



De tering naar de nering

Financiële gevolgen van demografische krimp in het voortgezet onderwijs

Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van OCW

Zosja Berdowski
Jurriaan Berger
Peter Henk Eshuis
Marcia van Oploo

Projectnummer: B3860

Zoetermeer, 15 juni 2011

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. 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 Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	9
1.2 Doel en onderzoeksvragen	9
1.3 Opzet van het onderzoek	10
1.4 Leeswijzer	12
2 Landelijk beeld	13
2.1 Inleiding en definities	13
2.2 Krimp van de basisgeneratie per regio	13
2.3 Besturen van scholen met een dalend leerlingenaantal	15
2.4 Inkomsten	17
2.5 Uitgaven: totale lasten	20
2.6 De kostenstructuur: personeel, materieel, huisvesting	21
2.7 Financiële positie van de schoolbesturen	23
2.8 Doelmatigheid en effectiviteit van het onderwijs	25
2.9 Uitkomsten en conclusie	27
3 Beleid van schoolbesturen	31
3.1 Inleiding	31
3.2 Signaleren van krimp	32
3.3 Oorzaken van krimp	33
3.4 Financieel beheer en effecten van krimp	34
3.5 Maatregelen: personeel	37
3.6 Maatregelen: huisvesting en materiële lasten	39
3.7 Bestuurlijke en onderwijskundige maatregelen	41
3.8 Zijn de maatregelen afdoende?	42
3.9 Conclusies	43
4 Conclusies	49
4.1 Inleiding	49
4.2 Conclusie	49
4.3 Slotbeschouwing: hoe succesvol om te gaan met krimp	50
Bijlage 1 Checklist interviews	51
Bijlage 2 Financiële kengetallen schoolbesturen	53
Bijlage 3 Verwachte demografische ontwikkeling in het vo 2010-2030	55



Samenvatting

In opdracht van het Ministerie van OCW voerden Research voor Beleid en IOO (beide onderdelen van Panteia) een onderzoek uit naar de financiële gevolgen van dalende leerlingaantallen (krimp) in het voortgezet onderwijs. Dit onderzoek is in twee fasen uitgevoerd: eerst een macroanalyse waarbij gegevens van alle schoolbesturen in het voortgezet onderwijs zijn gebruikt voor een landelijk beeld, en vervolgens casestudies onder twaalf schoolbesturen die met krimp te maken hebben; sommige van deze scholen stonden in krimp*regio's*, andere niet.

De hoofdvraag van dit onderzoek is: in hoeverre voldoet het bekostigingssysteem om de (verwachte) stijging van de kosten per leerling te accommoderen? De belangrijkste uitkomsten zijn hieronder weergegeven, met een korte toelichting.

Er is nog weinig structurele krimp in het voortgezet onderwijs, maar er wordt veel krimp verwacht in de komende decennia.

Slechts zes van de veertig Coropregio's hebben in de periode 2004-2010 een daling van de basisgeneratie leerlingen meegemaakt van 0,3% of meer per jaar; deze zes noemen we 'krimpregio'. Wel zijn er 90 van de 207 besturen in het voortgezet onderwijs die met krimp te maken hebben gehad in de periode 2004-2010, maar dit is dus voor het merendeel niet een gevolg geweest van structurele ontwikkelingen in de regio waarin de besturen zijn gevestigd.

In de komende twintig jaar zal het voortgezet onderwijs echter in vrijwel alle regio's met matige tot sterke krimp te maken krijgen.

Er zijn extra uitgaven per leerling als een bestuur met krimp te maken heeft, of dit nu in een krimpregio gevestigd is of niet.

Als een bestuur een dalend leerlingaantal heeft, stijgen de uitgaven per leerling. De reden van die krimp (demografische factoren, de concurrentie met andere schoolbesturen, 'leegloop' van vmbo ten gunste van enerzijds havo/vwo en anderzijds lwoo/pro) blijkt daarbij niet uit te maken.

Na krimp stijgen de kosten per leerling sterker dan de (lumpsum) inkomsten, omdat de personeels- en huisvestingsreductie niet gelijk loopt met de teruggang van het aantal leerlingen. Bij aanhoudende krimp verwachten sommige besturen problemen.

Uit de macroanalyse bleek dat de afgelopen jaren de ontwikkelingen in formatie en leerlingaantallen bij krimpbesturen geen gelijke tred hielden: het aantal leerlingen daalde bij die besturen in vijf jaar zo'n 6%, het personeelsbestand (formatie) daalde slechts 1%. De personeelslasten zijn dus niet tijdig in overeenstemming gebracht met de dalende leerlingaantallen.

Besturen zelf geven aan dat personeelskosten nog relatief snel aan te passen zijn (één tot twee jaar) maar dat met name huisvesting niet zo flexibel is aan te passen aan een dalend leerlingaantal. Zowel door het niet tijdig anticiperen in de personeelskosten als door huisvesting en materiële lasten (moeilijker terug te dringen voor besturen) kunnen financiële problemen ontstaan. Dit geldt sterker voor besturen die onvoldoende reserves hebben om het verschil tussen gedaalde inkomsten en niet snel genoeg dalende uitgaven te bekostigen.

'Krimpbesturen' hebben de afgelopen jaren ingeteerd op hun vermogen, maar andere besturen evenzeer.

De gemiddelde financiële kengetallen van het voortgezet onderwijs zijn licht gedaald in de afgelopen jaren. De meeste besturen hadden in die periode niet met krimp te maken, dus er liggen andere oorzaken achter het interen op het vermogen (zoals misschien het rapport van de commissie-Don). Krimpbesturen hebben dus ook enigszins ingeteerd op hun vermogen, onder meer door de vertraging in het aanpassen van de formatie aan het aantal leerlingen, zoals hierboven aangegeven.

De kostenstructuur van 'krimpscholen' lijkt op die van overige scholen, met een iets groter aandeel personele kosten. Ook investeren krimpbesturen op termijn minder in huisvesting.

In dit opzicht hebben krimpbesturen, met name in krimp*regio's*, goed in het vizier dat er dalende leerlingaantallen te verwachten zijn. Als gevolg daarvan wordt minder in huisvesting geïnvesteerd, waardoor het aandeel personeelskosten in de totale kosten hoger wordt. Daarnaast daalt de formatieomvang van krimpbesturen (in alle regio's) niet evenredig met de leerlingaantallen, wat het aandeel personeelskosten verder doet toenemen.

De meerderheid van besturen begroot realistisch, en heeft een ontwikkeld 'financieel geweten'.

Met name de besturen met een eigen controller blijken vaak te waken over het financieel beleid van de scholen, en te waarschuwen voor riskant beleid (bijvoorbeeld het dekken van structurele tekorten uit incidentele subsidies). Er zijn echter besturen die een 'last uit het verleden' dragen: onverstandig financieel beleid van één bestuur (te grote nieuwbouw in 2003, onvoldoende rekening houdend met krimp) leidde ertoe dat diens opvolgers nog lange tijd met structureel te hoge huisvestingslasten te kampen hebben.

De inschatting over de tijd die het kost om de begroting weer dekkend te maken loopt uiteen. In krimp*regio's* zijn besturen beter voorbereid op structurele krimp dan in niet-krimp*regio's*.

Besturen zelf schatten dat personeelskosten redelijk snel aan te passen zijn (1-2 jaar), en materiële en met name huisvestingslasten veel langzamer (tot 7 jaar).

Over het algemeen zien we dat als de hele regio met krimp te maken heeft, een schoolbestuur meer inzicht heeft in de langetermijneffecten, en dus langer van tevoren strategische keuzes kan maken in het omgaan met krimp.

Soms staan (CAO-)afspraken of beslissingen uit het verleden een adequate en tijdige reactie op krimp in de weg. Externaliseren lijkt nauwelijks voor te komen.

Besturen voelen zich soms 'gehandicapt' in de omgang met dalende leerlingaantallen (dus dalende inkomsten) door bijvoorbeeld de CAO; sommige besturen werken met schoolaanstellingen waardoor leraren bij krimp niet gemakkelijk naar andere scholen zijn over te plaatsen. Daarnaast kunnen onverstandige beslissingen nog jaren doorwerken in de begroting (zoals dure praktijklokalen of te grote nieuwbouw voor te weinig leerlingen). Externaliseren, het afwentelen van kosten, kan eigenlijk alleen door onderinvestering of incidentele middelen inzetten om structurele gaten te dichten, en dit hebben we nauwelijks gezien in de casestudies.

Op basis van het bovenstaande beantwoorden we de vraag 'voldoet het bekostigingssysteem om de (verwachte) stijging van de kosten per leerling te accommoderen?' met: gemiddeld gesproken voorlopig wel. Maar voor schoolbesturen zonder voldoende reserves, die

met sterke krimp te maken krijgen, kan de vertraging die in de bekostiging zit (enkele maanden) onvoldoende zijn om de nodige aanpassingen te financieren. Dat gebrek aan reserves kan bijvoorbeeld zijn ontstaan als gevolg van mismanagement uit het verleden, of een boventaligheid als gevolg van het onvoldoende anticiperen op de dalende leerlingaantallen.

Om op langere termijn de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen in een krimpregio en het onderwijs zo 'krimpproof' te maken, kunnen extra kosten op korte termijn (bijvoorbeeld scholing) noodzakelijk zijn. Uiteraard moet uiteindelijk wel de begroting weer in evenwicht zijn. Veelbelovend in dat opzicht zijn initiatieven op het gebied van onderwijsvernieuwing (anders organiseren van onderwijs met behulp van ICT) en samenwerking met andere sectoren ('junior college' met het basisonderwijs, samenwerking met ROC's).

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

‘De tering naar de nering zetten’ is een gulden regel van financieel beleid. Als de uitgaven de inkomsten overtreffen, ontstaan vroeger of later problemen. Dit principe geldt uiteraard ook voor scholen in het voortgezet onderwijs (VO). Sinds de invoering van de lumpsum in 1996 zijn VO-scholen zelf verantwoordelijk voor de precieze verdeling van het grootste deel van hun inkomsten (de rijksbekostiging) over personele, materiële en huisvestingslasten. Nu is een groot deel van de rijksbekostiging voor VO-scholen afhankelijk van het aantal leerlingen op de school. De vraag kan dan ontstaan, of scholen in hun financieel beleid adequaat reageren op fluctuaties in leerlingaantallen, met name dalingen van leerlingaantallen. Zetten zij inderdaad de tering naar de nering? En in hoeverre stijgen de kosten per leerling, omdat bijvoorbeeld de klaslokalen blijven staan en verwarmd moeten worden, ook met enkele leerlingen minder?

Fluctuaties in leerlingaantallen kunnen uiteenlopende oorzaken hebben. Zo zijn er scholen die te maken hebben met sterke concurrentie, en daardoor leerlingen ‘winnen’ of juist ‘verliezen’. Ook kunnen veranderde keuzes van leerlingen en ouders (voor bepaalde schooltypen) het aantal leerlingen per school beïnvloeden. Daarnaast zijn er structurele trends in bepaalde regio’s op grond van de demografie. Zo kunnen we bepaalde gebieden in Nederland als ‘krimpregio’ identificeren, vanwege een dalend bevolkingsaantal. Daarnaast zijn er gebieden waarin de leeftijdsopbouw van de bevolking verandert (vergrijzing), met als gevolg minder kinderen en dus minder leerlingen voor basis- en voortgezet onderwijs.

Al eerder voerden IOO en Research voor Beleid voor het Ministerie van OCW een onderzoek uit naar de financiële gevolgen van demografische krimp in het *primair* onderwijs. Op een zelfde manier is nu voor het voortgezet onderwijs dit thema onderzocht. Het rapport dat u nu leest bevat de resultaten van dit onderzoek.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is antwoord te geven op de hoofdvraag:

In hoeverre voldoet het bekostigingssysteem om de (verwachte) stijging van de kosten per leerling te accommoderen?

Uit de hoofdvraag is een zevental onderzoeksvragen afgeleid:

- 1 Heeft een dalende instroom als gevolg van een krimpende bevolking geleid tot extra uitgaven per leerling?
- 2 Hoe verhouden zich de meerjarig begrote kosten en opbrengsten voor krimpende onderwijsinstellingen? Wijken ze daarin af van onderwijs in niet-krimpgebieden?

- 3 Hoe ziet de kostenstructuur van onderwijsinstellingen in krimpgebieden eruit:
 - Wat is de verhouding tussen vaste en variabele kosten?
 - In welke mate zijn onderwijsinstellingen in staat om het kostenniveau naar beneden bij te stellen?
 - Hoeveel tijd hebben ze daar gemiddeld voor nodig?
 - Verschillen scholen in krimpgebieden van scholen in niet-krimpgebieden op deze punten?
- 4 Hebben schoolbesturen hun toevlucht genomen tot een grotere inzet van reserves als gevolg van tekortschietende bekostiging?
- 5 Stelt de inkomstenontwikkeling als gevolg van de gevolgde bekostigingssystematiek onderwijsinstellingen in staat het uitgavenniveau tijdig in overeenstemming te brengen met de verwachte baten?
- 6 Zijn de begrotingen van VO-besturen realistisch?
- 7 In hoeverre zijn de kosten beleidsmatig beïnvloedbaar:
 - welke kosten zijn vermijdbaar en tot op welke hoogte?
 - worden kosten geëxternaliseerd?

1.3 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek is, evenals het voorgaande onderzoek in het PO, gebaseerd op twee technieken:

- Een macroanalyse van de jaarrekeningen van alle schoolbesturen voor de periode 2006-2009,
- Casestudies bij een twaalfstal schoolbesturen die met krimp te maken hebben, in krimpregio's én niet-krimpregio's

1.3.1 Macroanalyse

We zijn begonnen met een macroanalyse op landelijk niveau. Naast de jaarrekeningen van de schoolbesturen voor de jaren 2006-2009¹ is gebruik gemaakt van de door DUO beheerde meerjarige gegevens van de scholen en het personeel (leerlingaantal, 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 scholen voor voortgezet onderwijs zijn gevestigd, en gegevens over de opbrengsten van het onderwijs.

Met behulp van de gegevens uit deze macrobestanden konden verschillende categorieën van kosten 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 in-

¹ Het doel was oorspronkelijk om een hele generatie VO te betrekken in het onderzoek en daarom de gegevens vanaf 2004 t/m 2009 te gebruiken; de langste generatie leerlingen (vwo) doet immers zes jaar over de opleiding. Aangezien de lumpsumbekostiging in het praktijkonderwijs echter pas in 2006 is ingevoerd, konden financiële gegevens over de periode tot 2006 niet goed worden vergeleken met de periode vanaf 2006. Daarom zijn alleen de jaren 2006 t/m 2009 meegenomen in de macroanalyse.

komsten en uitgaven enerzijds en demografische factoren anderzijds. Krimp-, groei- 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
- Effectiviteit en doelmatigheid van het onderwijs
- Op alle bovenstaande kenmerken: de ontwikkeling in de periode 2006-2009

1.3.2 Casestudies

De macroanalyses leverden 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 naar mate van demografische krimp, de financiële positie en de grootte van de schoolbesturen. Daarbij is de volgende selectieprocedure toegepast.

Stap 1: Identificeren van geschikte schoolbesturen VO

Als eerste is voor de groep schoolbesturen gekozen die uitsluitend één of meerdere scholen voor voortgezet onderwijs beheren. Van de 357 schoolbesturen komen er 284 in aanmerking voor opname in het onderzoek. Besturen die niet in aanmerking komen voor dit onderzoek beheren naast VO-scholen ook een AOC, ROC, scholen voor primair onderwijs of uitsluitend praktijkscholen¹.

Van de 284 geschikte besturen vallen er 8 af omdat de informatie over personeel, leerlingen of financiën incompleet is. Dan blijven er 276 schoolbesturen over met meerjarige informatie over leerlingen, personeel en financiën.

Stap 2: Identificeren van gebieden met krimp

De tweede stap omvat het identificeren van regio's waar sprake is van krimp en regio's waar dat niet het geval is. We willen in de cases namelijk vergelijkingen kunnen maken tussen besturen waar de krimp het gevolg is van demografische ontwikkelingen in de regio, en besturen waar de krimp (voornamelijk) andere oorzaken heeft.

Op basis van de demografische ontwikkelingen in de regio's kunnen de besturen worden ingedeeld in drie groepen met een verschillend demografisch profiel:

- Schoolbesturen met scholen in krimpregio's: 31 besturen
- Schoolbesturen met scholen in stabiele regio's: 104 besturen
- Schoolbesturen met scholen in een groeiregio: 132 besturen.

