

Vergaderjaar 2010–2011

**31 293**

**Primair Onderwijs**

**Nr. 100**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2011

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft op 16 maart 2011 met mij overlegd over ondermeer de financiële positie van het primair onderwijs. Tijdens dat overleg heb ik een rapport over het onderzoek naar het budget materiële instandhouding toegezegd. Ook heb ik een brief toegezegd over de reserves en de beleggingen. Het onderzoeksrapport van IOO naar het budget materiële instandhouding treft u als bijlage bij deze brief aan.<sup>1</sup> Daarnaast ontvangt u een tweetal andere rapporten.<sup>1</sup> Eén over de ontwikkeling van de personele kosten in relatie tot de ontwikkeling van de bekostiging, de ander over de ontwikkeling van de BAPO-kosten. In deze brief ga ik in op de volgende punten:

- 1 De reserves in het primair onderwijs
- 2 Beleggingen in het PO en het VO
- 3 Ontwikkeling personele bekostiging in het PO 2006–2009
- 4 Materiële bekostiging

Met deze brief kom ik ook tegemoet aan uw verzoek van 30 maart 2011 (2011D16535) om een reactie te geven op de notitie van VOS/ABB.

### **1. Reserves in het primair onderwijs**

Er is gevraagd hoe het zit met de reserves. Elk jaar leveren de besturen een jaarverslag in. Onderdeel van het jaarverslag is de jaarrekening. De jaarrekening geeft inzicht in de vermogenspositie aan het eind van een jaar en in het resultaat dat is behaald in de loop van datzelfde jaar. Eerst wordt ingegaan op het vermogen, daarna op het resultaat.

#### *1.1 Vermogen*

Schoolbesturen hebben bezittingen. Zij bezitten leermiddelen, digitale schoolborden, computers, schoolmeubels etc. Zij bezitten ook geld, in de vorm van banktegoeden, deposito's en obligaties. Verder hebben zij vorderingen, zoals nog te ontvangen bekostiging of ouderbijdragen. Soms bezitten schoolbesturen ook gebouwen, maar in het primair onderwijs

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer der Staten-Generaal.

komt dat weinig voor, want daar zijn de gebouwen bijna altijd van de gemeente (economisch eigendom). Al deze bezittingen hebben een waarde. Op de balans van een schoolbestuur wordt de waarde van al deze bezittingen vermeld.

Schoolbesturen hebben ook schulden. Bijvoorbeeld belastingen of premies die nog moeten worden betaald, of rekeningen van leveranciers. Soms hebben schoolbesturen een lening afgesloten om te kunnen investeren, ook dat is een schuld. Naast schulden hebben schoolbesturen ook voorzieningen. Voorzieningen zijn toekomstige verplichtingen waarvan de omvang en het moment van betaling nog niet helemaal zeker zijn. Het zijn eigenlijk schulden waarvan je nu al weet dat die er straks aankomen.

Zo heeft een schoolbestuur enerzijds bezittingen en anderzijds schulden en voorzieningen. Het vermogen van een schoolbestuur krijg je door de schulden samen met de voorzieningen, af te trekken van de bezittingen. Dan houd je de waarde van de bezittingen over, waar geen schulden of voorzieningen tegenover staan. Het vermogen heet ook wel de reserve. Vermogen of reserve is dus niet hetzelfde als geld, maar is de waarde van de bezittingen verminderd met schulden en voorzieningen. Op 31 december 2009 was het vermogen van alle schoolbesturen in het primair onderwijs € 2,7 miljard.

De waarde van alle bezitting op 31 december 2009 was € 4,8 miljard. De schulden bedroegen € 1,4 miljard. De voorziening € 0,7 miljard. De som van schulden en voorzieningen was dus € 2,1 miljard. Dan is het vermogen dus  $4,8 - 2,1 = € 2,7$  miljard.

De commissie vermogensbeheer onderwijsinstellingen<sup>1</sup> heeft de kapitalisatiefactor als kengetal voor schoolbesturen geïntroduceerd. De kapitalisatiefactor is een maat voor de omvang van de bezittingen. De kapitalisatiefactor wordt berekend door de waarde van alle bezittingen (zonder gebouwen) te delen door de totale baten (inkomsten) van een bestuur. De kapitalisatiefactor was op 31 december 2009 voor het hele primair onderwijs 46%. Dit betekent dat de waarde van de bezittingen 46% is van de totale inkomsten van de sector.

