

De kostenontwikkeling van het voortgezet onderwijs ontleed

In de periode na 2008 is in het voortgezet onderwijs een financieel tekort ontstaan doordat de gerealiseerde uurlonen sneller stegen dan de genormeerde uurloonkosten. Deze uitgaven zijn in de jaren na 2010 weer in balans gebracht door met name op de personeelsinzet te besparen.

LEX HERWEIJER

Wetenschappelijk medewerker Sociaal en Cultureel Planbureau

EVELIEN EGGINK

Senior wetenschappelijk medewerker Sociaal en Cultureel Planbureau

EVERT POMMER

Senior wetenschappelijk medewerker Sociaal en Cultureel Planbureau

Er is de afgelopen jaren veel belangstelling geweest voor de financiële situatie van scholen in het voortgezet onderwijs. Aanvankelijk trokken vooral berichten over 'rijke' schoolbesturen en hoge financiële reserves de aandacht (Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen, 2009; Inspectie van het Onderwijs, 2012), maar later richtte de berichtgeving zich vooral op tekorten en financiële krapte in de sector. Op verzoek van de Algemene Rekenkamer heeft het SCP met een analyse van de uitgavenontwikkeling in het voortgezet onderwijs de oorzaken van de snelle omslag van overschotten naar tekorten in beeld gebracht (Herweijer *et al.*, 2014). In eerdere analyses waren deze nog niet zichtbaar (Kuhry en Herweijer, 2012). Ook de wijze waarop de tekorten weer zijn weggewerkt is onderzocht. Omdat er grote verschillen in financiële prestaties tussen schoolbesturen bestaan, is daarbij ook gekeken naar de rol van bestuurskenmerken, zoals de omvang en het onderwijsaanbod.

STIJGING VAN ZOWEL INKOMSTEN ALS UITGAVEN

De uitgaven van het voortgezet onderwijs zijn sinds het eind van de jaren negentig sterk gegroeid. Gecorrigeerd voor inflatie namen de uitgaven tussen 1998 en 2012 toe met gemiddeld drie procent per jaar, in totaal een toename van vijftig procent. Hier stond een vergelijkbare groei van de inkomsten tegenover. Het leeuwendeel van de inkomsten is afkomstig van de rijksoverheid (meer dan negentig procent). Sinds het eind

van de jaren negentig stelde de rijksoverheid extra middelen beschikbaar voor uiteenlopende beleidsintensivering, zoals een betere beloning voor leraren, een betere toerusting van scholen en het bevorderen van de onderwijskwaliteit (Financiën, 2010). Hoewel schoolbesturen dus steeds meer te besteden hadden, belandde de sector in 2010 in de rode cijfers.

Om de achtergrond van het ontstaan van deze tekorten inzichtelijk te maken, zetten we voor een reeks van jaren de uitgaven af tegen het aantal leerlingen, de inzet van personeel, de beloning van het personeel en de inzet van materiaal. Een decompositie laat zien welk aandeel elk van deze factoren heeft in de stijging van de uitgaven. De analyse is gebaseerd op gegevens over leerlingen, personeel en uitgaven van het CBS.

DECOMPOSITIE VAN UITGAVEN

Figuur 1 toont de ontwikkeling van de reële uitgaven van het voortgezet onderwijs en de decompositie daarvan ten opzichte van het startjaar 1998. De reële uitgaven zijn tussen 1998 en 2012 met bijna vijftig procent gestegen. Het aantal leerlingen kende met een groei van acht procent een veel gematigdere ontwikkeling. Om recht te doen aan de inspanningen van de sector, tellen we de leerlingen met een indicatie voor extra zorg zoals leerwegondersteuning of een rugzakje zwaarder mee dan anderen. Ook corrigeren we voor de mate waarin het de sector lukt om leerlingen zonder vertraging naar een diploma te begeleiden, door leerlingen die blijven zitten of uitvallen minder zwaar mee te wegen (Herweijer *et al.*, 2014). De gewogen onderwijsdeelname nam sterker toe (+14 procent) dan het aantal leerlingen (+8 procent), door een toename van het aantal zorgleerlingen en een verbetering van de doorstroom.

De stijging van de reële uitgaven tussen 1998 en 2012 met bijna vijftig procent kan dus niet alleen verklaard worden door een gestegen deelname (+14 procent), maar vooral door gestegen uitgaven per deelnemer (+30 procent).

De hogere uitgaven per deelnemer hangen samen met veranderingen in de arbeidsproductiviteit, ofwel de verhouding tussen het aantal leerlingen en de inzet van personeel.

