebben maatregelen genomen die zijn gericht op het vergroten van hun inkomsten en tien besturen hebben maatregelen genomen om hun uitgaven te verlagen. Zowel de maatregelen die gericht zijn op het verhogen van de inkomsten als de maatregelen die gericht zijn op het reduceren van de uitgaven kunnen zijn gefocust op drie kostenposten: personeel, huisvesting of materieel.

Tabel 3.10 Aard van de in de casussen genoemde maatregelen

	Groot						midden				klein			
	Gk1	Gk2	GK3	G1	G2	G3	Mk1	Mk2	M1	M2	Kk1	Kk2	K1	K2
versterken financieel beheer	ja	ja	ja	ja				ja			ja	ja	ja	ja
verhogen inkomsten														
- personeel		ja			ja									
- huisvesting	ja		ja	ja				ja						
verlagen uitgaven														
- personeel	ja	ja		ja	ja	ja	ja		ja					
- huisvesting	ja	ja			ja					ja	ja		ja	
- materieel			ja							ja	ja			

Maatregelen ter versterking van het financiële beheer

Een veel genoemde maatregel is het zoeken naar schaalvergroting waardoor efficiencyvoordelen kunnen worden behaald. Naast fusies is bestuurlijke samenwerking daarbij een optie. In twee van de onderzochte casussen is een klein bestuur inmiddels opgegaan in een groter samenwerkingsverband. Vooral in de demografische krimpgebieden zien we dat samenwerking met scholen van andere denominaties niet meer uit de weg wordt gegaan, terwijl dit voor schoolbesturen in andere gebiedsdelen duidelijk nog een brug te ver kan zijn. Blijkbaar stelt de urgentie om iets te doen schoolbesturen in staat makkelijker over dit soort verschillen heen te stappen.

De tweede genoemde maatregel ter versterking van het financiële beheer is het versterken van de interne aansturing via bijvoorbeeld het

centraliseren van het personeelsbeleid, het aanbrengen van meer interne controlemechanismen op de uitgaven, het afsluiten van managementcontracten met de locatiedirecteuren, het versterken van de centrale dienst of het centraliseren van de inkoop voor energie of schoonmaak. Instellingen zijn over het algemeen een bewuster inkoopbeleid gaan voeren, bijvoorbeeld door zich aan te sluiten bij een gezamenlijke inkooporganisatie.

Maatregelen om huisvestingslasten te beperken

Op het terrein van huisvesting zijn de volgende maatregelen genoemd:

- Het tijdelijk of langdurig bevriezen van het onderhoudsbudget
- Alle onderhoud van het gebouw en/of de tuin door ouders laten uitvoeren
- Leegstaande lokalen onderverhuren aan derden
- De bezettingsgraad van de gebouwen versterken door ook in de weekenden en avonden via verhuur de negatieve effecten te beperken
- Op lange termijn toewerken naar minder locaties
- Het afstoten van (een deel van) de buitenruimte
- Verwarmingssysteem aanpassen aan gedeeltelijke bezetting van het gebouw

Bij te voorziene krimp van het schoolbestuur is er eigenlijk flexibilisering van de huisvesting nodig. In geval van één school kan worden geanticipeerd op de krimp door kleiner te bouwen, eventueel met gebruikmaking van demontabele bouwvormen, en faciliteiten delen met andere organisaties. In geval van een krimpregio of krimpende gemeente zien wij soms gemeenten die samen met de schoolbesturen een herstructurering van het totale voorzieningenaanbod voor de jeugd heroverwegen. Voor deze optie is een constructieve samenwerking met het gemeentebestuur cruciaal. In de onderzochte casussen zijn hiervan twee voorbeelden aangetroffen.

Maatregelen om de materiële lasten te beperken

Voor zover schoolbesturen maatregelen op het materiële vlak hebben genoemd hebben deze betrekking op het verlengen van de afschrijvingstermijn van hun leermiddelen en meubilair. Daarnaast zijn er besturen die zeggen te korten op de aanschaf van leermiddelen, het aantal abonnementen te beperken of de schoolbibliotheek af te schaffen.