De redenering van de commissie vermogensbeheer onderwijsinstellingen is dat elke school over goederen (lesmethoden, apparatuur, meubels etc.) moet beschikken om onderwijs van goede kwaliteit te leveren. Sommige schoolbesturen hebben recent geïnvesteerd in hun inventaris. De waarde van die inventaris ligt dan hoog. Andere schoolbesturen hebben mogelijk veel goederen die oud zijn en binnenkort moeten worden vervangen. De waarde daarvan ligt dan laag. Het bestuur met een relatief nieuwe inventaris hoeft voorlopig niet te investeren, dus heeft niet veel geld nodig. Het bestuur met een verouderde inventaris moet binnenkort investeren dus heeft veel geld nodig. Door naar de som van goederen en geld te kijken worden de besturen vergelijkbaar. Omdat de meeste besturen geen gebouwen hebben zou bij de besturen die wel gebouwen hebben de vergelijking worden verstoord. Daarom worden de gebouwen buiten de berekening van de kapitalisatiefactor gelaten. Kleine besturen hebben relatief meer bezittingen nodig dan grote. Kleine besturen kunnen risico's minder goed spreiden en de investeringen verlopen onregelmatiger. Zo komt de commissie tot signaleringswaarden voor de kapitalisatiefactor van 35% voor grote schoolbesturen en 60% voor kleine. De Tweede Kamer heeft bij de bespreking van het rapport van de Commissie vermogensbeheer onderwijsinstellingen ingestemd met de signaleringswaarden.

---

<sup>1</sup> In november 2008 is door de minister van Financiën en de minister van OCW de commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen ingesteld. Deze commissie, onder leiding van prof. dr. F.J.H. Don, heeft onderzoek gedaan naar de optimale financieringsstructuur van de instellingen in de verschillende onderwijssectoren.

Op 31 december 2009 zat 57% (aantal 681) van de besturen boven de signaleringswaarde voor de kapitalisatiefactor. Het aantal daalt, want een jaar daarvoor, eind 2008 ging het nog om 63% (aantal 762) van de besturen. Er kunnen goede redenen zijn om bezittingen te hebben boven de signaleringswaarde. De commissie heeft aangegeven dat de beoordeling van de omvang van bezittingen maatwerk is. De omvang van de bezittingen van een groot aantal besturen ligt boven de signaleringsgrens. Daarmee is ook de omvang van de reserves hoog te noemen. Immers een hoge waarde van bezittingen leidt tot hoge reserves. De Inspectie van het onderwijs onderzoekt de schoolbesturen die de signaleringswaarde fors overschrijden, of die de signaleringswaarde overschrijden en ook zwakke of zeer zwakke scholen hebben. In totaal analyseert de Inspectie de financiële positie van 400 schoolbesturen. Medio 2012 wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek van de Inspectie.

### *1.2 Resultaat*

Het resultaat is de winst of het verlies van het schoolbestuur. Het resultaat wordt bepaald door alle baten van het hele jaar te verminderen met de lasten in datzelfde jaar. Het resultaat is dus geen momentopname, maar heeft betrekking op de periode van een heel jaar. De rijksbijdrage (onderwijsbesteding) is veruit de belangrijkste bron van inkomsten van een schoolbestuur (meer dan 90% van de totale baten). De belangrijkste lasten bestaan uit de kosten van personeel (meer dan 80%). Door winst neemt het vermogen toe, door verlies neemt het vermogen af. Het is niet mogelijk om de omvang van het vermogen te verminderen zonder verlies te maken.

Het totale resultaat van het primair onderwijs is in 2009 negatief: – € 14 miljoen. In de jaren 2006 tot en met 2008 was het resultaat telkens positief. In 2006 € 153 miljoen, in 2007 € 200 miljoen, in 2008 € 61 miljoen. Het resultaat ligt in 2009 dus € 167 miljoen lager dan in 2006.