Ook veranderingen in het uurloon en in de inzet van materiële middelen spelen een rol. De ontwikkeling van het uurloon heeft in de eerste jaren een geringe opwaartse invloed op de reële uitgaven, vanaf 2009 is deze invloed echter veel groter. De uitgaven voor materiaal namen tussen 2008 en 2009 sterk toe omdat scholen toen financieel verantwoordelijk werden voor de aanschaf van schoolboeken voor hun leerlingen. Verder zien we dat de arbeidsproductiviteit vanaf 2010 aanzienlijk is toegenomen, waardoor de totale uitgaven van 2010 op 2011 zijn afgenomen.

VERSCHILLEN PER PERIODE

In figuur 1 is al zichtbaar dat de ontwikkelingen in het tijdvak 1998–2012 niet gelijkmatig zijn verlopen. Daarom is de groei van de reële uitgaven aan het voortgezet onderwijs in tabel 1 weergegeven voor verschillende periodes. De ontwikkeling van het uurloon is daarbij verder uitgesplitst in een effect van de ontwikkeling van de contractlonen en een effect van de verschuivingen in de samenstelling van het personeel. Een verschuiving van goedkoop naar duur personeel, bijvoorbeeld doordat meer leraren in een hogere schaal worden geplaatst, heeft hogere uurlonen tot gevolg.

Tussen 1998 en 2003 namen de reële uitgaven jaarlijks met 4,2 procent toe, deels door een toegenomen onderwijsdeelnemers. Belangrijker was echter de toename van de reële uitgaven per leerling, met name veroorzaakt door een hogere inzet van personeel per onderwijsdeelnemer. Verschuivingen tussen goedkoop en duur personeel hadden een dempende invloed op de uitgaven. Het aandeel (goedkoper) onderwijsondersteunend personeel is in deze periode namelijk gestegen (Stamos, 2014).

Tussen 2003 en 2007 namen de uitgaven minder sterk toe, slechts met 2,1 procent per jaar. De stijging van de uitgaven in deze periode kan bovendien grotendeels verklaard worden door een toegenomen onderwijsdeelnemers (1,4 procent per jaar).

Van 2007 tot 2010 namen de reële uitgaven weer sterk toe (jaarlijks met 4,1 procent) door stijgende reële uitgaven per leerling. Er werd meer uitgegeven aan materiaal, de reële contractlonen namen toe, er werd meer personeel ingezet en er was een verschuiving van goedkoop naar duur personeel. Deze verschuiving hangt samen met het beleid gericht op betere beloning van leerkrachten en meer doorstroom naar hogere salarisschalen, conform het Actieplan Leerkracht van Nederland (OCW, 2007; Tweede Kamer, 2013).

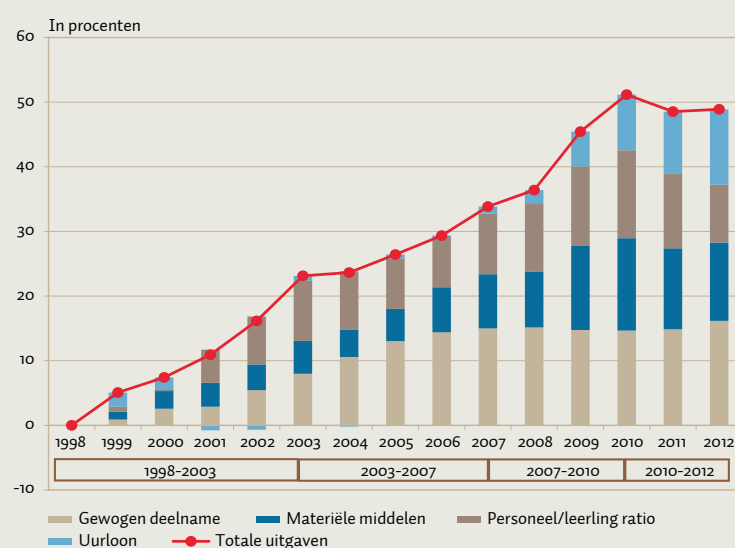
De periode 2010–2012 geeft een heel ander beeld. Ondanks een toenemende onderwijsdeelnemers, daalden de reële uitgaven. Omdat er in 2010 tekorten waren ontstaan, moest de sector de uitgaven namelijk terugdringen en per leerling minder uitgeven. Dit is bereikt door een verminderde inzet van personeel per onderwijsdeelnemer, een daling van de reële contractlonen als gevolg van de nullijn van het kabinet, en een daling van de uitgaven voor materiaal. Dit alles compenseert de blijvende opwaartse effecten van verschuivingen van goedkoop naar duur personeel, en de effecten van de vergrijzing van het personeel. Dit laatste kan een opwaarts effect hebben op de uitgaven aangezien ouder personeel veelal een hoger salaris heeft, en gebruik kan maken van de zogenoemde BAPO-regeling, waarbij ouderen minder kunnen werken maar grotendeels wel doorbetaald worden.