De schoolbesturen met scholen in een krimpregio en met scholen in een stabiele regio komen in principe in aanmerking voor selectie. Om te bepalen in welke regio een bestuur is gevestigd is uitgegaan van het woonadres van de leerlingen op de school. Het bestuur is gelegen in de regio, waar 50% of meer van hun leerlingen vandaan komen.

¹ De selectie is alleen gemaakt omdat de analyse hier alleen het VO omvat. Dat neemt niet weg dat verticale samenwerking tussen VO en enerzijds PO of anderzijds MBO/HBO interessante mogelijkheden bieden om met de gevolgen van krimp om te gaan; zie paragraaf 3.7.

Stap 3: Identificeren van besturen met krimp

De derde stap omvat het identificeren van besturen waar sprake is van een dalend aantal leerlingen in de periode 2004-2009. Op basis van het aantal op de scholen van deze besturen ingeschreven leerlingen zijn de besturen ingedeeld in drie groepen:

- Besturen van scholen met een dalend aantal leerlingen: 90 besturen. Deze besturen komen in principe in aanmerking voor selectie.
- Besturen van scholen met een stabiel leerlingenaantal: 79 besturen.
- Besturen van scholen met een toenemend aantal leerlingen: 107 besturen.

Stap 4: Het selecteren van de cases

De volgende stap omvat het selecteren van cases uit de groep van schoolbesturen met een krimpende leerlingpopulatie. De cases zijn zodanig gekozen dat:

- zowel kleine, middelgrote als grote schoolbesturen tot de selectie behoren,
- zowel besturen die zijn gevestigd in een krimpregio¹ als besturen die gevestigd zijn in een stabiele regio in de selectie voorkomen,
- zowel besturen met een gezonde financiële situatie als besturen met een matige financiële situatie zijn betrokken.

Een lijst met – op basis van bovenstaande criteria – potentieel geschikte cases is voorgelegd aan het Ministerie van OCW. In overleg met het ministerie is de uiteindelijke selectie gemaakt. De besturen worden niet met naam of bestuursnummer genoemd in dit rapport.

Per case zijn de jaarverslagen 2006 t/m 2009 bestudeerd; mede aan de hand daarvan hebben de onderzoekers een face-to-face interview gehad met het bestuur (vaak vertegenwoordigd door twee mensen: een financieel expert en bijvoorbeeld de voorzitter van het College van Bestuur). De interviews zijn gehouden aan de hand van een checklist; deze checklist vindt u als bijlage 1 bij dit rapport.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport presenteert eerst de resultaten van de macroanalyse in hoofdstuk 2, vervolgens resultaten uit de casestudies in hoofdstuk 3, waarna een afsluitende conclusie volgt in het vierde hoofdstuk.

¹ In paragraaf 2.2 wordt het begrip krimpregio nader gedefinieerd.

2 Landelijk beeld

2.1 Inleiding en definities

Dit hoofdstuk behandelt de gevolgen van de demografische krimp voor alle schoolbesturen samen. *Onder demografische krimp verstaan we de afname van het aantal potentiële VO-leerlingen, dat woonachtig is in het rekruteringsgebied van de scholen voor voortgezet onderwijs.*

Het hoofdstuk opent in paragraaf 2.2 met een overzicht van de krimp van de basisgeneratie per regio. *Een basisgeneratie is het aantal jongeren in de leeftijd voor het voortgezet onderwijs¹.*

In paragraaf 2.3 is vervolgens vermeld hoeveel besturen te maken hebben met krimp en hoeveel 'krimpbesturen' er gevestigd zijn in een krimpregio. In paragraaf 2.4 en 2.5 komen resp. de inkomenspositie en uitgaven van de krimpbesturen aan bod. In paragraaf 2.6 komt de kostenstructuur aan bod, gevolg door de financiële positie van de besturen in 2.7. In de daarop volgende paragraaf 2.8 kijken we naar de output en het rendement van de onderwijsinstellingen, waarna in 2.9 de uitkomsten kort worden samengevat en conclusies worden getrokken.

2.2 Krimp van de basisgeneratie per regio

Om de financiële gevolgen van demografische krimp op scholen voor voortgezet onderwijs in kaart te brengen, starten wij met het identificeren van de regio's waar deze krimp zich de afgelopen jaren vooral heeft voorgedaan. Daartoe bezien we voor 40 afzonderlijke gebieden wat de demografische ontwikkeling van basisgeneratie leerlingen is geweest in de jaren 2004-2010. Wanneer de omvang van de basisgeneratie in de periode 2004-2010 in een regio jaarlijks met 0,3% of meer afneemt, is er sprake van demografische krimp.

In tabel 2.1 is voor 40 Corop²gebieden een overzicht gemaakt van de demografische ontwikkeling van de basisgeneratie leerlingen in het voortgezet onderwijs voor de periode 2004-2010. *Onder krimpregio's verstaan we in het vervolg van dit rapport de Coropgebieden die in de periode 2004-2010 een krimp van de basisgeneratie hebben gehad van minstens 0,3% per jaar.* Deze regio's zijn geel gearceerd in tabel 2.1.

¹ Aangezien het CBS alleen prognoses maakt per leeftijdsgroep van 5 jaar, is de basisgeneratie berekend als 0,8 maal het aantal 10-15jarigen plus 0,4 maal het aantal 15-20jarigen.

² In 1971 heeft de Coördinatiecommissie Regionaal OnderzoeksProgramma (COROP) Nederland verdeeld in 40 gebieden ten behoeve van onderzoek; de Corop-indeling wordt o.a. door het CBS en RIVM gebruikt.

Tabel 2.1 Demografische ontwikkeling basisgeneratie VO tussen 2004 en 2010

Coropgebied	Jaarlijkse groei of krimp tussen 2004 en 2010
Zuid-Limburg	-1,5%
Delfzijl en omgeving	-1,2%
Midden-Limburg	-0,5%
Oost-Groningen	-0,3%
Noord-Overijssel	-0,3%
Groot-Rijnmond	-0,3%
Delft en Westland	-0,2%
Alkmaar en omgeving	-0,1%
Noord-Friesland	0,0%
Veluwe	0,0%
Noord-Limburg	0,0%
Kop van Noord-Holland	+0,1%
Zeeuws-Vlaanderen	+0,1%
Midden-Noord-Brabant	+0,1%
Zuidoost-Noord-Brabant	+0,1%
Zuidwest-Drenthe	+0,2%
Agglomeratie Leiden en Bollenstreek	+0,2%
Overig Groningen	+0,3%
Twente	+0,3%
Agglomeratie Haarlem	+0,3%
Overig Zeeland	+0,3%
Noordoost-Noord-Brabant	+0,4%
Arnhem/Nijmegen	+0,5%
Agglomeratie 's-Gravenhage	+0,5%
Zuidwest-Friesland	+0,6%
Zuidwest-Overijssel	+0,6%
Achterhoek	+0,6%
Zuidoost-Friesland	+0,7%
Zuidoost-Drenthe	+0,7%
Oost-Zuid-Holland	+0,7%
Zuidwest-Gelderland	+0,9%
West-Noord-Brabant	+0,9%
Flevoland	+0,9%
IJmond	+1,0%
Utrecht	+1,1%
Zaanstreek	+1,1%
Het Gooi en Vechtstreek	+1,1%
Noord-Drenthe	+1,2%
Groot-Amsterdam	+1,3%
Zuidoost-Zuid-Holland	+1,6%
totaal	+0,4%

Bron: CBS, bewerking IOO/Research voor Beleid

In de periode 2004-2010 is er landelijk nog sprake van een toename van de basisgeneratie. Er zijn zes Coropgebieden met een jaarlijkse demografische krimp van 0,3% of meer, die we voor het VO als 'krimpregio' aanmerken:

- Delfzijl en omgeving,
- Oost-Groningen,
- Noord-Overijssel,
- Groot Rijnmond,
- Midden-Limburg,
- Zuid-Limburg.

Zeeuws-Vlaanderen, dat in het PO al als krimpregio is aangemerkt, valt wat het VO betreft (nog) niet onder de krimpregio's want hier groeide de basisgeneratie nog met 0,1% in de periode 2004-2010.

We concluderen daarom dat krimp *als gevolg van regionale demografische ontwikkelingen* in het voortgezet onderwijs op dit moment nog niet sterk aanwezig is. Er zijn meer besturen die met krimp te maken hebben met andere oorzaken; zie hiervoor paragraaf 2.3.

De verwachte ontwikkelingen tussen 2011 en 2030 zijn weergegeven in bijlage 3. Daar zien we dat in een groot deel van Groningen en Limburg de krimp ook het komende decennium blijft aanhouden. Tussen 2020 en 2025 is er – met uitzondering van Delft & omgeving en Flevoland – in geheel Nederland sprake van een sterke terugloop van de basisgeneratie VO. Na 2020 zullen dus vrijwel alle VO-scholen met een (sterk) krimpende populatie te maken krijgen.

2.3 Besturen van scholen met een dalend leerlingenaantal

Van de 276 besturen die voor dit onderzoek in aanmerking komen, zijn er 90 die te maken hebben gehad met een afname van het aantal leerlingen met minstens 0,5% per jaar gedurende de periode 2004-2010. Dat is dus bijna een derde deel van de onderzochte schoolbesturen. Deze besturen zijn voorzien van het label 'krimpbestuur'¹.

De meeste besturen met een krimpend aantal leerlingen zijn niet gevestigd in een krimpregio. Slechts 17 van de 90 besturen met een krimpend aantal leerlingen is gevestigd in een regio waar sprake was van demografische krimp.

Tabel 2.2 Profiel van de VO-besturen naar demografisch profiel van de regio van vestiging

Profiel bestuur	Demografisch profiel regio			Totaal
	Krimp	Stabiel	Groei	
Krimp	17	34	39	90
Stabiel	9	29	41	79
Groei	11	44	52	107
Totaal	37	107	132	276

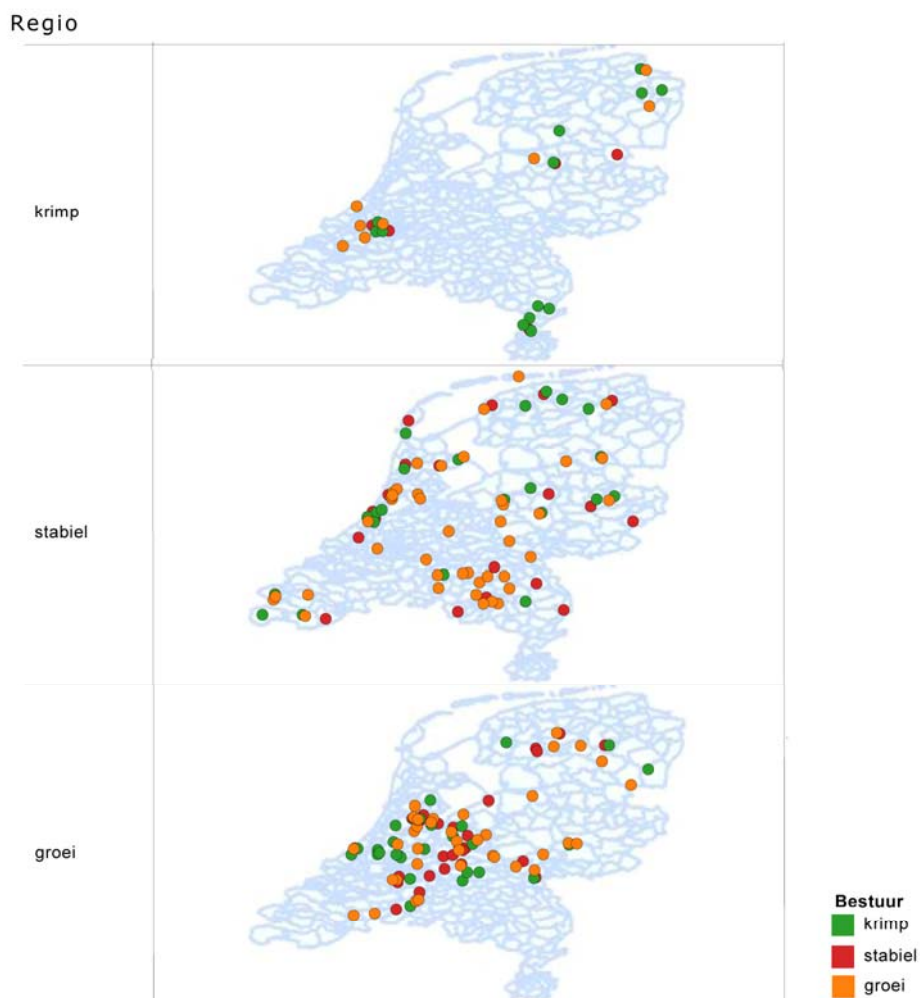
¹ Deze definitie is dus iets 'strenger' dan de definitie voor krimpregio. Omdat op regioniveau nog maar heel weinig krimp in het VO te zien was, hebben we daar gekozen voor een definitie van krimpregio vanaf 0,3% per jaar.

We zien dat bij ongeveer een op de drie schoolbesturen sprake was van een toenemend aantal leerlingen gedurende de periode 2004-2010 ('groeibesturen'). Het aandeel besturen waar sprake was van groei is in krimpregio's even groot geweest als het aandeel groeibesturen in groeiregio's, namelijk ongeveer één op de drie. De samenhang tussen demografische krimp en krimp van het aantal leerlingen per schoolbestuur is niet significant. Dus de kans dat een VO-schoolbestuur krimpt is tot nu toe in gebieden met demografische krimp niet groter dan elders in het land.

Er is een significante samenhang tussen de schaal van het bestuur en krimp: de relatieve afname van het leerlingenaantal doet zich sterker voor naarmate het bestuur groter is.

In figuur 2.3 is de verspreiding van krimp-, stabiele en groeibesturen geografisch weergegeven: respectievelijk alleen krimpregio's, alleen stabiele regio's en alleen groeiregio's.

Figuur 2.3 Geografische verdeling besturen



Ook in de figuur zien we dat krimp*regio* niet per definitie betekent dat alle VO-*besturen* ook met krimp te maken hebben, en omgekeerd.

Verschillen in schooltypen binnen het vo

In de periode 2004-2010 is het schoolkeuze- en plaatsingsgedrag van leerlingen veranderd. Enerzijds nam het aandeel leerlingen dat havo/vwo volgt toe, en anderzijds nam het aandeel leerlingen dat praktijkonderwijs of leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) volgt toe. Het aandeel leerlingen in het vmbo nam af. Als gevolg van deze trend hebben schoolbesturen met een groot aanbod vmbo-onderwijs in sterkere mate te maken gehad met krimp dan schoolbesturen met een groot aanbod havo/vwo-onderwijs. Dit verschijnsel wordt geïllustreerd in tabel 2.4, waar het aandeel leerlingen vmbo en het aandeel leerlingen in praktijkonderwijs (pro) en lwoo is weergegeven naar profiel van het schoolbestuur. De krimpbesturen hebben gemiddeld een hoger aandeel vmbo-leerlingen (rond 44%) dan de stabiele (circa 36%) en groeiende schoolbesturen (ongeveer 30%). Ook het aandeel leerlingen pro en lwoo is bij krimpbesturen significant hoger (circa 12%) dan gemiddeld (rond 8%).

Tabel 2.4 Percentage leerlingen vmbo en percentage leerlingen pro/lwoo naar profiel bestuur in de periode 2006-2009

Bestuur	2006	2007	2008	2009
<i>totaal % leerlingen vmbo</i>	37,4	36,5	35,9	35,6
-krimp	45,2	43,9	43,4	43,0
-stabiel	36,9	36,0	35,3	35,0
-groei	31,0	30,5	30,1	29,7
<i>totaal % leerlingen pro en lwoo</i>	8,0	8,7	8,8	8,9
-krimp	11,2	12,1	12,3	12,3
-stabiel	7,5	8,3	8,4	8,6
-groei	5,6	6,1	6,1	6,2

Vergelijken we de samenstelling van de schoolpopulaties van krimpbesturen in een krimpregio met krimpbesturen in een stabiele of groeiregio, dan zien we geen significante verschillen.