### *1.3 Conclusie*

Veel schoolbesturen hebben bezittingen (geld en goederen) boven de signaleringswaarde. Het aantal zakt wel. Om de bezittingen en het vermogen (reserves) te doen afnemen is het onvermijdelijk dat besturen gedurende één of enkele jaren een negatief resultaat hebben, dus verlies maken. Een negatief resultaat in de sector (verlies) hoeft dus niet zorgelijk te zijn. Integendeel, als de besturen het negatieve resultaat maar bewust en beheerst realiseren. Dan leidt het immers tot vermindering van overtollige bezittingen en reserves. Als dit zich over een langere periode voordoet wordt het wel een probleem, dat is te volgen aan de hand van de jaarverslagen.

## **2. Beleggingen in het PO en VO**

Zoals gezegd, vermogen of reserves is iets anders dan geld. Geld maakt deel uit van de bezittingen. Geld is nodig om toekomstige investeringen te betalen (financieringsfunctie), om schulden te kunnen betalen (transactiefunctie), of om risico's op te vangen (bufferfunctie). Geld kan in de kas zitten (contant), op een bankrekening staan, op een depositorekening (voor een bepaalde tijd vastgezet), of worden belegd.

## 2.1 Beleggingen en liquiditeit

Voor het beleggen van geld moeten onderwijsinstellingen zich aan strikte regels houden<sup>1</sup>. De belangrijkste is wel dat de hoofdsom moet zijn gegarandeerd. Het bestuur moet dus zekerheid hebben dat al het belegde geld weer terug komt. Dat maakt het onmogelijk om in aandelen te beleggen waarvan de waarde vrij kan fluctueren. In de praktijk is het beleggen daarmee beperkt tot obligaties. Door fluctuaties in de marktrente kan ook de waarde van een obligatie stijgen of dalen, maar op de einddatum is de inlegwaarde gegarandeerd. Daarnaast mag alleen worden belegd bij betrouwbare instituten (goede rating) en bij landen binnen de Europese Unie. Uit onderzoek van de Inspectie van het onderwijs blijkt dat schoolbesturen zich goed houden aan de regeling. Als dat in een enkel geval niet zo was, kwam dat door onwetendheid en werd de afwijking van de regeling op aanwijzing van de Inspectie direct rechtgezet.

In het primair onderwijs was de totale hoeveelheid geld (financiële activa) eind 2009 € 2,6 miljard.

Daarvan was € 0,5 miljard belegd in effecten (met hoofdsomgarantie), € 0,5 miljard stond op depositorekeningen en € 1,6 miljard stond op bankrekeningen.

In het voortgezet onderwijs bedroeg de totale hoeveelheid financiën € 1,6 miljard. Daarvan was in effecten belegd € 0,4 miljard (met hoofdsomgarantie), in deposito's € 0,6 miljard en stond € 0,6 miljard op een bankrekening.

De commissie vermogensbeheer onderwijsinstellingen hanteert als kengetal voor de hoeveelheid aan te houden geld (de liquiditeit) de current ratio. Dat is de verhouding tussen de hoeveelheid geld en vorderingen enerzijds en de schulden anderzijds. Als de hoeveelheid geld en vorderingen samen meer dan 1,5 keer groter is dan de omvang van de schulden, wordt de signaleringswaarde overschreden. De beoordeling van de omvang van de hoeveelheid geld is maatwerk. Als een bestuur kort voor grote investeringen staat is het begrijpelijk dat er veel geld aanwezig is. De current ratio van de sector primair onderwijs is 2,2 en ligt dus ruim boven de signaleringswaarde. De liquiditeit daalt wel, in 2008 was de current ratio nog 2,5. De overschrijding van de signaleringswaarde bedraagt in 2009 in geld € 1,0 miljard. In 2008 was de overschrijding in geld € 1,2 miljard. De overschrijding is gedaald met € 0,2 miljard.

Eind 2009 hadden 1 010 besturen een liquiditeit boven de signaleringswaarde. Eind 2008 waren dat 1 060 besturen.

## 2.2 Conclusie

Besturen houden zich aan de regels die voor beleggingen gelden. De hoeveelheid geld bij de schoolbesturen in het primair onderwijs is wat verminderd, maar nog steeds hoog. Veruit de meeste besturen zitten boven de signaleringswaarde van de commissie vermogensbeheer onderwijs.

