

PILOT-INTERVIEWS
BSM

- eindrapport -

drs. C.T.A. van Bergen
dr. S.W. van der Ploeg

Amsterdam, november 2000
Regioplan Ref. nr. OA00-228

Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt
Leidsegracht 105-a
1017 ND Amsterdam
Tel.: 020 - 6253377
Fax: 020 - 6236191

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Onderwijs en Arbeidsmarkt B.V. in opdracht
van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschappen.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding.....	1
1.1	Monitoring BSM-stelsel	1
1.2	Pilot-interviews.....	3
2	Tekorten of overschotten voor materieel.....	5
2.1	De exploitatie.....	5
2.2	Omvang van tekorten voor materieel.....	6
2.3	Oorzaken van tekorten.....	7
2.4	Voorzieningen en reserves.....	9
2.5	Oplossingen van tekorten	9
2.6	Afsluitend	10
3	Inzet van andere dan BSM-gelden voor BSM-categorieën	11
3.1	Gehalte van de informatie.....	11
3.2	De reguliere personele vergoedingen	12
3.3	De aanvullende personele vergoedingen	13
3.4	Aanvullende materiële vergoedingen	15
3.5	Overige inkomsten.....	17
3.6	Afsluitend	19
4	Samenvatting en conclusies.....	21

1 INLEIDING

Begin 1999 vond de kamerbehandeling van het wetsvoorstel BSM plaats. In de memorie van toelichting op dat wetsvoorstel is een jaarlijkse monitoring van het BSM-stelsel vastgelegd. Deze monitoring maakt onderdeel uit van een grotere evaluatie van het stelsel die vóór augustus 2003 aan de Tweede Kamer is toegezegd. De directie Voortgezet Onderwijs van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) heeft voor de monitoring gekozen voor een tweesporenbenadering:

- analyse van jaarrekeningen met betrekking tot inkomsten en uitgaven van scholen;
- aanvullen van gegevens uit jaarrekeningen d.m.v. bijvoorbeeld enquêtes of interviews voor nadere invulling van jaarrekeningenanalyse en voor verklaringen voor ontwikkelingen.

Het eerste spoor binnen de monitoring wordt door het ministerie zelf verzorgd (op basis van gegevens van de Cfi), voor het tweede spoor is Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt gevraagd een visie te geven op de monitoring (zoals voorlopig vastgelegd in *Monitoring BSM: ambtelijk eerste concept*). Daarnaast is gevraagd om via een eerste korte interviewronde (bij wijze van pilot) na te gaan welke informatie bij scholen beschikbaar is die voor de nadere invulling van jaarrekeninggegevens benodigd is en in hoeverre de mogelijkheid tot ‘doorvragen’ op specifieke onderdelen voldoende vruchten afwerpt.

1.1 Monitoring BSM-stelsel

Met behulp van de monitoring BSM-stelsel zou inzicht moeten ontstaan in de trends in inkomsten en uitgaven (voorzover het materieel betreft uiteraard). Een en ander zou moeten uitmonden in de evaluatie (in 2003) waarin ook bekostigingsniveau en doelmatigheid van het stelsel aan de orde komen. Het tweede spoor van de monitoring (waarop we in deze paragraaf nader ingaan) zou zich enerzijds moeten richten op de ontbrekende informatie die voor de jaarrekeningenanalyse nodig is en vormt anderzijds als een soort ‘glijdende schaal’ de link naar de evaluatie (met name op het onderdeel bekostigingsniveau).

Met het eerste spoor van de monitoring (analyse jaarrekeningen) komt veel informatie beschikbaar over inkomsten en uitgaven. In *Monitoring BSM: ambtelijk eerste concept* is een aantal tabellen bijgevoegd dat met behulp van de jaarrekeningen gevuld zou moeten worden. Echter de jaarrekeningen die scholen indienen bevatten niet alle benodigde informatie. Zowel bij de middelen als de bestedingen blijken gegevens te ontbreken die van belang zijn voor het vaststellen van het verschil tussen beide. Dat heeft voornamelijk te maken met het feit

dat er buiten de BSM andere (rijks)bijdragen zijn en dat van een deel van de vergoedingen onduidelijk is welk deel voor personeel en welk deel voor materieel wordt ingezet. Het vervallen van de schotten met de invoering van de lumpsumbekostiging heeft uiteraard tot consequentie dat het moeilijker wordt één onderdeel (de materiële vergoeding) min of meer geïsoleerd te bestuderen.

Aanvullend onderzoek, zoals bijvoorbeeld een (telefonische) enquête, zou een geschikt middel kunnen zijn om de ontbrekende informatie aan te vullen. Het gaat daarbij in ieder geval om:

- informatie over rijksbijdragen (niet-BSM) voor materieel;
- informatie over niet-rijksbijdragen voor materieel (ouderbijdragen, sponsoring, contract-activiteiten en dergelijke);
- het schuiven van budgetten tussen personeel en materieel.

Verder zouden uiteraard ook andere aannamen en hypothesen over uitkomsten van de jaarrekeningenanalyse verder kunnen worden onderzocht.

De omvang van de groep scholen die hiervoor benaderd zou moeten worden is sterk afhankelijk van de precisie van de gewenste gegevens. In ieder geval is het tamelijk zinloos op basis van een beperkt aantal interviews (10 of 20) te proberen relevante schattingen van bijvoorbeeld de inzet van de omvang van de niet-rijksbijdragen voor materieel te maken. De percentages die in de overzichten in *Monitoring BSM: ambtelijk eerste concept* zijn opgenomen hebben betrekking op het aandeel van de scholen dat niet-rijksbijdragen voor materieel inzet en dus niet op het aandeel van de niet-rijksbijdragen dat voor materieel wordt ingezet. Wanneer dergelijke informatie (in percentages) uitdrukkelijk is gewenst, is er een onderzoek onder een behoorlijke groep scholen nodig.

Binnen het tweede spoor zou ook aandacht moeten zijn voor verklaringen voor ontwikkelingen in de jaarrekeningen en het bekostigingsniveau. Het gaat hier bijvoorbeeld om de vraag of bij positieve exploitatieresultaten dit ook zonder niet-rijksbijdragen mogelijk zou zijn geweest, waarom bij negatieve exploitatieresultaten geen rijksbijdragen zijn ingezet, in hoeverre voorzieningen hierin een rol spelen, of er bezuinigd wordt op materiële uitgaven gezien de vergoedingen en dergelijke. Het zijn erg inhoudelijke vragen waarvoor eigenlijk een totaalbeeld van de totale balans en verlies en winstrekening nodig is. Het probleem is namelijk dat door de lumpsum eventuele tekorten voor materieel moeilijk geïsoleerd kunnen worden bekeken. Daarnaast ontbreekt een normering voor wat een school eigenlijk aan niveau voor materieel zou moeten hebben (Wat zou de staat van gebouwen eigenlijk moeten zijn? Welke eisen gelden er ten aanzien van leermiddelen? Hoe schoon dient een gebouw te zijn?). Verder zou er binnen het tweede spoor, ondanks het gebrek aan een normering, expliciet aandacht moeten zijn voor overschotten en tekorten op de exploitatierekeningen.

Het lijkt het meest passend hiervoor een aantal (face-to-face) interviews te houden. Ook hier geldt dat het na de jaarrekeningenanalyse zou moeten vallen. Verder lijkt het logisch dit pas in de loop van de monitoring (over één of twee jaar) te doen omdat het soort informatie dat wordt gevraagd tamelijk dicht tegen de evaluatie aan ligt.