2.4 Inkomsten

Ontwikkeling rijksbekostiging

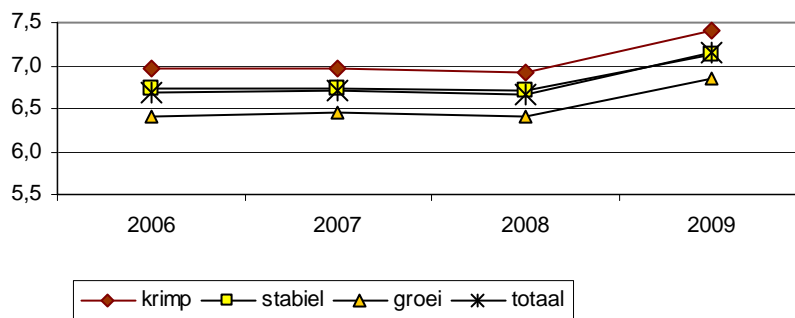
De krimpbesturen hebben in de periode 2004-2009 jaarlijks gemiddeld 2% minder leerlingen dan het jaar ervoor. Omdat de bekostiging van het onderwijs is gebaseerd op het aantal leerlingen in oktober van het jaar t-1, is te verwachten dat schoolbesturen met krimp hogere inkomsten per leerling ontvangen zolang de krimp aanhoudt. Wanneer we kijken naar de gemiddelde inkomsten via de lumpsum per leerling voor de periode 2006-2009 dan wordt dit beeld bevestigd. Krimpbesturen ontvangen gedurende deze periode rond € 7200 lumpsum per leerling, terwijl de gemiddelde lumpsumbijdrage van alle besturen samen ongeveer € 6800 per leerling is (prijsspeil 2009).

De hogere inkomsten van de krimpbesturen zeggen nog niet zo veel. In paragraaf 2.3 hebben we immers geconstateerd dat de krimpbesturen een structureel hoger aandeel vmbo-leerlingen en een structureel hoger aandeel leerlingen pro en lwoo hebben. De vergoeding

per leerling is voor deze groepen hoger dan voor leerlingen havo/vwo. Om te constateren of de hogere inkomsten van de krimpbesturen het gevolg zijn van de krimp zullen we dus moeten corrigeren voor de verschillen in samenstelling van de schoolpopulaties bij de krimpbesturen.

Na correctie voor deze verschillen in samenstelling van de schoolpopulaties blijkt dat de krimpbesturen nog steeds een hogere bijdrage uit de lumpsum per leerling ontvangen dan gemiddeld. Gedurende de gehele periode 2006-2009 is de lumpsumbijdrage per leerling bij de krimpbesturen rond € 270 per leerling hoger dan gemiddeld. Bij de groeiende schoolbesturen is het omgekeerde het geval. Zij ontvangen gedurende de gehele periode rond € 270 per leerling minder dan gemiddeld. De lumpsumbijdrage per leerling bij stabiele schoolbesturen ligt op het gemiddelde (figuur 2.5). Dit kan samenhangen met de vertraging in de bekostiging: besturen worden in september t/m december van jaar t bekostigd op het aantal leerlingen uit het jaar t-1.

Figuur 2.5 Gemiddelde lumpsumvergoeding per leerling naar profiel van het schoolbestuur na correctie voor verschillen in samenstelling van de schoolpopulatie, bedragen x €1000, prijspeil 2009

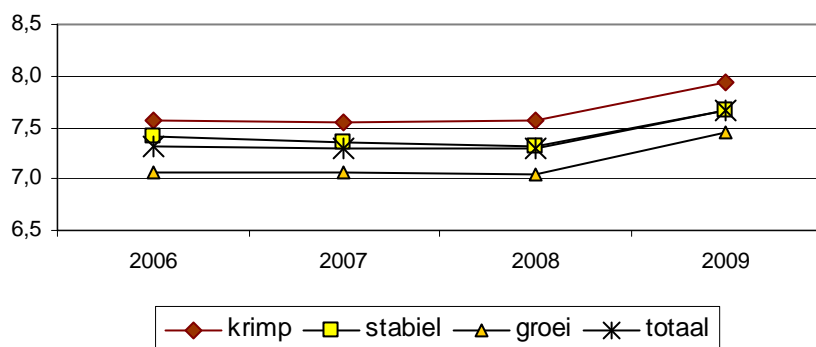


Op het terrein van de inkomsten uit de lumpsum zijn er geen verschillen tussen krimpbesturen in een krimpregio en krimpbesturen in overige regio's.

Totale baten

Naast de lumpsumvergoeding ontvangen scholen andere baten, veelal afkomstig van het Ministerie van OCW en gemeenten. De totale baten van de schoolbesturen liggen in de periode 2006-2009 gemiddeld 9% hoger dan de inkomsten uit de lumpsum. De omvang van de additionele baten is bij de krimpbesturen gedurende de gehele periode significant minder dan gemiddeld. De additionele baten van krimpbesturen omvatten gemiddeld 8% van de lumpsum; bij groeibesturen is dat percentage 10% en bij stabiele besturen 9%.

Figuur 2.6 Totale baten per leerling naar profiel van het schoolbestuur na correctie voor verschillen in samenstelling van de schoolpopulatie; bedragen x €1000, prijspeil 2009



Inclusief de additionele baten liggen de gemiddelde inkomsten van alle besturen op € 7300 per leerling in de periode 2006-2008. In 2009 is dat € 7700 per leerling (figuur 2.6).

De krimpbesturen genereren iets minder additionele middelen dan de overige schoolbesturen; hierdoor zijn de verschillen in de *totale baten* tussen krimp- en niet krimpbesturen kleiner dan wanneer we alleen naar de lumpsumvergoeding kijken. Gedurende de gehele periode 2006-2009 zijn de totale baten per leerling bij de krimpbesturen rond € 250 per leerling hoger dan gemiddeld. Er zijn onder de krimpbesturen geen verschillen gevonden tussen krimpregio's en overige regio's.

Groeiende schoolbesturen ontvangen gedurende de gehele periode 2006-2009 rond € 250 per leerling minder dan gemiddeld.

Totale baten naar inkomstenbron

Het lagere aandeel additionele baten van krimpbesturen betreft zowel de additionele bijdragen van OCW als de overige inkomsten, zoals de volgende tabel laat zien.

Tabel 2.7 Inkomsten naar inkomensbron en jaar

Bestuursprofiel	Stabiel&groei				Krimp			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Baten								
Lumpsum	94%	96%	97%	97%	98%	97%	99%	98%
Overige bijdragen Rijk	2%	2%	2%	2%	2%	3%	1%	1%
overige baten	4%	2%	1%	2%	0%	0%	0%	0%

Bron: jaarrekeningen schoolbesturen

Op basis van de DUO-gegevens is te achterhalen welke additionele OCW-baten in 2007-2009 verschilden tussen krimp- en overige besturen.

Tabel 2.8 Additionele baten van OCW voor krimpende en niet krimpende besturen

Bestuursprofiel	Stabiel&groei			Krimp		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
verstreckte middelen OCW						
reguliere bekostiging OCW	84%	76%	80%	78%	86%	79%
aanvullende middelen OCW	16%	24%	20%	22%	14%	21%
<i>waarvan:</i>						
- cumi	3,8%	4,5%	4,4%	5,2%	2,3%	3,3%
- FES	1,5%	1,7%	-	0,0%	1,7%	-
- impuls beroepsopleidingen	0,7%	0,6%	0,6%	0,5%	0,8%	0,6%
- kwaliteit VO	-	2,1%	2,1%	-	0,0%	2,2%
- nascholing	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%
- Onderwijsvernieuwingen VO	0,4%	0,2%	0,5%	0,5%	0,4%	0,2%
- Prioriteiten Balkenende II	0,9%	1,9%	0,9%	1,0%	0,9%	1,8%
- Zorgbudget VO	9,1%	12,5%	11,3%	12,3%	7,9%	11,0%

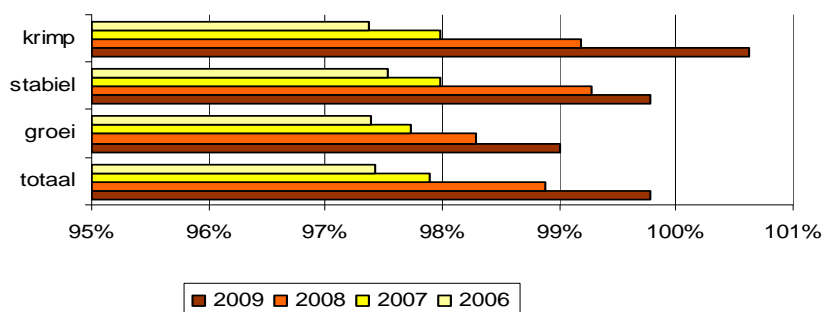
Bron: Bekostigingsgegevens DUO

We zien fluctuaties in de percentages die uit de verschillende regelingen aan de besturen worden uitgekeerd; wat opvalt is dat vooral in 2008 de stabiele en groeibesturen een veel groter deel additionele middelen vanuit het ministerie verwierven dan de krimpbesturen.

2.5 Uitgaven: totale lasten

In de volgende figuur 2.9 zijn de totale lasten van de schoolbesturen uitgedrukt in percentages van de totale baten. In 2006 omvatten de totale lasten van alle schoolbesturen samen 97,5% van de totale baten en in 2009 is dat percentage 99,8%. In 2006 zijn er geen verschillen in uitgavenpatroon tussen krimp- en niet-krimpbesturen. De lasten van alle soorten besturen liggen rond 97,5% van de inkomsten. In 2009 geven alleen de krimpbesturen meer uit dan zij ontvangen, gemiddeld 0,5% meer.

Figuur 2.9 Lasten als percentage van de baten naar profiel van het schoolbestuur tussen 2006 en 2009

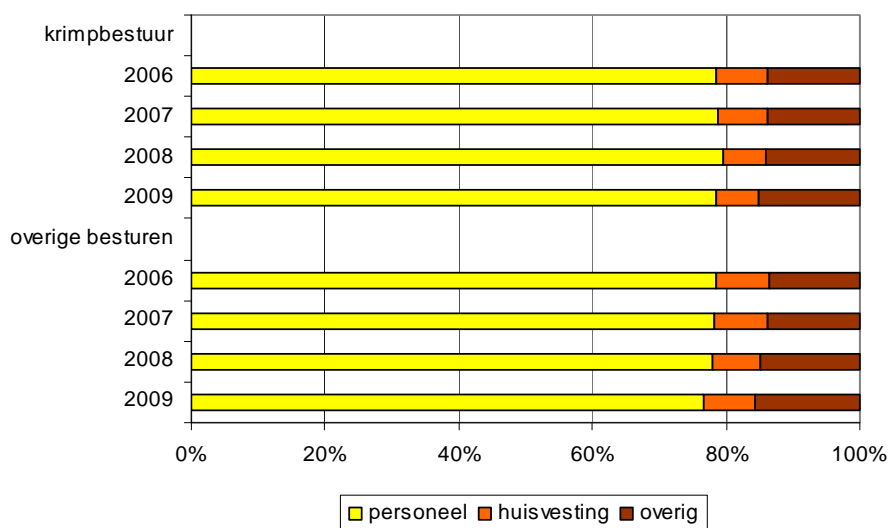


Het uitgavenniveau van krimpbesturen die zijn gevestigd in een krimpregio verschilt niet met het uitgavenniveau van krimpbesturen die zijn gevestigd in een stabiele of groeiende regio. In elke regio is er bij krimpbesturen gemiddeld sprake van hogere uitgaven dan inkomsten in 2009.

2.6 De kostenstructuur: personeel, materieel, huisvesting

De kostenstructuur (verdeling over personeel, materieel, huisvesting) van krimpbesturen lijkt sterk op die van de overige besturen; dit is te zien in figuur 2.10. Personele lasten vormen de belangrijkste kostenpost van alle schoolbesturen. In de periode 2006 – 2009 omvatten de personele lasten bijna 79% van de totale lasten.

Figuur 2.10 Kostenstructuur van krimp- en niet-krimpbesturen



In de loop van de periode 2006-2009 is er wel sprake van een lichte verschuiving. Bij krimpbesturen blijft het aandeel personele lasten gedurende de gehele periode 2006-2009 op 79% van de totale lasten liggen. Bij de overige schoolbesturen neemt het aandeel personele lasten in 2009 af naar 77% van de totale lasten. De overige besturen besteden iets meer aan huisvesting en aan overige lasten (veelal afschrijvingen van leermiddelen en andere materiële zaken en investeringen in leermiddelen, ICT of onderhoud).

De huisvestingslasten van de krimpbesturen namen af van 7,5% van de lasten in 2006 naar 6,5% van de lasten in 2009. Bij de overige besturen lagen de huisvestingslasten gedurende de gehele periode op 7,9%. Opmerkelijk is dat huisvesting voor krimpbesturen dus geen groter deel van de kosten uitmaakt, hoewel de hoeveelheid vierkante meters per leerling daar wel stijgt. Mogelijke verklaringen waarom krimpbesturen een iets groter aandeel personeel en een iets geringer aandeel huisvesting en overig zijn gaan besteden:

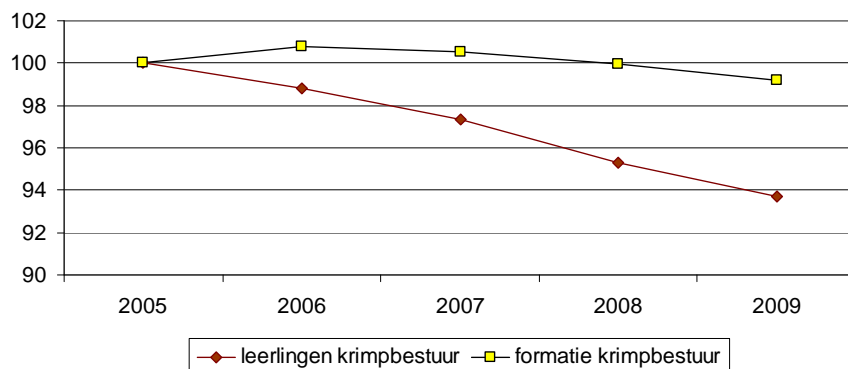
- Wegens het geringe verloop van personeel wordt de gemiddelde leeftijd van het personeel op krimpscholen hoger, terwijl de gemiddelde leeftijd op stabiele en groeischolen stabiliseert of daalt. Daardoor worden de gemiddelde personele lasten op krimpscholen relatief gezien steeds hoger (of die van de overige scholen lager).
- Krimpbesturen investeren minder in leermiddelen en in huisvesting; dit geldt zeker wanneer al duidelijk is dat de school een gebouw in de toekomst zal gaan afstoten.
- De overige besturen zijn conform de begrotingsvoorschriften meer materiële zaken gaan activeren op hun balans.
- De overige besturen zijn vaker in samenwerking met gemeenten gaan investeren in milieuvriendelijke gebouwen en milieuvriendelijke investeringen voor klimaatbeheersing.
- Wanneer de gemeente investeert in nieuwbouw, investeren veel scholen parallel daaraan in de inrichting of in de infrastructuur in het gebouw. Nieuwbouw komt bij groeischolen en groeigemeenten vaker voor dan bij krimpscholen en krimpbesturen.

In hoeverre deze verklaringen meespelen, is op basis van de macroanalyse echter niet te zeggen.

Personele lasten

Aangezien personele lasten de belangrijkste uitgavenpost zijn, is het dus zaak om in geval van een terugloop van het aantal leerlingen de personeelsformatie ook te beperken. In de volgende figuur 2.11 is de ontwikkeling van het aantal leerlingen en van de formatie bij krimpbesturen weergegeven vanaf het indexjaar 2005.

Figuur 2.11 Ontwikkeling van de omvang van de leerlingpopulatie en de omvang van de formatie bij krimpbesturen (index = 2005)



Het aantal leerlingen neemt af van 100% in 2005 naar 94% in 2009. De formatie stijgt eerst licht en neemt vanaf 2006 jaarlijks licht af. In 2009 is de formatie 99% ten opzichte van het indexjaar 2005. De daling van het leerlingenaantal vindt dus in een sterker tempo plaats dan de daling van de formatie.

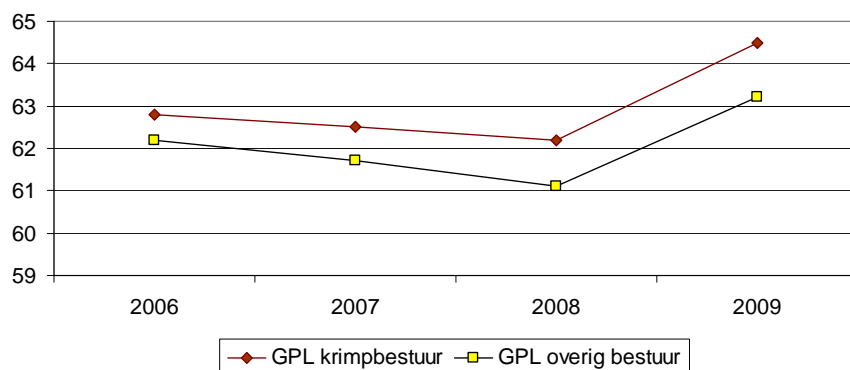
Op het terrein van formatie-ontwikkeling zijn er geen verschillen tussen krimpbesturen die zijn gevestigd in een krimpregio en krimpbesturen die zijn gevestigd in een niet-krimpregio.