## 3. Ontwikkeling personele bekostiging in het PO 2006–2009

Veel besturen zeggen dat kosten per formatieplaats sneller stijgen dan de bekostiging per formatieplaats. Zij stellen dat zij daardoor moeten interen op hun vermogen. De VOS/ABB heeft een aantal oorzaken genoemd. Eén daarvan is de BAPO (het ouderenverlof). Veel besturen maken zich zorgen over de stijgende BAPO-kosten. Daarom is nagegaan hoe de kosten per

---

<sup>1</sup> Regeling beleggen en belenen door instellingen voor onderwijs en onderzoek.

formatieplaats zich in de periode 2006 tot en met 2009 hebben ontwikkeld, in relatie tot de bekostiging per formatieplaats. Eerder zijn onderzoeken gedaan naar de kosten van de BAPO-regeling. Dat onderzoek is nog eens herhaald.

### *3.1 Feitelijke lasten per formatieplaats versus bekostiging per formatieplaats*

Het instituut voor dataverzameling en onderzoek CenterData, heeft onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de gemiddelde kosten per formatieplaats in de jaren 2006 tot en met 2009 (het rapport is bijgevoegd). Het instituut heeft de feitelijke kosten per formatieplaats vergeleken met de bekostiging per formatieplaats. De conclusie is dat de indexeringsindex tot en met 2009 boven de feitelijke ontwikkeling van de kosten ligt. Met andere woorden de bekostiging was tot en met 2009 gemiddeld meer dan toereikend.

### *3.2 BAPO-kosten*

Voor de invoering van lumpsumbekostiging is door Centerdata onderzoek gedaan naar de te verwachten ontwikkeling van de BAPO-kosten. Uit dat onderzoek bleek dat deze kosten zouden toenemen doordat er steeds meer mensen van 52 jaar en ouder in het onderwijs zouden werken. De daarmee samenhangende kostenstijging zou echter op termijn ruimschoots worden gecompenseerd door de uitstroom van ouder personeel en de instroom van jonger personeel waardoor de gemiddelde last van een formatieplaats zou dalen. Om de tussenliggende beperkte kostenstijging te compenseren is de gemiddelde bekostiging per formatieplaats destijds in 2006 iets verhoogd. In 2007 is het onderzoek herhaald. De conclusies bleven toen overeind. De kosten van de BAPO-regeling stijgen tot en met 2012, om daarna in 2013 te dalen. Die kostenstijging wordt gecompenseerd door een daling van de kosten per formatieplaats als gevolg van de verjonging van het personeel.

Centerdata heeft recent opnieuw een analyse van de BAPO-lasten gemaakt. Daaruit blijkt dat de BAPO-kosten zullen stijgen tot en met 2013, om daarna te gaan dalen. Dat is een jaar later dan uit eerdere analyses blijkt. De oorzaak is dat mensen langer doorwerken omdat de regeling voor flexibel pensioen is versoerd. Echter door de invoering van de functiemix en de verkorting van de salarisschalen, stijgt de gemiddelde personele last. Daarvoor krijgen besturen ook aanvullende bekostiging. De verschillende effecten zijn niet goed van elkaar te scheiden.

### *3.3 De punten van VOS/ABB*

VOS/ABB heeft 8 punten genoemd waarmee in de personele bekostiging geen rekening zou worden gehouden. De personele en de materiële bekostiging kan worden gesplitst in componenten. Die componenten kunnen worden vergeleken met de uitgaven die een bestuur doet voor elke component. Soms krijgt men iets meer, soms iets minder dan de werkelijke kosten. De verhouding van de componenten is bij de invoering van de lumpsumbekostiging vastgesteld. De verhouding in de uitgaven verandert in de loop van de tijd. In de personele bekostiging stijgen sommige premies, andere dalen. Het onderzoek van CenterData wijst uit dat de bekostiging per formatieplaats gelijke tred heeft gehouden met de kosten. In de materiële bekostiging nemen de kosten voor energie toe, maar een stencilkamer hebben scholen niet meer, terwijl de normatieve onderbouwing van de bekostiging daar wel van uitgaat. Belangrijker is hoe de bekostiging als geheel zich verhoudt tot de gemiddelde kosten die besturen maken om goed onderwijs te geven. In

paragraaf 3.1 is ingegaan op de kosten van een formatieplaats en de bekostiging per formatieplaats. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de ontwikkeling van de materiële kosten en het budget voor de materiële kosten. Uiteindelijk is het aan het schoolbestuur om scherpe keuzes te maken en goed onderwijs te geven met de beschikbare middelen.