Maatregelen om de personele lasten te beperken

Bij een aantal besturen is sprake van een vacaturestop. Daarnaast zijn er besturen die de uitgaven voor personele lasten hebben beperkt door tijdelijke aanstellingen niet te verlengen. Een aantal schoolbesturen met boventallig personeel is begonnen met pogingen om het boventallige personeel te detacheren naar andere besturen. Bij sommige besturen met meerdere locaties is sprake van een actief herplaatsings- dan wel mobiliteitsbeleid tussen locaties. Sommige schoolbesturen hebben zich verenigd in regionaal verband om zodoende beter in staat te zijn el-

kaars overtollig personeel te herplaatsen. Sommige schoolbesturen zijn afgestapt van het herbezetten van functies in geval van verlof. Voor het onderwijsproces essentiële functies worden intern herbezet. Ten slotte zijn er schoolbesturen die van gemeenten extra geld krijgen om het bovontallige personeel te financieren.

Om het personeel beter in te kunnen zetten op plaatsen waar dit nuttig en nodig is, is het belangrijk dat er een zekere flexibilisering van het personeelsbestand plaats gaat vinden. Het personeel is dan geen onlosmakelijk onderdeel meer van één school, maar is werknemer van een bestuur of van een samenwerkingsverband van besturen. In de onderzochte casussen is in twee gevallen sprake van een (voornemen tot) flexibilisering van de personeelsfunctie. Het betreft dan vooral de grotere schoolbesturen die vanwege het schaalniveau waarop ze opereren in staat zijn de noodzakelijke voorwaarden te scheppen. Van 'gedwongen' roulatie van het personeel over de aangesloten scholen is nog maar in één geval sprake. Bij schoolbesturen van verschillende signatuur, die een samenwerkingsverband hebben afgesloten zien wij soms dat er onderling afspraken zijn gemaakt over de te hanteren methode voor de kernvakken. Dit vergemakkelijkt het doorstromen van personeel naar andere locaties of schoolbesturen. Ook interne herbezetting bij ziekte wordt dan makkelijker.

Geen maatregelen nemen

Er zijn instellingen die geen noemenswaardige actie ondernemen, maar in de verwachting berusten dat de leerling-daling slechts van tijdelijke aard zal zijn. Dit wijst op een ontkenning van de werkelijkheid. Door zich meer klantgericht op te stellen denken scholen een beter imago te kunnen verwerven en daardoor klanten te trekken. Wat wordt vergeten is dat – zeker in een gebied dat gekenmerkt wordt door demografische krimp – er geen sprake kan zijn van een groeimarkt, maar slechts herverdeeffecten tussen instellingen. De plannen krijgen daardoor al snel het karakter van wensdenken.

We constateren aan de hand van de onderzochte casussen, dat openbare schoolbesturen meer dan gemiddeld een verhoogde mate van inertie tonen. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het gegeven dat, ook al zijn de meeste instellingen op afstand geplaatst van het gemeentebestuur, laatstgenoemde uiteindelijk het besluitvormend orgaan vormt voor de goedkeuring van ingrijpende beleidswijzigingen. Als openbare schoolbesturen een instelling willen opheffen moet dit eerst ter goedkeuring worden voorgelegd aan het gemeentebestuur. Daarmee staan deze besturen in vergelijking met niet openbare schoolbesturen op achterstand, en leidt het tot vertraagde reacties.

Wanneer er sprake is van een krimpregio of van krimp in de gehele gemeente is het heroverwegen van de spreiding en aard van de voorzieningen voor huisvesting een essentiële randvoorwaarde om op de lange duur een adequaat en passend onderwijsaanbod in de regio dan wel

gemeente te kunnen blijven garanderen. Een aantal schoolbesturen in de krimpregio's zien het heroverwegen van de spreiding en aard van de onderwijshuisvesting dan ook als belangrijke randvoorwaarde om op lange termijn een adequaat en financieel gezond onderwijsaanbod in stand te kunnen houden. Sommige gemeenten hebben geen oog voor de huisvestingsnoden van hun schoolbesturen. Ook zijn er gemeenten – zo blijkt uit één casus – die juist wel streven naar een herschikking van de spreiding van onderwijslocaties binnen hun gemeente. Het schoolbestuur met vestigingen in deze gemeente wil niet meewerken aan dit plan uit vrees één of meer vaste voet-inkomsten te gaan verliezen. Een zelfde opmerking is gemaakt door enkele directeuren. Deze hebben er bij hun bestuur op aangedrongen om op basis van onderwijsinhoudelijke motieven locaties samen te voegen. Wegens angst voor verlies van de vaste voet en kleine scholentoeslag stagneert het bestuur deze ontwikkelrichting. Deze directeuren menen dat de vaste voet een belemmering vormt bij het nemen van de meest kansrijke beslissingen met het oog op de toekomst.