Doordat het verminderen van de formatie in een trager tempo plaatsvindt dan de afname van het aantal leerlingen, neemt het gemiddelde aantal leerlingen per formatieplaats af. Landelijk is er één fulltime formatieplaats in het voortgezet onderwijs op elke 11 leerlingen.

Bij de krimpbesturen was dat in 2006 ook het geval. In 2009 is er bij de krimpbesturen één formatieplaats op elke 10 leerlingen. Sterk groeiende schoolbesturen hebben één formatieplaats op 12 leerlingen.

De gemiddelde personele lasten van het personeel op de scholen van krimpbesturen zijn hoger dan de gemiddelde personele lasten van personeel op scholen van andere besturen (figuur 2.12).

Figuur 2.12 Gemiddelde personele lasten per fte bij krimpbesturen en overige besturen (prijspeil 2009), bedragen x € 1.000



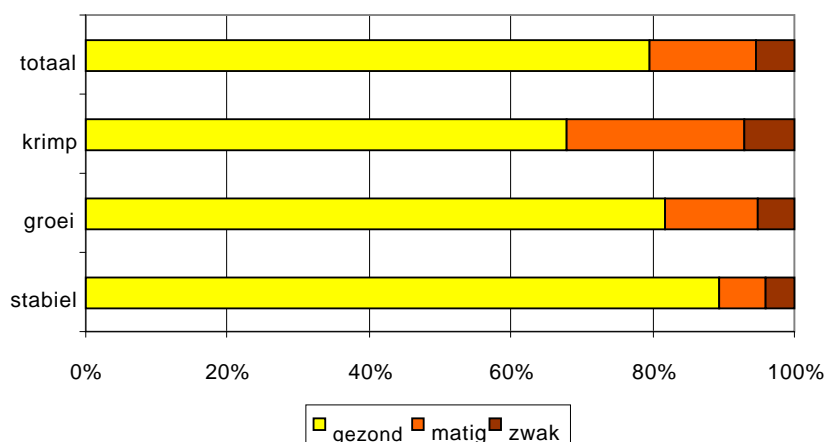
Dit verschil in gemiddelde personele lasten wordt groter met het toenemen van de jaren, zoals te zien is in de figuur. Een belangrijke reden voor deze verschillen in gemiddelde personele lasten is de gemiddelde hogere leeftijd van het personeel dat werkzaam is op de scholen van krimpbesturen.

2.7 Financiële positie van de schoolbesturen

Wanneer voor meerdere jaren de financiële kengetallen voor liquiditeit, solvabiliteit en rentabiliteit de door de inspectie van het onderwijs gehanteerde minimale waarden overschrijden, dan zijn er redenen om aan te nemen dat de financiële situatie verslechtert. Wanneer gedurende meerdere jaren achtereenvolgens minstens één van de kengetallen lager is dan de norm spreken wij in dit rapport van een matige financiële situatie. Wanneer gedurende meerdere jaren achtereenvolgens twee of meer indicatoren de minimale grenswaarden overschrijden dan spreken wij in dit rapport van een zwakke financiële positie van het schoolbestuur. Bovengenoemde indeling in gezonde, matige en zwakke financiële positie is indicatief van aard. Het is immers mogelijk dat er goede redenen zijn om tijdelijk een lager rendement en een lager eigen vermogen te hebben, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van investeringen. Dit onderzoek is niet primair gericht op het achterhalen van de redenen van het overschrijden van de normen van financiële kengetallen. Daarom is het oordeel over de financiële positie indicatief van aard: bij meerjarige overschrijding van de normen *kan* er sprake zijn van een verslechtering van de situatie.

In de volgende figuur is voor de drie soorten schoolbesturen (en het totaal) aangegeven hoe het de financiële situatie was gedurende de jaren 2006-2009.

Figuur 2.13 Financiële positie in de periode 2006-2009 naar profiel



In de figuur is te zien dat er een samenhang is tussen het percentage financieel gezonde schoolbesturen en het profiel van het schoolbestuur. Onder schoolbesturen die krimpen is het aandeel financieel gezonde besturen (68% gezond) significant lager dan gemiddeld (79% gezond). De besturen met een stabiele leerlingpopulatie verkeren meer dan gemiddeld in een gezonde financiële positie (89% gezond).

De financiële positie van krimpbesturen die zijn gevestigd in een krimpregio verschilt niet van die van krimpbesturen die zijn gevestigd in een stabiele of groeiende regio.

In bijlage 2 is een compleet overzicht gegeven van de gemiddelde financiële kengetallen naar profiel van de schoolbesturen. Het gaat daarbij om drie kengetallen: solvabiliteit¹, liquiditeit en rentabiliteit.

- Het getal voor *solvabiliteit* maakt zichtbaar in hoeverre de instelling in staat is om aan zijn langetermijnverplichtingen te voldoen. Het reserveren van geld om bijvoorbeeld het onderhoud van het pand, de vervanging van meubilair of de vervroegde uittreding van een deel van het personeel te kunnen betalen zijn voorbeelden van zaken die onder het domein van de solvabiliteit vallen.
- Met behulp van het kengetal *liquiditeit* ontstaat inzicht in de mate waarin de instelling aan zijn kortetermijnverplichtingen kan voldoen. Het uitbetalen van de maandelijkse salarissen aan het personeel is een voorbeeld van een kortetermijnverplichting.
- Het derde kengetal is *rentabiliteit*. Dit kengetal laat zien of de instelling er in slaagt om niet meer uit te geven dan wat er binnenkomt.

Op deze drie terreinen blijken geen significante verschillen tussen de krimp- en overige besturen te zijn. Ook de ontwikkeling van de financiële positie is voor krimpbesturen gelijk aan die van de overige besturen: een lichte daling van de waarden van de kengetallen in de periode 2006-2009. Ten slotte zijn er geen significante verschillen waar te nemen naar regio van vestiging. De gemiddelde financiële kengetallen zijn in krimpregio's vergelijkbaar met die van andere regio's. Er was dus tussen 2006 en 2009 sprake van enig interen op het vermogen bij krimpbesturen, maar dit interen gebeurde in dezelfde mate bij stabiele en groeibesturen.

2.8 Doelmatigheid en effectiviteit van het onderwijs

In deze paragraaf bezien we de effectiviteit en de doelmatigheid van het onderwijs in het VO voor krimpbesturen en overige besturen: is er een verband tussen krimp van het leerlingaantal en de opbrengsten van het onderwijs?

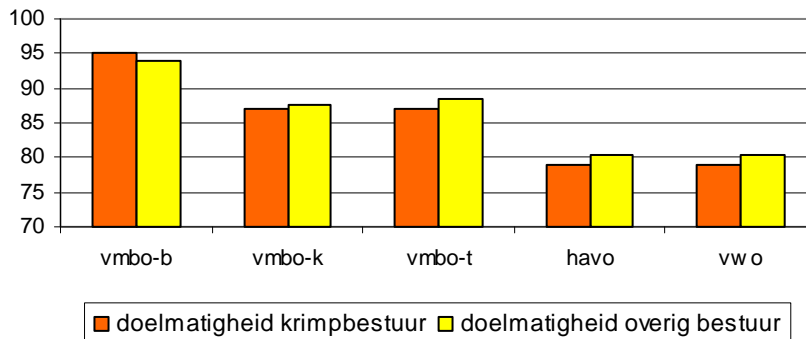
Doelmatigheid

De doelmatigheid hangt af van het aantal jaren dat nodig is om een VO-diploma te halen, en is het hoogst wanneer de leerling binnen het vastgestelde aantal jaren onderwijstijd het diploma behaalt.

Bij studievertraging en ongediplomeerd het onderwijs verlaten wordt de doelmatigheid lager. De doelmatigheid is uitgedrukt in percentages. Bij een optimale doelmatigheid is dit percentage 100. Bij de doelmatigheid gaat het om de gemiddelde onderwijsprestaties van de scholen voor drie achtereenvolgende jaren.

De gemiddelde doelmatigheid van de scholen van krimpbesturen blijkt iets geringer dan de doelmatigheid van het onderwijs op de scholen van de overige besturen (figuur 2.14). Op de scholen van krimpbesturen vindt iets meer studievertraging plaats en verlaten iets meer leerlingen het onderwijs zonder diploma.

Figuur 2.14 Doelmatigheid van het onderwijs op scholen van krimpbesturen en van overige besturen (gemiddelde van drie schooljaren)



Effectiviteit

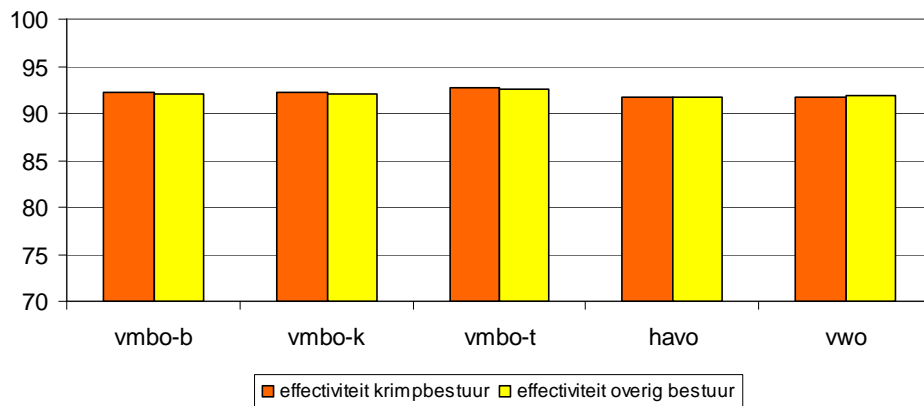
Effectiviteit definiëren we hier als het percentage leerlingen dat erin slaagt om minstens het bij plaatsing verwachte eindniveau daadwerkelijk te realiseren.

Een leerling die met een havoadvies op de school wordt geplaatst en die vervolgens slaagt voor het havo-eindexamen, heeft het verwachte eindniveau behaald. Wanneer die zelfde leerling tussentijds afstroomt naar vmbo-t dat eindexamen haalt, heeft hij een eindniveau behaald dat lager is dan wat van deze leerling verwacht kon worden. Stroomt deze havo-leerling tussentijds op en behaalt hij een vwo-diploma, dan heeft de leerling een niveau behaald dat hoger is dan verwacht.

Figuur 2.15 geeft de resultaten voor effectiviteit weer. De gemiddelde effectiviteit van de scholen van krimpbesturen blijkt op hetzelfde niveau te liggen als de effectiviteit van het onderwijs op de scholen van de overige besturen. De scholen van krimpbesturen halen dus

hetzelfde eindresultaat met hun leerlingen als scholen van overige besturen, maar ze doen er wel iets langer over.

Figuur 2.15 Effectiviteit van het onderwijs op scholen van krimpbesturen en van overige besturen (gemiddelde van 3 schooljaren)



Samenhang met regio

Er is een significante samenhang tussen de doelmatigheid en effectiviteit van het onderwijs op de krimpscholen enerzijds en demografische krimp anderzijds. De volgende samenhang is geconstateerd:

- De effectiviteit van krimpscholen die zijn gevestigd in een krimpregio is hoger dan de effectiviteit van krimpscholen die zijn gevestigd in een stabiele of groeiende regio. De krimpscholen in de krimpregio's halen dus betere leerresultaten dan de krimpscholen in de overige regio's.
- De doelmatigheid van krimpscholen die zijn gevestigd in een krimpregio is ook hoger dan de doelmatigheid van krimpscholen die zijn gevestigd in een stabiele of groeiende regio. De krimpscholen in de krimpregio's halen dus betere leerresultaten in minder tijd dan krimpscholen in de overige regio's. Dit geldt het sterkst voor de onderwijsrichtingen havo en vwo.
- De gemiddelde meerjarige slaagpercentages voor vmbo-t, havo en vwo zijn bij krimpscholen die zijn gevestigd in een groeieregio significant lager dan bij de krimpscholen die zijn gevestigd in een krimpregio.
- De effectiviteit en de doelmatigheid van groeischolen die zijn gevestigd in een krimpregio is significant lager dan gemiddeld. Groeischolen in een krimpregio plaatsen meer dan gemiddeld leerlingen in een richting dat boven het adviesniveau ligt. Er blijven daardoor meer kinderen zitten en er stromen meer kinderen af.

De bovengenoemde verschillen naar regio laten zien dat de krimpscholen in krimpregio's op de terreinen van doelmatigheid en effectiviteit betere prestaties leveren dan de krimpscholen in de overige regio's.

2.9 Uitkomsten en conclusie

Deze slotparagraaf zet de belangrijkste uitkomsten op een rij, waarna we een conclusie trekken door antwoord te geven op vijf van de zeven onderzoeksvragen.

2.9.1 Uitkomsten

13% van de VO-schoolbesturen in krimpregio's

In 2011 zijn 37 van de 276 onderzochte schoolbesturen VO gevestigd in een krimpregio. Dat is 13% van de schoolbesturen VO. Omdat de komende decennia de basisgeneratie in geheel Nederland krimpt, neemt het aantal besturen dat is gevestigd in een krimpregio toe naar meer dan 90% van de schoolbesturen gedurende de periode 2015-2025. Krimp is dus een verschijnsel waaraan de schoolbesturen noodzakelijkerwijs zullen moeten wennen.

Eén op de drie besturen heeft te maken met krimp

Eén op de drie schoolbesturen heeft in de periode 2004-2011 te maken gehad met krimp. De meeste krimpbesturen zijn niet gevestigd in een krimpregio. Slechts 18% van de krimpbesturen is gevestigd in een krimpregio.

Vmbo-scholen sterkst getroffen door krimp

Schoolbesturen met een groot aandeel vmbo-onderwijs hadden meer last van de krimp dan de overige besturen. Dat komt doordat steeds meer leerlingen naar havo/vwo gaan.

Hogere lumpsum voor krimpbesturen

Schoolbesturen die te maken hadden met krimp ontvingen in de periode 2006-2009 per leerling een lumpsumbijdrage, die € 270 ofwel 4% hoger was dan gemiddeld. Dit bedrag is gecorrigeerd voor inflatie (prijsspeil 2009) en voor verschillen in de samenstelling van de schoolpopulaties.

Uitgaven krimpbesturen sterker gestegen dan inkomsten

Schoolbesturen die te maken hadden met krimp zijn in de periode 2006-2009 steeds meer gaan uitgeven. In 2009 geven de krimpbesturen gemiddeld meer uit dan zij ontvangen. Hoewel de inkomsten wegens de bekostigingssystematiek (drie maanden vertraging in daling van de bekostiging) hoger zijn dan gemiddeld, loopt de reductie van de personeelsformatie niet in de pas met de reductie van het aantal leerlingen. Het aantal leerlingen op de krimpscholen daalde in de periode 2006-2009 met 6%, terwijl de personeelsformatie in dezelfde periode daalde met 1%.

Kostenstructuur van krimpbesturen lijkt sterk op die van overige besturen

De kostenstructuur van de krimpbesturen lijkt sterk op die van de overige besturen. In de loop van de vier onderzochte jaren is het aandeel personele lasten bij krimpbesturen iets hoger en het aandeel huisvestingslasten iets lager dan bij de overige besturen. Krimpbesturen investeren dus minder in materiële zaken en geven relatief meer uit aan personeel.

Geen samenhang tussen financiële situatie en krimpregio

Op de terreinen van inkomsten, uitgaven, kostenstructuur en ontwikkeling van de personeelsformatie zijn er geen verschillen aangetroffen tussen krimpbesturen in krimpregio's en krimpbesturen in de overige regio's.

Wel samenhang tussen effectiviteit & doelmatigheid en krimpregio

Krimpscholen die gevestigd zijn in een krimpregio leveren significant betere prestaties op de terreinen van effectiviteit en doelmatigheid van het onderwijs dan krimpscholen die elders zijn gevestigd. Bij groeischolen in krimpregio's is het omgekeerde het geval. De doelmatigheid van de groeischolen in krimpregio's is significant lager dan die van groeischolen elders.

2.9.2 Conclusies

Op basis van de macroanalyse is het mogelijk om conclusies te trekken ten aanzien van de eerste vijf onderzoeksvragen.