PERSENEELSUITGAVEN

De sterk stijgende uurlonen in de jaren na 2008 – de periode waarin financiële problemen ontstonden – vragen om nadere aandacht. Hierbij is de ontwikkeling van de uurlonen in relatie tot de gemiddelde personeelslasten (GPL) van belang. De gemiddelde personeelslast is een normbedrag voor het salaris dat jaarlijks door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt vastgesteld.

Decompositie van de ontwikkeling van de reële uitgaven in het voortgezet onderwijs, 1998–2012¹

FIGUUR 1



¹ Het gaat hier om de bijdrage van elke component aan de uitgavenontwikkeling. Een toenemend aantal leerlingen per fte, ofwel een toenemende arbeidsproductiviteit, leidt dan tot een daling van de uitgaven.

Bron: Herweijer et al., 2014

Decompositie gemiddelde jaarlijkse groei van de reële uitgaven van het voortgezet onderwijs 1998–2012, in procenten

TABEL 1

	1998-2003	2003-2007	2007-2010	2010-2012	1998-2012
Reële uitgaven	4,2	2,1	4,1	-0,8	2,9
Onderwijsdeelnemers ¹	1,4	1,4	-0,2	0,6	0,9
Reële uitgaven per leerling ¹	2,8	0,7	4,4	-1,4	1,9
effect verhouding personeel/leerlingen	1,7	0	1	-1,7	0,5
effect reële contractlonen ²	0,8	0,1	1,4	-0,3	0,6
effect verschuiving samenstelling personeel	-0,7	0	0,7	1,5	0,1
effect materiaal	0,8	0,6	1,3	-0,8	0,6

¹ Deelnemers en leerlingen gecorrigeerd voor zorgleerlingen en doorstroom.

² Zowel wijzigingen in het cao-loon als wijzigingen in de werkgeverspremies komen in de contractuele loonkostencijfers tot uiting. We beschikken alleen over een loonkostenindex voor de sector onderwijs in zijn geheel, en niet over een aparte index voor de sector voortgezet onderwijs.

Bron: Herweijer et al., 2014

In het begin van de waarnemingsperiode lopen genormeerde en gerealiseerde uurlonen gelijk op, maar in 2001, 2002 en 2004 zijn de gerealiseerde uurlonen duidelijk achtergebleven bij de genormeerde uurlonen (figuur 1). Scholen hebben de extra ruimte die de stijgende normbedragen leverden blijkbaar gebruikt om extra personeel aan te trekken en niet om de salarissen te verhogen: de verhouding personeel/leerlingen loopt immers op. In de overige jaren lopen genormeerde en gerealiseerde uurlonen grosso modo gelijk op, tot 2009. Daarna stijgen de gerealiseerde uurlonen sneller dan de genormeerde uurlonen. Scholen komen daardoor tekort op de uurloonkosten. Zij hebben deze tekorten, blijkens de dalende verhouding personeel/leerlingen, vooral opgevangen door vermindering van het personeel (figuur 1). Dit is dus het omgekeerde van de beweging in de jaren 2000–2002.

Voor het ontstaan van uurloontekorten in de periode 2009–2012 kan een aantal redenen worden aangevoerd, waarvan het effect moeilijk is te kwantificeren. Zo was voor 2010 in de cao een salarisstijging van drie procent overeengekomen, maar de overheid hanteerde vanaf dat jaar de nullijn. Andere mogelijke verklaringen zijn de hoger dan verwachte ontwikkeling van de werkgeverspremies, de maatregelen om de werkdruk van leraren te verlichten en om startende leraren te ontzien, en salarismaatregelen uit bijvoorbeeld het Actieplan leraar voor Nederland. Ook de oplopende kosten van de eerder genoemde BAPO-regeling, dragen bij aan het ontstaan van de uurloontekorten.