1.2 Pilot-interviews

Om na te gaan of het mogelijk zou zijn door middel van interviews of enquêtes de benodigde informatie voor de monitoring BSM-stelsel te verkrijgen, is in een gesprek met de directie VO van het Ministerie van OCenW afgesproken dat Regioplan in het najaar van 2000 een pilot-interviewronde zou houden. Daaruit moet duidelijk worden in hoeverre scholen in staat zijn om aan te geven welke delen van bijvoorbeeld rijksbijdragen (niet-BSM) of niet-rijksbijdragen voor materieel worden aangewend. Mocht daaruit blijken dat dat nauwelijks mogelijk is dan heeft een (telefonische) enquête zoals voorgesteld in paragraaf 1.1 weinig zin.

In het kader van de pilot zijn in oktober 1999 tien scholen over dit onderwerp geïnterviewd. Die scholen zijn gekozen uit de scholen uit het Scholenpanel die aan de monitor invoering lumpsum hebben meegewerkt. Bij de selectie van de scholen is rekening gehouden met spreiding naar de omvang en het aanbod van onderwijstypen (respectievelijk via leerlingaantal en GPL-groep).

In totaal zijn er zestien scholen benaderd, maar zes daarvan weigerden deelname aan het onderzoek. In de meeste gevallen was dat omdat ze geen tijd hadden (in enkele gevallen vanwege fusieperikelen) en in één geval omdat de contactpersoon zei dat deze informatie niet via de school achterhaald kon worden, maar via het bestuur. Eén school weigerde in eerste instantie om mee te doen, omdat de betreffende respondent er weinig vertrouwen in had dat een onderzoek naar de BSM-vergoeding iets zou verbeteren aan de materiële situatie van de school, maar ging na intern overleg toch akkoord met deelname. Tabel 1.1 geeft de uiteindelijke samenstelling van de onderzoeksgroep weer.

Tabel 1.1 De onderzochte scholen

Case	Schooltype	Omvang	Denominatie	Scholen onder bestuur
1	VMBO/VBO/MAVO	klein	Bijzonder	éénpitter
2	Brede SGM	groot	Bijzonder	éénpitter
3	HAVO/VWO	klein	Bijzonder	éénpitter
4	VMBO/VBO/MAVO	klein	Bijzonder	meerpitter
5	Brede SGM	groot	Bijzonder	éénpitter
6	Brede SGM	groot	Openbaar	éénpitter
7	VMBO/VBO/MAVO	klein	Bijzonder	meerpitter
8	Brede SGM	groot	Openbaar	meerpitter
9	MAVO/HAVO/VWO	middel	Bijzonder	meerpitter
10	Brede SGM	middel	Openbaar	éénpitter

Via de contactpersonen van het Scholenpanel is achterhaald wie op de school zelf het beste op de hoogte is van de gevraagde gegevens. Met die personen is een afspraak gemaakt. Vooraf is de respondenten een lijst toegestuurd met onderwerpen die tijdens het interview ter sprake moesten komen. Ook is ter voorbereiding op de gesprekken achtergrondinformatie gevraagd in de vorm van begrotingen en jaarrekeningen.

In de gesprekken is eerst kort ingegaan op de achtergrond van de school en op de materiële situatie. Daarna is de vraag gesteld of de reguliere vergoeding voor materieel toereikend is voor de kosten en is ingegaan op de oorzaken van eventuele tekorten of overschotten. Vervolgens is de vraag aan de orde gekomen of de school andere gelden dan de BSM-vergoeding hebben ingezet voor BSM-posten en welke gelden dat zijn (delen van de reguliere personele vergoedingen, van de aanvullende personele vergoedingen, van de aanvullende materiële vergoedingen of van andere inkomsten (niet-rijksbijdragen). Als scholen delen van die gelden inzetten is gevraagd welk deel dat dan is en voor welke BSM-posten dat gebeurt. Tijdens de gesprekken is aan de hand van de jaarrekeningen of begrotingen met de respondenten zo secuur mogelijk de inzet van niet-BSM-gelden geanalyseerd.

In de navolgende hoofdstukken worden de bevindingen van de interviews weergegeven. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op eventuele tekorten of overschotten voor materieel. In hoofdstuk 3 behandelen we inzet voor materiële exploitatie van andere gelden dan de BSM-vergoeding. In hoofdstuk 4 ten slotte worden de belangrijkste conclusies van het onderzoek weergegeven en wordt een aanbeveling gedaan voor eventueel verder onderzoek. Het rapport wordt vergezeld van een aparte bijlage waarin korte samenvattingen van de gehouden gesprekken zijn weergegeven.

2 TEKORTEN OF OVERSCHOTTEN VOOR MATERIEEL

De geïnterviewden is na een inventarisatie van de achtergronden van de school de vraag voorgelegd of de BSM-vergoeding naar hun mening toereikend is voor de kosten van de materiële exploitatie. Daarbij is de respondenten gevraagd hoe eventuele tekorten of overschotten zijn terug te vinden in de jaarrekeningen en wat de oorzaken ervan zijn. Ook zijn de oplossingen voor de tekorten en de bestemmingen van de overschotten besproken.

2.1 De exploitatie

Om de vragen over het al dan niet bestaan van tekorten voor materieel te kunnen beantwoorden is het eerst belangrijk inzicht te krijgen in het saldo van de exploitatie van de bezochte scholen en de componenten waaruit dat is opgebouwd. In tabel 1 staan globaal de resultaten weergegeven, zoals die uit de jaarrekeningen (van 1999) en uit de gesprekken kunnen worden afgeleid. We moeten daarbij wél opmerken dat op twee van de bezochte scholen geen jaarrekeningen zijn besproken, maar begrotingen en resultaten op kalenderjaar. Het geschetste beeld is dan ook vooral bedoeld als indicatie voor de situatie op de scholen.

Tabel 2.1 Tekort of overschot op exploitatie volgens jaarrekening/begroting

Case	Totale exploitatie	Personeel	Materieel
1	-	-	-
2	+	+	-
3	+	+/-	-
4	+	-	+
5	-	+/-	-
6	-	-	+/-
7	-	+/-	-
8	-	+/-	-
9	-	-	+
10	+	+	-

+ positief, - negatief, +/- min of meer uitkomend

Tabel 2.1 laat zien dat van de bezochte scholen ruim de helft een tekort heeft op de totale exploitatie. Slechts op één school is dat tekort de som van een personeel én een materieel tekort, in twee gevallen is vooral de personele component belangrijk en in drie gevallen vooral de materiële component. Iets minder dan de helft van de scholen had een overschot op de totale exploitatie. In de meeste gevallen is dit een gevolg van een overschot op het

personele vlak, dat gepaard gaat met een tekort voor materieel. In één geval is de situatie min of meer omgekeerd.