3.7 Conclusies

Aan de hand van de uitkomsten uit de casestudies worden in deze paragraaf conclusies geformuleerd. Dat gebeurt aan de hand van het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

Stelt de bekostigingssystematiek onderwijsinstellingen in staat het uitgavenniveau tijdig in overeenstemming te brengen met de verwachte baten?

Volgens het ritme van de bekostigingssystematiek hebben de schoolbesturen twee jaar de tijd om hun uitgavenniveau in overeenstemming te brengen met de verwachte baten. In paragraaf 3.3.1 is geconstateerd dat het merendeel van de schoolbesturen het probleem van krimp pas gaan signaleren wanneer de inkomsten daadwerkelijk teruglopen. Omdat de schoolbesturen in de periode 2006-2009 naast de inkomsten uit de lumpsum ook additionele inkomsten vanuit OCW of vanuit de gemeente hebben ontvangen kan het zijn dat de terugval van inkomsten langer op zich laat wachten dan de twee jaar volgens de bekostigingssystematiek. Zolang er inkomsten zijn die de uitgaven van het eerstvolgende jaar dekken zien de meeste besturen uit de casussen niet de noodzaak tot het nemen van maatregelen. Pas nadat een terugval van inkomsten optreedt, starten deze besturen met het nemen van maatregelen. Van de veertien casussen zijn er zeven die erin geslaagd zijn om hun uitgaven in overeenstemming te brengen met de ontwikkeling van de lumpsum inkomsten. Op dit vlak zijn er geen verschillen tussen besturen die gevestigd zijn in een krimpregio en besturen die gevestigd zijn in een stabiele regio.

Is het empirisch aantoonbaar dat een dalende instroom als gevolg van een krimpende bevolking heeft geleid tot extra uitgaven per leerling?

In paragraaf 3.4. is gebleken dat bij acht van de veertien casussen de uitgaven per leerling zijn gestegen. Bij de overige zes casussen was sprake van stabiele of lagere uitgaven per leerling. Op dit vlak zijn er geen verschillen tussen besturen die gevestigd zijn in een krimpregio en besturen die gevestigd zijn in een stabiele regio.

Zijn de door de besturen opgestelde begrotingen realistisch?

In paragraaf 3.4 is geconstateerd dat bij negen van de veertien schoolbesturen gedurende één of meerdere jaren sprake was van niet realistisch begroten. Het geringe realiteitsgehalte blijkt uit een gebrekkige aansluiting tussen (te verwachten) inkomsten en de begrote uitgaven of uit het niet scheiden van incidentele en structurele middelen. Op dit terrein zijn er geen verschillen tussen krimpregio's en stabiele regio's.

Hoe verhouden zich de meerjarig begrote kosten en opbrengsten voor krimpende onderwijsinstellingen? Wijken ze daarin af van onderwijs in niet-krimpende gebieden?

Er zijn maar weinig besturen die in de periode 2006-2009 meerjarige ramingen dan wel begrotingen hebben gemaakt. Voor zover dit wel is gebeurd ontbreekt het in de meerjarenraming aan een relevante samenhang tussen te verwachten ontwikkelingen op de terreinen van leerlingeninstroom, kenmerken van de personeelsformatie, afgesproken beleidsmaatregelen van het bestuur en aangekondigde maatregelen van de zijde van subsidiegevers enerzijds en te verwachten kosten anderzijds. Op dit vlak zijn er geen verschillen tussen krimpregio's en stabiele regio's.

Hoe ziet de kostenstructuur van onderwijsinstellingen in krimpende gebieden eruit, hoe verhouden de vaste kosten zich ten opzichte van de variabele kosten?

De kostenstructuur van de casussen bestaat voor het grootste deel uit personele kosten. Deze omvatten gemiddeld 83% van de kosten. Het minimum aandeel personele lasten in de casussen was 77% en het maximum 90%. De gemiddelde huisvestingslasten zijn 7% en de materiële lasten 10%.