1 Heeft een dalende instroom als gevolg van een krimpende bevolking geleid tot extra uitgaven per leerling?

Op basis van de macroanalyse is aangetoond dat de uitgaven van de krimpbesturen hoger zijn dan die van de overige besturen. Overigens zijn de lumpsuminkomsten per leerling ook gestegen, maar niet zo sterk als de uitgaven.

Die hogere uitgaven vonden we zowel bij krimpbesturen die zijn gevestigd in een regio met demografische krimp als bij krimpbesturen die zijn gevestigd in een regio met een stabiele populatie. De samenhang tussen *demografische* krimp en hogere uitgaven in geval van krimp is dus niet aangetoond.

2 Hoe verhouden zich de meerjarig begrote kosten en opbrengsten voor krimpende onderwijsinstellingen?

Op grond van de financiële kengetallen concluderen we dat de kosten de opbrengsten overtreffen in 2009 (maar lager waren in 2006-2008), en dat de krimpbesturen interen op hun vermogen, maar niet meer dan gemiddeld. Wat dit voor de *toekomstige* verhouding van lasten en baten betekent, komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

3 Hoe ziet de kostenstructuur van onderwijsinstellingen in krimpgebieden eruit?

De kostenstructuur van de krimpbesturen in krimpregio's lijkt sterk op die van krimpbesturen in stabiele regio's. Het grootste deel van de kosten betreffen personele lasten. In de loop van de periode 2006-2009 nam het relatieve aandeel personele lasten bij krimpbesturen iets toe en de overige lasten namen iets af. Krimpbesturen investeren op termijn minder in huisvesting en materiële zaken.

4 Hebben schoolbesturen hun toevlucht genomen tot een grotere inzet van reserves als gevolg van tekortschietende bekostiging?

In paragraaf 2.7 is geconstateerd dat de reserves van de VO-besturen in 2008 en 2009 licht zijn aangesproken. Dit gedrag komt echter even vaak voor op krimpscholen als bij de

overige scholen. We zien een daling van het eigen vermogen van *alle* besturen over de onderzochte periode¹. Ook besturen die te maken hadden met groei hebben dus ingeteerd op hun eigen vermogen. Welk deel van dat interen voor krimpbesturen te wijten is aan krimp, is niet te specificeren.

5 Is het uitgavenniveau tijdig in overeenstemming gebracht met de verwachte baten?

Uit de gegevens uit de periode 2006-2009 blijkt dat na krimp de kosten per leerling sterker toenemen dan de lumpsum per leerling. Een belangrijke oorzaak van dit verschijnsel is het niet in de pas lopen van de personeelsreductie (en huisvesting) met de afname van het leerlingenaantal.

¹ Het rapport van de commissie-Don in 2009 constateerde dat scholen vrij veel eigen vermogen hebben ten opzichte van vreemd vermogen; het is mogelijk dat deze conclusies hebben geleid tot enig 'interen' in het VO als geheel.

3 Beleid van schoolbesturen

3.1 Inleiding

Na de bespreking van de landelijke trends en verschillen, richt dit derde hoofdstuk zich op het beleid van individuele besturen die te maken hebben met dalende leerlingaantallen. Daarbij staat centraal hoe de schoolbesturen omgaan met krimp, zowel in hun financieel beleid als in bredere zin. Aan het slot van dit hoofdstuk trekken we conclusies aan de hand van de bestudeerde cases.

Tabel 3.1 presenteert een aantal kenmerken van de cases.

Tabel 3.1 Profiel van de twaalf cases

Casenr	Ontwikkeling		Krimpregio?	Naam regio	Bestuurs- grootte	Financ. gezondheid
	aantal lln	in %				
00	-9		nee	Zeeuws-Vlaanderen	klein	matig
01	-8		nee	Zeeuws-Vlaanderen	klein	gezond
20	-11		ja	Delfzijl en omg.	klein	matig
21	-7		nee	O-Z-Holland	klein	matig
40	-16		ja	Z-Limburg	middel	gezond
41	-12		nee	ZW-Drenthe	middel	gezond
50	-9		ja	O-Groningen	middel	matig
51	-5		nee	Aggl. 's-Gravenhage	middel	matig
60	-6		ja	Z-Limburg	groot	gezond
61	-5		nee	ZO-N.Brabant	groot	gezond
70	-7		ja	Mid-Limburg	groot	gezond
71	-3		nee	Utrecht	groot	gezond

De cases zijn verdeeld in paren: een krimpbestuur in een krimpregio en een krimpbestuur in een niet-krimpregio, die verder qua financiële gezondheid en bestuursgrootte vergelijkbaar zijn. Zo kunnen we bezien of de krimp als gevolg van regionale demografie andere effecten heeft dan krimp die het gevolg is van andere oorzaken.

Een uitzondering vormt Zeeuws-Vlaanderen. Volgens onze definitie (zie 2.2) is dit voor het VO (nog) geen krimpregio; in veel andere sectoren wordt deze regio wel als krimpregio aangemerkt. Daarom is het eerste paar cases beide uit een niet-krimpregio afkomstig, en verschillen deze cases wel in financiële gezondheid.

Alle onderzochte besturen bieden zowel vmbo- als havo/vwo-onderwijs aan. De kleine besturen hebben geen praktijkonderwijs, en in cases 20 en 21 ook geen lwoo. Het feit dat alle besturen zowel vmbo als havo/vwo in huis hebben is een voordeel: in de macroanalyse is immers gebleken dat het aandeel vmbo-leerlingen is gedaald. De verhouding tussen de bekostiging van vmbo-ers en havo/vwo-ers is dus een onderwerp dat in alle cases aan de orde is gekomen.

3.2 Signaleren van krimp

Om beleid te kunnen maken, moet een naderende krimp op het netvlies van het bestuur staan. Alleen dan is anticiperen mogelijk en kunnen ook langetermijnmaatregelen worden genomen.

Prognoses

Alle onderzochte besturen maken gebruik van prognoses van leerlingaantallen, sommige nog niet zo lang (2-3 jaar), anderen al decennia. De bronnen ervoor variëren: sommigen gebruiken alleen CBS-data voor hun regio, velen gebruiken gemeentelijke cijfers als bron, en er zijn ook onderwijs specifieke cijfers beschikbaar (o.a. Pronexus, Primos/ABF). De meeste besturen noemen meer dan één bron voor hun prognoses.

Was de krimp voorzien?

Uit de analyse van de cases blijkt dat met name de schoolbesturen in een krimp regio de krimp al vooraf zagen aankomen. De termijn waarop serieus rekening werd gehouden met krimp is afhankelijk van hoe lang de besturen al prognoses gebruiken (al decennia of nog maar twee jaar), maar er was bij de onderzochte besturen in krimp regio's vooraf bekend dat krimp eraan zat te komen.

Het beeld bij de krimpbesturen in niet-krimp regio's is gemengder; voor twee van de zes onderzochte besturen bleek de krimp min of meer als een verrassing te komen. Deze beide besturen wijzen als oorzaken van de krimp naast demografische ontwikkelingen ook nadrukkelijk op concurrentie. Concurrentie is minder voorspelbaar dan demografische factoren, en hier zit wellicht een deel van de 'verrassing' van de krimp in deze gevallen. Beide besturen werken namelijk wel met prognoses van leerlingaantallen maar plaatsen op grond van hun ervaringen kritische kanttekeningen bij de betrouwbaarheid daarvan.

We zien dat het VO om prognoses te maken sterk leunt op het aantal leerlingen in het PO; dat zijn immers toekomstige VO-leerlingen. In die zin heeft het VO meer tijd om te anticiperen op krimp door demografische oorzaken. Anders ligt het natuurlijk als de krimp andere oorzaken heeft; en juist daar (krimpbesturen in niet-krimp regio's) zijn besturen te vinden waar de krimp pas achteraf werd geconstateerd.

Ook in de jaarverslagen van besturen merken we een verschil tussen krimp regio's en niet-krimp regio's. In de jaarverslagen 2009 van alle onderzochte besturen in krimp regio's wordt expliciet aandacht aan deze krimp besteed. Ook in Zeeuws-Vlaanderen (nog geen krimp regio in het VO) zien we deze aandacht voor demografische krimp en de toekomstige maatregelen die nodig zijn om hiermee om te gaan.

Krimp in het hele VO?

De krimp is niet gelijk verdeeld over het gehele VO, bleek al uit de macroanalyse. En ook in de cases zagen we het landelijk beeld grotendeels bevestigd: havo/vwo heeft het minste te lijden onder krimp (en groeit zelfs bij sommige krimpbesturen), evenals de 'onderkant' (pro, lwoo). Het sterkst komt de krimp aan in het vmbo, met name basisberoeps- en kaderberoepsgericht. En daarbinnen vooral voor vmbo-techniek. Eén bestuurder vat de cumulatieve van factoren in vmbo-techniek als volgt samen:

*"1 De landelijke trend is dat steeds minder leerlingen naar het vmbo gaan, en meer naar havo en vwo;
 2 Binnen het vmbo is een afnemende belangstelling voor techniek;
 3 Demografische krimp komt hier bovenop;
 4 Enkele jaren geleden is met hulp van OCW-subsidie veel geïnvesteerd in geavanceerde techniekpleinen; deze brengen grote exploitatielasten per vierkante meter met zich mee, die dus door steeds minder leerlingen moeten worden opgebracht."*

Dit is zeker op de langere termijn (als voor heel Nederland krimp verwacht wordt) een reële bedreiging voor de doelmatigheid van het vmbo. Immers, het vmbo telt vier leerwegen, vijf sectoren (inclusief intersectorale programma's), met bij elkaar ruim 30 afdelingen/ programma's. Dit complete aanbod kan alleen op zeer grote onderwijsinstellingen rendabel worden aangeboden. De complexiteit van het onderwijsaanbod kan in het vmbo dus op gespannen voet staan met een adequate reactie op krimp.

Er zijn wel uitzonderingen op de trend dat havo/vwo tot nu toe buiten schot bleef, vaak met een specifieke reden. Eén bestuur (éénpitter) had een vwo-afdeling die door de Inspectie als zeer zwak werd aangemerkt. Dit zorgde voor een slechte reputatie, wat leidde tot dalende leerlingaantallen op dat specifieke schooltype.

Voor de toekomst verwachten de besturen in krimpregio's overigens dat ook de schooltypen die tot nu toe buiten schot bleven, krimp zullen ervaren.

3.3 Oorzaken van krimp

Uit de macroanalyse bleek dat er (nog) geen sterke correlatie is tussen demografische ontwikkelingen en ontwikkeling van leerlingaantallen: er zijn genoeg krimpbesturen in groeiregio's te vinden, en omgekeerd groeibesturen in krimpregio's.

Oorzaken van krimp zijn dus niet per definitie demografisch. Uit de cases blijkt dat de besturen in krimpregio's wel stuk voor stuk demografie verreweg de belangrijkste factor noemen. In niet-krimpregio's noemen sommige besturen ook wel demografische factoren (die dan vaak eerder lokaal dan regionaal zijn, wat echter voor een klein bestuur beslissend kan zijn), maar daar spelen ook vaak redenen in de sfeer van reputatie en concurrentie. Tabel 3.2 vat de verschillende redenen samen.

Tabel 3.2 Genoemde oorzaken voor krimp in de casestudies

Aantal maal genoemd door bestuur in	Oorzaken krimp volgens bestuur		
	Demografisch	Concurrentie/ reputatie	Overig
krimpregio (5 besturen)	5	3	0
niet-krimpregio (7 besturen)	5	5	3

De tabel laat zien dat ook in niet-krimpregio's besturen vaak een demografische component zien (in bijv. een deel van het voedingsgebied van een groot bestuur). Deze component heeft echter een kleiner gewicht dan andere factoren. Veel vaker wordt concurrentie/imago/reputatie genoemd; in twee gevallen was dit gekoppeld aan een negatief Inspectie-

tieoordeel, en in één bestuur leidde een veranderde leerlingpopulatie van een zelfstandige mavo (het label 'zwarte school') uiteindelijk zelfs tot opheffing. Verder blijkt de concurrentieslag om leerlingen in twee gevallen samen te hangen met nieuwbouw bij de concurrerende school; nieuwe gebouwen trekken meer leerlingen dan scholen met verouderde huisvesting.

Ook in krimpregio's speelt soms het verliezen van 'marktaandeel', maar daar is deze factor altijd ondergeschikt aan demografie. Zo hebben de regio's in grensstreken (Limburg, Zeeuws-Vlaanderen) te maken met concurrentie uit België; één Zeeuws bestuur schat dat jaarlijks 7-12% potentiële leerlingen 'weglekt'. Die concurrentie is echter vrij constant, en bij de onderzochte besturen niet sterker geworden in de afgelopen jaren.

De overige genoemde redenen zijn tweemaal de opheffing van een internationale schakelklas (wegens sluiting van een asielzoekerscentrum), en eenmaal het anders organiseren van een onderwijs/opvang-organisatie.

3.4 Financieel beheer en effecten van krimp

Wie doet wat in het financieel beheer?

Een belangrijk kenmerk van besturen dat van invloed kan zijn op de manier van omgaan met krimp is de organisatie van het financiële beheer. Heeft het bestuur zelf de touwtjes in handen waar het om Planning & Control gaat, of heeft zij taken op het gebied van financieel management aan een administratiekantoor uit handen gegeven? Tabel 3.3 laat voor twee taken zien in hoeverre de besturen zelf taken uitvoeren of deze hebben uitbesteed.

Tabel 3.3 Uitbesteding van taken in financiële administratie

Wie doet	Extern	Bestuur zelf
Planning & Control (controller)	1	11
Salarisadministratie	4	8

Financieel beheer en kwaliteit van begrotingen

Besturen in het VO blijken dus (in tegenstelling tot het PO) zeer veel zelf te doen als het gaat om financieel beheer. Dit hangt ook samen met de grootte: de grote besturen doen alles zelf (inclusief salarisadministratie). Kleinere besturen leunen vaker op administratiekantoren, maar ook daar zien we dat de beleidsinhoudelijke taak (Planning & Control) vrijwel altijd bij het bestuur zelf ligt. Eén klein bestuur (éénpitter) illustreert de gevaren van 'te veel uitbesteden' aan het administratiekantoor:

“De laatste twee jaar is de begroting weer in evenwicht. De vier jaren daarvoor zaten we dik in de min, dus er moest echt iets gebeuren [...] Van de administratie hebben we het grootste deel uitbesteed. En in die jaren in de min kwam ik er achter dat we aan ‘te lange elastieken’ stuurden. Die hele Planning & Control moet je zelf doen, we hebben daarom afgesproken om in alle bestuursvergadering de financiële stand van zaken zelf aan de orde te stellen. Het kantoor levert ons nu cijfers aan die beter kloppen.¹”

Voor een financieel adequate omgang met krimp is het dus van belang dat besturen zelf scherp inzicht in hun cijfers hebben, en dat de lijnen naar de producenten van die cijfers zo kort mogelijk zijn. Het zelf uitvoeren van Planning & Control is daartoe een begin, maar zoals het citaat illustreert, is ook toezicht op de geboden managementinformatie van een extern administratiekantoor een factor van belang. Daarnaast moet het bestuursbureau er ‘bovenop zitten’ als individuele scholen geen goede begrotingen maken. Een ‘best practice’ hiervan vinden we in het jaarverslag 2009 van een van de (grote) besturen:

“In de loop van de begrotingscyclus leverde een zestal scholen een begroting op die onvoldoende zicht bood op een structureel gezonde financiële positie. Uitgebreide analyses toonden aan, dat bij al deze scholen gedurende de vier jaren van de meerjarenraming de formatie onvoldoende aansloot bij de geconstateerde daling van de leerlingenaantallen. Daarnaast worstelden enkele scholen met een ruim overschot aan (niet bekostigde) vierkante meters, waardoor hun materiële exploitatie stevige rode cijfers liet zijn. De betreffende scholen hebben herstelplannen ingediend waarin ze hun strategie uiteenzetten om uit de precaire financiële positie te komen. [...] In het voorjaar van 2009 keurden het college van bestuur en de raad van toezicht deze herstelbegrotingen en daarmee ook onze geconsolideerde meerjarenraming goed.”

Elementen die hierin in positieve zin opvallen:

- Er wordt gewerkt met meerjarenramingen (langere termijn)
- Het bestuursbureau analyseert de plannen en begrotingen van de individuele scholen
- Alle kostensoorten worden meegenomen
- Scholen blijven eindverantwoordelijk, en moeten zelf verbeteringen in hun ramingen en begrotingen aanbrengen

In het jaarverslag 2009 van een andere case, ook in een krimpregio, zien we de constatering dat “onze financiële positie zich in een kritische ondergrens beweegt. Door het opzetten van een professionele P&C cyclus en met specifieke toegesneden maatregelen denken wij verder ‘in control’ te geraken.” Niet alle besturen in een krimpregio hebben dus in gelijke mate hun financieel beheer op orde.