BESTUURSKENMERKEN BIEDEN GEEN VERKLARING

Hoewel de sector als geheel in 2010 met tekorten kampte, waren er ook besturen met overschotten. Analyses op het niveau van schoolbesturen (Herweijer *et al.*, 2014) laten zien dat de tekorten zich niet beperkten tot besturen van een bepaalde omvang, tot besturen met een smal of juist breed aanbod van soorten onderwijs, of tot besturen van een bepaalde denominatie (openbaar, rooms-katholiek, protestants-christelijk et cetera). Andere, niet onderzochte kenmerken en omstandigheden zijn waarschijnlijk belangrijker voor het verklaren van de verschillen tussen besturen.

CONCLUSIE

Zowel de inkomsten als de uitgaven van het voortgezet onderwijs zijn sterk toegenomen in de periode 1998–2012. Met het oog op beleidsintensivering en extra taken stelde de overheid per leerling steeds meer middelen beschikbaar, en de uitgaven namen evenredig toe.

Toch ontstond in 2010 een financieel tekort doordat de gerealiseerde uurlonen sneller stegen dan de genormeerde uurlonen. Er is weliswaar door de overheid budget ter beschikking gesteld om de beloning van leerkrachten te verbeteren, maar de uitgaven per fte namen sterker toe dan de inkomsten toelieten, mede als gevolg van een cao die in 2010 niet aansloot op de voor dat jaar geboden loonruimte.

Vanwege dit tekort en de achterblijvende inkomsten uit rijksbijdragen in 2010, moesten de uitgaven worden aangepast. Het jaar 2010 werd een keerpunt: in de jaren 2010–2012 namen de reële uitgaven per leerling jaarlijks af met 1,4 procent. De uitgaven zijn vooral teruggebracht door de personeelsinzet te verminderen en door te besparen op materiaal. Hierdoor wist de sector in 2012 weer uit de rode cijfers te komen, ondanks een verdere toename van de uitgaven per personeelslid.

Er bestaan grote verschillen in financiële prestaties tussen schoolbesturen. De verwachting was dat de kenmerken van schoolbesturen zouden kunnen bijdragen aan een verklaring van deze verschillen en aangrijpingspunten zouden kunnen bieden voor verbeterde financiële prestaties in het voortgezet onderwijs. Maar het bestaan en ontstaan van financiële problemen bleek niet duidelijk samen te hangen met kenmerken van de besturen zoals het onderwijsaanbod, de omvang of de denominatie. Andere mogelijkheden om de financiële prestaties van het voortgezet onderwijs te verbeteren betreffen de wijze van bekostiging. Deze sluit volgens de Algemene Rekenkamer (2014) niet goed aan bij uitgavenontwikkelingen waarop besturen zelf geen invloed kunnen uitoefenen. Hierbij beperkt de regelgeving de mogelijkheden voor besturen om flexibel te reageren op tegenvallende ontwikkelingen. Vereenvoudig van de bekostigingssystematiek en een betere aansluiting op feitelijke kostenpatronen zou daarom efficiënter kunnen opleveren. Een complicatie daarbij is, dat besturen niet altijd tijdig zicht hebben op de middelen waarop zij aanspraak kunnen maken omdat de rijksbijdrage pas in het voorjaar vaststaat. Ook worden soms extra middelen pas na de zomer toegekend voor de uitvoering van nieuw beleid. Ten slotte zijn door een verdere verzakelijking en professionalisering in de bedrijfsvoering nog verbeteringen mogelijk. Dat laat onverlet dat bijzondere omstandigheden een grote rol zullen blijven spelen bij de financiële prestaties van scholen en besturen in het voortgezet onderwijs.

LITERATUUR

- Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (2009) *Financieel beleid van onderwijsinstellingen, Versie 1.2*.
- Ministerie van Financiën (2010) *Rapport brede heroverwegingen. 6. Productiviteit onderwijs*. Rapport op www.overheid.nl.
- Herweijer, L., E. Eggink, E. Pommer en J.-J. Jonker (2014) *Leergeld. Veranderingen in de financiële positie van het voortgezet onderwijs en verschillen tussen schoolbesturen*. SCP-publicatie 2014(16).
- Inspectie van het Onderwijs (2012) *Onderzoek naar de financiële positie van schoolbesturen in po en vo naar aanleiding van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Kuhry, B. en L. Herweijer (2012) *Voortgezet onderwijs*. In: Kuhry, B. en F. de Kam (red.) *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 59–87.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007) *Actieplan leerkracht voor Nederland*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Stamos (2014) *Werkgelegenheid in fte, naar functie (%)*, in *voortgezet onderwijs*. Document op www.stamos.nl, april.
- Tweede Kamer (2013) *Beleidsdoorlichting actieplan leerkracht van Nederland (2007–2012)*. Bijlage bij Wetenschapsdoorlichting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. 31511(10).