Omdat de basisscholen zijn georganiseerd in jaarklassen zijn de variabele kosten ook sterk gerelateerd aan de toename of afname van het aantal groepen. De leerling-gebonden variabele kosten beperken zich tot een zeer bescheiden post op de gebruiksmiddelen zoals een schriftje of een werkblad. Bij zorgleerlingen, die meer individuele begeleiding krijgen, is het variabele deel van de kosten groter. In de bekostiging van deze leerlingen is hier ook al in voorzien. In de casussen is geconstateerd dat sommige besturen het aantal groepen wel kan of had kunnen verminderen, maar dit niet doen, omdat zij de noodzaak daartoe niet inzien.

In welke mate zijn onderwijsinstellingen in staat om het kosten-niveau naar beneden bij te stellen, en welke tijd hebben ze daar gemiddeld voor nodig?

De tijd die nodig is om het kostenniveau naar beneden bij te stellen is sterk afhankelijk van de sturend vermogen van het bestuur en de kwaliteit van de financiële functie.

De casussen uit dit onderzoek bevatten schoolbesturen die een uiterst zwak financieel beheer tonen en schoolbesturen met een sterkere financiële functie. De besturen met een zwakke financiële functie hebben drie tot vijf jaar nodig om de krimp van hun onderwijsinstellingen te identificeren als een probleem dat om een oplossing vraagt. Vervolgens zijn er twee jaar nodig om maatregelen te bedenken en ten uitvoer te brengen. Wanneer deze maatregelen uitsluitend het bezuinigen op de kosten voor materiële instandhouding betreffen blijven de beoogde resultaten uit. Wanneer ook personeelsreductie tot de maatregelen behoren, kunnen de lasten in twee jaar in overeenstemming worden gebracht met een dalende lumpsumvergoeding.

De besturen met een sterkere financiële functie reageren sneller op de krimp en anticiperen ook meer op de nog te verwachten krimp. Deze besturen proberen hun personeelsinzet al eerder terug te dringen dan volgens de stand van de inkomsten strikt noodzakelijk zou zijn. De besturen die in de periode 2004-2009 al een wat sterkere financiële functie hadden stellen hun kostenniveau jaarlijks bij. Ook bij een langere periode van krimp voorzien deze besturen een beheersbaar kostenniveau. Wanneer er sprake is van demografische krimp in de gehele gemeente of in een regio met meerdere gemeenten is een herstructurering van de voorzieningen voor onderwijshuisvesting wel een belangrijke randvoorwaarde om deze jaarlijkse aanpassingen langdurig vol te kunnen houden.

De indruk bestaat dat de openbare schoolbesturen zich trager aanpassen aan de nieuwe werkelijkheid die ontstaat als gevolg van krimp. Dit heeft waarschijnlijk ermee te maken dat ingrijpende beleidswijzigingen eerst ter goedkeuring aan het gemeentebestuur dienen te worden voorgelegd, voordat er tot actie kan worden overgegaan. Openbare schoolbesturen verliezen daardoor aan reactievermogen.

In hoeverre zijn de kosten beleidsmatig beïnvloedbaar?

Sommige schoolbesturen maken bij het begroten van hun uitgaven geen duidelijk onderscheid tussen de vaste inkomsten uit de lumpsum en de variabele inkomsten uit incidentele subsidies. Deze besturen delen alle binnenkomende inkomsten (met uitzondering van de middelen voor materiële instandhouding) door de gemiddelde personele lasten en baseren daar hun formatie op. De incidentele subsidies worden dan vertaald in bijvoorbeeld taakuren voor de vaste formatie leerkrachten. Door inci-

dentele subsidies in te bedden in de kernformatie ontstaat er een acuut probleem wanneer incidentele subsidies verdwijnen of verminderen in omvang. Het aanbrengen van een striktere scheiding tussen reguliere en incidentele subsidies voorkomt dat het wegvallen van incidentele subsidies rechtstreeks ingrijpt op de basisformatie die nodig is om de kernactiviteit in stand te houden.