### *3.4 Aantallen formatieplaatsen in relatie tot de aantallen leerlingen*

Uit de jaarrekeningen van de schoolbesturen blijkt dat het resultaat van de schoolbesturen vanaf 2006 eerst iets stijgt, om daarna af te nemen. Uit het onderzoek van Centerdata blijkt dat de bekostiging per formatieplaats toereikend is (rapport is bijgevoegd). Toch neemt het resultaat af. De vraag is dan hoe het zit met de ontwikkeling van het aantal formatieplaatsen in relatie tot de ontwikkeling van het aantal leerlingen. Het aantal leerlingen is in de jaren 2006 tot en met 2009 met 0,1% gestegen. Het aantal formatieplaatsen is in dezelfde periode met 3,2% gestegen. Een deel van de stijging is te verklaren door een verschuiving van leerlingen van het basisonderwijs naar het speciaal onderwijs. Dat leidt tot een stijging van het aantal formatieplaatsen, omdat het speciaal onderwijs veel minder leerlingen heeft per formatieplaats. Door naar elke sector (basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs) afzonderlijk te kijken, wordt het effect van de verschuiving uitgesloten.

In het basisonderwijs is het aantal leerlingen gelijk gebleven, terwijl het aantal formatieplaatsen is gestegen met 1,7%. Deze extra formatie kost ongeveer € 100 miljoen. In het speciaal basisonderwijs ligt het aantal leerlingen in 2009 6,5% lager dan in 2006. Het aantal formatieplaatsen is met 1,3% gedaald. De kosten van de extra formatie per leerling zijn ongeveer € 23 miljoen. In het speciaal onderwijs is het aantal leerlingen in 2009 gestegen met 8,4% ten opzichte van 2006. Het aantal formatieplaatsen is in die periode gestegen met 14%. De kosten van de extra stijging van formatieplaatsen zijn ongeveer € 55 miljoen.

In totaal zijn er in 2009 3 200 formatieplaatsen meer dan op grond van de leerlingenontwikkeling zou worden verwacht. De totale kosten die daarmee samenhangen zijn naar schatting € 178 miljoen. In 2006 behaalde de sector een positief resultaat van € 153 miljoen. In 2009 was het tekort € 14 miljoen. Het verschil wordt volledig verklaard door een toenemend aantal formatieplaatsen per leerling.

Er zijn twee factoren in de bekostiging die het aantal formatieplaatsen per leerling kunnen beïnvloeden. De eerste is dat kleine scholen een kleinescholentoeslag krijgen. Als er meer kleinescholentoeslag wordt uitgekeerd, is het niet vreemd dat het aantal formatieplaatsen stijgt. Daar blijkt de oorzaak niet te liggen, want de kleine scholen toeslag is in de periode 2006 tot en met 2009 vrijwel constant gebleven. De tweede factor is het schoolgewicht. De herziening van de gewichtenregeling zorgt echter juist voor een daling van het schoolgewicht. Door de compenserende maatregelen (overgangregeling en impulsgebieden) heeft de herziening van de gewichtenregeling per saldo geen effect op het verwachte aantal formatieplaatsen.

### *3.5 Conclusie*

In de periode 2006 tot en met 2009 is de indexering van de personele bekostiging toereikend geweest. De BAPO kosten stijgen, dat was ook verwacht en daarmee was rekening gehouden in de bekostiging. De extra kosten zouden worden gecompenseerd door de daling van de gemiddelde kosten per formatieplaats door uitstroom van ouderen en instroom van jongeren. De BAPO kosten zullen waarschijnlijk een jaar later dalen dan

oorspronkelijk verwacht. Het is door de functiemix en de verkorting van de salarisschalen niet meer vast te stellen of de compensatie toereikend is. De invoering van lumpsum bekostiging maakt het niet langer mogelijk de verschillende kostencomponenten binnen de bekostiging op de voet te volgen. Wel kan de bekostiging per formatieplaats worden gerelateerd aan de lasten per formatieplaats, zoals CenterData dat heeft gedaan.