¹ Dit administratiekantoor leverde voorheen te weinig precieze cijfers op. Jaarlijkse kosten werden niet uitgesmeerd over verschillende maanden bijvoorbeeld.

Daling van de lumpsum en dempende factoren

Krimp van leerlingenaantal zorgt in directe zin voor dalende inkomsten; de hoogte van de lumpsumvergoeding is immers direct gerelateerd aan het aantal leerlingen. Dus dalende leerlingaantallen leiden op zichzelf tot dalende inkomsten.

Er zijn echter allerlei factoren die ervoor kunnen zorgen dat deze daling minder of niet zichtbaar wordt. Zo zijn in het VO diverse subsidies vanuit het ministerie die (kunnen) worden toegevoegd aan de lumpsum, met specifieke doelen (functiemix, maatschappelijke stages, inrichting van praktijklokalen, etc. etc.). Voor sommige van deze subsidies is aparte verantwoording verplicht, andere kunnen 'ontschot' worden ingezet, evenals de lumpsum. Het risico bestaat dat de realiteit van structureel dalende inkomsten wordt ontkend door een inzet van deze tijdelijke middelen om de structurele daling te compenseren.

Een controller van een bestuur zei hier –ongevraagd– over:

"Scholen die financieel niet goed draaien gaan subsidies aanvragen, en zetten vast personeel in op incidentele subsidies. [...] Maar ja, dat is incidenteel geld; dan heb je dus een probleem. Ik ben daar tegen, want het is een enorm risico. Maar de scholen zelf zijn verantwoordelijk. De financieel gezonde scholen redden het wel gewoon van de lumpsum, zonder extra subsidies."

Deze controller kwam het fenomeen van 'structurele gaten dempen met incidentele middelen' binnen zijn eigen bestuur (dat overigens financieel gezond is) tegen; de schoolleiders krijgen in die situatie ruimte om een dergelijk beleid te voeren. Van de overige besturen zegt een ruime meerderheid expliciet dat zij 'conservatief' zijn, in de zin dat subsidies apart worden gehouden en niet worden gebruikt om structurele zaken te bekostigen.

Naast het 'structurele tekorten aanvullen uit incidentele middelen' kunnen scholen ook om andere redenen een minder sterke daling van de inkomsten hebben dan te verwachten is op grond van het dalende leerlingaantal. Een belangrijke factor die op veel scholen speelt is de veranderde keuzes van schooltypen. We constateerden al dat havo en vwo minder krimp laten zien (soms zelfs groei) dan het vmbo, met name kb en bb. Hier is vooral van belang dat het aandeel lwoo-ers stijgt; de bekostiging voor deze leerlingen ligt hoger dan voor andere vmbo-ers, wat ervoor zorgt dat effecten van krimp op de lumpsum worden 'gedempt'. En de toenemende keuze voor havo/vwo dempt ook de effecten van krimp: deze leerlingen verblijven immers langer in het VO (nominaal 5 resp. 6 jaar) dan vmbo-ers (nominaal 4 jaar).

Kostensoorten en ontschotting

De verhouding tussen kostensoorten kwam ook in de casestudies aan bod. Er zijn normvergoedingen binnen de lumpsum, maar besturen zijn vrij om al dan niet meer geld te besteden aan de ene of de andere kostensoort. Uit de macroanalyse bleek dat krimpbesturen relatief meer aan personeel uitgeven dan niet-krimpbesturen.

De meeste besturen geven aan dat de normbedragen als richtlijnen fungeren, en enkele hebben specifieke redenen om middelen te realloceren: één bestuur heeft beduidend hogere personeelslasten in een havo/vwo-school, dus besteedt daar meer geld aan personeel, een ander bestuur heeft hogere afschrijvingen (materiële lasten) vanwege recente investeringen in het gebouw en inventaris, en een derde bestuur investeert bovengemiddeld in bepaalde functies (mediathecaris) wat enigszins ten koste van het materiële budget gaat. En er was één financieel verantwoordelijke die steeds meer 'op hoofdlijnen' zegt te willen stu-

ren, zonder veel rekening te houden met de verschillende normbedragen. De laatste drie genoemde besturen zijn financieel matig gezond.

3.5 Maatregelen: personeel

In het vorige hoofdstuk is al geconstateerd dat personeel verreweg de grootste kostenpost voor een VO-bestuur is. Het ligt daarom in de rede dat scholen bij het 'tering naar de nering zetten' allereerst zullen proberen om hun personeelskosten in lijn met de (dalende) inkomsten te brengen.

Hier komt nog bij dat personele kosten in de ervaring van de besturen op relatief korte termijn zijn aan te passen, vergeleken met materiële lasten, huisvesting, en verdergaande maatregelen als fusies.

Wat doen de besturen zoal om de personele lasten mee te laten dalen met het aantal leerlingen?

Formatieomvang beperken

- Het meest genoemd is dat door pensionering en natuurlijk verloop de personeelsomvang sowieso daalt; als daarbij geen nieuw personeel (vast) wordt aangenomen, daalt de formatieomvang.
- Daarnaast komt ook ontslag voor als middel.

Twee besturen noemen ontslag expliciet, een groot deel van de overige onderzochte besturen lijkt dit alleen als allerlaatste middel in te zetten. In een van de jaarverslagen wordt echter een simpele rekensom gemaakt, waaruit blijkt dat de 11 fte aan boventalligen op dat moment (2009) na afvloeiing een besparing van € 265.000 oplevert.

Flexibel deel personeelsomvang

- Als beleid noemt een meerderheid van de meeste besturen dat zij een 'flexibele ring' (tijdelijke contracten) van 5-10% van de formatieomvang hebben, die helpt om fluctuaties in leerlingaantallen (en keuzegedrag) op te vangen.

In een van de jaarverslagen 2009 werd opgemerkt dat dit bestuur (éénpitter) al enkele jaren zo'n 10% van het onderwijzend personeel flexibel in dienst heeft.

Onderwijsaanbod en -inrichting aanpassen

- Besparen op personeel kan ook door een andere indeling van het onderwijs. Scholen besluiten bijvoorbeeld tot het samenvoegen van de eerste drie leerjaren in de lessen Latijn en Grieks, om zo een gymnasium-afdeling te kunnen behouden. Ook in andere vakken vindt samenvoegen van leerjaren plaats. Dit soort maatregelen wordt al langer toegepast en leidt ook tot besparingen op personele lasten.
- Bepaalde vakken worden bij te weinig deelname niet (meer) aangeboden. Ook deze maatregel is al langer onderdeel van het 'palet' dat besturen hebben om te sturen in hun formatieomvang.
- Eén bestuur onderzoekt de mogelijkheden om delen van de bovenbouwprofielen in havo/vwo gezamenlijk aan te bieden
- Ook de klassengrootte wordt waar nodig aangepast (meer leerlingen per klas betekent minder docenten).

Eén bestuur zegt hierover:

"Grotere klassen is een oplossing. Dat komt steeds terug; al sinds de periode-Lubbers waarin ook stevig bezuinigd moest worden. Wij sturen op klassengrootte; dat is ons belangrijkste instrument."

- Eén van de cases werkt met een wijziging in de organisatie van het onderwijs: een bevoegde docent is en blijft verantwoordelijk voor het feitelijke lesgeven, maar een deel van de toezichttaken wordt overgenomen door onderwijsassistenten.

Hierdoor dalen de personele kosten, aangezien onderwijsassistenten in een lagere schaal betaald worden dan docenten.

- Eén bestuur verkleinde in 2009-2010 het aantal fte's directie. Gepensioneerden werden niet vervangen; een deel van die taken wordt in het kader van de functiemix aan de 'seniordocenten' (LC/LD) overgedragen.
- Verdergaand zijn de mogelijkheden om personeel in/uit andere onderwijssectoren in te zetten; meer hierover in paragraaf 3.7.

Mobiliteit tussen scholen en de CAO

De meeste scholen in het voortgezet onderwijs volgen de CAO VO (op het moment van onderzoek was er een CAO-loos jaar). Er zijn enkele besturen die een eigen CAO hebben afgesloten. De afspraken die in een CAO staan zijn bepalend voor de 'speelruimte' die besturen ervaren in hun personeelsbeleid, en in de maatregelen in personele sfeer. Zo is in het sociaal statuut (bijlage bij de CAO VO 2008-2010) bepaald dat gedwongen ontslag wegens boventalligheid twee jaar of meer na opstelling van een sociaal plan mag worden uitgevoerd, en dat daarbij in ieder geval een anciënniteitscriterium wordt gehanteerd. Als dit leidt tot een 'last in, first out' sociaal plan, kan dat het evenwicht in de opbouw van de formatie negatief beïnvloeden.

Daarnaast werken sommige besturen met schoolaanstellingen, waarmee dus boventalligheid aan de ene school niet kan worden verevend met een personeelstekort op een andere school onder hetzelfde bestuur.

Een bestuur waar mobiliteit tussen scholen wel mogelijk was, ervoer de positieve effecten van bestuursaanstellingen: in augustus 2009 werd een locatie opgeheven, waarna voor 13 mensen nieuwe werkplekken werden gezocht door het eigen mobiliteitsbureau. Voor elf daarvan werd een definitieve oplossing bereikt, voor twee een tijdelijke. Zo zijn een dreigende 22,5 fte aan boventalligheid en openstaande vacatures voor 35,0 fte op bestuursniveau met elkaar gecombineerd; na enkele maanden was er geen boventalligheid meer en stond nog 11,4 fte aan vacatures open. (Dit bestuur staat niet in een krimpregio.)

Bedenkingen bij maatregelen

De genoemde maatregelen zijn tezamen voor veel besturen effectief om de personele lasten tenminste op korte termijn te laten dalen. Sommige van de besturen uiten echter zorgen over de langetermijneffecten van (de combinatie van) deze maatregelen op de kwaliteit van het onderwijs.

Zo kan een eenzijdig samengestelde (vergrijsde) docentenpopulatie een kostenpost zijn. Ten eerste omdat deze populatie als geheel aan het eind van de schaal zit, dus relatief duur is. En ten tweede omdat sommige vaardigheden, in de ervaring van een bestuurder, in de formatie niet meer voldoende aanwezig zijn:

"Dalende leerlingenaantallen zorgen voor dalende formatieomvang, dat zorgt voor ontgroening van het docentencorps. Die ontgroening zorgt voor meer kosten aan bij- en opscholing, terwijl de inkomsten teruglopen."

Waar deze bestuurder op doelde was de kennis over bijvoorbeeld ICT, die bij jonge beginnende docenten vaak veel verder ontwikkeld is dan bij oudere docenten. Om de competenties van de zittende formatie goed te laten aansluiten op de onderwijsvisie zijn in die situatie extra investeringen nodig.

Verder uitten enkele besturen zorg over het vmbo, met name de techniekafdeling. Deze is relatief duur, en er moet noodgedwongen samengevoegd worden om personeel rendabel in te zetten; een richting 'Bouw breed' in plaats van aparte richtingen Timmeren, Metselen of Schilderen. Dit is volgens een bestuurder een probleem voor sommige jongeren, die geholpen zijn met een duidelijk beroepsperspectief ('ik word timmerman') en meer risico op uitval hebben uit de meer abstracte samengevoegde techniekopleidingen in het vmbo.

Tot slot is een zorg van tenminste één van de besturen dat op een school met krimp de 'goeden als eerste gaan'; goede docenten komen immers makkelijker elders aan het werk, waardoor het achterblijvend personeel gemiddeld van lager kwaliteit is. Het is niet bekend in hoeverre dit gevoel gedeeld wordt bij de andere besturen.

3.6 Maatregelen: huisvesting en materiële lasten

Huisvesting en materiële lasten zijn nauw met elkaar verbonden. Onderhoud en energiekosten zijn gerelateerd aan de huisvesting. En veel materiële lasten zijn investeringen en afschrijvingen in 'wat in de lokalen staat'. Hiervan is een deel leerling-afhankelijk (bijvoorbeeld het aantal stoelen en bankjes), en een deel niet of minder (bijvoorbeeld het onderhoud aan het schoolgebouw).

Voor de leerlingafhankelijke materiële lasten kan een besparing optreden als gevolg van krimp: ter vervanging van afgeschreven bankjes kan bij krimp immers worden volstaan met een kleiner aantal.

Voor huisvesting en de 'minder flexibele' materiële lasten geldt, dat aanpassingen veel traager zijn door te voeren dan voor personele kosten. De tijd om kosten naar beneden bij te stellen is volgens één bestuur voor personeel 1 tot 2 jaar, voor materiële lasten ongeveer 5 jaar en voor huisvesting 7 tot 8 jaar. De concrete ervaring van een ander bestuur:

"Een van onze scholen is gevestigd in een monumentaal pand. Daar vliegen de euro's stookkosten 's winters de ramen uit. Het kost twee tot drie jaar alleen al aan overleg met de gemeente voordat je daar uit kunt. Al die tijd betaal je veel te hoge energielasten."

Deze bestuurder verwijst naar het feit dat onderwijshuisvesting een taak is van de gemeente. Sommige gemeenten¹ hebben deze taak doorgedecentraliseerd aan schoolbesturen, andere gemeenten voeren zelf huisvestingsbeleid. Als een VO-schoolbestuur dus vanwege dalende leerlingaantallen iets aan de huisvestingssituatie wil veranderen, moet in veel gevallen overlegd worden met de gemeente (ook in sommige gevallen waarin is doorgedecentraliseerd).

Veranderingen in de huisvesting en bijbehorende energie- en onderhoudslasten zijn op termijn noodzakelijk, is de consensus onder besturen in krimpregio's. Krimpbesturen in niet-krimpregio's zijn hier verdeeld over; voor hen is immers de vraag hoe structureel de krimp is.

We zien hier ook een verschil in de mate waarin een bestuur al voldoende lang van tevoren de krimp voorzag (beide voorbeelden komen uit krimpregio's):

- Een bestuur dat voldoende ver vooruitkeek heeft een deel van de nieuwbouw 'semipermanent' gemaakt, d.w.z. demontabel; hier kan redelijk eenvoudig een deel van een locatie worden ingekrompen.
- een bestuur dat destijds niet voldoende ver vooruitkeek, heeft rond 2003 besloten tot nieuwbouw, die nu veel te groot blijkt voor het huidig aantal leerlingen.

Dit tweede is een voorbeeld van 'vermijdbare kosten': als destijds de krimp beter op het netvlies van het bestuur stond, kon de huisvesting beter worden toegesneden op de reëel verwachte aantallen leerlingen.

De meest verregaande maatregel is dat een bestuur een locatie afstoot, bijvoorbeeld door twee scholen onder het bestuur te laten fuseren. Dit is echter een maatregel die tijd vergt, en niet altijd makkelijk is:

"Je kunt niet, wat soms wordt gesuggereerd, eventjes wat scholen of afdelingen samenvoegen. Je hebt te maken met andere onderwijsconcepten, en ook ouders spelen een rol. Dat is lastig. [...] Maar we zullen sowieso ruimte moeten afstoten."

Het citaat maakt duidelijk dat krimp ook in huisvesting onvermijdelijk is. Daarom zien we dat afstoting wel degelijk wordt overwogen, en in tenminste twee regio's die al langer met krimp te maken hebben ook al uitgevoerd is.

Naast afstoten zijn ook andere manieren mogelijk om bij dalende leerlingaantallen de huisvestingslasten terug te brengen. Drie van de onderzochte besturen melden dat zij met het oog op de toekomst samenwerken (of dit van plan zijn) met ROC's op het gebied van praktijklokalen Techniek. Die zouden door zowel vmbo- als mbo-opleidingen gebruikt kunnen worden, wat een efficiënter gebruik van de ruimte betekent.

In materiële zin wordt in enkele van de onderzochte besturen bezuinigd op ICT: afschrijvingstermijnen van computers worden verlengd (tot soms 10 jaar). En één bestuur gaf aan niet te investeren in een Elektronische Leeromgeving omdat de kosten daarvan gezien de krimp te hoog zijn. Een ander bestuur heeft in de aanstaande nieuwbouw (met 10% minder oppervlak, berekend op krimp) een warmtekrachtkoppeling-installatie en andere energiebe-

¹ 21% van de gemeenten, volgens eerder onderzoek van Research voor Beleid en Oberon.

sparende faciliteiten, waardoor de energielasten op langere termijn significant lager zullen zijn.