De maatregelen die de schoolbesturen hebben benoemd of neergelegd in scenariobeschrijvingen vertonen een grote mate van eenvormigheid en zijn overwegend gericht op de korte termijn. Dit geldt zowel voor de besturen in krimpregio's als voor de besturen in stabiele regio's. Samenwerking met anderen, een centrale inkoop, bezuinigen op onderhoud en leermiddelen zijn de meest toegepaste maatregelen tot nu toe. Er wordt veel voordeel verwacht van samenwerking met andere schoolbesturen of met instellingen voor kinderopvang, vroeg- en voorschoolse educatie (kindvoorzieningen). Er worden hoge verwachtingen uitgesproken van de zogenaamde brede scholen of van multifunctionele gebouwen. Door zich klantgericht op te stellen menen scholen een beter imago te kunnen verwerven en daardoor klanten te trekken. Deze schoolbesturen lijken te vergeten dat er in een regio met demografische krimp alleen sprake kan zijn van herverdeeffecten, die geen winnaars kent zonder dat er ook verliezers zullen zijn. De op groei gerichte plannen krijgen daardoor al snel het karakter van wensdenken.

Plannen om tot personeelsreductie over te gaan beperken zich tot een vacaturestop en de wens dat via natuurlijk verloop de kosten ook in de toekomst beheersbaar en blijven.

Beleidsmatige beïnvloeding van de kosten op lange termijn vindt nog nauwelijks plaats. Vijf besturen zijn gestart met het ontwikkelen van een visie voor de lange termijn. Bij geen van deze vijf besturen is deze visie vertaald in een actieplan en geen van de besturen had de beschikking over een financiële raming van de te verwachten opbrengsten. Van de veertien besturen zijn er twee die handelen vanuit een langere tijdshorizon.



4 Synthese en conclusies

In dit onderzoek staat de vraag centraal of de toename van de bekostiging per leerling voldoende is om de (verwachte) stijging van de kosten per leerling te accommoderen in geval van een krimpend aantal leerlingen. Het vermoeden bestaat dat schoolbesturen die gevestigd zijn in een regio met demografische krimp op dit terrein grotere problemen ervaren dan schoolbesturen die elders in het land zijn gevestigd.

Om vast te stellen of de schoolbesturen die zijn gevestigd in een krimpregio grotere problemen ervaren dan ergens anders, is in dit onderzoek systematisch gezocht naar verschillen en overeenkomsten tussen twee groepen besturen met een krimpend aantal leerlingen:

- Schoolbesturen die zijn gevestigd in de krimpregio's Noord-Oost Groningen, Zeeuws Vlaanderen en Limburg en
- Schoolbesturen die zijn gevestigd in stabiele demografische regio's.

De vergelijking tussen deze twee groepen schoolbesturen heeft plaatsgehad met behulp van twee technieken:

- een macroanalyse van alle schoolbesturen op basis van statistische data over kenmerken van de scholen, kenmerken van de gemeenten waarin de scholen zijn gevestigd, de ontvangen lumpsumvergoeding voor de jaren 2006-2009 en de rekeningen van de schoolbesturen en
- casestudies onder zeven besturen in de krimpregio's en zeven besturen in de stabiele regio's.

Aan de hand van een antwoord op de onderzoeksvragen presenteren wij in de volgende paragrafen de bevindingen van deze beide studies. Elke paragraaf start met een onderzoeksvraag, waarna een antwoord volgt.

4.1 Accommoderen van de kostenstijging

Stelt de bekostigingssystematiek onderwijsinstellingen in staat het uitgavenniveau tijdig in overeenstemming te brengen met de verwachte baten?

Uit de macroanalyse op basis van gegevens uit de periode 2006-2009 blijkt dat na krimp de kosten per leerling sterker toenemen dan de lumpsum per leerling. Een sterk versturende factor in de periode 2006-2009 was het wegvallen van veel additionele inkomsten, waar de besturen zich ook aan moesten passen.

In de casestudies wordt de versturende werking van additionele subsidies onderstreept. Additionele subsidies hebben als gevolg dat zowel de

positieve (wegens de t-1 systematiek reageert de bekostiging vertraagd op krimp) als de negatieve werking van de bekostiging (de lumpsum-vergoeding daalt uiteindelijk toch) kunnen worden versterkt.

In de casestudies is voorts geconstateerd dat het merendeel van de schoolbesturen het probleem van krimp pas gaan signaleren wanneer de inkomsten daadwerkelijk teruglopen. Zolang er inkomsten zijn die de uitgaven van het eerstvolgende jaar dekken zien de meeste besturen uit de casussen niet de noodzaak tot het nemen van maatregelen. Pas nadat een terugval van inkomsten optreedt, starten deze besturen met het nemen van maatregelen. In de helft van de casussen is men erin geslaagd zijn om de uitgaven in overeenstemming te brengen met de ontwikkeling van de lumpsum inkomsten. Er zijn geen verschillen tussen besturen die gevestigd zijn in een krimpregio en besturen die gevestigd zijn in een stabiele regio.