In de periode 2006 tot en met 2009 blijkt het aantal formatieplaatsen per leerling de belangrijkste factor die van invloed is op het resultaat. De daling van het resultaat kan volledig worden verklaard door een toename van de formatie in verhouding tot het aantal leerlingen. De toename van de hoeveelheid personeel is een beleidskeuze van de schoolbesturen. Als deze keuzes bewust zijn gemaakt om op een beheerste manier overtollige gelden in te zetten voor beter onderwijs, is dat geen probleem. Integendeel. Een bestuur dat zich echter onvoldoende bewust is van de tekorten die ontstaan door de inzet van meer personeel, loopt financiële risico's. Daarom is de verdere versterking van de financiële deskundigheid van groot belang.

De analyses hebben betrekking op de periode 2006 tot en met 2009. Over de ontwikkelingen na 2009 zijn nog geen gegevens beschikbaar, omdat de jaarverslagen over 2010 beschikbaar komen in de tweede helft van 2011. Daarom kan nu niet worden aangegeven of de indexering in 2010 en 2011 toereikend is.

#### **4. Materiële bekostiging**

Naast de personele bekostiging kent het primair onderwijs een materiële bekostiging. De materiële bekostiging kent een jaarlijkse wettelijk verplichte indexering. Die indexering is bedoeld om de bekostiging aan te passen aan de prijsstijgingen. De materiële bekostiging is gestegen van € 966 miljoen in 2005, naar € 1 106 miljoen in 2009. Dat is een stijging met bijna 15% in vijf jaar tijd. De materiële bekostiging kent een gedetailleerde onderbouwing. In de Wet op het primair onderwijs is bepaald dat er telkens na vijf jaar een evaluatie is, waarin wordt nagegaan of de bekostiging toereikend is. Deze evaluatie heeft in de afgelopen periode plaatsgevonden.

##### *4.1 Uitkomsten evaluatie toereikendheid materiële bekostiging*

Er is gekeken naar de jaren 2006 tot en met 2009. Onderzocht zijn de kosten van onderhoud aan gebouwen, van gas en elektra, van onderwijsleerpakketten, inventaris en apparatuur en de kosten van beheer en bestuur. De gekozen opzet van het onderzoek was als volgt. Aan de hand van de jaarverslagen is bepaald of de schoolbesturen met de verschillende deelbudgetten uitkwamen. In het onderzoek zijn 944 besturen met in totaal ca. 6 100 scholen betrokken.

Over de onderzochte periode is per jaar gemiddeld € 7,5 miljoen meer uitgegeven aan onderhoud gebouwen dan de bekostiging (€ 122 miljoen). Aan gas en elektra is gemiddeld per jaar € 44,1 miljoen meer uitgegeven dan de bekostiging (€ 64 miljoen). Aan Onderwijsleerpakketten, inventaris en apparatuur is € 85,8 miljoen minder uitgegeven dan bekostigd (€ 303 miljoen). Aan beheer en bestuur is gemiddeld € 58,5 miljoen meer uitgegeven dan bekostigd (€ 117 miljoen). Per saldo is er op de onderzochte onderdelen gemiddeld per jaar € 24,3 miljoen meer uitgegeven dan bekostigd (€ 606 miljoen). Daarmee hebben de onderzochte scholen in de periode 2006 tot en met 2009 4% meer uitgegeven dan de totale bekostiging op de onderdelen.



#### 4.2 Systematiek bekostiging en evaluatie

Schoolbesturen zijn vrij in de besteding van middelen. In de toekenning van de bekostiging wordt een onderscheid gemaakt tussen de materiële en de personele bekostiging. Voor de schoolbesturen is er sprake van één budget, waarmee goed onderwijs moet worden gegeven. Het ligt daarom voor de hand in de toekomst het materiële en het personele budget samen te voegen tot één bedrag per leerling. Daarmee kan de huidige gedetailleerde en arbeidsintensieve onderbouwing vervallen. De evaluatie kan dan plaatsmaken voor een stelselmonitor op de uitgaven van schoolbesturen die in vergelijkbare omstandigheden verkeren. Zo kan op een minder gedetailleerd niveau informatie worden verkregen over de toereikendheid van de bekostiging. En dergelijke monitor sluit veel beter aan op de verschillende beleidskeuzes die schoolbesturen maken en daarmee op de verschillende patronen van uitgaven van deze besturen. De monitor kan onderdeel zijn van «Venster voor Verantwoording» in het primair onderwijs. Ik ga daarover in overleg met de PO-raad.