2.2 Omvang van tekorten en overschotten voor materieel

Deze aantallen geven nog geen duidelijk inzicht in de omvang en de aard van de tekorten en overschotten voor materieel. Het saldo van de personele vergoedingen en personele lasten kan door de meeste respondenten wel duidelijk worden aangegeven, maar het saldo tussen de BSM-vergoeding en de materiële uitgaven is voor het merendeel van de geïnterviewden veel ingewikkelder te berekenen. De meeste scholen voeren namelijk na de invoering van de lumpsumbekostiging ook daadwerkelijk een lumpsumbeleid. Er zijn maar weinig scholen die na de invoering van de lumpsumbekostiging nog een precies onderscheid maken tussen de elementen waaruit de BSM-vergoeding is opgebouwd en de precieze kostenposten die daar tegenover staan. Slechts twee respondenten kunnen snel laten zien hoeveel BSM-geld er is binnen gekomen voor respectievelijk schoonmaak, instandhouding gebouw en overige materiële lasten en hoeveel de lasten voor die specifieke posten in 1999 hebben bedragen. De rest van de respondenten maakt minder onderscheid naar de componenten en behandelt de BSM-vergoeding als een lumpsumbedrag. Als deze respondenten al op de hoogte zijn van de omvang van de verschillende componenten, dan melden zij dat de school die anders verwerkt en dat er eerder wordt uitgegaan van het totale bedrag dat binnenkomt en het totaal van de verschillende materiële lasten die daar tegenover staan. Daarbij komt dat er ook nog aanvullende rijksbijdragen voor materieel binnenkomen en dat ook niet-rijksbijdragen een rol spelen bij de materiële exploitatie. Zoals tijdens de gesprekken herhaaldelijk is aangegeven zijn aan de andere geldstromen ook lasten verbonden. Die lasten gaan voor een deel op in de verschillende BSM-categorieën. Een extra belemmerende factor bij het terugrekenen van baten en lasten is het feit dat de opbouw van de materiële lasten in de jaarrekeningen (afschrijvingen, huisvesting en overige materiële lasten) een andere is dan de opbouw van de BSM-vergoeding (schoonmaak, instandhouding gebouw en overige materiële lasten).

Er is nog een tweede factor die door veel respondenten naar voren wordt gebracht, waardoor het moeilijk is om te bepalen wat de daadwerkelijke omvang is van de eventuele tekorten of overschotten voor materieel. In de woorden van respondenten van scholen die min of meer uitkomen met de vergoeding of een relatief klein tekort hebben: 'Het is een kwestie van de tering naar de nering zetten' of 'Je komt uit met wat je krijgt. Hier is een tekort voor personeel, we dichtten dat gat door te bezuinigen op materieel'. Hiermee wordt de vraag opgeworpen of de uitgaven voor materieel worden gerelateerd aan de inkomsten voor materieel of aan de investeringen die noodzakelijk zouden zijn om schoonmaak, onderhoud en

inventaris en materiaal op een, zoals één van de respondenten stelt, ‘kwalitatief aanvaardbaar niveau’ te brengen. Nu is het volgens een aantal respondenten vaak een kwestie van keuzes maken: de ene (noodzakelijke) investering gaat ten koste van een gewenste investering op een ander terrein.

2.3 Oorzaken van tekorten

In acht van de tien gevallen wordt door de respondenten gesteld dat de BSM-vergoeding tekortschiet voor de materiële lasten. In de helft van die gevallen komen de scholen al veel tekort voor de huidige lasten, in de andere helft van de gevallen zeggen de respondenten dat de BSM-vergoeding onvoldoende is om de eigenlijk gewenste ingrepen op het materiële vlak uit te voeren en de materiële situatie voor de school op een kwalitatief aanvaardbaar niveau te brengen. Tabel 2.2 laat zien welke kostenposten volgens de respondenten een rol spelen bij de tekorten voor materieel.

Tabel 2.2 Genoemde oorzaken van het tekort voor materieel

Case	Terugloop leerlingenaantal	Onderhoud	Energie	Inventaris apparatuur	en Wettelijke bepalingen
1	x	x		x	
2		x		x	x
3		x		x	
5		x	x	x	
6		x		x	x
7	x	x	x	x	
8	x	x		x	
9			x	x	x

In drie gevallen hangen de ontstane tekorten vooral samen met een terugloop van leerlingen. Deze scholen hebben het leerlingaantal zien teruglopen en zijn daardoor in een ongunstige situatie terecht gekomen. De vergoeding is teruggelopen, maar de materiële lasten zijn niet evenredig met het leerlingenaantal achteruit gegaan. De gebouwen zijn hetzelfde gebleven en de lasten voor schoonmaak, onderhoud en ook voor inrichting zijn niet in gelijke mate gedaald. Deze scholen moeten op een aantal posten bezuinigen, noodzakelijke investeringen uitstellen of een beroep doen op hun reserves. Op de betreffende scholen was de oorzaak van het tekort een combinatie van het volumedeel en het prijsdeel, waarbij niet kon worden vastgesteld welk deel van het tekort door het volumedeel en welk door het prijsdeel is veroorzaakt. Datzelfde gold voor een andere school, waarvan de respondent opmerkte dat de verhouding tussen het aantal leerlingen en de grootte van de gebouwen ongunstig was voor de vergoeding.

De andere oorzaken voor de tekorten houden meer verband met het prijsdeel van de vergoeding en hebben vooral te maken met bepaalde grote kostenposten waar de scholen mee geconfronteerd worden en die de begrotingen onder druk zetten. In de eerste plaats is voor een deel van de scholen de BSM-vergoeding ontoereikend voor onderhoud van de gebouwen van de scholen, die door ouderdom en onderhoudsachterstanden zeer hoge uitgaven vergen. Daarnaast gaat een deel van de scholen bij onderhoud te werk volgens een voorziening en een onderhoudsplan. Volgens de respondenten is dat plan gebaseerd op een reële inschatting van het benodigde onderhoud en schiet de vergoeding daarvoor tekort.

Een tweede grote kostenpost hangt ook samen met de gebouwensituatie. Een deel van de scholen meldt grote uitgaven te hebben voor energielasten. Dit geldt voor de hiervoor al genoemde verouderde gebouwen, maar ook voor gebouwen die weliswaar nog goed onderhouden zijn, maar die niet volgens huidige energiezuinige standaarden gebouwd zijn. Enkele respondenten wijzen in dat verband op het grote glasoppervlak, waarvan het enkele glas eigenlijk zou moeten worden vervangen door dubbel glas of op het feit dat de verwarming op olie wordt gestookt. De noodzakelijke investeringen op die terreinen zijn voor de scholen moeilijk op te brengen.

Ten derde is er de inventaris en apparatuur. Vrijwel alle respondenten merkt op dat de inventaris is verouderd en vervangen zou moeten worden, maar dat daar eigenlijk te weinig geld voor is. Daarnaast gaat net als bij onderhoud een deel van de scholen bij de afschrijvingen te werk volgens een voorziening en een afschrijvingsplan, dat zoals de respondenten benadrukken op een reële levensduur van meubilair en apparatuur is gebaseerd. De reguliere BSM-vergoeding is ontoereikend om die reële kosten te dekken. Enkele respondenten noemen in dat verband de machines voor het voorbereidend beroepsonderwijs, die sneller zouden moeten worden afgeschreven en vervangen om niet te ver achter te blijven bij de ontwikkelingen in het bedrijfsleven. Enkele andere respondenten van scholen die als voorhoedeschool aan het ICT-project *Investeren in voorsprong* hebben deelgenomen stellen vast dat hun voorhoedepositie is veranderd in een nadeel, omdat zij eerder aan het vervangen van computerapparatuur toe zijn en er nog geen duidelijkheid is over de vraag in welke mate die vervangingen zullen worden vergoed.