4.2 Extra uitgaven in krimpregio?

Is het empirisch aantoonbaar dat een dalende instroom als gevolg van een krimpende bevolking heeft geleid tot extra uitgaven per leerling?

In de macroanalyse is aangetoond dat een dalende instroom leidt tot hogere uitgaven per leerling. Onderwijsinstellingen die gevestigd zijn in een stabiele regio kunnen wegens vestiging in een buurt, dorp, wijk of gemeente die vergrijst te maken krijgen met een dalende instroom van leerlingen. In krimpregio's hebben veel meer besturen te maken met dalende leerlingaantallen dan in stabiele regio's.

In de casestudie is gebleken dat bij acht van de veertien casussen de uitgaven per leerling zijn gestegen. Bij de overige zes casussen was sprake van stabiele of lagere uitgaven per leerling. In de casestudie zijn geen verschillen geconstateerd tussen besturen die gevestigd zijn in een krimpregio en besturen die gevestigd zijn in een stabiele regio.

4.3 Realistische begrotingen?

Zijn de door de besturen opgestelde begrotingen realistisch?

In de casestudie zijn de begrotingen van de jaren 2006-2009 aan een nadere analyse onderworpen. Uit deze analyse bleek dat bij negen van de veertien casussen gedurende één of meerdere jaren sprake was van niet realistisch begroten. Het geringe realiteitsgehalte blijkt uit een gebrekkige aansluiting tussen (te verwachten) inkomsten en de begrote uitgaven of uit het niet scheiden van incidentele en structurele midde-

len. Er zijn wat dit betreft geen verschillen tussen krimpregio's en stabiele regio's.

4.4 Verhouding begrote kosten en opbrengsten

Hoe verhouden zich de meerjarig begrote kosten en opbrengsten voor krimpende onderwijsinstellingen? Wijken ze daarin af van onderwijs in niet-krimpende gebieden?

In de macroanalyse is aangetoond dat de totale lasten van sterk krimpende schoolbesturen in de laatste twee onderzoeksjaren hoger waren dan de totale baten. Wegens het wegvallen van additionele inkomsten waren ook de lasten van de niet krimpende schoolbesturen in 2009 hoger dan de baten. Het hogere uitgavenniveau bij krimpbesturen was – in vergelijking met de niet krimpende besturen – langduriger van aard en groter in omvang.

In de casestudie namen bij negen van de veertien casussen de lasten sterker toe dan de baten. Voornoemde situaties doen zich zowel in krimpregio's als in stabiele regio's voor. Uit de casestudies blijkt voorts dat er maar weinig besturen zijn die in de periode 2006-2009 meerjarige ramingen dan wel begrotingen hebben gemaakt. Voor zover dit wel is gebeurd ontbreekt het in de meerjarenraming aan een relevante samenhang tussen te verwachten ontwikkelingen op de terreinen van leerlingeninstroom, kenmerken van de personeelsformatie, afgesproken interne beleidsmaatregelen en aangekondigde maatregelen van de zijde van subsidiegevers enerzijds en te verwachten kosten anderzijds.

4.5 Kostenstructuur

Hoe ziet de kostenstructuur van onderwijsinstellingen in krimpende gebieden eruit, hoe verhouden de vaste kosten zich ten opzichte van de variabele kosten?

Uit de macroanalyse blijkt dat de kostenstructuur van de krimpbesturen in krimpregio's sterk lijken op die van krimpbesturen in stabiele regio's. Het grootste deel van de kosten betreffen personele lasten (rond 82%). In 2006 zijn er ook grote overeenkomsten in de kostenstructuur van krimpende en van niet krimpende besturen. In 2009 is het aandeel personele lasten van de krimpende besturen iets hoger dan die van de stabiele besturen. Dit wordt veroorzaakt door een in de loop der tijd toenemende formatie per leerling en sterker toenemende gemiddelde personele lasten per fte.