3.7 Bestuurlijke en onderwijskundige maatregelen

Fusies

Een belangrijke mogelijke maatregel die besturen kunnen nemen om de efficiëntie te bevorderen is een fusie. Er kan sprake zijn van een fusie tussen scholen binnen één bestuur. In dat geval wordt vaak een school opgeheven, en dat heeft voor nadelige consequenties, ervoer één van de onderzochte besturen: salarissen van het personeel van de opgeheven school moeten worden doorbetaald, terwijl bekostiging voor die locatie stopt op het moment van opheffing¹.

Ook kan een besturenfusie plaatsvinden. Sommige van de onderzochte scholen hebben al zo'n fusie achter de rug. Vijf van de twaalf besturen onderzoeken mogelijkheden voor fusies (in één geval geen fusie maar een Shared Service Center, waardoor het bestuursbureau efficiënter ingezet kan worden).

Innovaties en samenwerking

Het doel van 'tering naar de nering zetten' kan worden verenigd met andere doelen, zoals innovaties in het onderwijs, of betere aansluiting van PO op VO of VO op het vervolgonderwijs. Sommige besturen hebben hiervoor al min of meer concrete ideeën.

Eén bestuur (in krimpregio, financieel gezond) wil besparen door een efficiëntere logistiek, met behulp van ICT:

"Als we het onderwijs verregaand flexibiliseren zijn we af van het stramien lokaal-klas-docent. Dat vergt een compleet andere inrichting van de logistiek – veel breder dan 'roosteren'. En andere secundaire processen, ondersteund door top-ICT. In een krimpregio hebben we een prikkel om zo iets innovatief op te pakken. Maar dat gaat juist moeilijk omdat we dalende inkomsten hebben."

In dit idee zit een kiem van een langetermijnoplossing. Als het onderwijs werkelijk anders ingericht kan worden, is het wellicht mogelijk om tegen lagere kosten en groter aanbod aan onderwijs in stand te houden. Zo kunnen enkele van de bezwaren tegen andere maatregelen (klassen groter maken, afdelingen samenvoegen of opheffen) worden ondervangen.

Verder zien we bij enkele besturen aanzetten tot meer samenwerking. Op het gebied van huisvesting zijn al verschillende initiatieven tot het delen van praktijklokalen voor vmbo en mbo (dus samenwerking met ROC's), waarvan in paragraaf 3.6 een voorbeeld is genoemd.

¹ Dat wil zeggen: de vaste voet (vast bedrag) stopt. Als leerlingen naar andere scholen onder hetzelfde bestuur gaan, wordt het leerlingafhankelijke deel wel doorbetaald. Het kan echter zo zijn dat leerlingen bij opheffing van een locatie naar scholen van een concurrerend bestuur uitwijken, met een dalend leerlingaantal voor het bestuur tot gevolg.

De noodzaak hiertoe, en acties die eruit voortvloeien, zijn verwoord in een jaarverslag (van een bestuur uit een krimpregio):

"De geconstateerde leerlingendaling doet zich het sterkst voor binnen het vmbo en dan met name in de b/k-afdelingen. Prognoses laten zien dat op korte termijn over de hele linie de groepen te klein worden om nog kwalitatief verantwoord (en betaalbaar) onderwijs te kunnen geven. Een structurele en duurzame oplossing voor het beroepsonderwijs in de regio kan slechts gerealiseerd worden in samenwerking met [ander VO-bestuur] en [ROC]. Na verkennende gesprekken is sedert juni 2009 formeel overleg tussen de drie betrokken Colleges van Bestuur om te komen tot een integrale benadering van de beroepskolom. Prioriteit wordt daarbij evenwel gegeven aan de sector Techniek omdat daar de problematiek het grootst is."

Ook een ander bestuur (uit een andere krimpregio) legt in het jaarverslag een directe relatie tussen de verwachte krimp en de noodzaak tot samenwerken met andere onderwijsinstellingen.

Daarnaast onderzoekt één van de onderzochte besturen de mogelijkheden voor een *junior college* (10-14jarigen) dat een aantal voordelen combineert:

"Op het gebied van samenwerking met het basisonderwijs zijn er ideeën voor een junior college. Een soepeler overgang van basis- naar voortgezet onderwijs. Daaraan is behoefte. Sommige van onze basisschoolcollega's vinden groepen 7 en 8 (pre-pubers) lastig; onze mensen hebben juist veel ervaring met die leeftijdsgroep. En zo wennen die kinderen alvast een beetje aan ons gebouw, en maken we bovendien meer gebruik van onze docenten en vierkante meters."

Ook hier zien we elementen van kwaliteitsverbetering (in dit geval van de aansluiting van basis- op voortgezet onderwijs) gecombineerd worden met efficiëntieverbetering in het kader van de krimp.

Tot slot noemen we hier een voorbeeld van samenwerking tussen VO, MBO, HBO en WO dat al concreet vorm heeft gekregen: Campus Xperience Parkstad Limburg. Het doel is hier om onder meer een soepeler aansluiting tussen VO en vervolgonderwijs te realiseren, en daarbij kan efficiënt van (gedeelde) faciliteiten gebruik gemaakt worden. Ook hier kunnen doelmatigheidswinst en kwaliteitsverbetering (effectiviteit van het onderwijs) met elkaar worden verbonden.

3.8 Zijn de maatregelen afdoende?

De bekostigingssystematiek zorgt voor enkele maanden tussen daling van het aantal leerlingen en teruglopen van de lumpsum, maar dit is voor de besturen niet altijd voldoende tijd om kosten en baten direct weer in evenwicht te krijgen. Op personeel vlak gaat dit het beste, aangezien veel scholen al in april/mei vooraanmeldingen voor het volgend schooljaar hebben, dus vrij precies een inschatting van het benodigde personeel kunnen maken. Bovendien werken de VO-besturen zoals geconstateerd met prognoses die meerjarig zijn. Maar op personeel vlak sluiten de mogelijkheden in de CAO niet altijd aan op de wens tot flexibiliteit die besturen hebben. Eén bestuurder verzuchtte:

"Eigenlijk kun je maar op twee dingen sturen: gebouw en personeel. Voor het gebouw ben je gebonden aan de gemeente. Voor het personeel heb je te maken met een CAO die zo flexibel is als een loden deur."

Een ander bestuur wijst op de concrete beperkingen uit de CAO: ook als een docent dat zelf wil, mag hij niet boven een x aantal uur lesgeven, maar moet hij ook andere taken daarnaast vervullen. Dit kan de efficiëntie van het indelen van lessen onder druk zetten.

Weer een andere bestuurder heeft te maken met een werkgelegenheidsgarantie van twee jaar, waardoor boventallig personeel dus soms lang wordt doorbetaald bij dalende leerling-aantallen. Dit hangt af van de CAO en het sociaal statuut van de school.

Enkele besturen die op het moment van onderzoek met een tekort op de begroting kampen, werken er serieus aan om op korte termijn (twee tot drie jaar) weer evenwicht te realiseren. Anderen teren bewust in op het eigen vermogen met als reden het behoud van kwaliteit, ook nadat 'de klap' achter de rug is. Eén bestuur heeft 'gespaard in de vette jaren' en wil investeren in de kwaliteit van het personeel, onder meer door extra scholing:

"Er wordt bewust ingeteerd op het eigen vermogen. Juist nu: investeren in plaats van saneren."

De meeste besturen die interen op het eigen vermogen benadrukken echter het onvermijdelijke karakter daarvan, en nemen maatregelen gericht op evenwicht binnen enkele jaren. Daarbij benadrukken de besturen dat sommige maatregelen ten koste van de kwaliteit van het onderwijs gaan, met name in de zin van breedte van het aanbod.

3.9 Conclusies

In deze slotparagraaf behandelen we allereerst de twee onderzoeksvragen die niet op basis van de macroanalyse in het vorige hoofdstuk zijn beantwoord (6 en 7). Vervolgens gaan we, met de kennis uit de casestudies, nogmaals in op de overige onderzoeksvragen.

6 Zijn de begrotingen van VO-besturen realistisch?

Evenals in ons eerder onderzoek naar krimp in het PO hebben we de volgende kenmerken beschouwd om te zien of een begroting realistisch is.

- a) Zijn incidentele middelen benut om structureel boventallige formatie op peil te houden / zijn incidentele middelen beschouwd als personele middelen / sloten begrotingen aan op formatieplannen?
- b) Is de formatie uitgebreid terwijl het aantal leerlingen terugloopt / extra personeel aangesteld zonder dat daar een inhoudelijke of organisatorische noodzaak toe was?
- c) Zijn meerjarenramingen beleidsarm, d.w.z. niet aansluitend op veranderingen in leeftijd van personeel, beoogd beleid of te verwachten veranderingen van inkomsten?
- d) Zijn inkomsten van scholen buiten de begroting gehouden?

We lopende vier kenmerken kort langs.

a) incidentele middelen om structurele gaten te dichten

Dit gebeurt soms, maar zeker op bestuursniveau zeggen de financieel verantwoordelijken hiervoor te waken. In vergelijking met het PO, waar deze praktijk meer voorkwam, hebben de onderzochte VO-besturen een beter beeld van wat structurele en wat incidentele middelen zijn.

b) te veel personeel voor het aantal leerlingen

We hebben voorbeelden gezien van 'overinvestering' in personeel, maar daarvoor zijn vaak beleidsinhoudelijke redenen gegeven, die te maken heeft met investeren op de lange termijn (bijv. massale op-/bijscholing) of onderwijskwaliteit.

c) ramingen die aansluiten op omgeving

In het algemeen zien we dat de 'beleidsrijkdom' groter is in krimpgebieden: hier houden besturen al langer rekening met krimp, en zijn ze verder in het ontwikkelen van beleid voor de korte en langere termijn.

d) inkomsten buiten begroting gehouden

Hier zijn geen aanwijzingen voor gevonden.

In de meerderheid van de onderzochte krimpscholen wordt kortom realistisch begroot, en bij vrijwel alle besturen bestaat een ontwikkeld 'financieel geweten'. Dit blijkt ook in de praktijk te functioneren; zie de 'best practice' die in paragraaf 3.4 is aangehaald.

Het realisme van de begroting, het reëel kunnen omgaan met krimp, lijkt binnen het VO meer ontwikkeld in krimpregio's dan bij krimpbesturen in overige regio's. Besturen die *niet* in een krimpgebied staan, zijn beduidend minder op de hoogte van de ontwikkelingen in hun leerlingaantal, en lijken bijgevolg ook minder planmatig te zijn in hun reacties op krimp. Dit hangt wel samen met de oorzaken van krimp: als concurrentie een sterke invloed op leerlingaantal heeft, is minder goed vooraf de mate van krimp in te schatten dan in krimpregio's (die immers structurele dalingen van de basisgeneratie laten zien).

7 In hoeverre zijn de kosten beleidsmatig beïnvloedbaar?

a) Welke kosten zijn vermijdbaar, en tot op welke hoogte?

Als we kijken naar kostencategorieën, blijkt duidelijk dat sturen op formatieomvang het makkelijkst gaat en ook het meest effectief is, aangezien personeel verreweg de grootste kostenpost is. Boventalligheid is echter niet altijd vermijdbaar, als de daling van leerlingaantallen sneller gaat dan de afvloeiing van personeel via natuurlijk verloop en de 'flexibele schil' in de formatie. Bovendien geldt in het VO dat boventalligheid in het ene vak niet altijd verevend kan worden met personeelstekort in een ander vak. Dat is onvermijdelijk gezien het wettelijk systeem van vakken en bevoegdheden. Wat meer vermijdbaar is, is het systeem van schoolaanstellingen in sommige CAO's; zeker voor grote besturen kan het grote problemen opleveren als leraren niet binnen een bestuur van de ene naar de andere school mogen 'verhuizen'.

Huisvestings- en materiële kosten zijn minder snel aan te passen, dus een iets te hoog aantal vierkante meters is gedurende enkele jaren vrijwel onvermijdbaar. Dat neemt niet weg dat alle onderzochte besturen in krimpregio's ook maatregelen hebben genomen of gaan nemen op het terrein van huisvesting. Kortom: alle kostensoorten zijn beleidsmatig beïnvloedbaar, maar sommige makkelijker en op kortere termijn dan andere. En uit de cases bleek ook dat besturen in het (nabije) verleden soms onverstandige financiële beslissingen namen, wat tot vermijdbare kosten leidde. In paragraaf 3.6 is een voorbeeld van te grote nieuwbouw uit 2003 genoemd; het huidige bestuur zit hierdoor met structurele extra

kosten als gevolg van onverstandig beleid uit het verleden. Ook een ander krimpbestuur (klein, niet-krimpregio) moest stevig saneren als gevolg van slecht beleid van voorgangers.

Een visie op vermijdbaarheid van kosten hangt ook samen met het verschil tussen de korte en de lange termijn. En daarmee komt het verschil tussen krimp- en niet-krimpgebieden in zicht. Als een regio te maken heeft met een gestage sterke afname van het aantal leerlingen, zijn ook andere structurele veranderingen zichtbaar: in de *leraren*populatie, in de opbouw van de formatie. Dat kan extra kosten met zich meebrengen. En besturen moeten overwegen welk aanbod zij in stand willen houden tegen welke kosten, eventueel samen met andere onderwijsinstellingen.

De krimpbesturen in niet-krimpgebieden geven soms minder blijk van een langetermijnvisie, en dat kan in bepaalde gevallen terecht zijn: als krimp niet meer is dan een 'dip', op basis van prognoses, dan is er voor het bestuur minder noodzaak om fundamenteel na te denken over huisvesting, mogelijke fusies, andere inrichting van het onderwijs etc.

Is de krimp echter structureel, dan past het scholen om meer verantwoordelijkheid te nemen voor de langere termijn, en te zorgen dat ook over vijf of tien jaar niet alleen inkomsten en uitgaven met elkaar in evenwicht zijn, maar ook de kwaliteit van het onderwijs daarbij gegarandeerd is. Dat vereist een samenspel van veel factoren: investeringen en reserveringen, goed financieel beleid en HRM, samenwerking waar mogelijk (binnen het VO, maar ook met andere onderwijssectoren) en creativiteit om 'van krimp naar kans' te werken. Daarbij kunnen kosten op de korte termijn vermijdbaar lijken, terwijl deze op langere termijn juist een besparing opleveren.

Gemiddeld gesproken gaat vrijwel het hele Nederlandse VO met krimp te maken krijgen vanaf 2020. Het is daarom zaak om goede initiatieven op het gebied van de inrichting van het onderwijs te monitoren; bij gebleken succes kunnen deze initiatieven als voorbeeld dienen van het *krimp-proof* maken van het voortgezet onderwijs. Enkele gedachten hierover zijn in paragraaf 4.3 van dit rapport opgenomen.

b) worden kosten geëxternaliseerd?

Scholen voor VO hebben weinig mogelijkheden om kosten te externaliseren, behalve door het onderinvesteren in bijvoorbeeld onderhoud, wat op termijn waarschijnlijk weer op de school zelf terugslaat. Dit lijkt niet op grote schaal te gebeuren. Ook kan de school incidentele middelen inzetten om structurele gaten te dichten, maar in de onderzochte cases is dit een zeldzaamheid.

Aanvullingen op eerdere onderzoeksvragen

1 Heeft een dalende instroom als gevolg van een krimpende bevolking geleid tot extra uitgaven per leerling?

Ja, dalende instroom leidt tot extra uitgaven per leerling, is de consensus onder de onderzochte besturen. Dit is volgens hen vooral te wijten aan de minder flexibele delen van de bekostiging: materieel en huisvesting (al bleek uit de macroanalyse dat juist de personeelskosten niet goed in de pas liepen met de dalende leerlingaantallen).

Het gedeelte 'als gevolg van een krimpende bevolking' kan tussen haakjes staan, want ook in niet-krimpregio's is het antwoord van de onderzochte besturen 'ja'.

Verder zien besturen dat de 'leegloop' in het vmbo (kader- en basisberoepsgericht) zorgt voor een onrendabele situatie, met name in de techniekafdelingen: praktijklokalen zijn te

duur, het aantal leerlingen te laag. Er zijn plannen en concrete initiatieven om iets aan deze situatie te doen (o.a. samenwerking met ROC's). Daarnaast is de complexiteit van het aanbod in het vmbo (de vele afdelingen, sectoren, leerwegen) een belangrijke factor die zorgt voor het verschil tussen kosten en baten in dat onderwijstype. Schaalvergroting en aanbodverkleining zijn samengevat de opties die schoolbesturen hierin hebben.

2 Hoe verhouden zich de meerjarig begrote kosten en opbrengsten voor krimpende onderwijsinstellingen?

4 Hebben schoolbesturen hun toevlucht genomen tot een grotere inzet van reserves als gevolg van tekortschietende bekostiging?

In de meeste cases heeft het bestuur ofwel een tijd een tekort gehad op de begroting (en dus ingeteerd op de reserves) ofwel dreigt een tekort in de komende jaren. De besturen wijten dit in het algemeen aan de tijd die nodig is om de kosten af te stemmen op de gedaalde lumpsum.

3(b,c) In welke mate zijn onderwijsinstellingen in staat om het kostenniveau naar beneden bij te stellen? Hoeveel tijd hebben ze daar gemiddeld voor nodig?

De algemene indruk uit de cases is dat daling van leerlingaantallen in niet-krimpgebieden vaker incidenteel is: gevolg van een opheffing, een verandering van aanbod, een slechte reputatie van één van de scholen onder een bestuur. Het gevolg is dat de betrokken besturen minder rekening houden met structurele krimp.

Een uitzondering vormt Zeeuws-Vlaanderen, dat geen krimpregio was in het VO in de periode 2004-2010, maar waar schoolbesturen zich (op basis van eerdere ervaringen, en prognoses uit het basisonderwijs) serieus voorbereiden op sterke krimp in de komende jaren en decennia. Het gevolg hiervan is dat deze besturen qua beleid sterk lijken op de besturen in krimpregio's.

De besturen verschillen in hun inschatting van de tijd die nodig is om kosten en baten in balans te brengen. Sommige zijn optimistisch, en denken voldoende mogelijkheden te hebben om blijvend evenwicht te realiseren. Andere verwachten dat dit enkele jaren van intren op het eigen vermogen vergt. Weer andere hopen op structurele extra middelen, omdat zij vrezen dat er een blijvend gat op de begroting ontstaat als gevolg van krimp. Inperkingen in het onderwijsaanbod in het vmbo lijken hoe dan ook onvermijdelijk (zie paragraaf 3.2).

Alle besturen zijn het erover eens dat het in balans brengen van kosten en baten enkele jaren kost, en dat personele lasten beter zijn af te stemmen dan huisvesting en materiële lasten. De bekostigingssystematiek (bekostiging per kalenderjaar voor aantal leerlingen op 1 oktober in jaar t-1) geeft enkele maanden respijt in het geval van krimp, maar de daadwerkelijke verlaging van kosten, met name huisvesting en materiële kosten, duurt langer.

Een probleem dat besturen ervaren, is het 'gat' tussen de afspraken die in de CAO zijn gemaakt en de bekostiging per leraar. Veel van de besturen ervaren inflexibiliteit, aangezien leraren 'duurder worden' als gevolg van de CAO, terwijl dit niet in de bekostiging tot uiting komt. Los van andere factoren zorgt dit voor een druk om te bezuinigen op de hoeveelheid personeel.

5 Is het uitgavenniveau tijdig in overeenstemming gebracht met de verwachte baten?

Uit de macroanalyse bleek over de afgelopen jaren een stijging van de lasten als percentage van de baten. Ook in de cases zien we her en der problemen ontstaan bij aanhoudende krimp. Het uitgavenniveau is niet in dezelfde mate teruggebracht als de inkomsten, wat deels bewust beleid is (investeren, bijvoorbeeld in een 'krimp-proof' personeelsbestand ondanks vergrijzing). Maar uiteraard moeten de personeelskosten op enig moment weer in overeenstemming zijn met de inkomsten

Een (licht) negatief saldo op de begroting is mogelijk zo lang een bestuur nog voldoende reserves heeft. Maar zeker besturen met een goed ontwikkeld financieel management (de meerderheid van de onderzochte cases) willen zo'n situatie niet te lang laten voortbestaan. Daarnaast is bij enkele besturen sprake geweest van onverstandige beslissingen uit het verleden. Die hebben een negatieve invloed op de financiële gezondheid, en daarmee op de mogelijkheid om binnen een aantal jaren de financiën duurzaam in overeenstemming te brengen met de verwachte leerlingaantallen.

4 Conclusies

4.1 Inleiding

Op basis van de verzamelde uitkomsten uit macroanalyse en casestudies, trekken we in dit laatste hoofdstuk een conclusie ten aanzien van de hoofdvraag van het onderzoek. In de laatste paragraaf volgt een slotbeschouwing over succesvolle strategieën in het omgaan met krimp.

4.2 Conclusie

Voldoet het bekostigingssysteem bij demografische krimp? Dat is de hoofdvraag van dit onderzoek. Een kort antwoord hierop is op basis van ons onderzoek: *'Gemiddeld gesproken voorlopig wel.'*

Gemiddeld gesproken, omdat gemiddeld gesproken de VO-scholen een zodanig eigen vermogen hebben dat enig interen in een overbruggingsperiode mogelijk is. Krimpbesturen geven iets meer uit dan er binnenkomt, bleek uit de macroanalyse. Maar dit is geen direct probleem, gegeven de omvang van de reserves, voor financieel gezonde besturen gedurende een korte periode.

En *voorlopig*, omdat we niet met zekerheid kunnen zeggen hoe lang het duurt voor de kosten en baten weer in balans zijn voor de krimpbesturen. Van groot belang hierbij is dat zij tijdig anticiperen op dalende leerlingen: alleen dán zijn tijdig de goede maatregelen in personele én materiële sfeer te nemen om financieel evenwicht te bewaren. In ieder geval *streven* besturen naar financieel evenwicht, al zijn sommige vertegenwoordigers pessimistisch hierover. Daarbij moeten de gevolgen voor kwaliteit en aanbod voortdurend worden afgewogen: hoe breed moet het aanbod aan vmbo-afdelingen of havo/vwo-profielen in krimpregio's zijn? Wat is hierin wenselijk? Dit zijn vragen waar besturen en beleidsmakers zichzelf en elkaar mee moeten confronteren, zeker ook gezien de verwachte krimp in heel Nederland.

We zagen een correlatie tussen krimp en financiële gezondheid: krimpbesturen zijn vaker financieel zwak. Er is op macroniveau geen uitspraak te doen over wat eerst kwam, de krimp of de kwetsbare financiële situatie. Het kan dus zijn dat slecht management uit het verleden zorgde voor zwakke onderwijsprestaties, dus een slechte reputatie, dus minder leerlingen, én voor ongezond financieel beleid.

In enkele cases hebben we aanwijzingen gevonden voor ongezond financieel beleid uit het verleden, van vorige besturen. Het blijkt voor huidige besturen een langdurige kwestie om 'rommel uit het verleden op te ruimen' en de financiën weer gezond te maken, zeker bij teruglopende inkomsten. En er zijn besturen die beslissingen hebben genomen die met het oog op de krimp onverstandig waren (te grote huisvesting, niet berekend op krimp). We hebben echter geen aanwijzingen dat dit op grote schaal is gebeurd.

Een ruime meerderheid van de besturen in de cases bleek een goed ontwikkeld 'financieel geweten' te hebben. Deze besturen zien weliswaar problemen als gevolg van de krimp, met name op de langere termijn. Maar er wordt ook constructief gedacht aan manieren om op

lange termijn zo goed mogelijk onderwijs te bieden, en daarbij financieel gezond te blijven. In die zin voldoet het bekostigingssysteem. Vooral in krimpregio's zijn besturen al ver gevorderd in het nadenken over de consequenties van krimp op de langere termijn.

Als een bestuur met een goed financieel management besluit tot extra investering kan dat een bewuste investering zijn, gerelateerd aan onderwijskwaliteit op de langere termijn. De minder vermogende schoolbesturen ervaren wel meer fricties tussen wat zij haalbaar achten en wat nodig is om de kosten naar beneden bij te stellen. Voor deze besturen is de noodzaak om de tering naar de nering te zetten het grootst.

4.3 Slotbeschouwing: hoe succesvol om te gaan met krimp

Wat in de casestudies opviel is het verschil in denkkader tussen schoolbesturen. Er zijn besturen, en dit type vonden we meer in niet-krimpregio's dan in krimpregio's, die met enkele 'beproeefde' middelen de krimp de baas willen zijn. Besturen in krimpregio's lieten echter meer langetermijnvisie zien (ook in jaarverslagen en andere stukken), en kwamen met minder voor de hand liggende, innovatieve, mogelijke oplossingen.

Een aantal hiervan is in hoofdstuk drie behandeld: samenwerking met andere onderwijssectoren, en ideeën over andere organisatie van het onderwijs. Er zijn al concrete initiatieven (zoals de genoemde *Campus Xperience Parkstad Limburg*), maar veel ideeën behoeven nadere uitwerking.

Gelet op de toekomstige daling van de basisgeneratie in heel Nederland loont het de moeite om deze initiatieven te blijven volgen. Daarbij kan samenwerking allerlei vormen aannemen. Het delen van een praktijklokaal kan een opstapje zijn naar verregaande samenwerkingen van vmbo-techniek van een VO-school en mbo-techniekopleidingen van een ROC. Een uitgekende combinatie van regionale efficiëntie en lokale bereikbaarheid moet er in zo'n situatie voor zorgen dat de leerlingen vanaf vmbo-1 tot en met hun mbo-diploma betrokken blijven en niet voortijdig uitvallen.

Op personeel vlak hebben de krimpregio's nu nog een nadeel, in de zin dat goed personeel naar niet-krimpregio's kan 'weglekken'. Maar op het moment dat heel Nederland met krimp te maken heeft, is dit arbeidsmarktnadeel weer verdwenen. Zorgen die er nu zijn (bijvoorbeeld in Limburg) over de opleidingsinfrastructuur en het verdwijnen van 'generaties docenten' zullen dan minder sterk aanwezig zijn.

Initiatieven voor een andere inrichting van het onderwijs zijn het ook waard om nader te onderzoeken. Als werkelijk met behoud van kwaliteit een manier gevonden kan worden om flexibeler met huisvesting om te gaan, kan onderwijsinnovatie samengaan met flexibilisering van kosten. En zo een adequaat antwoord op krimp vormen.

Bijlage 1 Checklist interviews

Op basis van onderstaande onderwerpenlijst zijn de face-to-face interviews uitgevoerd. De geformuleerde vragen fungeerden daarbij als startvragen; afhankelijk van de antwoorden is op bepaalde onderwerpen nader ingegaan.

Details krimp

- Waar zit de terugloop van leerlingen vooral? (school/schooltype)
- Wanneer heeft u krimp geconstateerd? Hoe? (gemeente/eigen prognoses/teruglopende financiën)
- Hoe denkt u dat het leerlingaantal zich komende jaren zal ontwikkelen? Waarop is dit gebaseerd (gemeente/eigen prognoses/anders)
- Wat is volgens u de belangrijkste oorzaak voor deze leerlingenkrimp? (demografie/concurrentie schooltype/imago/ andere redenen)

Financieel effect

- In hoeverre merkt u effect van de dalende lumpsum als gevolg van een dalend leerlingaantal?
- Is er sprake van stijgende kosten per leerling? Hoe uit zich dat?

Financiële organisatie

- Hoe is het financiële beheer georganiseerd? (centraal/decentraal)
- Welke taken voert het administratiekantoor voor het bestuur uit? (ook opstellen begroting/beleid?)
- In hoeverre voert het bestuur ontschotting door tussen de verschillende budgetten? (binnen lumpsum/over lumpsum heen)

Maatregelen op korte & lange termijn

- Welke maatregelen neemt u ter versterking van financieel beheer? (fusies/bestuurlijke samenwerking/interne aansturing)
- Welke maatregelen neemt u op het gebied van personele lasten?
- Welke maatregelen neemt u op het gebied van materiële lasten?
- Welke maatregelen neemt u op het gebied van huisvesting?
- Zijn deze maatregelen volgens u afdoende om de teruglopende bekostiging op te vangen? Zo nee, wat denkt u nog meer te kunnen doen? (interen reserves, andere inkomsten aanwenden)

Bekostigingssystematiek

- Hoeveel tijd kost het volgens u om het kostenniveau naar beneden bij te stellen? Loopt dit volgens u in pas met de dalende inkomsten?
- Is de bekostigingssystematiek adequaat bij leerlingkrimp?

Bijlage 2 Financiële kengetallen schoolbesturen

De volgende tabel geeft voor alle schoolbesturen drie financiële kengetallen: liquiditeit, rentabiliteit en solvabiliteit¹.

De Inspectie voor het onderwijs hanteert twee definities van solvabiliteit: solvabiliteit1 (waarbij voorzieningen¹ meegeteld worden in het eigen vermogen van de instelling) en solvabiliteit2 (waar dat niet gebeurt). De besturen zijn gesplitst in krimpbesturen, stabiele besturen en groeibesturen. Ook het totaal van alle besturen in het voortgezet onderwijs wordt gegeven.

	2006	2007	2008	2009
<i>Liquiditeit</i>				
Krimp	1,61	1,60	1,28	1,23
Stabiel	1,87	1,78	1,56	1,45
Groei	1,71	1,60	1,40	1,31
Totaal	1,73	1,65	1,41	1,33
<i>Rentabiliteit</i>				
Krimp	2,29	1,32	0,66	-0,68
Stabiel	2,20	1,74	0,64	0,00
Groei	1,86	1,72	1,62	0,93
Totaal	2,10	1,60	1,01	0,12
<i>Solvabiliteit1</i>				
Krimp	0,67	0,67	0,58	0,56
Stabiel	0,69	0,68	0,62	0,62
Groei	0,68	0,68	0,61	0,60
Totaal	0,68	0,67	0,60	0,59

¹ Een voorziening is een financiële reserve ten behoeve van een specifiek doel.

Bijlage 3 Verwachte demografische ontwikkeling in het vo 2010-2030

Deze tabel geeft de verwachte ontwikkeling van de basisgeneratie VO tussen 2010 en 2030.

Coropgebied	2010-'15	2015-'20	2020-'25	2025-'30
Oost-Groningen	0	sterk	sterk	sterk
Delfzijl en omgeving	sterk	sterk	sterk	sterk
Overig Groningen	0	--	--	++
Noord-Friesland	-	-	--	0
Zuidwest-Friesland	+	sterk	sterk	0
Zuidoost-Friesland	+	--	--	0
Noord-Drenthe	+	-	--	+
Zuidoost-Drenthe	+	--	--	+
Zuidwest-Drenthe	+	-	--	sterk
Noord-Overijssel	+	-	--	-
Zuidwest-Overijssel	+	-	sterk	sterk
Twente	+	-	--	-
Veluwe	+	-	--	0
Achterhoek	+	sterk	sterk	sterk
Arnhem/Nijmegen	+	-	--	0
Zuidwest-Gelderland	0	sterk	sterk	sterk
Utrecht	+	-	--	-
Kop van Noord-Holland	+	--	--	0
Alkmaar en omgeving	+	-	--	-
IJmond	sterk	sterk	--	0
Agglomeratie Haarlem	+	-	--	sterk
Zaanstreek	+	-	--	sterk
Groot-Amsterdam	+	+	--	sterk
Gooi en Vechtstreek	+	-	sterk	0
Agglomeratie Leiden en Bollenstreek	sterk	-	--	+
Agglomeratie 's-Gravenhage	+	0	--	sterk
Delft en Westland	0	+	++	++
Oost-Zuid-Holland	0	-	--	0
Groot-Rijnmond	0	0	-	0
Zuidoost-Zuid-Holland	0	-	--	-
Zeeuws-Vlaanderen	-	sterk	sterk	-
Overig Zeeland	0	-	-	+
West-Noord-Brabant	+	-	--	+
Midden-Noord-Brabant	0	-	-	++
Noordoost-Noord-Brabant	+	-	--	0
Zuidoost-Noord-Brabant	-	-	-	0
Noord-Limburg	-	--	--	0
Midden-Limburg	sterk	sterk	sterk	sterk
Zuid-Limburg	sterk	sterk	-	+
Flevoland	+	0	+	++
Totaal	+	-	--	0

Toelichting: sterk = afname van de basisgeneratie met 1% of meer per jaar; -- afname van de basisgeneratie met ½-1% per jaar; - lichte afname van de basisgeneratie; 0 = stabiele basisgeneratie; + = lichte toename van de basisgeneratie, ++ = sterke toename basisgeneratie.

Bron: CBS, bewerking IOO/Research voor Beleid

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG Zoetermeer
tel: 079 322 22 22
fax: 079 322 22 12
e-mail: info@research.nl
www.research.nl