Ten slotte wijst een deel van de respondenten erop dat er nieuwe lasten zijn gekomen door wettelijke bepalingen waaraan de scholen moeten voldoen. De ARBO-eisen worden daarbij het vaakst genoemd. Om de arbeidsomstandigheden binnen de school te verbeteren zijn investeringen noodzakelijk op het gebied van inventaris, hygiëne, veiligheid, luchtverversing, e.d. Volgens de respondenten zijn dat ingrepen die ook uit de al krappe materiële vergoedingen moeten worden bekostigd. In samenhang met de ARBO-eisen stelt één respondent vast dat de kosten voor keuringen en advies op het terrein van arbeidsomstandigheden veiligheid, legionellabesmetting, e.d. de kosten voor administratie, beheer en bestuur hebben doen toenemen.

2.4 Voorzieningen en reserveringen

De scholen hanteren een aantal voorzieningen voor personeel, maar de materiële voorzieningen zijn beperkt in aantal. De bezochte scholen hebben allemaal een voorziening voor onderhoud. Die voorziening is verbonden aan een onderhoudsplan. Aan de voorziening worden jaarlijks dotaties en onttrekkingen gedaan. Een enkele school heeft nog een voorziening nieuw- of verbouw of een voorziening voor schoonmaak, voor inventaris of voor automatisering. De laatste drie zijn echter veel minder omvangrijk dan de voorziening voor onderhoud.

Naast de voorzieningen en een algemene reserve werken de scholen met bestemmings-reserves voor specifieke doeleinden (nog niet concrete risico's). Voor materieel is dat op de bezochte scholen bijvoorbeeld voor nieuwbouw, voor afschrijvingen, voor ICT, voor leermiddelen, e.d. Scholen met overschotten op de exploitatie verdelen het resultaat over de algemene reserve en de verschillende (personele én materiële) bestemmingsreserves. Op scholen met tekorten op de exploitatie gaat het tekort ten koste van de algemene reserve.

2.5 Oplossingen voor tekorten

Welke oplossingen worden er gezocht voor de materiële tekorten? Dat gebeurt in de eerste plaats door nieuwbouw en renovatie. Drie scholen zijn bezig met het afstoten van oude gebouwen of delen van de gebouwen. Daarvoor in de plaats komt nieuwbouw en worden delen van de overblijvende gebouwen gerenoveerd. De financiering van deze nieuwbouw wordt voor het grootste gedeelte gevonden bij de gemeente, terwijl er ook eigen gelden en aanvullende vergoedingen voor achterstallig onderhoud worden ingezet. Door deze ingrepen hopen de scholen de grote lasten voor onderhoud terug te dringen, de energielasten te beperken, de verhouding tussen oppervlakte en leerlingenaantal te optimaliseren en goede voorwaarden voor de onderwijsvernieuwingen te scheppen.

Op een andere school gaat men nu met behulp van de gemeente de energielasten terugdringen. De isolatie van het grotendeels glazen gebouw wordt verbeterd en er komt een nieuw verwarmings- en electriciteitssysteem.

Als er andere tekorten zijn of als scholen geen renovatie of nieuwbouw hebben gepland betekent het zoeken naar een oplossing vooral dat er bezuinigd wordt. Er wordt dan toch onderhoud uitgesteld, er wordt minder aangeschaft of vervangen dan men nodig acht of gepland heeft (de periodeafschrijvingen worden opgerekt). Soms wordt er bezuinigd op schoonmaak of onderhoud door eigen personeel in te schakelen voor aanvullende of voor de hoogst noodzakelijke werkzaamheden.

In verband met de oplossingen die er gezocht worden voor tekorten, merken we tot slot nog op dat de tekorten op de materiële exploitatie ook gedekt worden door waar mogelijk een

beroep te doen op andere inkomsten. Op enkele scholen zorgen die inkomsten er namelijk voor dat er een positief saldo is op de materiële exploitatie en op andere scholen zorgen ze ervoor dat de tekorten niet hoger oplopen. In het volgende hoofdstuk wordt besproken welke andere gelden voor materieel worden ingezet op welke scholen en voor welke posten dat dan gebeurt.

2.6 Afsluitend

Ter afsluiting van dit hoofdstuk kunnen we stellen dat het door de casestudies wel mogelijk is om een beeld te krijgen van de aard van de tekorten die zich op de materiële exploitatie voordoen. Het is echter ingewikkelder om de precieze omvang van de tekorten vast te stellen. De omvang van de tekorten op de BSM-vergoeding en de componenten waaruit die zijn opgebouwd kan maar door enkele respondenten precies worden aangegeven. Sommige respondenten beschikken niet over de juiste informatie en anderen werken veel globaler in de jaarrekeningen. Zij behandelen de vergoeding veeleer als een lumpsumbedrag waaruit de noodzakelijk door de school te maken kosten betaald moeten worden. Daarnaast is er ook een verschil tussen een eventueel tekort op de exploitatie en een gevoelde discrepantie tussen de vergoeding en de noodzakelijk geachte uitgaven om het onderwijs en de school op het 'gewenste' peil te brengen of te kunnen houden. Deze overwegingen moeten worden meegenomen bij een beslissing om eventueel via een enquête verdere informatie over tekorten of overschotten te verzamelen.

3 INZET VAN ANDERE DAN BSM-GELDEN VOOR BSM-CATEGORIEËN

De bezochte scholen is in het tweede deel van het gesprek gevraagd of er in 1998 en 1999 andere gelden dan de BSM-vergoeding zijn ingezet voor de BSM-categorieën:

- schoonmaak;
- instandhouding gebouwen;
- overige materiële lasten.

Langs deze weg moest inzicht worden verkregen in de vraag of er gelden uit de reguliere en aanvullende vergoeding voor personeel, uit de aanvullende materiële vergoedingen en uit de niet-rijksbijdragen door de scholen zijn ingezet, voor welke BSM-posten dat dan is gebeurd en welk deel van de betreffende vergoeding is ingezet. In deze paragraaf zal op de bevindingen van dit onderdeel van de gesprekken nader worden ingegaan. Voor we ingaan op de verschillende inkomsten en de posten waarvoor de betreffende gelden door de scholen worden ingezet, moeten eerst enkele verschillen tussen de scholen worden belicht.

3.1 Gehalte van de informatie

Drie van de bezochte scholen vallen onder een groot bestuur en de respondenten op die scholen twijfelden of zij de gevraagde informatie konden leveren. Deze drie scholen hebben elk een bestuursbureau, dat de financiële jaarstukken voor de scholen produceert. De scholen leveren de financiële basisgegevens aan het bestuursbureau, stellen hun eigen begrotingen op binnen de kaders die door het bestuur worden aangegeven en controleren de financiële stukken van het bestuur. De respondenten hebben daarmee wel inzicht in de opbouw van de jaarrekening en de verschillende inkomsten en kostenposten, maar kunnen niet altijd gedetailleerd aangeven wat precies de herkomst van bepaalde gelden is en waar zij aan zijn besteed. Daar komt bij dat op twee van deze scholen gewerkt wordt met rekeningen op schooljaarbasis. Ze stellen de resultaatrekeningen niet op kalenderjaar vast. Dat gebeurt door het bestuursbureau dat de wettelijk verplichte financiële verantwoording voor zijn rekening neemt.

Dan zijn er ook verschillen in de manier waarop de scholen hun financiële huishouding hanteren. Een deel van de scholen behandelt de binnenkomende rijksvergoedingen als lumpsumbedragen. Zij maken wel onderscheid naar het bedrag voor personeel en het bedrag voor materieel en naar geoormerkte aanvullende rijksbijdragen. Ze maken echter geen onderscheid meer naar de precieze opbouw van het BSM-bedrag in een bedrag voor schoonmaak,

instandhouding gebouw en overige materiële lasten en hebben die gegevens ook niet paraat als ernaar gevraagd wordt. Op slechts twee van de onderzochte scholen wordt het BSM-bedrag in de begroting of jaarrekening uitgesplitst naar deze categorieën zodat een vergelijking met de specifieke uitgaven voor die categorieën mogelijk is. Op de andere scholen wordt eerder het uitgangspunt gehanteerd dat de school een aantal uitgaven doet voor de materiële exploitatie en dat een bepaald lumpsumbedrag wordt ontvangen voor die uitgaven en dat een deel van de uitgaven wordt gedekt uit aanvullende vergoedingen of uit overige inkomsten. Op deze scholen wordt een vergelijking tussen inkomsten en uitgaven voor materiële exploitatie dus niet zo expliciet gemaakt.

Ten slotte zijn er verschillen tussen de uitwerking van de jaarrekeningen. Enkele van de bezochte scholen hanteren zeer uitgewerkte jaarrekeningen, waarin alle inkomsten en kostenposten zorgvuldig worden toegelicht en uitgewerkt (eventueel zelfs op locatieniveau en naar gelieerde stichtingen). Andere scholen stellen jaarrekeningen op met meer beperkte toelichtingen waarin samengestelde posten minder precies worden uitgewerkt. Deze globalere aanpak maakt het eveneens moeilijker om een snel antwoord te krijgen op de vraag welk deel van niet uit het BSM afkomstige gelden ingezet worden voor de materiële exploitatie.

Vanwege de genoemde verschillen in het niveau waarop informatie van de bezochte scholen voorhanden is, is het tijdens de gesprekken noodzakelijk gebleken om samen met de geïnterviewden zeer secuur de inzet van niet uit het BSM afkomstige gelden en de wijze waarop zij een rol spelen bij de materiële exploitatie na te gaan. In het onderstaande wordt verder ingegaan op de verschillende inkomstenbronnen en achtereenvolgens worden de reguliere vergoedingen voor personeel, de aanvullende vergoedingen voor personeel, de aanvullende vergoedingen voor materieel en de overige inkomsten van de scholen behandeld.

3.2 De reguliere personele vergoedingen

Sinds de invoering van de lumpsumbekostiging is het mogelijk om delen van de reguliere personele vergoeding in te zetten voor de materiële exploitatie. Volgens de respondenten van het merendeel van de bezochte scholen gebeurt dat bij hen niet. Enkele scholen hebben een strikt beleid om de budgetten gescheiden te houden en hebben daarover ook afspraken gemaakt met het personeel. Voor andere scholen is het personele budget net toereikend of te klein voor de kosten voor personeel en in het laatste geval wordt er dan zelfs geschoven van materieel naar personeel.

Op drie van de bezochte scholen worden wél delen van de reguliere personele vergoeding naar materieel geschoven. Op één school wordt jaarlijks ongeveer 1 procent van de personele vergoedingen opzijgezet voor materieel. Daarvan ging een kwart naar onderhoud en driekwart naar overige materiële lasten. Op een tweede worden op voorschrift van het bestuur de kosten voor schoonmaakpersoneel uit de personele vergoeding betaald. Op de derde school is er een overschot voor personeel dat opgaat in de algehele exploitatie. De betreffende respondent kon dit overschot niet toerekenen aan een van de BSM-categorieën.

Op het eerste gezicht is dit een duidelijk beeld en kunnen de geïnterviewden in ieder geval aangeven of er al dan niet geschoven wordt met de reguliere personele vergoedingen. Er zijn echter enkele factoren die dat beeld kunnen vertroebelen. Ten eerste kan personeel inzet gebruikt worden voor de geformuleerde BSM-categorieën. Kosten voor schoonmaakpersoneel zijn over het algemeen duidelijk: op één school uitgezonderd worden die bekostigd uit de vergoeding voor materieel. Enkele respondenten merken echter op dat er een of meer personeelsleden met een gesubsidieerde baan (ID, WSW) in dienst zijn die ook schoonmaak en klein onderhoud in het takenpakket hebben. Eén school heeft daarvoor specifiek een technisch onderhoudsmedewerker in dienst. Dit soort personeelsleden wordt geboekt en betaald uit de personeelsvergoedingen. Om dit soort inzet van personeel in beeld te krijgen zouden de kosten voor dergelijke personeelsleden moeten worden uitgesplitst naar de precieze taken die zij uitvoeren. Vooralsnog komen de kosten voor dit soort personeel ten laste van de post personeel.

Ten tweede kan er onduidelijkheid bestaan over de vraag waar bepaalde kostenposten precies thuishoren. Enkele respondenten vragen zich bijvoorbeeld af of bepaalde kosten die worden geboekt onder personeel niet eigenlijk net zo goed materiële kosten zijn. Het beeld is ook niet altijd consequent. Zo worden de kosten voor een administratiekantoor in een aantal gevallen als personeelslasten geboekt, omdat het voornamelijk salarisadministratie betreft. In een ander geval worden bijvoorbeeld de kosten voor salarisadministratie van CASO geboekt als kosten van ABB. In weer een ander geval is dit een post waarvoor het bestuur een bepaalde aftrek van de vergoeding hanteert voor het instandhouden van een bestuursbureau. Dezelfde onduidelijkheden kunnen optreden bij posten als bedrijfshulpverlening, uitgaven voor werving en selectie, het inhuren van advies.

De hiervoor genoemde onduidelijkheden kunnen belemmerend werken als er via een telefonische enquête gegevens worden verzameld. De te gebruiken methode voor verder onderzoek is mede afhankelijk van de mate van precisie die gehanteerd moet worden bij het beantwoorden van de vraag in welke mate scholen delen van de personele vergoeding inzetten voor materieel.

3.3 De aanvullende personele vergoedingen

Bij de aanvullende vergoedingen voor personeel¹ moet eerst worden opgemerkt dat enkele respondenten daar een minder goed beeld van hebben dan andere. Respondenten van enkele scholen die onder een groter bestuur vielen hebben iets minder inzicht in de opbouw van de geormerkte rijksbijdragen dan anderen. Het bestuur werkt in hun geval met één samengestelde post aanvullende rijksbijdragen en de aangesloten scholen werken binnen de budgetkaders die het bestuur op bepaalde terreinen stelt. Zij kunnen alleen na een eigen omrekening achterhalen welk deel van het bedrag bedoeld is voor een bepaalde personele of materiële bestemming.

Dan zijn er de scholen die wel meer overzicht hebben over de opbouw van de personele aanvullende vergoedingen. Zij onderscheiden in hun jaarrekeningen in ieder geval de verschillende aanvullende vergoedingen die ze voor personeel ontvangen, zij maken echter geen onderverdeling naar personeel en materieel in de vergoedingen voor onderwijsvernieuwingen die integraal worden toegekend.

Ten slotte is er de enkele school die een heel duidelijk onderscheid tussen de verschillende posten maken en daarbij ook de integrale vergoedingen voor onderwijsvernieuwingen al vooraf scheiden naar een personeel en een materieel deel.

Over het algemeen wordt echter bevestigd dat de aanvullende vergoedingen voor personeel (nascholing, CUMI, concentratiefaciliteiten, e.d.) naar extra formatie gaan of naar de bestemming waarvoor ze bedoeld zijn. Degenen die het niet helemaal duidelijk kunnen aangeven zeggen 'dat men zich wat dat betreft aan de regels houdt'. Onduidelijker wordt het bij de vergoedingen die als aanvullende personele vergoeding worden toegekend (regeling 2), maar die integraal voor materieel of voor personeel kunnen worden ingezet: de vernieuwingsgelden tweede fase en VMBO². Enkele scholen behandelen het bedrag min of meer als lumpsumbedrag dat niet meer valt terug te rekenen naar de verschillende posten. Andere scholen zeggen deze vergoedingen in hun geheel voor personeel te gebruiken. Er blijven drie scholen over die kunnen schatten welk deel van deze vernieuwingsgelden voor personeel wordt ingezet en welk deel voor materieel.

¹ Zoals vergoedingen voor nascholing; voor samenwerkingsverbanden; voor nevenvestigingen; voor CUMI; voor omscholing en vernieuwingsmiddelen.

² Er is ook nog een aanvullende vergoeding faciliteiten VMBO, maar dat is een aanvullende materiële vergoeding.

Als de gelden worden ingezet voor materieel dan is niet meer duidelijk aan te geven voor welke BSM-categorieën dat dan is. Het geld gaat in ieder geval niet naar schoonmaak, maar deels naar vernieuwing van het gebouw en deels naar inventaris, leermiddelen, e.d.)³.

Verder onderzoek zou zich vooral moeten richten op de inzet van deze integrale vernieuwingsgelden voor personeel of materieel. Daarbij moet wel worden bedacht, dat de informatie van een deel van de scholen niet goed via de scholen zelf te achterhalen is, maar dat daar iemand van een bestuursbureau of van een administratiebureau voor benaderd moet worden. Daarnaast benadrukt een deel van de respondenten dat de school niet op deze manier werkt, maar de vernieuwingsgelden als lumpsumbedrag hanteert en inpast in de plannen die de school al heeft. De gelden komen dan als het ware op de algehele exploitatie en zijn niet meer terug te herleiden naar een bepaalde kostenpost voor materieel of personeel.

3.4 Aanvullende materiële vergoedingen

Ook voor de aanvullende vergoedingen voor materieel geldt dat er scholen zijn die geen duidelijk inzicht kunnen geven in de manier waarop de gelden zijn ingezet. Voor enkele scholen geldt opnieuw dat zij zelf niet direct over deze informatie beschikken, omdat die bij het bestuur nagevraagd zou moeten worden. Voor andere scholen geldt, dat zij ook bij deze vergoedingen een met het lumpsumsysteem samenhangende benadering hanteren. De school heeft een aantal plannen op het vlak van materiële exploitatie en daar hoort een financiering bij. Als er dan aanvullende vergoedingen voor materieel zijn, dan worden die aangesproken. In zekere zin komen de gelden daarmee op de algemene exploitatie en kan niet duidelijk worden terugberekend wat er nu precies mee is gefinancierd en of dat BSM-categorie I, II of III is. Deze scholen merken op dat het waarschijnlijk wel terug te rekenen is naar de bestemming waarvoor het bedoeld is.

De overige scholen kunnen voor de grotere bedragen wel aangeven waarvoor ze zijn ingezet, zodat we voor deze scholen wel kunnen vaststellen, wat voor bestemming de gelden hebben gekregen. Uit de analyse van de gesprekken komt het volgende beeld naar voren.

De impuls achterstallig onderhoud gaat naar onderhoud of wordt in een paar gevallen gebruikt als bijdrage in een renovatie of nieuwbouw. In die laatste gevallen gaat het om vervanging van afgestoten oude gebouwen met veel achterstallig onderhoud. In zekere zin gaan de impulsbedragen voor deze scholen dus naar de instandhouding van het gebouw (categorie II).

³ Toen de pilot-interviews zijn uitgevoerd is in dezelfde periode door Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt in opdracht van het Ministerie van OCenw een enquête onder scholen gehouden naar de inzet van vernieuwingsgelden in het VO. Op het moment van deze rapportage was het definitieve eindrapport van dat onderzoek nog niet beschikbaar.

De aanvullende materiële gelden voor de vernieuwing VMBO gaan voor de scholen die ze krijgen toegekend vooral naar inrichting, inventaris, apparatuur, docentmateriaal (BSM-categorie III).

ICT-gelden gaan op vrijwel alle scholen naar de post waarvoor ze bedoeld zijn en worden gebruikt voor de aanschaf van computers, van software, het aanleggen van een netwerk, etc. Kosten voor ICT-scholing en systeembeheer worden in de regel, een enkele school daargelaten, niet uit deze aanvullende vergoeding betaald, maar komen ten laste van de personele vergoedingen. Overigens wordt niet al het geld direct ingezet: sommige scholen zetten delen opzij om op een later tijdstip een grote investering in één keer te kunnen doen. Samenvattend kunnen we zeggen dat de ICT-gelden vooral worden gebruikt voor BSM-categorie III.

Aanvullende gelden voor studie- en beroepskeuze worden vooral ingezet voor het laten uitvoeren van leerlingtesten door adviseurs op dit terrein en voor de aanschaf van informatie-materiaal. Deze gelden gaan dus in de regel naar de bestemming waarvoor ze bedoeld zijn (BSM-categorie III).

Over de aanvullende vergoedingen voor materieel kunnen we concluderen dat vier van de tien bezochte scholen niet goed kunnen aangeven waar het geld precies aan is besteed, of omdat de geïnterviewde respondenten zelf niet voldoende inzicht hebben in deze gelden (en de informatie eerder bij het bestuur zou liggen) of omdat de scholen deze bedragen toevoegen aan de algehele exploitatie en niet echt kunnen herleiden welk bedrag van welke herkomst naar een bepaalde kostenpost is gegaan. Een omrekening van bestemmingsbedragen, toevoegingen en onttrekkingen aan voorzieningen en uitgaven voor posten als onderhoud, ICT, studie- en beroepskeuze zou dat wel mogelijk maken. Het is de vraag of deze respondenten als zij voor een enquête worden benaderd snel een schatting van de bestedingen aan de verschillende BSM-categorieën kunnen of willen maken.

Op de overige scholen is wel te achterhalen waar de gelden aan zijn besteed. Daarvoor is het echter noodzakelijk gebleken om niet in zijn algemeenheid te vragen naar de inzet van aanvullende materiële vergoedingen voor BSM-categorieën. Tijdens de gesprekken bleek dat, om te achterhalen waar het geld aan werd besteed, met de respondenten elk van de betreffende posten moest worden nagelopen. In een aanvullende enquête zouden die posten op dezelfde manier nauwgezet geanalyseerd moeten worden. Een nadeel daarbij zou kunnen zijn dat er dan geen inzicht meer is in de specificaties die nu uit de jaarrekeningen kunnen worden gehaald.

3.5 Overige inkomsten

In het onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van de *Monitor invoering lumpsum-bekostiging in het voortgezet onderwijs* kwam naar voren dat scholen ook niet-rijksbijdragen inzetten voor materieel. Ouderbijdragen, inkomsten uit verhuur, rente-inkomsten en inkomsten uit steunfondsen werden daarbij relatief vaak genoemd⁴. Uit de pilot-interviews blijkt dat het voor deze niet-rijksbijdragen moeilijk is vast te stellen welk deel ervan naar de verschillende onderdelen van de materiële exploitatie gaat. Scholen kunnen heel verschillende inkomsten hebben en voor een deel ervan geldt dat er ook kosten tegenover staan, waardoor onduidelijk kan zijn welk deel nu wel of niet naar een bepaalde BSM-categorie gaat. Daarnaast wordt door de meeste respondenten opgemerkt dat een batig saldo van de overige inkomsten vrijwel altijd wordt opgenomen in de totale exploitatie en niet valt te achterhalen of het ten goede komt aan schoonmaak, instandhouding gebouw, of overige materiële lasten. Bij de bespreking van deze posten is opnieuw aan de hand van de jaarrekeningen elke post afzonderlijk bekeken om een zo goed mogelijk inzicht te krijgen in de rol die een bepaalde inkomstenbron speelt. We zullen de belangrijkste inkomstenbronnen hieronder bespreken.

Een belangrijke extra inkomstenbron voor alle bezochte scholen zijn de deelnemersbijdragen. Die omvatten veelal de ouderbijdragen, het boekenfonds en de opbrengsten van verstrekkingen van materiaal, huur van kluisjes, vergoedingen voor reproductiematerialen, kantineverkoop, e.d. Op sommige scholen staan deze inkomsten rechtstreeks op de jaarrekening. Op enkele andere zijn ze ondergebracht in een aparte stichting en worden ze opgenomen in een geconsolideerde jaarrekening.

Voor de meeste scholen geldt dat opbrengsten van een boekenfonds, van verstrekkingen aan leerlingen, kluisjeshuur en kantineverkoop niet erg hoog zijn. Deze voorzieningen zijn meestal bedoeld om de kosten voor ouders leerlingen beperkt te houden en de opbrengsten zijn dan ook min of meer dekkend voor de lasten. Wordt er op deze inkomsten iets overgehouden, dan gaat dat op in de algehele exploitatie, zonder dat duidelijk kan worden aangegeven naar welke post precies.

Bij de ouderbijdragen is de situatie anders. Over het algemeen kan gezegd worden dat het grootste deel van de ouderbijdragen gaat naar leerlingactiviteiten, excursies, festiviteiten, sportdagen, e.d. Maar op vrijwel alle scholen wordt een deel van deze inkomsten ook gebruikt voor de materiële exploitatie en dan met name voor de aanschaf van leermiddelen, materialen voor creatieve of technische vakken of voor automatisering. Op zes van de bezochte scholen valt te achterhalen dat ongeveer 15 tot 20 procent van de ouderbijdragen naar deze kosten gaat. Op de andere scholen kan minder goed worden aangegeven welk deel van

⁴ Bergen, C.T.A. van en S.W. van der Ploeg, *Monitor invoering lumpsum-bekostiging voortgezet onderwijs*. Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt, Amsterdam 2000. Zie pagina 41 e.v.

de ouderbijdragen naar de materiële exploitatie gaat, maar daar worden eveneens delen gebruikt voor de dekking van een tekort op de materiële exploitatie of voor de aanschaf van leermiddelen.

Een tweede inkomstenbron zijn de gelden uit de verhuur van lokalen, vergaderruimtes, gymzalen en sportvelden. Op het merendeel van de scholen zijn de huurinkomsten niet heel groot. De respondenten merken ook hier op dat er aan verhuur ook kosten verbonden zijn. De ruimtes worden veelal 's avonds verhuurd, wat extra kosten voor energie oplevert. Daarnaast moet er soms ook iemand zijn voor beheer en zijn er kosten voor schoonmaak, onderhoud en inventaris. Over het geheel genomen zijn de verhuurinkomsten volgens de respondenten dekkend voor de kosten. De respondenten zeggen niet direct terug te kunnen rekenen wat precies de kosten van verhuur zijn en wat de opbrengsten zijn. Mocht er wel een positief resultaat zijn, dan komt dat op de algehele exploitatie. Twee scholen hebben hogere inkomsten uit verhuur, maar zeggen eveneens moeilijk te kunnen terugrekenen wat de kosten daarvan zijn. Op de ene school gaat het positieve resultaat naar de aanschaf van inventaris en op de andere school gaat een klein deel naar schoonmaak en het grootste deel naar personeel, maar welke percentages het hier betrof konden de respondenten niet aangeven.

Dan zijn er de rentebaten. Daar zijn de respondenten kort over: als het resultaat over de rente positief is dan verdwijnt dit in de totale exploitatie. Er is niet terug te rekenen aan welk onderdeel van de materiële exploitatie deze gelden ten goede komen.

Enkele scholen hebben inkomsten uit contractactiviteiten. Die inkomsten komen op de betreffende scholen echter in hun geheel ten goede aan personeel en worden niet gebruikt voor materieel.

Gevallen van sponsoring zijn wij op de bezochte scholen niet veel tegengekomen. Eén VBO-school heeft de afgelopen jaren echter een aanzienlijke subsidie ontvangen van een groep metaalbedrijven en van de brancheorganisatie voor de metaal (CESMETEL). Dat heeft de school onder andere in staat gesteld een lokaal geheel opnieuw in te richten voor metaaltechniek. Volgens de twee geïnterviewde respondenten op deze school zijn de ontvangen bedragen gelijkelijk verdeeld over materieel en personeel. Op de school wordt ook opgemerkt dat de huidige directeur zeer actief is om dergelijk subsidies ook voor andere vakgebieden binnen te halen. De subsidies kwamen overigens alleen terzijde ter sprake, omdat de gelden niet waren terug te zien in de begrotingen (op schooljaarbasis) die de school had toegestuurd.

Ook op enkele andere scholen was nog sprake van sponsoring. Het betrof hier dan in de regel computerapparatuur of geld voor computerapparatuur. De scholen zien deze extra gelden als een middel om het onderwijs kwalitatief beter te maken. Een enkeling merkt daarbij op dat

de apparatuur op een gegeven moment zal moeten worden vervangen en dan ten laste van de materiële exploitatie zal komen⁵.

3.6 Afsluitend

Afsluitend kunnen we stellen dat scholen voor hun materiële exploitatie nog vooral afhankelijk zijn van de BSM-vergoeding aangevuld met aanvullende vergoedingen voor materieel. Op sommige scholen worden daarbij tevens personele gelden ingezet. Er worden nog niet veel extra bronnen aangeboord door de scholen. Van de overige inkomsten kan worden gezegd dat de opbrengsten in veel gevallen dekkend zijn voor de kosten. Als er na aftrek van die kosten een positief resultaat is dan wordt dat in de meeste gevallen opgenomen in de totale exploitatie. Alleen van de ouderbijdragen (en van de sponsorgelden die bepaalde scholen hebben ontvangen) kan een schatting worden gemaakt van het deel dat naar een van de BSM-categorieën is gegaan. In de gesprekken is gebleken dat het voor deze overige bronnen ingewikkeld is om voor de verschillende inkomsten de kosten en opbrengsten goed in kaart te brengen. In de gesprekken is post voor post besproken en ook daarbij blijken de respondenten niet direct duidelijkheid te kunnen verschaffen over de inzet van de gelden. Een eventuele enquête naar deze gelden zal zeer secuur dienen te worden opgezet en zal waarschijnlijk beperkt dienen te blijven tot enkele grotere posten als bijvoorbeeld ouderbijdragen, verhuur en sponsoring. De vraag blijft dan echter of een dergelijke enquête zo kan worden opgezet, dat de antwoorden van de scholen eenduidig kunnen worden geïnterpreteerd.

⁵ Voor meer informatie over sponsoring en sponsorinkomsten verwijzen we naar: Beerends, H. M., S. Cremer, P.J. Krooneman, *Sponsoring in PO en VO*. Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt, Amsterdam 1999.

4 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In de voorgaande hoofdstukken zijn de resultaten beschreven van de pilot-interviews die zijn gehouden om te achterhalen of het mogelijk is om door middel van aanvullend onderzoek bij de analyses van de jaarrekeningen de benodigde informatie voor de monitoring BSM te verkrijgen. In dit slothoofdstuk vatten we de belangrijkste bevindingen nog eens samen en bekijken we wat de juiste methode is om die aanvullende informatie te verzamelen.

In de voorgaande hoofdstukken is een aantal factoren genoemd dat een onderzoek naar de inzet van gelden voor de materiële exploitatie kan bemoeilijken. Er is op de bezochte scholen een verschil in de mate van inzicht van de respondenten in de opbouw van de vergoedingen en van de uitgaven. In de eerste plaats kan dat samenhangen met het feit dat de gewenste informatie eerder op een bestuursbureau dan op de scholen zelf voorhanden is. Voor het onderzoek zijn alleen schoolbezoeken afgelegd en geen vertegenwoordigers van besturen benaderd. In de tweede plaats hangt het verschil samen met de vraag of scholen de BSM-vergoeding zien als een lumpsumbedrag of als een bedrag waarvoor de bestemmingen min of meer vastliggen. In het eerste geval hanteert men, overigens in de geest van het ingevoerde lumpsumstelsel, een globaler benadering in de financiële huishouding. In het tweede geval heeft men een beter inzicht in de precieze componenten waaruit tekorten of overschoten zijn opgebouwd.

De vraag welke ontwikkelingen zich voordoen op het terrein van de materiële exploitatie is sterk afhankelijk van de vraag in welke mate de vergoeding toereikend is. Een antwoord op die vraag is niet eenduidig te geven. De omvang van een tekort (of van een overschot) is niet alleen het verschil tussen de vergoeding en de uitgaven voor materieel in de jaarrekening, maar ook afhankelijk van het verschil tussen de vergoeding en datgene wat de school aan gelden nodig heeft om de materiële situatie op een kwalitatief aanvaardbaar niveau te brengen. Van de tien onderzochte scholen zeggen er acht dat de vergoeding voor materieel tekortschiet. In de helft van die gevallen is er al een tekort op de huidige exploitatie voor materieel. Voor de overige scholen is dat een tekort op wat een noodzakelijk niveau geacht wordt voor schoonmaak, onderhoud of materiaal en inventaris.

De belangrijkste oorzaken voor tekorten zijn relatief hoge lasten voor onderhoud, inventaris en apparatuur, energie, de gevolgen van wettelijke bepalingen (zoals ARBO-eisen) en de terugloop van het leerlingenaantal. Nieuwbouw en renovatie is voor enkele scholen een oplossing om tekorten voor onderhoud en energie terug te dringen. In de andere gevallen betekent het toch vooral dat er bezuinigd wordt. Onderhoud aan het gebouw en aanschaf van inventaris worden uitgesteld. In sommige gevallen doen eigen personeelsleden schoonmaak- of

onderhoudswerkzaamheden, waarvoor men eigenlijk een professioneel bedrijf zou willen inhuren.

De inzet van andere gelden dan de BSM-vergoeding voor de verschillende posten van de materiële exploitatie ten slotte is eveneens niet eenduidig vast te stellen, maar hangt ook af van de benadering die de scholen hanteren in hun financiële huishouding. Wordt er gewerkt met zeer uitgewerkte jaarrekeningen en is er een duidelijk overzicht over de herkomst en inzet van gelden of wordt er gewerkt met een (bij het lumpsumsysteem passende) globalere aanpak. Een extra moeilijkheid is het feit dat aan andere baten ook extra lasten zijn verbonden, die soms moeilijk zijn terug te zien in de jaarrekeningen.

De scholen kunnen in de meeste gevallen wel duidelijkheid verschaffen over de vraag of er geschoven is met de reguliere personele vergoedingen. Drie scholen schuiven met die vergoedingen om een deel van de materiële exploitatie te dekken. De andere scholen doen dat niet omdat zij de schotten tussen personeel en materieel niet willen weghalen of omdat zij op personeel tekort komen of net voldoende hebben.

De geoormerkte aanvullende bedragen voor personeel en voor materieel gaan in de regel naar de bestemmingen waarvoor ze zijn bedoeld. De integrale bedragen die zowel voor personeel als materieel kunnen worden gebruikt, zijn moeilijker te traceren. Op enkele scholen kan niet eenduidig worden aangegeven waarvoor ze zijn gebruikt: de gelden worden ingepast in bestaande plannen en gaan op in de totale exploitatie. Op enkele andere scholen zijn ze specifiek gebruikt om personele lasten te dekken en op drie scholen zijn ze deels naar personeel en deels naar materieel gegaan.

Als er andere inkomsten zijn dan de rijksbijdragen dan is de invloed daarvan op de materiële exploitatie moeilijk vast te stellen. De extra inkomsten (uit bijvoorbeeld leerlingverstrekkingen, kantineverkoop, verhuur, e.d.) gaan ook gepaard met extra kosten (die eveneens drukken op de materiële exploitatie). Voor een deel van de extra inkomsten geldt dat ze min of meer kostendekkend zijn. Als er wel positieve resultaten zijn dan gaan die op in de algehele exploitatie. Een uitzondering vormen de ouderbijdragen (op zes van de bezochte scholen gaat 15 tot 20 procent naar een BSM-post), rentebaten (positief saldo komt ten goede aan de algehele exploitatie) en sponsoring (vaak heel specifiek naar inrichting en apparatuur).

Vervolgonderzoek

Voor een vervolgonderzoek is het niet zinvol om te proberen om de gewenste aanvullende gegevens voor een BSM-evaluatie via een telefonische of schriftelijke enquête boven tafel te krijgen. De pilot heeft laten zien dat het, zelfs voor het verkrijgen van globale resultaten, nodig is om met de vertegenwoordigers van de scholen de materiële situatie, de rol van de BSM-vergoeding en de totale verhouding tussen de materiële baten en lasten te analyseren.

Het houden van een groot aantal aanvullende casestudies lijkt dan ook de beste methode om inzicht te krijgen in de manier hoe scholen de vergoeding voor BSM inzetten, welke knelpunten zich daarbij voordoen en wat de invloed is van andere geldstromen. Aangezien nu is gebleken dat de gewenste gegevens ook niet allemaal op schoolniveau te achterhalen zijn zou bij nieuwe casestudies degene moeten worden benaderd die het beste inzicht heeft in de gewenste gegevens (de directeur Financiële Zaken, de administrateur, iemand van het bestuursbureau). Bij de schoolbezoeken zou verder op eenzelfde manier te werk moeten worden gegaan als bij de pilot-interviews.

Afsluitend moeten er bij een dergelijk vervolgonderzoek wel twee kanttekeningen worden gemaakt. In de eerste plaats willen we opmerken dat het houden van casestudies een arbeidsintensieve en kostbare aangelegenheid is. Een tweede opmerking betreft de medewerking van de scholen. De bereidheid van scholen om deel te nemen hangt vaak af van de gevraagde inspanning en die is in het geval van casestudies relatief groot. Daarnaast is tijdens de pilot-interviews gebleken dat de deelnamebereidheid ook afhankelijk is van de vraag of de respondenten zich kunnen vinden in de doelstellingen van het onderzoek.