Omdat de basisscholen zijn georganiseerd in jaarklassen zijn de variabele kosten ook sterk gerelateerd aan de toename of afname van het aantal groepen. De leerling-gebonden variabele kosten beperken zich tot een zeer bescheiden post op de gebruiksmiddelen zoals een schriftje of een werkblad. Bij zorgleerlingen, die meer individuele begeleiding krijgen, is het variabele deel van de kosten groter. In de bekostiging van deze leerlingen is hier ook al in voorzien. In de casestudie is geconstateerd dat sommige besturen het aantal groepen wel kan of had kunnen verminderen, maar dit niet doen, omdat zij de noodzaak daartoe niet inzien.

4.6 Het aanpassen van de kosten

In welke mate zijn onderwijsinstellingen in staat om het kosten-niveau naar beneden bij te stellen, en welke tijd hebben ze daar gemiddeld voor nodig?

Volgens de systematiek van de t-1 bekostiging hebben de schoolbesturen twee jaar de tijd om hun uitgaven aan te passen aan de te verwachten daling van de inkomsten. In de macroanalyse is uit de gemiddelde negatieve rentabiliteit van de krimpende schoolbesturen af te leiden dat de besturen er doorgaans niet in geslaagd zijn om hun uitgaven aan te passen. Omdat de lumpsum pas in 2006 is ingevoerd, konden de besturen maar voor vier jaren worden gevolgd. Die periode is te kort om een volledige cyclus van krimp tot en met de aanpassing van de schoolbesturen te kunnen waarnemen. Eén cohort leerlingen vertoeft immers acht jaar in het basisonderwijs.

Uit de casestudies blijkt dat de tijd die nodig is om het kostenniveau naar beneden bij te stellen sterk afhankelijk is van het sturend vermogen van het bestuur en van de kwaliteit van de financiële functie. Instellingen met een zwakke financiële functie hebben drie tot vijf jaar nodig om te signaleren dat er een probleem is. Dan zijn er nog twee jaar nodig om oplossingen te overwegen en in te voeren. De focus van de probleemoplossing ligt bij het bezuinigen op lasten voor materiële instandhouding. Omdat het aandeel kosten voor materiële lasten erg laag is, is ook het effect van deze maatregelen verwaarloosbaar klein.

De besturen met een sterkere financiële functie reageren sneller op de krimp en anticiperen ook meer op de nog te verwachten krimp. Deze besturen proberen hun personeelsinzet al eerder terug te dringen dan volgens de stand van de inkomsten strikt noodzakelijk zou zijn. Zij stellen hun kostenniveau jaarlijks bij. Ook bij een langere periode van krimp voorzien deze besturen een beheersbaar kostenniveau. Wanneer er sprake is van demografische krimp in de gehele gemeente of in een regio met meerdere gemeenten is een herstructurering van de voorzie-

ningen voor onderwijshuisvesting wel een belangrijke randvoorwaarde om deze jaarlijkse aanpassingen langdurig vol te kunnen houden, aldus deze besturen. Niet alle gemeenten passen de huisvestingssituaties tijdig aan waardoor voor de schoolbesturen onnodige personele en materiële kosten ontstaan.

4.7 Beleid voor kostenvermindering

De maatregelen die de schoolbesturen hebben benoemd of neergelegd in een plan vertonen een grote mate van eenvormigheid en zijn overwegend gericht op de korte termijn. Samenwerking met anderen, een centrale inkoop, bezuinigen op onderhoud en leermiddelen zijn de meest toegepaste maatregelen tot nu toe. Er wordt veel voordeel verwacht van samenwerking met andere schoolbesturen of met instellingen voor kinderopvang, vroeg- en voorschoolse educatie (kindvoorzieningen). Door zich klantgericht op te stellen menen scholen een beter imago te kunnen verwerven en daardoor klanten te trekken.

Plannen om tot personeelsreductie over te gaan beperken zich tot een vacaturestop en de wens dat via natuurlijk verloop de kosten beheersbaar zijn en blijven.

In krimpregio's gaat het om een proces van herschikking van onderwijsvoorzieningen waar enige tijd mee gemoeid gaat. De regelingen van OCW sluiten niet altijd aan bij de duur van deze transitieperiode. Om voorzieningen in stand te kunnen houden en de kwaliteit te kunnen waarborgen zullen veel scholen moeten fuseren. De huidige regelingen geven echter te weinig prikkels voor scholen in krimpregio's om te fuseren. Het zou de schoolbesturen bijvoorbeeld helpen wanneer de periode waarin de bijzondere fusiebekostiging beschikbaar is, zou worden verlengd.