Bij de behandeling in 2006 van het wetsvoorstel «Wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra onder meer in verband met aanpassing van de methode van jaarlijkse prijsbijstelling ten aanzien van de materiële voorzieningen» is destijds door de minister van OCW gevraagd om schorsing van de beraadslaging. Het wetsvoorstel beoogt het afschaffen van de automatische indexering van het budget materiële instandhouding, die alleen in het primair onderwijs geldt. Het eventueel vervallen van het onderscheid tussen de materiële en personele bekostiging, zou ook consequenties hebben voor dit wetsvoorstel. Daarom stel ik voor hierop terug te komen bij de voorstellen tot vereenvoudiging van de bekostiging die ik u voor Prinsjesdag 2011 heb toegezegd.

#### 4.3 Conclusie

Uit de evaluatie komt een tekort van 4% op de materiële bekostiging naar voren. Dat is 0,37% van de totale gemiddelde bekostiging van de in het onderzoek betrokken scholen over de periode 2006 tot en met 2009. Gezien de geringe afwijking tussen bekostiging en de feitelijke uitgaven zie ik geen reden om tot bijstelling van de bekostiging over te gaan. Bovendien heb ik daar de middelen nu niet voor.

Bezien wordt of de personele en de materiële bekostiging in de toekomst kan worden samengevoegd tot één bedrag per leerling. In plaats van een vijfjaarlijkse evaluatie van de materiële instandhouding onderzoek ik of het mogelijk is om in samenwerking met de PO-raad te komen tot een monitor. De monitor maakt het mogelijk om het patroon van uitgaven van besturen in vergelijkbare omstandigheden onderling te vergelijken.

### 5. Samenvatting en conclusies

Te veel schoolbesturen hebben bezittingen boven de signaleringswaarde. Het aantal zakt wel. Om de bezittingen en het vermogen te doen afnemen is het onvermijdelijk dat besturen verlies maken. Verlies hoeft niet zorgelijk te zijn, integendeel, als de besturen het negatief resultaat maar bewust en beheerst realiseren. Besturen houden zich aan de strikte regels die voor beleggingen gelden.

In de periode 2006 tot en met 2009 is de indexering van de personele bekostiging toereikend geweest. De BAPO kosten stijgen, dat was ook verwacht en daarmee was rekening gehouden in de bekostiging. Het is door de functiemix en de verkorting van de salarisschalen niet meer vast



te stellen of de compensatie toereikend is. Er zijn geen gegevens om na te gaan of de indexering in 2010 en 2011 toereikend is, over die jaren zijn er nog geen jaarverslagen.

In 2009 zijn er 3 200 formatieplaatsen meer dan op grond van het aantal leerlingen mocht worden verwacht. Dat kost in totaal € 175 miljoen. De daling van het resultaat (sinds 2006) kan daarmee worden verklaard. De toename van de hoeveelheid personeel is een beleidskeuze van de schoolbesturen.

Uit het onderzoek naar de materiële bekostiging komt een tekort van 4% op de materiële bekostiging naar voren. Dat is 0,37% van de totale bekostiging. Gezien dit geringe percentage is er geen reden om de bekostiging bij te stellen. Bovendien zijn daar geen middelen voor. De onderbouwing van de materiële bekostiging is verouderd. Onderzoek naar de toereikendheid van de bekostiging wordt steeds moeilijker. Het voorstel is om op termijn de personele en materiële bekostiging samen te voegen en het vijfjaarlijks onderzoek te vervangen door een monitor. De monitor kan door de PO-raad worden ontwikkeld.

Uit de analyses van de gegevens tot en met 2009 komt het beeld naar voren dat de bekostiging toereikend is. Het is aan de schoolbesturen om de juiste prioriteiten te stellen in het belang van de kwaliteit van het onderwijs. Teveel schoolbesturen overschrijden de signaleringswaarden die de commissie vermogensbeheer onderwijsinstellingen heeft gesteld. Daartegenover staat dat besturen aangeven niet met de middelen uit te komen. Daarbij blijkt dat de tekorten in 2009 zijn ontstaan doordat schoolbesturen meer personeel per leerling inzetten. Bij krimp van het aantal leerlingen blijken schoolbesturen in veel gevallen te laat te reageren. Dit alles wijst op het belang van verdere versterking van de financiële deskundigheid van schoolbesturen. Niet als doel op zich, maar om er voor te zorgen dat de bekostiging ten goede komt aan de kwaliteit van het onderwijs.

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart