

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Eindrapportage onderzoek materiële exploitatiebesteding in het
Voortgezet Onderwijs
7 november 2006

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Stationsplein 1
Postbus 907
3800 AX Amersfoort
Telefoon 033 4677777
www.twynstragudde.nl

Eindrapportage onderzoek materiële exploitatiebesteding in het Voortgezet Onderwijs

drs. M.W. van Bockel
A. de Lijster
drs. L. Schunck

Amersfoort, 7 november 2006
441379/BOC/IPA

Samenvatting

Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek naar de toereikendheid van de materiële exploitatiebesteding van OCW voor het voortgezet onderwijs. De besteding is bestemd voor schoonmaak, huisvesting en overige materiële kosten als inventaris, energie, administratie en beheer.

De volgende onderzoeksinstrumenten zijn toegepast:

- schouwen van een representatieve selectie van 29 scholen
- interviews met directeuren/rectoren van de geschouwde scholen
- analyse van de jaarrekeningen van alle VO-scholen
- elektronische enquête FACANA, waarmee kengetallen vergeleken kunnen worden met andere sectoren
- deskresearch.

Aan de hand van vooraf opgestelde hoofd- en deelvragen is het onderzoek verricht. Onderstaand volgen de overall beelden die voortkomen uit de antwoorden op de deelvragen.

Overall beeld schoonmaak

Uit de schouw komt naar voren dat voor schoonmaak van het sanitair in ongeveer 32% van de gevallen de scores 'matig' of 'slecht' worden gegeven. Voor lesruimtes en overige ruimtes liggen deze scores lager. De scores voor gymnastieklokalen en doucheruimtes zijn gebaseerd op 18 geschouwde scholen omdat sommige scholen gebruikmaken van externe voorzieningen. Belangrijkste argumentatie van de scores 'matig' en 'slecht' is ouderdom. Voor lesruimtes en overige ruimtes speelt verder mee dat ruimtes te klein zijn.

De kosten voor schoonmaak bevinden zich, vergeleken met de markt, aan de hoge kant van de berekende bandbreedte. Waarschijnlijk omdat er meer werkzaamheden worden verricht en minder gunstige contracten kunnen worden afgesloten. Hogere kosten voor schoonmaak zijn niet te verklaren doordat het schoonmaakniveau zeer hoog is. Omdat scholen niet altijd de kosten van eigen schoonmaakpersoneel expliciet administreren, zijn de werkelijke kosten voor schoonmaak waarschijnlijk iets hoger dan nu is berekend.

Uit de interviews blijkt dat 57% van de VO-scholen de schoonmaak heeft uitbesteed, 29% organiseert het in eigen beheer met eigen medewerkers en 14% kent een combinatie.

Overall beeld onderhoud

Bij onderhoud is in de schouw onderscheid gemaakt tussen de binnen- en de buitenzijde van het gebouw. Ten aanzien van de binnenzijde valt op dat de aspecten 'vloerafwerking', toegankelijkheid voor invaliden' en 'aanpasbaarheid gebouw' niet goed scoren. De CV-installatie en de elektrische installatie krijgen in respectievelijk 40% en 30% van de gevallen de score 'matig' of 'slecht'. Ouderdom van het gebouw en slijtage zijn veelal de oorzaak.

Aan de buitenzijde is het terrein bij VO-scholen goed te noemen. Dit geldt niet voor de gevel. Bijna de helft van de ramen en kozijnen hebben in de schouw de score 'matig' of 'slecht' gekregen. Ten aanzien van de daken geldt een soortgelijke score. Van de scholen met een plat dak scoort 21% 'slecht', daarbij is meestal door de onderzoekers aangegeven dat vervanging op korte termijn nodig is.

Uit de innovatiemonitor 2006 van Schoolmanagers_VO blijkt dat VO-scholen innovatief zijn. Ook blijkt dat innovaties gevolgen hebben voor het schoolgebouw, veranderingen zijn nodig. In de innovatiemonitor is aangegeven dat 66% van de scholen deze veranderingen nog 'niet' of 'in enige mate' hebben gerealiseerd. Hieruit kan geconcludeerd worden dat scholen nog werk moeten verrichten om de gebouwen aan te laten sluiten bij de functionele eisen. Dit beeld komt ook naar voren uit de schouw. Opvallend is dat de functionaliteit van de informaticelokalen hoog scoort (86% goed).

Op het gebied van arbo, veiligheid en milieu hebben vrijwel alle scholen aangegeven te beschikken over een gebruiksvergunning en een BHV-plan. Tweederde van de scholen gaf aan een legionellabeheersplan te hebben. De beheersbaarheid van deze problematiek is duidelijk verbeterd ten opzichte van het vorige onderzoek. In de schouwverslagen zijn op het gebied van veiligheid bij drie scholen opmerkingen gemaakt.

De kosten van VO-scholen voor onderhoud bestaan uit kosten voor klein onderhoud en exploitatie en de dotatie aan de onderhoudsvoorziening. De eerste soort kosten vertonen in de onderzoeksperiode een dalende lijn, de dotaties laten een stijging zien met een piek in 2005. De piek is te verklaren door de overgehevelde verantwoordelijkheid voor het gebouw van de gemeente naar de scholen inclusief de bijbehorende verhoging van OCW van de materiële exploitatiebesteding.

De werkelijke kosten voor klein onderhoud en exploitatie zijn vergeleken met 'Overheid' en 'Hogescholen' laag. Nadere detaillering per SSG-groep maakt duidelijk dat de kosten over de jaren schommelen. Dit duidt op ad-hocond onderhoud en achterstanden. De totale onderhoudsvoorziening van alle VO-scholen is van 2002 t/m 2004 gedaald. In 2005 was sprake van een stijging. Uit de schouw komt geen directe relatie naar voren tussen de staat van het gebouw en de kosten voor onderhoud.

Twynstra Gudde

Opvallend is wel dat scholen met bouwjaar tussen 1970 en 1995 vaker 'matig' of 'slecht' scoren. Hieruit kan worden afgeleid dat het verstandig is om voor een schoolgebouw een afschrijvingstermijn te hanteren van 25 tot 30 jaar. Uit gegevens van 8 scholen blijkt dat afschrijvingstermijnen in de praktijk zitten tussen de 30 en 40 jaar.

Overall beeld inventaris, apparatuur en leermiddelen

Uit de schouw is naar voren gekomen dat kwaliteit en staat van inventaris, apparatuur en leermiddelen goed is te noemen. De inrichting van PC-ruimtes en de PC's voor leerlingen en docenten scoren rond en boven de 93% goed. Over het totaal bezien zijn ook de scores voor kwaliteit/staat van machines in praktijklokalen goed (88%). Bij 2 scholen is echter de score 'slecht' gegeven en bij één school de score 'matig'. Opvallend is dat deze drie scholen allen vallen binnen SSG-groep 1, scholen voor VBO en PRO.

De kosten van inventaris en apparatuur per leerling laten in de onderzoeksperiode een licht stijgende lijn zien. De kosten van leermiddelen geven een vlak beeld. De functionaliteit van de inventaris is over het algemeen goed. In de interviews hebben diverse scholen wel aangegeven dat, om mee te gaan met de technische ontwikkelingen, investeringen nodig blijven om inventaris en leermiddelen geschikt te maken om het beleid van OCW te realiseren.

Uit het onderzoek is gebleken dat scholen in de periode van 2002 tot en met 2005 zijn geconfronteerd met prijsstijgingen voor gas (30%) en elektriciteit (16%). Alleen in 2005 heeft het ministerie van OCW een prijsbijstelling uitgekeerd van 1,25%.

De eerste hoofdvraag van het onderzoek betreft de toereikendheid van de materiële exploitatiebekostiging. Daarvan is het volgende geconcludeerd:

- de werkelijke materiële exploitatiebekostiging (inclusief eenmalige jaarlijkse investeringen) vanuit het ministerie van OCW is lager dan de werkelijke materiële exploitatiekosten (na correctie) van VO-scholen
- VO-scholen besteden te weinig geld aan onderhoud van het gebouw. Dit uit zich in achterstallig onderhoud
- VO-scholen kunnen naar verwachting geld besparen op de kosten voor schoonmaak
- de stijging van het eigen vermogen van scholen is hoger dan het rendement dat gemaakt wordt. Dit betekent dat middelen worden toegevoegd aan de reserves.

Twynstra Gudde

Op basis van bovenstaande conclusies kan gesteld worden dat de materiële exploitatiebesteding vanuit OCW niet toereikend is. Met behulp van marktgegevens als referentie is berekend dat VO-scholen:

- naar verwachting € 5 miljoen kunnen besparen op de kosten voor schoonmaak
- in 2005 €116 miljoen te weinig uit hebben gegeven aan onderhoud. Dit bedrag is inclusief groot onderhoud
- de huidige kosten voor elektriciteit, gas en water jaarlijks met € 5 miljoen zullen stijgen.

Voor een toereikende exploitatiebesteding dient de besteding te worden verhoogd met minimaal € 110 miljoen per jaar. Hiertbij is nog geen rekening gehouden met investeringen die VO-scholen nodig achten om de functionaliteit te verbeteren.

Uit de gevoeligheidsanalyse komt naar voren dat, wanneer gemeentelijke bijdragen en overige rijksbijdragen niet volledig als materiële inkomsten worden gezien, de materiële exploitatiebesteding vanuit OCW extra moet worden verhoogd. Dit kan oplopen tot € 195 miljoen wanneer er vanuit wordt gegaan dat 25% van de gemeentelijke bijdragen en overige rijksbijdragen is bestemd voor de materiële exploitatie.

Inhoudsopgave

Samenvatting

1	Inleiding	1
2	Beschrijving van het onderzoek	2
2.1	Vraagstelling	2
2.2	Aanpak van het onderzoek	3
2.3	Begeleiding van het onderzoek	6
3	Antwoorden deelvragen onderzoek	7
3.1	Schoonmaak	7
3.2	Onderhoud	10
3.3	Inventaris en leermiddelen	19
3.4	Energie en water, publiekrechtelijke heffingen, administratie en beheer	23
3.5	Overall beeld schoonmaak, onderhoud en inventaris	27
4	Antwoorden hoofdvragen onderzoek	30
4.1	Toereikendheid materiële exploitatiebesteding	30
4.2	Benodigde extra middelen	34
4.3	Conclusies	37

Bijlagen

1. Vragen schouw
2. Vragen interview
3. Representativiteit steekproef

1 Inleiding

Conform de Wet op het voortgezet onderwijs dient de materiële exploitatiebesteding (hierna BSM te noemen) in het Voortgezet Onderwijs (hierna VO te noemen) elke vijf jaar te worden geëvalueerd. Na de evaluatie in 2002 is nu het moment voor de volgende evaluatie. De totale evaluatie omvat de toereikendheid en de systematiek van BSM, dit rapport gaat alleen in op de toereikendheid van BSM.

Scholen in het VO ontvangen jaarlijks een zogenaamde lumpsumbesteding die bestaat uit personele en materiële besteding. De materiële besteding bestaat uit de som van een gedifferentieerd bedrag per leerling en een bedrag per school. Het bedrag per leerling is gesplitst in de volgende componenten:

- schoonmaken
- onderhoud van het gebouw en terrein
- overige exploitatiekosten (inventaris/leermiddelen, energie- en waterverbruik, administratie, beheer, bestuur en publiekrechtelijke heffingen).

In de evaluatie wordt beoordeeld of het bedrag dat scholen ontvangen toereikend is. Hierbij wordt aandacht besteed aan de werkelijke kosten die scholen maken, de kwaliteit en staat van de materiële inrichting en wordt een vergelijking gemaakt met andere sectoren.

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van twee hoofdvragen en 4 deelvragen met subvragen. In het volgende hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan. In het derde hoofdstuk wordt de beantwoording van de deelvragen beschreven. Hierbij zijn dwarsverbanden getrokken tussen de verschillende onderzoeksbevindingen. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de toereikendheid van BSM, waarbij de twee hoofdvragen van het onderzoek worden beantwoord.

2 Beschrijving van het onderzoek

2.1 Vraagstelling

Voor het onderzoek zijn de volgende hoofdvragen geformuleerd.

Hoofdvraag 1

Is de materiële exploitatiebekostiging voor VO-scholen toereikend?

Hoofdvraag 2

Onderbouw, indien de materiële exploitatiebekostiging ontoereikend is, wat de benodigde extra middelen zijn, gesplitst in structurele en incidentele investeringen?

Om de beide hoofdvragen te kunnen beantwoorden, zijn voor het onderzoek deelvragen opgesteld. De deelvragen zijn als volgt.

1 Schoonmaak

- 1.1 Zijn de lokalen, verkeers- en algemene ruimtes, sanitair en docentwerkplekken schoon?
- 1.2 Bevinden de kosten voor schoonmaak, in vergelijking tot de overige scholen, zich binnen de berekende bandbreedte? Zo niet, wat is dan de oorzaak van de afwijking?
- 1.3 Op welke manier is het schoonmaken georganiseerd?

2 Onderhoud van het gebouw en terrein

- 2.1 Is het gebouwonderhoud (zowel de binnen- als buitenzijde) technisch op orde?
- 2.2 Voldoet de functionele kwaliteit van het gebouw aan de eisen van deze tijd, mede in relatie met diverse onderwijsvernieuwingen (zoals leerwerkplekstructuren en docentwerkplekken)
- 2.3 Voldoet het gebouw aan de wet- en regelgeving op het gebied van arbo, milieu en veiligheid
- 2.4 Bevinden de kosten voor onderhoud, in vergelijking tot de overige scholen, zich binnen de berekende bandbreedte? Zo niet, wat is dan de oorzaak van de afwijking?
- 2.5 Welke afschrijvingstermijnen worden gehanteerd en is dit een reële economische afschrijvingstermijn?
- 2.6 Op welke manier is het onderhoud aan het gebouw georganiseerd?

3 Exploitatiekosten inventaris en leermiddelen (inclusief ICT)

- 3.1 Is de technische staat van de inventaris/leermiddelen op orde?
- 3.2 Is de inventaris/leermiddelen voldoende functioneel en sluit het aan bij de eisen van deze tijd en bij de latere beroepspraktijk?
- 3.3 Voldoet de inventaris/leermiddelen aan de wet- en regelgeving op het gebied van arbo, milieu en veiligheid?
- 3.4 Bevinden de kosten voor inventaris, in vergelijking tot de overige scholen, zich binnen de berekende bandbreedte? Zo niet, wat is dan de oorzaak van de afwijking?
- 3.5 Welke afschrijvingstermijnen worden gehanteerd en is dit een reële economische afschrijvingstermijn?

4 Exploitatiekosten water, energie, publiekrechtelijke heffingen en administratie, beheer en bestuur

- 4.1 Wat is de feitelijke prijsontwikkeling geweest sinds 1996 en hoeveel is gecompenseerd in de vorm van prijsbijstelling?

2.2 Aanpak van het onderzoek

Met behulp van een gecombineerde onderzoeks aanpak is gewerkt aan de beantwoording van de opgestelde deelvragen. Deze aanpak bestond uit de volgende werkzaamheden:

- schouwen van scholen
- afnemen van interviews met schooldirecteuren
- uitzetten van de elektronische enquête FACANA
- analyseren van jaarverslagen en jaarrekeningen
- verrichten van deskresearch.

De werkzaamheden worden hierna toegelicht.

Schouwen van scholen

Bij de start van het onderzoek is in overleg het ministerie van OCW een overzicht samengesteld van 30 VO-scholen. Met behulp van de volgende parameters is gezocht naar een selectie die representatief is voor de totale populatie:

- aantal leerlingen per brinnummer
- aantal vestigingen per brinnummer
- schoolsamenstelling¹⁾ (Schoolsoortgroep)

- ¹⁾ Hierbij is onderscheid gemaakt in 4 SSG-groepen, te weten:

SSG-1: Scholen voor Mavo,VBO, PRO of LWOO of scholengemeenschap voor Mavo/VBO

SSG-2: Scholen voor VWO, Havo of voor VWO/Havo

SSG-3: Scholen voor Mavo/Havo of voor VWO/Havo/Mavo

SSG-4: Scholengemeenschappen voor (VWO/)Havo/Mavo/VBO/(LWOO/PRO)

- spreiding van de school²⁾
- bestuurlijke schaalgrootte.

Uiteindelijk zijn in de onderzoeksperiode van 4 september tot 3 november 2006 29 scholen bezocht. De medewerking van scholen aan het onderzoek was positief, organisatorisch bleek het echter niet haalbaar om in de beschikbare periode de beoogde 30 scholen te bezoeken.

In bijlage 3 is weergegeven in hoeverre de 29 geselecteerde scholen zich verhouden tot het landelijk beeld. Gestreefd is naar een maximale afwijking van 5%. Voor iedere geselecteerde school is ook een ‘back-up’ gezocht. Deze school kon worden benaderd wanneer het plannen van een schouw niet lukte bij een school uit de oorspronkelijke lijst van 30 scholen

De schouws zijn uitgevoerd in samenwerking met medewerkers van Transparent Property Services. De medewerkers zijn deskundigen op het gebied van gebouw- en installatietechniek. Bij de schouw is gebruikgemaakt van een scoretabel, deze is bijgevoegd als bijlage 1.

Voor de beoordeling is gebruikgemaakt van de volgende schaal:

- goed
- matig
- slecht.

Vergeleken met het vorige onderzoek naar de materiële bekostiging is de categorie ‘voldoende’ weggelaten. Hiermee worden de schouwresultaten scherper. Een vergelijking tussen de procentuele scores van het vorige onderzoek en die van het huidige onderzoek kan daardoor alleen indicatief.

Interview met schooldirecteuren

In combinatie met de schouw zijn interviews gehouden met directeuren (rectoren) van de bezochte scholen. De interviews zijn afgenomen aan de hand van vragen die vooraf zijn toegestuurd. In bijlage 2 zijn de vragen opgenomen.

²⁾ Hierbij zijn drie gemeenteklusters gehanteerd:
Cluster 1: G4-gemeenten
Cluster 2: G27 gemeenten
Cluster 3 Overige gemeenten

Elektronische enquête FACANA

De materiële exploitatiekosten van VO-scholen lijken op de kosten die in andere organisaties worden getypeerd als facilitaire kosten. Hieronder vallen onder andere de kosten voor schoonmaak, onderhoud, beveiliging en energie. Twynstra Gudde beschikt sinds 1992 over een databank met facilitaire kosten- en prestatiedata van vele honderden organisaties, zowel administratieve organisaties als ziekenhuizen en onderwijsinstellingen. De databank kan voor het onderzoek naar de toereikendheid van de materiële bekostiging van VO-scholen dienen als referentie. Daarmee kan worden bepaald of de facilitaire kosten van VO-scholen normaal, hoog of laag zijn vergeleken met de databank.

Om een vergelijking mogelijk te maken is aan alle VO-scholen gevraagd de enquête in te vullen. Dit heeft geleid tot een, voor het onderzoek bruikbare respons, van 60 scholen. Deze respons is voldoende om representatieve vergelijkingen te kunnen maken. Daar waar vergelijking mogelijk is, zijn data van VO-scholen vergeleken met een categorie 'Overheid' (Ministeries, ZBO's) en met de categorie 'Hogescholen'. Het prijspeil voor de categorie 'Overheid' is 2006 en voor de categorie 'Hogescholen' 2004.

Uit de reactie van scholen richting het ministerie van OCW bleek dat het invullen van de vragenlijst geen gemakkelijke opgave is geweest. Meerdere malen is aangegeven dat de vragen niet goed aansloten bij de manier waarop scholen hun administratie hebben ingericht³), de vragen teveel waren toegesneden voor het bedrijfsleven en dat de specifieke situatie van een school (bijvoorbeeld het hebben van vestigingen in meerdere gemeenten) het invullen van de vragenlijst niet mogelijk maakte.

Bij het invullen van de elektronische vragenlijst konden scholen gebruikmaken van de ondersteuning van een helpdesk. Daarnaast was er, naast een handleiding, een overzicht met veel gestelde vragen beschikbaar op internet.

Analyseren van jaarverslagen en jaarrekeningen

Als uitvoeringsorganisatie van het ministerie van OCW beschikt CFI over de financiële gegevens van alle VO-scholen. Hierdoor werd het mogelijk om inzichtelijk te maken wat voor de onderzoeksperiode van 2002 tot en met 2005 de werkelijke kosten van VO-scholen zijn geweest voor de materiële exploitatie. Deze gegevens alleen zijn onvoldoende om uitspraken te kunnen doen over de toereikendheid van de materiële bekostiging. Om die reden is ook inzichtelijk gemaakt wat voor de onderzoeksperiode de materiële bekostiging is geweest, bron hiervoor is het betalingssysteem GEFIS. Daarnaast is gekeken naar de ontwikkeling van het eigen vermogen van de scholen.

³) FACANA is ingericht volgens de structuur van NEN2748, VO-scholen volgen de richtlijnen van het ministerie van OCW

Naast financiële gegevens beschikt CFI ook over jaarverslagen van VO-scholen. Voor de selectie van 30 scholen zijn deze beschikbaar gesteld voor de jaren 2004 en 2005. De jaarverslagen zijn gebruikt als voorbereiding op de schouw en het interview. Daar waar relevante informatie voor de schouw en het interview was opgenomen in de jaarverslagen, heeft deze informatie als input gediend. De jaarverslagen zijn verder gebruikt voor het verkrijgen van inzicht in gehanteerde afschrijvingsmethoden en termijnen.

Verrichten van deskresearch

Deskresearch is, waar nodig, aanvullend verricht om de deelvragen te kunnen beantwoorden. Gekeken is onder andere naar de onderzoeksrapporten die zijn opgesteld naar aanleiding van de onderzoeken naar de bekostiging van het primair onderwijs en de rapportage naar aanleiding van de innovatiemonitor VO. Markt en prijsontwikkelingen zijn in kaart gebracht voor verschillende onderdelen van het onderzoek.

2.3 Begeleiding van het onderzoek

Het onderzoek is vanuit het ministerie van OCW begeleid door Ingeborg Bevaart, senior financieel beleidsmedewerker. Daarnaast was een begeleidingscommissie opgesteld met vertegenwoordigers van de besturenorganisaties, de VO-Raad en het ministerie van OCW. De leden van de begeleidingscommissie waren:

- Jouke de Jong
- Ron Davids
- Jan Looise
- Ruby Mathijssen (ministerie OCW).

Tijdens het onderzoek hebben twee bijeenkomsten met de onderzoekers en de begeleidingscommissie plaatsgevonden. Tijdens de eerste bijeenkomst zijn de deelvragen van het onderzoek vastgesteld en is gesproken over de selectie van 30 scholen. De tweede bijeenkomst stond in het teken van de onderzoeksbevindingen. Voor alle deelvragen van het onderzoek zijn de bevindingen besproken met de begeleidingscommissie. Hierbij is aandacht besteed aan de mate waarin bevindingen herkenbaar zijn, is gediscussieerd over de betekenis van de bevindingen en zijn vragen van de onderzoekers beantwoord. Op basis van de besproken bevindingen hebben de onderzoekers een eigen antwoord geformuleerd op de deel- en hoofdvragen van het onderzoek.

De eindrapportage is in concept voorgelegd aan de begeleidingscommissie.

3 Antwoorden deelvragen onderzoek

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van alle antwoorden op de opgestelde onderzoeksvragen. De antwoorden zijn ontleend aan de onderzoeksbevindingen die zijn besproken met de begeleidingscommissie tijdens de bijeenkomst op 10 oktober 2006. De onderzoeksbevindingen vormen een aparte bijlage bij deze rapportage.

3.1 Schoonmaak

Op het gebied van schoonmaak zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- 1.1. zijn de lokalen, verkeers- en algemene ruimtes, sanitair en docentwerkplekken schoon?
- 1.2. bevinden de kosten voor schoonmaak, in vergelijking tot de overige scholen, zich binnen de berekende bandbreedte? Zo nee, wat is dan de oorzaak van de afwijking
- 1.3. op welke manier is het schoonmaken georganiseerd?

Vraag 1.1

Zijn de lokalen, verkeers- en algemene ruimtes, sanitair en docentwerkplekken schoon?

Bij Schoonmaak is gekeken naar de volgende aspecten.

Schoonmaak sanitair	Schoonmaak lesruimtes	Schoonmaak overige ruimtes
Toiletten	Theorielokalen	Aula's/gemeenschapsruimtes
Doucheruimtes	Praktijklokalen	Verkeersruimtes
	Gymnastieklokalen	Kantoorachtige ruimtes

Uit de schouw is naar voren gekomen dat ongeveer 32% van de bezochte scholen de score 'matig' of 'slecht' heeft gekregen voor de schoonmaak van het sanitair⁴). Bij de doucheruimtes is dit resultaat gebaseerd op 18 geschouwde scholen. Dit komt omdat sommige scholen gebruikmaken van externe voorzieningen (bijvoorbeeld een sportaccommodatie).

⁴) Hierbij dient opgemerkt te worden dat de score 'matig' ook is toegekend wanneer de schoonmaak van het sanitair bij een schoolgebouw deels goed en deels matig scoorde.

Opvallend is dat bij matige en slechte scores veelal is aangegeven dat er sprake is van ouderdom. Vergeleken met het vorige onderzoek naar de materiële exploitatiebekostiging blijkt wederom dat veroudering ertoe leidt dat het lastig is om het schoonmaakkniveau op peil te houden.

Op het gebied van schoonmaak scoren de theorie- en praktijklokalen in de schouw respectievelijk 86% en 82% goed. De score 'slecht' is niet gegeven. Ouderdom en te kleine ruimtes vormen de onderbouwing voor de score 'matig'. Gymnastieklokalen scoren rond de 68% 'goed'. Ook hier geldt dat dit percentage gebaseerd is op 18 geschouwde scholen met eigen voorzieningen.

Bij de overige ruimtes scoren de kantoorachtige ruimtes 81% goed. Voor de aula's en verkeersruimtes zijn deze percentages respectievelijk 71% en 64%. De score 'slecht' is niet gegeven. De verklaring voor de score matig is veroudering en voor de aula's ook overbenutting door een te kleine ruimte in verhouding met het aantal leerlingen.

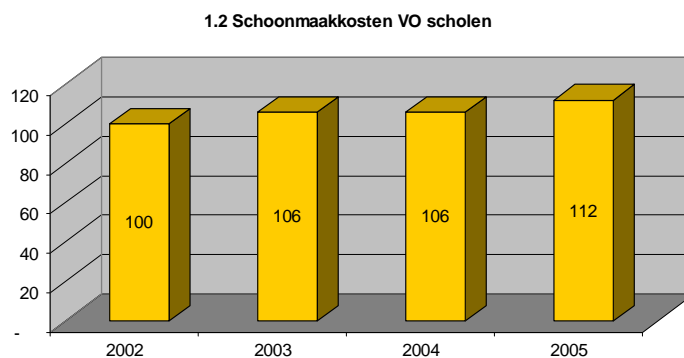
Vraag 1.2

Bevinden de kosten voor schoonmaak, in vergelijking tot de overige scholen, zich binnen de berekende bandbreedte? Zo nee, wat is dan de oorzaak van de afwijking?

De analyse van de jaarrekeningen van alle VO-scholen heeft duidelijk gemaakt wat de werkelijke schoonmaakkosten per leerling zijn geweest voor de jaren 2002 tot en met 2005.

Voor het berekenen van de schoonmaakkosten is gekeken naar de volgende posten uit de jaarrekeningen van de VO scholen:

- schoonmaakkosten
- schoonmaakpersoneel.



Figuur 1. Werkelijke schoonmaakkosten VO-scholen (€leerling)

Bron: Jaarrekeningen VO-scholen

In figuur 1 valt op dat er vanaf 2004 sprake is van een stabiel niveau van de schoonmaakkosten per leerling. Een verklaring hiervoor kan zijn dat voor schoonmaak meer gebruik wordt gemaakt van lange termijncontracten. Dergelijke contracten zorgen voor stabiele kosten over meerdere jaren heen.

De schoonmaakkosten per leerling zijn bij scholen voor mavo, VBO of PRO (SSG 1) en bij scholengemeenschappen inclusief VBO en PRO (SSG 4) hoger dan die voor de totale populatie. Scholengemeenschappen voor mavo/havo of VWO/mavo/havo (SSG 3) hebben lagere kosten dan de totale populatie. Het verschil kan verklaard worden door het aantal en de typen praktijklokalen.

De resultaten van de elektronische enquête FACANA geven aan dat VO-scholen hogere schoonmaakkosten per m² BVO hebben dan de overheid en hogescholen. De berekende bandbreedtes zijn als volgt.

	Laag	Mediaan	Hoog
Overheid	13,2	14,3	16,4
Hogescholen	9,0	14,0	16,0
VO scholen	12,2	15,1	19,1

Tabel 1. Berekening schoonmaakkosten per m² BVO

Bron: Twynstra Gudde, databank FACANA

De relatief hogere kosten voor schoonmaak uiteten zich in de schouw niet in opvallend hoge scores. Eerder valt het in de selectie op dat de scores ‘matig’ terug te zien zijn bij scholen met relatief hoge schoonmaakkosten. Verder is er geen relatie te ontdekken tussen de hoogte van de kosten en scores uit de schouw. Hogere kosten voor schoonmaak zijn dus niet te verklaren doordat het schoonmaakniveau zeer hoog is.

De leeftijd van het gebouw heeft invloed op de kwaliteit van de schoonmaak. Scholen die na 1990 zijn gebouwd scoren allemaal goed, vooral de scholen die voor 1970 zijn gebouwd scoren ‘matig’.

Wanneer specifiek naar de scores van de schoonmaak van het sanitair wordt gekeken valt op dat vooral scholen met minder dan 1200 leerlingen de score ‘matig’ hebben gekregen.

Uit prijsgegevens van de schoonmaakbranche blijkt dat in de onderzoeksperiode de prijzen rond de 10% zijn gestegen. Deze stijging betekent relatief gezien een afvlakking van de stijging van de prijzen in de schoonmaak, in voorgaande jaren stegen de kosten veel sterker per jaar. De prijsontwikkeling duidt erop dat de prijzen van schoonmaakbedrijven onder druk staan. Bij bedrijven in de zakelijke dienstverlening zijn hierdoor kostenbesparingen bereikt van 20% en hoger⁵⁾ bij nieuwe aanbestedingen.

⁵⁾ Bron: Twynstra Gudde (2006), databank FACANA

VO-scholen die via soortgelijke aanbestedingen schoonmaakdiensten inkopen kunnen naar verwachting besparen op de schoonmaakkosten.

De financiële analyse van de geschouwde scholen laat zien dat enkele scholen opvallend lage schoonmaakkosten laten zien. Uit de interviews komt naar voren dat het scholen zijn die de schoonmaak met eigen medewerkers verrichten. Omdat een scheiding van kosten naar activiteiten als schoonmaak niet verplicht is, zijn de uren van eigen medewerkers in de jaarrekening niet altijd te traceren als schoonmaakkosten. Naar verwachting zullen de werkelijke schoonmaakkosten per leerling dan ook hoger zijn dan nu in het onderzoek is berekend.

Vraag 1.3

Op welke manier is het schoonmaken georganiseerd?

In de interviews die met de geschouwde scholen zijn gehouden, is aangegeven dat VO-scholen het schoonmaken op de volgende manieren organiseren:

1. volledig uitbesteden aan een externe partij (57%)
2. een combinatie van uitbesteden en in eigen beheer met eigen medewerkers (14%)
3. in eigen beheer met eigen medewerkers (29%).

De scholen die een combinatie kennen van uitbesteden en eigen beheer, hebben daarbij aangegeven dat ze op termijn alles willen uitbesteden. Een reden voor de gecombineerde organisatie is dat scholen ervoor kiezen om schoonmaakmedewerkers in eigen dienst alleen via natuurlijk verloop de scholen te laten verlaten.

Enkele van de geschouwde scholen hebben in het interview aangegeven dat ze negatieve ervaringen hebben met het uitbesteden van de schoonmaak. Hun voorkeur gaat uit naar schoonmaak door eigen medewerkers, dit is volgens de scholen goedkoper en resulteert in een betere kwaliteit. In de jaarrekeningen is dit niet terug te zien, omdat de kosten voor schoonmaakpersoneel niet specifiek zijn weergegeven. Een genoemd nadeel van eigen schoonmaakmedewerkers is het aantrekken van vervangend personeel in geval van bijvoorbeeld ziekte. Hiervoor ontbreken de middelen.

3.2 Onderhoud

Op het gebied van onderhoud zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. is het gebouwonderhoud (zowel de binnen- als buitenzijde) technisch op orde?
2. voldoet de functionele kwaliteit van het gebouw aan de eisen van deze tijd, mede gezien in relatie tot diverse onderwijsvernieuwingen (zoals leerwerkplekstructuren en docentwerkplekken)

3. voldoet het gebouw aan de wet- en regelgeving op het gebied van arbo, milieu en veiligheid?
4. bevinden de kosten voor onderhoud, in vergelijking tot de overige scholen, zich binnen de berekende bandbreedte? Zo niet, wat is dan de oorzaak van de afwijking?
5. welke afschrijvingstermijnen worden gehanteerd en is dit een reële economische afschrijvingstermijn?
6. op welke manier is het onderhoud aan het gebouw georganiseerd?

De deelvragen worden hierna achtereenvolgens beantwoord.

Vraag 2.1

Is het gebouwonderhoud (zowel de binnen- als buitenzijde) technisch op orde?

Bij Onderhoud binnenzijde is gekeken naar de volgende aspecten.

<i>Onderhoud binnenzijde</i>	
Kwaliteit/staat constructie	Kwaliteit/staat installaties
Wandafwerking	CV-installatie
Verlichting	Elektrische installatie
Vloerafwerking	Lift
Sanitair	Overige installatie (airco)
Beschildering	
Toegankelijkheid invaliden	
Aanpasbaarheid gebouw	
Veiligheidsvoorzieningen	

Voor de binnenzijde van schoolgebouwen komt voor de aspecten ‘Wandafwerking’, ‘Verlichting’, ‘Beschildering’ en ‘Veiligheidsvoorzieningen’ uit de schouw een positief beeld naar voren. Bij ongeveer 75% van de geschouwde scholen is de score ‘goed’ gegeven. Geen enkele keer komt de score ‘slecht’ voor. Verlichting is in 82% van de gevallen goed.

De aspecten ‘Vloerafwerking’, ‘Toegankelijkheid invaliden’ en ‘Aanpasbaarheid gebouw’ vallen op door minder goede scores. De aanpasbaarheid van gebouwen scoort in 39% van de geschouwde scholen goed. De belangrijkste reden hiervoor is dat schoolgebouwen gemetselde muren hebben die niet gemakkelijk verplaatst kunnen worden. Tijdens de schouw is bij 43% van de geschouwde scholen geconstateerd dat de vloerafwerking matig of slecht is. De reden hiervoor is dat er veelal sprake is van linoleum of marmoleum dat slijtage begint te vertonen. De toegankelijkheid voor invaliden scoort in 44% van de gevallen matig tot slecht. Redenen hiervoor zijn het ontbreken van liften en drempelvrije vloeren. Uit de schouw komt niet het beeld naar voren dat bovengenoemde scores bij steeds dezelfde scholen terugkomen.

Ten aanzien van de CV-installaties en de elektrische installaties is in de schouw geconstateerd dat respectievelijk 40% en 30% de scholen ‘matig’ of ‘slecht’ scoort. De belangrijkste oorzaak hiervoor is veroudering. Voor elektrische installaties is daarnaast als oorzaak genoemd dat de installaties aan de maximale capaciteit zitten. Uit de interviews en de schouw is gebleken dat een belangrijke oorzaak hiervoor het intensieve ICT-gebruik is. Uitbreiding van de capaciteit van dergelijke installaties is nodig om storingen te voorkomen.

Bij Onderhoud buitenzijde is gekeken naar de volgende aspecten.

<i>Onderhoud buitenzijde</i>		
Terrein	Gevel	Daken
Bestrating	Staat raamkozijnen	Staat platdak
Verlichting	Gevelonderhoud	Staat hellend dak
Groenvoorziening	Gevelschoonmaak	
Hekwerken/toegang		
Fietsenberging		

In de schouw is duidelijk geworden dat het terrein van scholen hoog heeft gescoord. Alleen ‘Fietsenberging’ scoort minder dan 85% goed, maar heeft net als bij de andere aspecten geen enkele keer de score ‘slecht’. De score ‘matig’ komt vooral voort uit ruimtegebrek.

De gevels van scholen laten in de schouw een minder positief beeld zien. Van de geschouwde scholen is de staat van de raamkozijnen in 54% van de gevallen goed. Veel kozijnen tonen vormen van slijtage en zijn toe aan onderhoud of vervanging. Gevelonderhoud en –schoonmaak scores hoger, maar in eenderde van de gevallen is voor gevelonderhoud de score ‘matig’ of ‘slecht’ gegeven. Voor gevelschoonmaak is dit percentage 45%.

Van de geschouwde scholen hebben 20 scholen een plat dak. In negen gevallen zijn hellende daken geschouwd. Een aantal scholen had zowel een plat als een hellend dak. Voor zowel de platte als de hellende daken is in de schouw tussen de 50 en 60% van de gevallen de score ‘goed’ gegeven. Bij platte daken is in 21% van de gevallen de score ‘slecht’ gegeven. In de schouwverslagen is door de onderzoekers meermalen aangegeven dat vervanging op korte termijn nodig is.

Vraag 2.2

Voldoet de functionele kwaliteit van het gebouw aan de eisen van deze tijd, mede gezien in relatie tot diverse onderwijsvernieuwingen (zoals leerwerkplekstructuren en docentwerkplekken)

In de publicatie: “Beweging in beeld, Feiten en cijfers over innovatie in het voortgezet onderwijs 2006” (Innovatiemonitor 2006⁶) is aangegeven wat de meest genoemde innovaties zijn in het VO:

- de nieuwe onderbouw, herstructurering onderbouw, vernieuwing onderbouw (13%)
- activerende didactiek, activerend leren, samenwerkend leren, actief leren, natuurlijk leren (12%)
- competentiegericht onderwijs, competentiegericht leren (5%)
- werkplekkenstructuur, open leercentrum, leerwerktuinen (5%)
- (kern)teams van docenten (4%)
- integratie van vakken, leergebieden, vakoverstijgende projecten (3%)
- aantrekkelijker, attractiever onderwijs voor leerlingen (3%)
- betere aansluiting op beroepenveld, vervolgonderwijs, doorlopende leerlijnen naar ROC, oriëntatie op de toekomst (4%)
- meer aandacht voor science en techniek (4%).

In de publicatie is aangegeven dat 95% van de scholen bezig is met innovatie. Deze innovaties hebben uiteenlopende gevolgen voor het schoolgebouw. Hierbij wordt vooral het aanpassen van lokalen en projectruimtes genoemd. Er is bijvoorbeeld behoefte aan flexibele plekken en werkruimtes voor groepen.

Onderstaande tabel is overgenomen uit de innovatiemonitor. De tabel geeft aan hoever scholen zijn met het doorvoeren van gewenste veranderingen voor het schoolgebouw.

Tabel 6 In hoeverre zijn de veranderingen voor het schoolgebouw al gerealiseerd? (n=264)

	totaal	pro cate- goraal	vmbo	havo/vwo	gymnasium categoraal	brede scholen gemeenschap
Niet	14%	40%	10%	11%	38%	14%
In enige mate	52%	47%	48%	48%	44%	52%
In grote mate	24%	13%	24%	25%	19%	24%
Volledig	10%	0%	17%	16%	0%	10%

⁶) De Innovatiemonitor_VO 2006 is een gezamenlijk product van onderzoeksbureau Oberon en Schoolmanagers_VO.

Uit de innovatiemonitor blijkt dat scholen bezig zijn met aanpassingen aan het gebouw, maar dat 66% van de scholen de gewenste veranderingen aan het gebouw nog 'niet' of 'in enige mate' hebben gerealiseerd. Uit de tabel blijkt verder dat een klein deel van de scholen klaar is met het doorvoeren van veranderingen aan het schoolgebouw. Daar waar de veranderingen nog niet zijn doorgevoerd mag worden aangenomen dat de schoolgebouwen nog niet voldoen aan de functionele eisen die het gevolg zijn van innovatie. Er zijn nog werkzaamheden nodig aan het gebouw.

In de schouw is in het kader van de functionaliteit van het gebouw gekeken naar de volgende aspecten.

Functionaliteit/aanpasbaarheid gebouw
Studieplekken
Spreekkamers
Docentwerkplekken
Werkruimtes voor docenten
Gymnastieklokalen
Informaticelokalen

Ook uit de schouw komt het beeld naar voren dat er aan het gebouw werk verricht moet worden om de functionaliteit te verbeteren. Studieplekken voor leerlingen worden in 52% van de gevallen als goed benoemd. Wanneer matig of slecht is gescoord zijn er vaak respectievelijk te weinig of helemaal geen studieplekken. Ook voor spreekkamers geldt dat er hier niet altijd voldoende van zijn.

In de interviews is aangegeven dat scholen plannen hebben voor het aanpassen of uitbreiden van de mediatheek.

Opvallend is dat de functionaliteit van Informaticelokalen hoog scoort (86%). Hier is kennelijk prioriteit aan gegeven. Dit kan verklaard worden door extra middelen die door het ministerie van OCW beschikbaar zijn gesteld. De geschouwde informaticelokalen zien er goed uitgerust uit. Alle geschouwde scholen hebben een of meerdere informaticelokalen, het vorige onderzoek liet zien dat 60% van de geschouwde scholen niet over dergelijke lokalen beschikte. Er is dus sprake van een aanzienlijke verbetering.

Vraag 2.3

Voldoet het gebouw aan de wet- en regelgeving op het gebied van arbo, milieu en veiligheid?

In de interviews is hier op een indirecte manier naar gevraagd. Aan de scholen is gevraagd aan te geven over welke documenten zij beschikken in het kader van arbo, milieu en veiligheid. Uit de gegeven antwoorden blijkt dat vrijwel alle scholen beschikken over een gebruiksvergunning en een BHV-plan.

Ongeveer tweederde van de bezochte scholen gaf aan te beschikken over een legionellabeheersplan. Vergeleken met het vorige onderzoek, waar werd geconstateerd dat ongeveer tweederde van de scholen kampt met legionella-problematiek, is de beheersbaarheid van legionella verbeterd.

Naast de interviews is er gedurende de schouw gelet op onveilige situaties. De onderzoekers hebben bij drie scholen een opmerking gemaakt. Eenmaal was de brandcompartimentering niet in orde, eenmaal was sprake van matige toegang en bereikbaarheid van sommige delen van het gebouw en eenmaal was sprake van asbest in de gevel. Vanuit de scholen is enkele malen aangegeven dat gemeenten, als verantwoordelijke voor de huisvesting, niet altijd bereid zijn om dergelijke situaties aan te pakken.

Vraag 2.4

Bevinden de kosten voor onderhoud, in vergelijking tot de overige scholen, zich binnen de berekende bandbreedte? Zo nee, wat is dan de oorzaak van de afwijking?

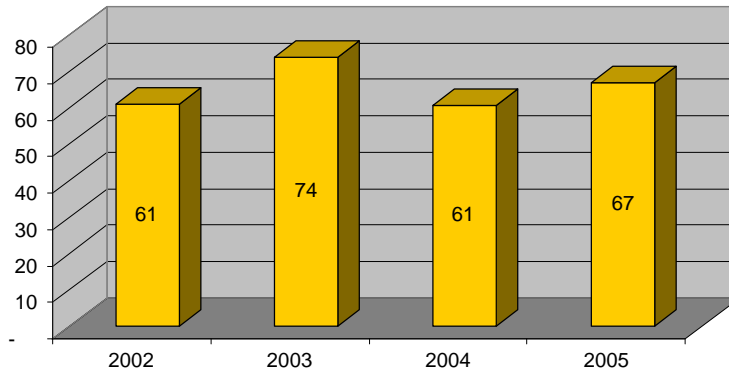
Om uitspraken te kunnen doen over de kosten voor onderhoud is gekeken naar de volgende financiële gegevens voor de jaren 2002 tot en met 2005:

- de werkelijke kosten voor klein onderhoud en exploitatie
- de dotaties aan de onderhoudsvoorziening
- de hoogte van de onderhoudsvoorziening.

De werkelijke kosten voor klein onderhoud en exploitatie geven aan hoeveel geld de scholen kwijt zijn om kleine reparaties en vervangingen te doen. De dotaties aan de onderhoudsvoorziening en de hoogte van de onderhoudsvoorziening geven informatie over de kosten die scholen maken voor groot onderhoud. De jaarlijkse dotaties dienen om de onderhoudsvoorziening voldoende op peil te houden om het meerjarenonderhoudsplan (hierna MJOP te noemen) uit te kunnen voeren.

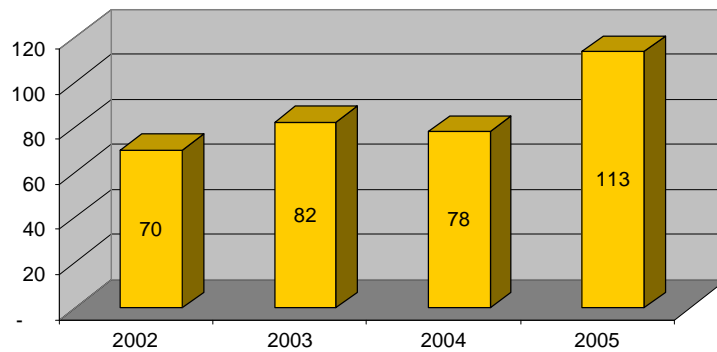
Hierna worden achtereenvolgens de financiële gegevens voor de jaren 2002 tot en met 2005 weergegeven.

2.4 Onderhoudskosten VO scholen



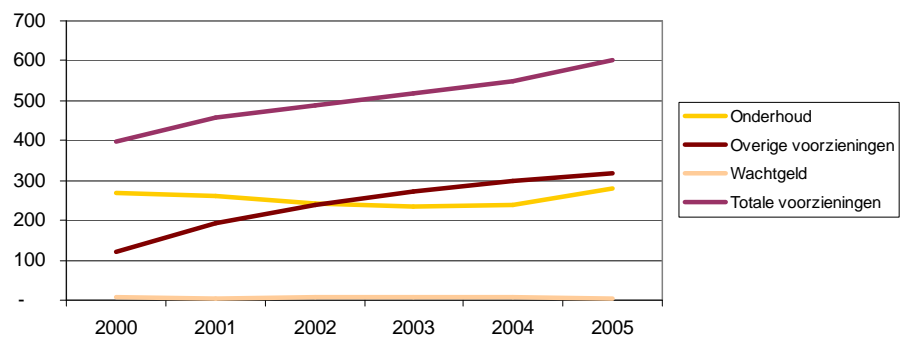
Figuur 2. Werkelijke kosten klein onderhoud en exploitatie (inclusief tuinonderhoud) (€ / leerling)
Bron: Jaarrekeningen VO-scholen

Dotaties onderhoud



Figuur 3. Dotaties aan onderhoudvoorziening (€ / leerling)
Bron: CFI

Ontwikkeling voorzieningen



Figuur 4. Hoogte voorzieningen VO-scholen (€ mln)
Bron: CFI

De werkelijke kosten voor klein onderhoud en exploitatie tonen, na een piek in 2003, een dalende trend. Een verklaring voor de piek in 2003 is in dit onderzoek niet gevonden. Wanneer specifieker naar de kosten per SSG-groep wordt gekeken, is een schommelend beeld per jaar te zien. Een dergelijke schommeling van de kosten voor klein onderhoud en exploitatie per jaar duidt op ad-hoconderhoud in plaats van het volgen van een meerjarenplan.

De dotaties aan de onderhoudsvoorziening laten een stijgende lijn zien met een duidelijke piek in 2005. Deze piek is te verklaren door de overgehevelde verantwoordelijkheid voor de gebouwen van de gemeentes naar de VO-scholen. De overheveling van de verantwoordelijkheid is gepaard gegaan met een verhoging van de materiële exploitatiebekostiging door het ministerie van OCW, inclusief een investeringsimpuls van € 10 miljoen.

Het overhevelen van de verantwoordelijkheid voor de gebouwen betekent dat de scholen een grotere onderhoudsvoorziening moeten vormen om alle meerjarenonderhoudskosten te kunnen dekken. De stijging is echter wel zodanig laag dat ongeveer het niveau van 2000 weer is bereikt. Een sterkere stijging was te verwachten als de scholen volledig verantwoordelijk voor de gebouwen zijn. Tot 2005 is de onderhoudsvoorziening, in tegenstelling tot andere voorzieningen, gedaald. Dit betekent dat er, op het niveau van alle VO-scholen, minder geld beschikbaar is voor (groot) onderhoud. Uit de gegevens van FACANA blijkt dat de onderhoudsvoorzieningen in andere sectoren een gestage stijging laten zien.

De dotaties van de scholen in de selectie laten een wisselend beeld zien per jaar. Dit wisselende beeld van de dotaties geeft aan dat niet elk jaar de onderhoudsvoorziening voldoende op peil wordt gehouden om het MJOP uit te voeren. Dit betekent dat bij grote onderhoudswerkzaamheden problemen kunnen ontstaan met de financiering.

Het beeld dat MJOP niet worden gevolgd, is in de interviews enkele malen bevestigd. Scholen geven aan dat onderhoudswerkzaamheden uit het MJOP naar achteren in de tijd worden geschoven om financiële tekorten op te vangen.

Uit de elektronische enquête FACANA zijn voldoende betrouwbare gegevens naar voren gekomen om de kosten voor onderhoud en exploitatie van VO-scholen te vergelijken met die van 'Overheid' en 'Hogescholen'. De vergelijking laat zien dat VO-scholen een berekende bandbreedte hebben met een veel lagere ondergrens. De kosten per m² BVO zijn in ieder geval niet hoger. Uit de mediaan blijkt dat VO-scholen relatief weinig kosten maken voor onderhoud.

	Laag	Mediaan	Hoog
Overheid	14,6	17,2	22,4
Hogescholen	14,0	19,0	23,0
VO scholen	6,1	10,0	22,7

Tabel 2. Vergelijking kosten onderhoud m² BVO
Bron: databank FACANA

Uit de schouw komt geen directe relatie naar voren tussen de staat van het gebouw en de kosten voor onderhoud. Net als bij schoonmaak blijkt dat scholen die vaker ‘matig’ scores gemiddeld wel eerder hogere onderhoudskosten hebben per leerling dan lagere. Een relatie is er wel met de leeftijd van het gebouw. Opvallend is dat vooral scholen met bouwjaar tussen 1970 en 1995 vaker ‘matig’ of ‘slecht’ scores.

Uit de schouw komt naar voren dat vooral scholen uit de grote steden beschikken over schoolgebouwen die meer dan 50 jaar oud zijn.

Vraag 2.5

Welke afschrijvingstermijnen worden gehanteerd en is dit een reële economische afschrijvingstermijn?

In de 30 jaarverslagen van de geselecteerde scholen is bij acht scholen melding gemaakt van de termijnen die gehanteerd worden bij de afschrijving van gebouwen, van deze zijn zeven scholen die de termijnen die gehanteerd worden bij het afschrijven van verbouwingen aangeven. Ten aanzien van het afschrijven van gebouwen noemen vijf scholen een termijn van 30 jaar en drie scholen een afschrijvingstermijn van 40 jaar.

Voor afschrijvingen op verbouwing worden de volgende termijnen gehanteerd:

- 10 jaar (vijf scholen)
- 15 jaar (één school)
- 20 jaar (één school).

Aangegeven is dat de gehanteerde termijnen afhangen van de omvang van de verbouwing.

Uit de schouw komt het beeld naar voren dat scholen met een bouwjaar tussen 1970 en 1995 opvallend vaak ‘matig’ of ‘slecht’ scores op de onderzochte aspecten. Hieruit kan worden afgeleid dat het niet verstandig is om langere afschrijvingstermijnen te hanteren voor een schoolgebouw van 25 tot 30 jaar. Van de 8 scholen waarvan gegevens over de afschrijving van gebouwen bekend zijn, zitten 5 scholen aan de hoge kant van deze termijn en 3 scholen hanteren zelfs een langere termijn.

Vraag 2.6

Op welke manier is het onderhoud aan het gebouw georganiseerd?

In de interviews is aan VO-scholen gevraagd hoe het onderhoud aan het gebouw is georganiseerd. De antwoorden op de vraag zijn divers. Aangegeven is dat:

- contracten zijn afgesloten met aannemers
- klein onderhoud zelf wordt uitgevoerd (door conciërges en/of leerlingen)
- groot onderhoud wordt uitbesteed
- er gewerkt wordt met een MJOP
- onderhoud alleen ad-hoc wordt gepleegd.

De antwoordcategorieën zijn niet even goed in percentages uit te drukken. Het beeld is dat ongeveer 65% van de geïnterviewde scholen aangaf het klein onderhoud zelf uit te voeren. Groot onderhoud wordt vrijwel altijd uitbesteed.

3.3 Inventaris en leermiddelen

Op het gebied van inventaris en leermiddelen zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. is de technische staat van de inventaris/leermiddelen op orde?
2. is/zijn de inventaris/leermiddelen voldoende functioneel en sluit het aan bij de eisen van deze tijd en bij de latere beroepspraktijk?
3. voldoet/voldoen de inventaris/leermiddelen aan de wet- en regelgeving op het gebied van arbo, milieu en veiligheid?
4. bevinden de kosten voor inventaris, in vergelijking tot de overige scholen, zich binnen de berekende bandbreedte? Zo nee, wat is dan de oorzaak van de afwijking?
5. welke afschrijvingstermijnen worden gehanteerd en is dit een reële economische afschrijvingstermijn?

Vraag 3.1

Is de technische staat van de inventaris/leermiddelen op orde?

Bij inventaris en leermiddelen is gekeken naar de volgende aspecten.

Kwaliteit/staat meubilair	Kwaliteit/staat apparatuur
Leerlingenmeubilair	Machines praktijklokalen
Docentmeubilair	Pc's voor leerlingen
Raambekleding	Pc's voor docenten
Beschikbaarheid kasten	Veiligheidsvoorzieningen
Inrichting PC-ruimtes	

Naar aanleiding van de schouw kan geconcludeerd worden dat het over het algemeen goed gesteld is met de technische staat van inventaris en leermiddelen. Vrijwel alle aspecten scoren rond de 80% goed. Met 68% scoort de beschikbaarheid van kasten iets minder. De inrichting van PC-ruimtes scoort 89% van de gevallen goed.

De PC's voor leerlingen en docenten scoren ook opvallend goed. Bij vrijwel alle geschouwde scholen (meer dan 93%) is voor de kwaliteit en staat van PC's de score 'goed' gegeven.

Over het totaal bezien zijn ook de scores voor kwaliteit/staat van machines in praktijklokalen goed (88%). Bij 2 scholen is echter de score 'slecht' gegeven en bij één school de score 'matig'. Opvallend is dat deze drie scholen allen vallen binnen SSG-groep 1, scholen voor VBO en PRO. De uitkomst valt op omdat deze aansluit bij een recent onderzoek van de arbeidsinspectie naar de veiligheid in het beroepsonderwijs (VMBO en BVE). In een persbericht van 4 oktober 2006 wordt gesteld dat het "zorgelijk gesteld is met de veiligheid van praktijklokalen metaalbewerking in het beroepsonderwijs". De scores 'slecht' en 'matig' zijn in de schouw gegeven vanwege ontbrekende veiligheidsvoorzieningen en te krappe ruimte.

Vraag 3.2

Is de inventaris/leermiddelen voldoende functioneel en sluit het aan bij de eisen van deze tijd en bij de latere beroepspraktijk?

In de schouw is geconstateerd dat de kwaliteit en staat van de inventaris en leermiddelen over het algemeen goed is. Bij de schouw is in een enkel geval aangegeven dat de inventaris vanwege ouderdom niet voldoet aan de eisen van deze tijd.

In de interviews hebben diverse scholen aangegeven dat, ondanks de huidige goede staat, investeringen nodig blijven om inventaris en leermiddelen geschikt te maken om beleid van OCW te realiseren. Het betreft vooral het actualiseren van ICT-voorzieningen (aanpassen ruimte mediatheek, mogelijk ICT uitbreiden, ICT-infrastructuur). Investerings lijken nodig te zijn om mee te blijven kunnen met de toekomstige ontwikkelingen op ICT-gebied.

Vraag 3.3

Voldoet de inventaris/leermiddelen aan de wet- en regelgeving op het gebied van arbo, milieu en veiligheid?

In de interviews is aangegeven dat het meubilair voor leerlingen en docenten vrijwel bij alle scholen voldoet aan de Arbo-eisen. Daar waar dit niet het geval is, is vervanging gaande. Ten aanzien van leerlingmeubilair is tijdens de bijeenkomst met de begeleidingscommissie opgemerkt dat veelal sprake is van een uniform type meubilair.

In alle lokalen staat voor alle leerlingen hetzelfde meubilair. Ondanks dat het meubilair voldoet aan alle eisen, wordt er dan geen rekening gehouden met fysieke verschillen tussen leerlingen (bijvoorbeeld lengte).

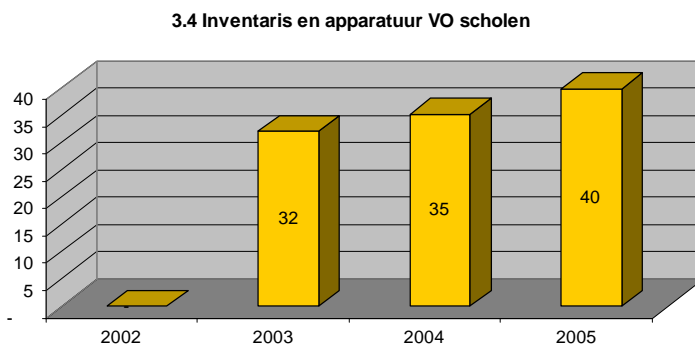
In de interviews is het beeld uit de schouw bevestigd dat de apparatuur in praktijklokalen bij scholen voor praktijkonderwijs niet altijd voldoet aan de geldende eisen vanwege ontbrekende veiligheidsvoorzieningen of ruimtegebrek. Eén school (uit SSG- groep 4) heeft in het interview melding gemaakt van het onderzoek van de Arbeidsinspectie. Deze school had inmiddels de verbeterpunten aangepakt.

Opvallend is dat ongevallen op scholen zich vooral voordoen tijdens de gymnastieklessen. Eventuele onveilige situaties op het gebied van leermiddelen en inventaris uiten zich vooralsnog niet in daadwerkelijke ongevallen.

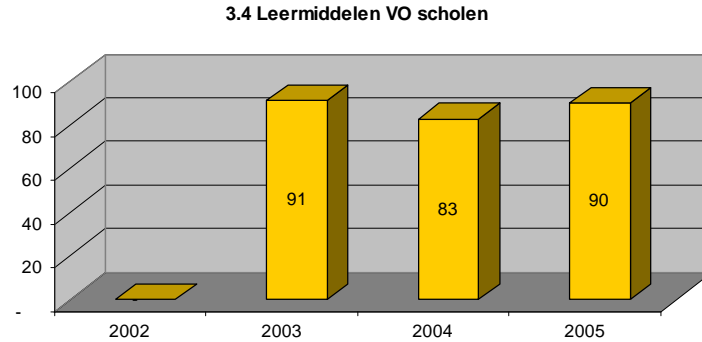
Vraag 3.4

Bevinden de kosten voor inventaris, in vergelijking tot de overige scholen, zich binnen de berekende bandbreedte? Zo nee, wat is dan de oorzaak van de afwijking?

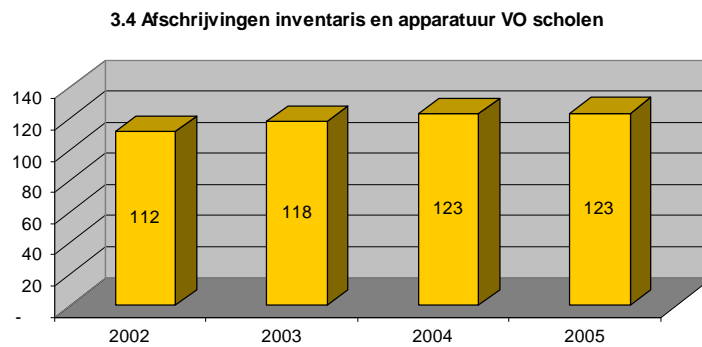
Met behulp van de jaarrekeningen van VO-scholen zijn de werkelijke kosten van VO-scholen in kaart gebracht voor inventaris, apparatuur en leermiddelen. de overzichten volgen hierna.



Figuur 5. Werkelijke kosten inventaris en apparatuur (€/leerling)
Bron: Jaarrekeningen VO-scholen



Figuur 6. Werkelijke kosten leermiddelen (€/leerling)
Bron: Jaarrekeningen VO-scholen



Figuur 7. Werkelijke afschrijving inventaris en apparatuur (€/leerling)
Bron: Jaarrekeningen VO-scholen

In 2002 werden de gegevens van inventaris en apparatuur nog niet apart vastgelegd in de jaarrekening, de kosten van 2002 kunnen dus niet meegenomen worden in de analyse. In 2002 bedroegen de totale kosten voor inventaris, apparatuur, leermiddelen en overige € 172,- per leerling. De kosten van de afschrijvingen kunnen voor 2002 wel gebruikt worden.

De kosten voor de inventaris nemen elk jaar toe, deze kosten hebben vooral te maken met de vernieuwingen die de scholen doorvoeren in kantoor en leerlingenmeubilair. Opvallend is dat vooral scholen uit SSG-groep 1 een sterke stijging van de kosten voor inventaris laten zien in 2005. In de selectie schommelen de kosten per leerling per jaar sterk, dit kan te maken hebben met het feit dat scholen een deel van de kosten voor inventaris en meubilair niet activeren op de balans, maar direct uit de exploitatierekening betalen.

De afschrijvingen van inventaris en apparatuur laten een lichte daling in 2003 zien, dit kan te maken hebben met versnelde afschrijvingen van inventaris die vervangen wordt. Verder zijn er geen signalen waaruit problemen met de financiering van inventaris en meubilair blijkt.

De gegevens in de FACANA invoertool zijn niet bruikbaar gebleken omdat er te weinig gegevens ingevoerd zijn voor een goede vergelijking met de kentallen van FACANA.

Vraag 3.5

Welke afschrijvingstermijnen worden gehanteerd en is dit een reële economische afschrijvingstermijn?

Voor het verkrijgen van inzicht in de gehanteerde afschrijvingstermijnen voor inventaris, apparatuur en leermiddelen is gebruikgemaakt van de 30 jaarverslagen van de scholen uit de selectie. Niet alle scholen maken melding van de exacte afschrijvingstermijnen, in dat geval wordt gesproken van de economische levensduur.

Voor computers (18 scholen noemen termijnen) hanteren acht scholen een afschrijvingstermijn van drie jaar en tien scholen een termijn van vier jaar. Voor audiovisueel hanteren de zes scholen die hier melding van maken een termijn van tien jaar.

Ten aanzien van meubilair hebben 13 scholen de afschrijvingstermijnen genoemd. Voor kantoormeubilair wordt een termijn gehanteerd van tien jaar en voor leerlingmeubilair een termijn van 15 jaar.

In de jaarverslagen hebben zes scholen afschrijvingstermijnen genoemd voor installaties. Drie scholen hanteren een termijn van tien jaar en drie scholen een termijn van 15 jaar.

De genoemde afschrijvingstermijnen zijn niet opvallend wanneer deze vergeleken worden met andere sectoren. Opvallend is wel dat veel scholen niet de precieze afschrijvingstermijnen opnemen in hun jaarverslagen.

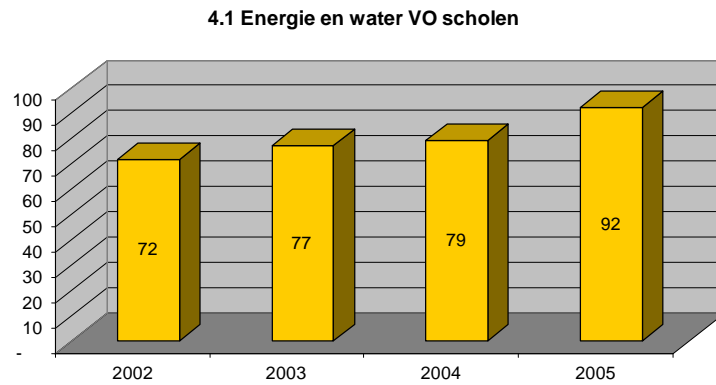
3.4 Energie en water, publiekrechtelijke heffingen, administratie en beheer

Ten aanzien van energie en water, publiekrechtelijke heffingen en administratie en beheer is de volgende deelvraag geformuleerd.

Vraag 4.1

Wat is de feitelijke prijsontwikkeling geweest sinds 2002 en hoeveel is gecompenseerd in de vorm van prijsbijstelling?

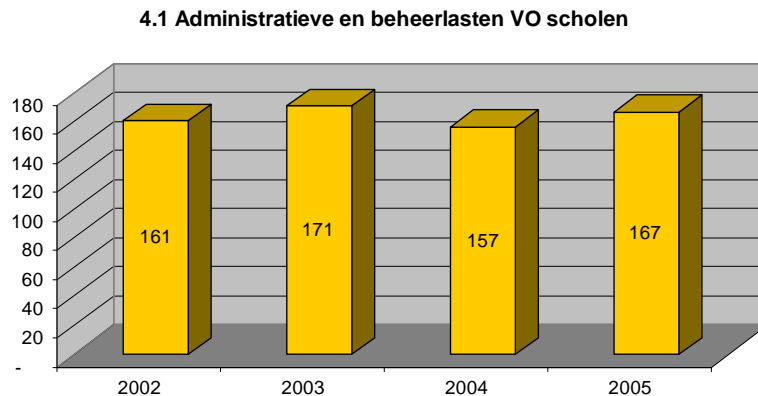
In lijn met de gehanteerde onderzoeksperiode bij de andere onderzoeksvragen zijn voor energie en water de werkelijke kosten (per leerling) voor de jaren 2002 tot en met 2005 in kaart gebracht.



Figuur 8. Werkelijke kosten energie en water (€/leerling)
Bron: Jaarrekeningen VO-scholen

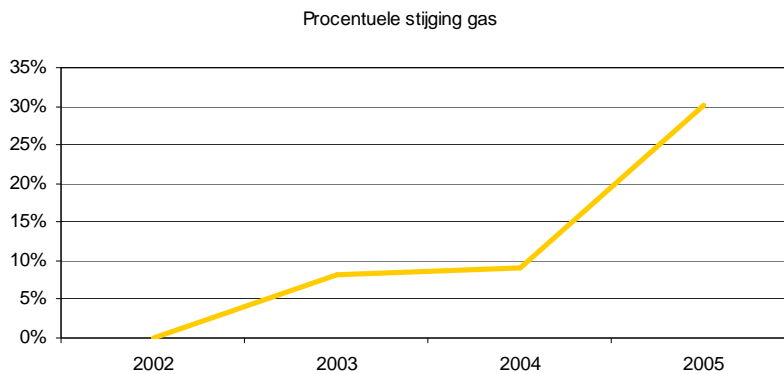
Uit de grafiek komt naar voren dat kosten voor energie en water van 2002 t/m 2004 licht stijgen. In 2005 stijgen de kosten duidelijk sterker.

In figuur 9 is weergegeven wat de werkelijke kosten zijn van VO-scholen voor administratie en beheer. De hoogte van de kosten is, ter vergelijking, ongeveer gelijk aan de kosten voor onderhoud (inclusief dotaties aan de onderhoudsvoorziening). Een oordeel over de hoogte van de kosten voor administratie en beheer kan op basis van dit onderzoek niet worden gegeven.

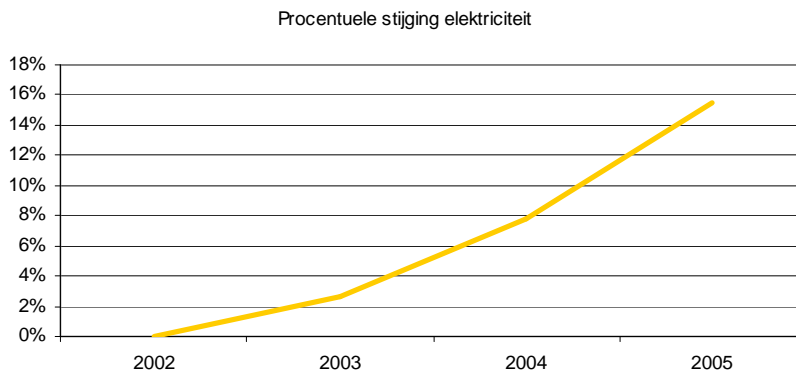


Figuur 9. Werkelijke kosten administratie en beheer (€/leerling)
Bron: Jaarrekeningen VO-scholen

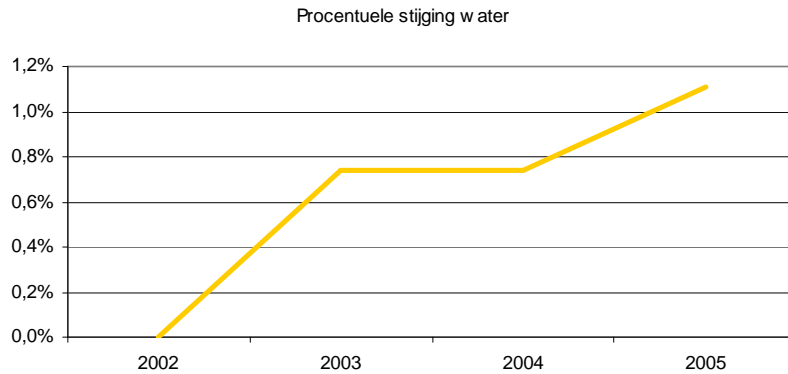
Voor de jaren 2002 tot en met 2005 is (voorzover beschikbaar) met behulp van gegevens van CBS de prijsontwikkeling in kaart gebracht voor gas, elektra en water.



Figuur 10. Prijsontwikkeling gas (kleinverbruik)
Bron: CBS Statline



Figuur 11. Prijsontwikkeling elektra (kleinverbruik/middelgroot)
Bron: CBS Statline



Figuur 12. Prijsontwikkeling water (kleinverbruik)
Bron: CBS Statline

De overzichten van de prijsontwikkeling laten zien dat vooral de prijzen voor gas en elektra sterk zijn gestegen. Vanaf 2002 is de prijs voor gas (€/1.000 m³) ongeveer 30% gestegen en de prijs voor elektra (€/KWh) met ongeveer 16%. De prijs van water ((€/1.000 m³) is vrijwel op een gelijk niveau gebleven met een stijging van ongeveer 1,1%.

Het verloop van de werkelijke kosten van VO-scholen voor energie en water is terug te zien in de CBS-grafieken. De sterke stijging van 2004 naar 2005 komt terug in de grafiek voor elektra en iets minder sterk in de grafiek van gas.

De resultaten van de elektronische enquête FACANA maken het mogelijk om de kosten voor energie en water van VO-scholen te vergelijken met 'Overheid' en 'Hogescholen'. De vergelijking laat zien dat de kosten van VO-scholen lager zijn. Een reden hiervoor kan zijn dat VO-scholen minder gebruikmaken van airconditioning. Daarnaast is, vergeleken met kantoorwerkplekken, het aantal PC's in schoolgebouwen een stuk lager.

	Laag	Mediaan	Hoog
Overheid	8,0	11,0	13,0
Hogescholen	8,0	11,0	13,0
Ingevoerde gegevens	7,9	9,0	10,9

Tabel 3. Vergelijking kosten energie en water (€/m² BVO)
Bron: databank FACANA

Uit voorgaande overzichten kan geconcludeerd worden dat scholen zijn geconfronteerd met prijsstijgingen voor gas en elektra. Deze prijsstijging is terug te zien in de werkelijke kosten van VO-scholen. De vergelijking met de FACANA databank maakt duidelijk dat deze werkelijke kosten laag zijn vergeleken met 'Overheid' en 'Hogescholen'.

In tabel 4 is geïndexeerd weergegeven wat de jaarlijkse prijsstijging van elektriciteit, gas en water is geweest en welke prijsbijstelling OCW daarvoor heeft gedaan.

Jaar	Prijsbijstelling OCW	Prijsstijging Elektriciteit	Prijsstijging Gas	Prijsstijging Water
2002	100	100	100	100
2003	100	103	108	100
2004	100	108	109	100
2005	100,8	116	130	101

Tabel 4. Prijsbijstelling materiële exploitatiebesteding voor elektriciteit, gas en water

Uit tabel 4 blijkt dat de prijsbijstelling vanuit het ministerie van OCW lager is geweest dan de werkelijke prijsstijging. Een schatting op basis van historische gegevens leert dat in materiële exploitatiebesteding ongeveer € 50 miljoen bestemd is voor energie en water, op een totale besteding van € 600 miljoen in 2005 bedraagt dit 8%. De prijsbijstelling vanuit OCW is in 2005 voor de totale exploitatiebesteding € 5 miljoen geweest (0,8% van de totale besteding). Voor energie en water was dit, rekening houdend met het percentage van 8%, een bedrag van € 0,4 miljoen. Dit bedrag is baludend lager dan de werkelijke prijsstijging.

3.5 Overall beeld schoonmaak, onderhoud en inventaris

Op basis van de antwoorden op de deelvragen ontstaat het volgende overall beeld.

Overall beeld schoonmaak

Uit de schouw komt naar voren dat voor schoonmaak van het sanitair in ongeveer 32% van de gevallen de scores ‘matig’ of ‘slecht’ worden gegeven. Voor lesruimtes en overige ruimtes liggen deze scores lager. De scores voor gymnastieklokalen en doucheruimtes zijn gebaseerd op 18 geschouwde scholen omdat sommige scholen gebruikmaken van externe voorzieningen. Belangrijkste argumentatie van de scores ‘matig’ en ‘slecht’ is ouderdom. Voor lesruimtes en overige ruimtes speelt verder mee dat ruimtes te klein zijn.

De kosten voor schoonmaak bevinden zich, vergeleken met de markt, aan de hoge kant van de berekende bandbreedte. Waarschijnlijk omdat er meer werkzaamheden worden verricht en minder gunstige contracten kunnen worden afgesloten. Hogere kosten voor schoonmaak zijn niet te verklaren doordat het schoonmaakniveau zeer hoog is. Omdat scholen niet altijd de kosten van eigen schoonmaakpersoneel expliciet administreren, zijn de werkelijke kosten voor schoonmaak waarschijnlijk iets hoger dan nu is berekend.

Uit de interviews blijkt dat 57% van de VO-scholen de schoonmaak heeft uitbesteed, 29% organiseert het in eigen beheer met eigen medewerkers en 14% kent een combinatie.

Overall beeld onderhoud

Bij onderhoud is in de schouw onderscheid gemaakt tussen de binnen- en de buitenzijde van het gebouw. Ten aanzien van de binnenzijde valt op dat de aspecten 'vloerafwerking', toegankelijkheid voor invaliden' en 'aanpasbaarheid gebouw' niet goed scoren. De CV-installatie en de elektrische installatie krijgen in respectievelijk 40% en 30% van de gevallen de score 'matig' of 'slecht'. Ouderdom van het gebouw en slijtage zijn veelal de oorzaak.

Aan de buitenzijde is het terrein bij VO-scholen goed te noemen. Dit geldt niet voor de gevel. Bijna de helft van de ramen en kozijnen hebben in de schouw de score 'matig' of 'slecht' gekregen. Ten aanzien van de daken geldt een soortgelijke score. Van de scholen met een plat dak scoort 21% 'slecht', daarbij is meestal door de onderzoekers aangegeven dat vervanging op korte termijn nodig is.

Uit de innovatiemonitor 2006 van Schoolmanagers_VO blijkt dat VO-scholen innovatief zijn. Ook blijkt dat innovaties gevolgen hebben voor het schoolgebouw, veranderingen zijn nodig. In de innovatiemonitor is aangegeven dat 66% van de scholen deze veranderingen nog 'niet' of 'in enige mate' hebben gerealiseerd. Hieruit kan geconcludeerd worden dat scholen nog werk moeten verrichten om de gebouwen aan te laten sluiten bij de functionele eisen. Dit beeld komt ook naar voren uit de schouw. Opvallend is dat de functionaliteit van de informaticelokalen hoog scoort (86% goed).

Op het gebied van Arbo, veiligheid en milieu hebben vrijwel alle scholen aangegeven te beschikken over een gebruiksvergunning en een BHV-plan. Tweederde van de scholen gaf aan een legionellabeheersplan te hebben. De beheersbaarheid van deze problematiek is duidelijk verbeterd ten opzichte van het vorige onderzoek. In de schouwverslagen zijn op het gebied van veiligheid bij drie scholen opmerkingen gemaakt.

De kosten van VO-scholen voor onderhoud bestaan uit kosten voor klein onderhoud en exploitatie en de dotatie aan de onderhoudsvoorziening. De eerste soort kosten vertoont in de onderzoeksperiode een dalende lijn, de dotaties laten een stijging zien met een piek in 2005. De piek is te verklaren door de overgehevelde verantwoordelijkheid voor het gebouw van de gemeente naar de scholen, inclusief de bijbehorende verhoging van OCW van de materiële exploitatiebesteding.

De werkelijke kosten voor klein onderhoud en exploitatie zijn vergeleken met 'Overheid' en 'Hogescholen' laag. Nadere detaillering per SSG-groep maakt duidelijk dat de kosten over de jaren schommelen. Dit duidt op ad-hoc onderhoud en achterstanden. De totale onderhoudsvoorziening van alle VO-scholen is van 2002 tot en met 2004 gedaald. In 2005 was sprake van een stijging. Uit de schouw komt geen directe relatie naar voren tussen de staat van het gebouw en de kosten voor onderhoud.

Opvallend is wel dat scholen met bouwjaar tussen 1970 en 1995 vaker 'matig' of 'slecht' scoren. Hieruit kan worden afgeleid dat het verstandig is om voor een schoolgebouw een afschrijvingstermijn te hanteren van 25 tot 30 jaar. Uit gegevens van 8 scholen blijkt dat afschrijvingstermijnen in de praktijk zitten tussen de 30 en 40 jaar.

Overall beeld inventaris, apparatuur en leermiddelen

Uit de schouw is naar voren gekomen dat kwaliteit en staat van inventaris, apparatuur en leermiddelen goed is te noemen. De inrichting van PC-ruimtes en de PC's voor leerlingen en docenten scoren rond en boven de 93% goed. Over het totaal bezien zijn ook de scores voor kwaliteit/staat van machines in praktijklokalen goed (88%). Bij 2 scholen is echter de score 'slecht' gegeven en bij één school de score 'matig'. Opvallend is dat deze drie scholen allen vallen binnen SSG-groep 1, scholen voor VBO en PRO

De kosten van inventaris en apparatuur per leerling laten in de onderzoeksperiode een licht stijgende lijn zien. De kosten van leermiddelen geven een vlak beeld. De functionaliteit van de inventaris is over het algemeen goed. In de interviews hebben diverse scholen wel aangegeven dat, om mee te gaan met de technische ontwikkelingen, investeringen nodig blijven om inventaris en leermiddelen geschikt te maken om het beleid van OCW te realiseren.

4 Antwoorden hoofdvragen onderzoek

4.1 Toereikendheid materiële exploitatiekosten

De eerste hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt.

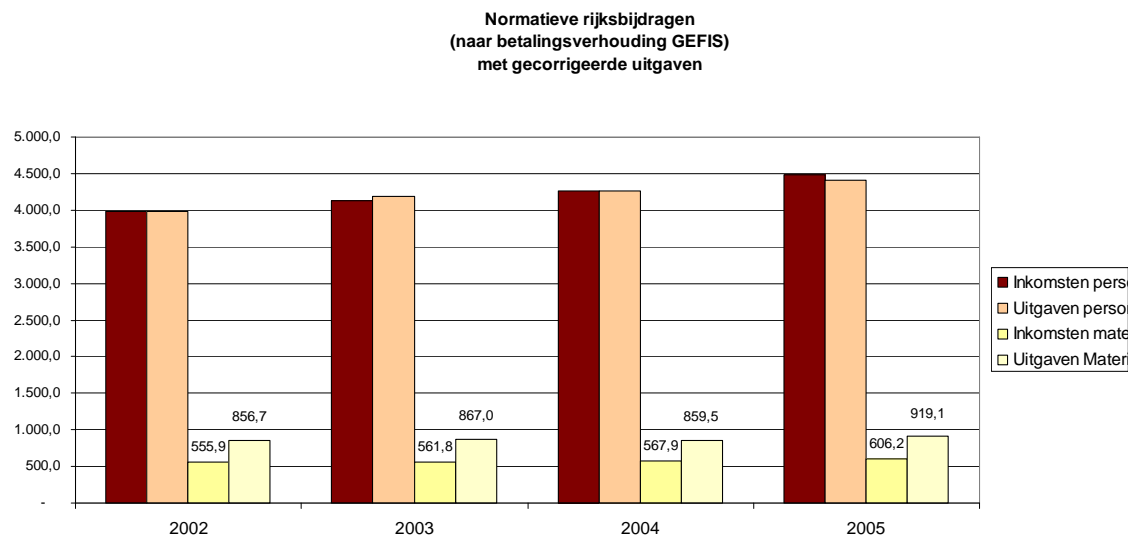
Hoofdvraag 1

Is de materiële exploitatiekosten voor VO-scholen toereikend?

Als antwoord op deze vraag is als eerste gekeken naar de gegevens van de jaarrekeningen van de VO scholen. In deze jaarrekeningen zijn alle inkomsten en uitgaven van de VO scholen vastgelegd. In figuur 13 zijn voor de onderzoeksperiode 2002 tot en met 2005 de volgende gegevens weergegeven:

- de normatieve rijksbijdrage voor personeel (inkomsten personeel)
- de werkelijke uitgaven voor personeel
- de normatieve rijksbijdrage voor materiële exploitatie (inkomsten materieel)
- de gecorrigeerde materiële uitgaven van VO-scholen.

Uit deze grafiek kunnen de verschillen tussen de werkelijke inkomsten en werkelijke uitgaven van materieel zichtbaar gemaakt worden.



Figuur 13. Confrontatie normatieve rijksbijdrage versus gecorrigeerde uitgaven (€ mln)

Bron: CFI en GEFIS

De hoogte van de normatieve rijksbijdrage is berekend door de verhouding personeel: materieel uit het GEFIS betalingssysteem toe te passen op de post ‘Normatieve Rijksbijdrage’ uit de jaarrekeningen van VO-scholen. In het betalingssysteem GEFIS kunnen niet alle selecties worden toegepast zoals op de onderzoekspopulatie.

Door te werken met de verhoudingen tussen de materiële en personele component van de bekostiging van het betaalsysteem GEFIS wordt dit verschil in aantal scholen tussen GEFIS en de populatie van het onderzoek ondervangen. De normatieve rijksbijdrage is inclusief de incidentele investeringen die vanuit OCW naar VO-scholen is gegaan.

Om de werkelijke materiële uitgaven van scholen te confronteren met de werkelijke materiële bekostiging vanuit OCW is het nodig de werkelijke materiële uitgaven te corrigeren. Deze correctie is nodig omdat een deel van de (materiële) uitgaven buiten de ministeriële verantwoordelijkheid valt. Dit betreft bijvoorbeeld uitgaven voor boeken en excursies. Bij het vergelijken van de normatieve rijksbijdrage en de werkelijke materiële uitgaven dienen deze kosten buiten beschouwing te worden gelaten. Tegenover deze uitgaven staan (overige) inkomsten uit ouderbijdragen, deelnemerbijdragen en het boekenfonds.

De werkelijke materiële uitgaven van scholen, zijn voor de vergelijking met de werkelijke bekostiging, gecorrigeerd met de volgende posten uit de jaarrekening:

- ouderbijdragen
- deelnemerbijdragen
- boekenfonds.

Bovenstaande bijdragen zijn ingezet voor materiële uitgaven en kunnen bij het bepalen van de toereikendheid buiten beschouwing worden gelaten omdat deze buiten de ministeriële verantwoordelijkheid vallen.

Uit de gepresenteerde vergelijking komt naar voren dat er voor de materiële exploitatie structureel meer geld wordt uitgegeven dan via de normatieve rijksbijdrage wordt ontvangen. In bedragen is het verschil over de jaren als volgt.

Jaar	Saldo materiële bekostiging (€ mln)
2002	-/- 300,9
2003	-/- 305,2
2004	-/- 291,6
2005	-/- 312,9

Tabel 5. Saldo materiële bekostiging versus werkelijke materiële uitgaven

Uit de grafiek en de tabel kan worden geconcludeerd dat de materiële exploitatiekosten van het ministerie van OCW minder is dan de gecorrigeerde werkelijke materiële uitgaven.

Figuur 13 laat verder zien dat de normatieve rijksbijdrage voor personeel in de jaren 2002 en 2004 vrijwel gelijk zijn aan de werkelijke personele uitgaven. In 2003 zijn meer personele uitgaven dan de rijksbijdrage en in 2005 is er sprake van minder personele uitgaven dan de rijksbijdrage.

Het verrichte onderzoek laat zien dat er op het gebied van onderhoud achterstanden zijn ontstaan. Ook heeft de hoogte van de onderhoudsvoorziening een dalende lijn laten zien (figuur 4). Beide zijn signalen dat VO-scholen minder onderhoud plegen dan nodig is. Vanuit dit inzicht kan geconstateerd worden dat de berekende tekorten in werkelijkheid hoger zullen zijn.

Ten aanzien van de functionaliteit van schoolgebouwen is geconcludeerd dat veel scholen nog werkzaamheden moeten verrichten om gebouwen aan te passen. Dit geldt ook voor het verbeteren van de toegankelijkheid van gebouwen voor invaliden. Ten aanzien van de toereikendheid van de materiële exploitatiekosten kan worden opgemerkt dat het ministerie extra middelen beschikbaar heeft gesteld voor het realiseren van praktijkgerichte leeromgevingen voor VBO- en PRO-scholen.

Ten aanzien van schoonmaak blijkt uit het onderzoek dat op macroniveau besparingen mogelijk moeten zijn op schoonmaakkosten. Ook scholen moeten kunnen profiteren van de prijzen die in de schoonmaakbranche onder druk staan. Daarnaast kunnen naar verwachting kosten bespaard worden door bijvoorbeeld prestatieafspraken in contracten op te nemen en samenwerking met andere scholen te zoeken bij uitbesteding van werk. Wanneer onderhoudsachterstanden worden weggewerkt heeft dit ook effect op de schoonmaakkosten. Uit het onderzoek blijkt dat voor nieuwere gebouwen en sanitair minder schoonmaakkosten worden gemaakt en dat de kwaliteit van schoonmaak goed is.

Om te bepalen of de materiële bekostiging toereikend is, wordt tenslotte gekeken naar de ontwikkeling van het eigen vermogen van scholen. Enerzijds groeit dit vermogen door rendement⁷⁾ dat gemaakt wordt op de middelen in reserves en voorzieningen, anderzijds groeit het eigen vermogen door het toevoegen van middelen. Voor een uitspraak over de toereikendheid van de materiële bekostiging dient de groei door toevoeging van middelen (exploitatieresultaat) te worden meegenomen.

⁷⁾ Voor het berekenen van rendement hanteert het ministerie van financiën een percentage van 4%, dit percentage wordt in dit onderzoek gehanteerd

De volgende tabel geeft de ontwikkeling van het eigen vermogen van alle VO-scholen.

	2001	2002	2003	2004
Eigen Vermogen begin boekjaar	1.094	1.221	1.310	1.332
Verwacht rendement Eigen Vermogen (4%)	44	49	52	53
Exploitatieresultaat	83	40	30-	32
Eigen vermogen einde boekjaar	1.221	1.310	1.332	1.417

Tabel 6. Ontwikkeling eigen vermogen VO-scholen (€mln)
Bron: Financiële gegevens VO-jaarrekeningen 2000-2004 op bestuursniveau

Uit tabel 6 blijkt dat het eigen vermogen van VO-scholen jaarlijks stijgt. Alleen in 2003 is deze stijging lager dan het verwachte rendement van 4%. Voor de overige jaren betekent dit dat sprake is van een positief exploitatieresultaat. Een dergelijk resultaat kan aangewend worden voor de materiële exploitatie maar is, voor een gezonde bedrijfsvoering, ook nodig om reserves te versterken die nodig zijn voor het dekken van risico's. VO-scholen hebben meer verantwoordelijkheden gekregen en daar zitten risico's aan vast. Daarnaast is de bekostiging gebaseerd op leerlingaantallen. Deze aantallen kunnen per jaar fluctueren wat tot onzekerheid leidt ten aanzien van de inkomsten. Scholen kunnen in de huidige situatie dus niet een positief exploitatieresultaat volledig aanwenden voor de materiële exploitatie.

Ten aanzien van de toereikendheid van de materiële bekostiging kan het volgende worden geconcludeerd:

1. de werkelijke materiële exploitatiebekostiging (inclusief eenmalige jaarlijkse investeringen) vanuit het ministerie van OCW is lager dan de werkelijke materiële exploitatiekosten (na correctie) van VO-scholen
2. VO-scholen besteden te weinig geld aan onderhoud van het gebouw. Dit uit zich in achterstallig onderhoud
3. VO-scholen kunnen naar verwachting geld besparen op de kosten voor schoonmaak
4. de stijging van het eigen vermogen van scholen is hoger dan het rendement dat gemaakt wordt. Dit betekent dat middelen worden toegevoegd aan de reserves.

Op basis van bovenstaande conclusies kan gesteld worden dat de materiële exploitatiebekostiging vanuit OCW niet toereikend is.

4.2 Benodigde extra middelen

In de voorgaande paragraaf is geconcludeerd dat de materiële exploitatiebekostiging niet toereikend is. Nu volgt een antwoord op de tweede hoofdvraag.

Hoofdvraag 2

Onderbouw, indien de materiële exploitatiebekostiging ontoereikend is, wat de benodigde extra middelen zijn, gesplitst in structurele en incidentele investeringen?

Om de vraag te beantwoorden wat de benodigde extra middelen zijn wordt hierna gekeken naar de volgende aspecten:

- uitspraak over de wenselijke materiële exploitatiekosten
- het resultaat van de VO-scholen op de jaarrekening
- de overige inkomsten van VO-scholen.

Hiermee wordt het mogelijk om te bepalen welke kosten scholen zouden moeten maken om schoonmaak, onderhoud en overige exploitatie goed te regelen. In hoeverre daarvoor extra bekostiging nodig is vanuit OCW, is afhankelijk van de middelen die scholen naast deze bekostiging nog ontvangen.

De hoogte van de extra bekostiging vanuit OCW is berekend over het jaar 2005. Op dit jaar zijn de gegevens uit FACANA gebaseerd, van dit jaar zijn de werkelijke financiële gegevens bekend en dit jaar benadert het best de resultaten van de schouw.

Wenselijke materiële exploitatiekosten

Naar aanleiding van het onderzoek kan berekend worden wat de wenselijke materiële exploitatiekosten moeten zijn van VO-scholen. Hierbij is vooral gekeken naar de marktgegevens die uit FACANA afgeleid zijn. Gesteld kan worden dat:

- *de werkelijke kosten voor schoonmaak, vergeleken met het marktniveau, omlaag kunnen:* gezien de relatief hogere kosten per m² voor schoonmaak is de verwachting dat met minder kosten ook de kwaliteit van schoonmaak kan verbeteren. Gestimuleerd kan worden om schoonmaak slimmer te organiseren. Bijvoorbeeld door samenwerking en professionele aanbesteding. Voorwaarde is wel dat het onderhoud aan het gebouw verbeterd. In de praktijk blijkt dat een goede staat van onderhoud van invloed is op de schoonmaakkosten. Naar verwachting is een besparing mogelijk van € 5 miljoen
- *de werkelijke kosten voor onderhoud moeten stijgen:* uit het onderzoek van de jaarrekeningen blijkt dat de scholen in 2005 € 130,- per leerling per jaar uitgeven aan klein onderhoud en exploitatie en dotaties aan de onderhoudsvoorziening. Om het onderhoud op een marktconform niveau te brengen zouden scholen, uitgaande van de gegevens uit FACANA (jaar 2005) rond de € 300,- per leerling per jaar moeten uitgeven.

Dit bedrag is inclusief groot onderhoud, maar exclusief de investeringen in het kader van verbetering van de functionaliteit van schoolgebouwen. In absolute bedragen is een stijging berekend van € 16 miljoen voor het jaar 2005

- *de werkelijke kosten voor energie zullen stijgen:* naar verwachting zet de stijging van de energiekosten door. De oorzaak hiervan is de stijgende prijs voor gas en elektriciteit. Deze prijsstijging kent echter ook veel onzekerheid. Op basis van marktgegevens uit de FACANA databank en de huidige kosten per leerling voor energie en water verwachten wij dat de kosten voor energie en water jaarlijks met € 5 miljoen zullen stijgen. Gezien de genoemde onzekerheid achten wij het raadzaam om per jaar te beoordelen welke consequenties de prijzen voor energie en water hebben voor de kosten van VO-scholen.

Resultaat VO-scholen en overige inkomsten

Rekening houdend met het berekende verschil tussen de werkelijke (gecorrigeerde) materiële exploitatiekosten en de werkelijke materiële exploitatiebesteding ontstaat volgend overzicht voor het jaar 2005.

Inkomsten en uitgaven materieel		Jaar	2.005
Materieel totale inkomsten en uitgaven	Inkomen	Uitgaven	Saldo
Materieel	606,2	1.078,6	-472,4
Correcties uitgaven niet materieel			
Deelnemersbijdragen	0,0	-36,0	36,0
Ouderbijdragen	0,0	-81,5	81,5
Opbrengst boekenfonds	0,0	-42,0	42,0
Saldo materieel na correctie uitgaven	606,2	919,1	-312,9
Correcties op de inkomsten materieel			
Gemeentelijke bijdragen	87,7	0,0	87,7
Overige rijksbijdragen	23,6	0,0	23,6
Overige inkomsten	168,2	0,0	168,2
Rente en buitengewoon resultaat	38,2	0,0	38,2
Saldo materieel na correctie inkomsten	924,0	919,1	4,9
Benodigde extra middelen			
Onderhoud	0,0	116,0	-116,0
Energie	0,0	5,0	-5,0
Schoonmaak	5,0	0,0	5,0
Saldo materieel			
na correcties uitgaven			
na correcties inkomsten			
na correctie benodigde extra middelen	929,0	1.040,1	-111,1

Tabel 7. Inkomsten en uitgaven jaar 2005 met correcties (€ mln)

Bron: CFI en GEFIS

Uit het overzicht blijkt dat VO-scholen in 2005 in totaal, na correctie op de inkomsten, € 4,9 miljoen meer inkomsten hebben vergeleken met de totale uitgaven. Het negatieve saldo van € 312,9 miljoentussen de materiële exploitatiebesteding en de gecorrigeerde werkelijke uitgaven voor materiële exploitatie, wordt teniet gedaan door overige inkomsten. In 2003 bedroeg het saldo materieel na correctie op de inkomsten materieel € 39,2 miljoen en in 2004 € 42,5 miljoen.

Van de overige inkomsten is per post beoordeeld of deze gebruikt kunnen worden om het negatieve saldo bij de materiële kosten te compenseren. Hierbij zijn, in overleg met het ministerie van OCW, de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- beoordeeld is of de inkomsten een structureel of incidenteel karakter hebben. Wanneer sprake is van een incidenteel karakter zijn de inkomsten buiten beschouwing gelaten
- de post “Rente en buitengewoon resultaat” komt voort uit rendement dat scholen maken op reserves en voorzieningen. Deze reserves en voorzieningen zijn onder andere bedoeld voor het opvangen van risico's in de bedrijfsvoering. Uit het onderzoek blijkt dat er bij VO-scholen sprake is van achterstanden op het gebied van onderhoud. Als uitgangspunt is gehanteerd dat rente en buitengewoon resultaat wordt aangewend voor de materiële exploitatie
- bij de posten “Gemeentelijke bijdragen” en “Overige rijksbijdragen” is uit de jaarrekeningen niet te herleiden waarvoor deze inkomsten worden aangewend. Er wordt vanuit gegaan dat deze inkomsten kunnen worden aangewend voor de materiële exploitatie. Hierbij geldt wel de onzekerheid dat ook bijdragen met een personeel karakter zijn meegenomen
- de post “Overige inkomsten” kent geen nadere toelichting in de jaarverslagen. Scholen hebben niet de verplichting om overige inkomsten in de jaarrekening te specificeren. Op basis van gegevens van scholen die wel specificeren kan gesteld worden dat de overige inkomsten voornamelijk gerelateerd zijn aan de materiële exploitatie. Om die reden wordt de post beschouwd als inkomsten die aangewend kunnen worden voor de materiële exploitatie.

Naast bovengenoemde posten zijn de posten “Overschot personeel”, “Werk derden” en “Detachering” bij de correctie niet meegenomen. Het betreffen inkomsten die volledig betrekking hebben op de personele besteding. Het is niet wenselijk dat deze inkomsten worden aangewend voor de materiële exploitatie.

Rekening houdend met alle correcties en met de verwachte benodigde extra middelen voor materiële exploitatie dient de materiële exploitatiebesteding vanuit OCW (afgerond) met minimaal € 110 miljoen te worden verhoogd.

Omdat bij het formuleren van de uitgangspunten onzekerheid is geconstateerd over het materiële karakter van de posten “gemeentelijke bijdragen” en “overige rijksbijdragen” volgt hierna een gevoeligheidsanalyse. Gemeentelijke bijdragen kunnen bijvoorbeeld bestemd zijn voor ID-banen en de bestrijding van onderwijsachterstanden. Berekend is hoeveel de materiële exploitatiebeplooiing vanuit OCW moet worden verhoogd wanneer de posten de volgende verhouding kennen:

- 75% materieel en 25% personeel (scenario 1)
- 50% materieel en 50% personeel (scenario 2)
- 25% materieel en 75% personeel (scenario 3).

	<i>Tabel 7</i>	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Saldo materieel na correctie uitgaven	-313	-313	-313	-313
Correcties op de inkomsten materieel				
gemeentelijke bijdragen	88	66	44	22
overige rijksbijdragen	24	18	12	6
Overige inkomsten	168	168	168	168
Rente en buitengewoon resultaat	38	38	38	38
Benodigde extra middelen	-116	-116	-116	-116
Saldo materieel na correcties	-111	-139	-167	-195

Tabel 8. Gevoeligheidsanalyse

Uit de gevoeligheidsanalyse komt naar voren dat, wanneer gemeentelijke bijdragen en overige rijksbijdragen niet volledig als materiële inkomsten worden gezien, de materiële exploitatiebeplooiing vanuit OCW extra moet worden verhoogd. Dit kan oplopen tot € 195 miljoen wanneer er vanuit wordt gegaan dat 25% van de gemeentelijke bijdragen en overige rijksbijdragen is bestemd voor de materiële exploitatie.

4.3 Conclusies

Naar aanleiding van de beantwoording van de hoofdvragen van het onderzoek kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1. de huidige materiële exploitatiebeplooiing voor VO-scholen van het ministerie van OCW is niet toereikend
2. voor een toereikende exploitatiebeplooiing dient de bekostiging te worden verhoogd met minimaal € 110 miljoen per jaar. Hierbij is nog geen rekening gehouden met investeringen die VO-scholen nodig achten om de functionaliteit te verbeteren
3. uit de gevoeligheidsanalyse komt naar voren dat, wanneer gemeentelijke bijdragen en overige rijksbijdragen niet volledig als materiële inkomsten worden gezien, de materiële exploitatiebeplooiing vanuit OCW extra moet worden verhoogd. Dit kan oplopen tot € 195 miljoen wanneer er vanuit wordt gegaan dat 25% van de gemeentelijke bijdragen en overige rijksbijdragen is bestemd voor de materiële exploitatie

4. naast het verhogen van de materiële exploitatiebekostiging worden de volgende organisatorische verbeteringen geadviseerd:
 - . VO-scholen kunnen meer samenwerken op het gebied van schoonmaak. Door samenwerking kan op een grotere schaal en een professionelere manier contracten worden afgesloten met schoonmaakbedrijven
 - . VO-scholen dienen aandacht te hebben voor het ontwikkelen van een professionele organisatie voor beheer en onderhoud. Een dergelijke organisatie is in staat om te bewaken dat planning en financiering van onderhoudswerkzaamheden in balans zijn.

Twynstra Gudde

Bijlagen

Vragen schouw

De schouwvragen zijn opgenomen in een aparte bijlage.

Vragen interview

De interviewvragen zijn opgenomen in een aparte bijlage.

Representativiteit steekproef

STEEKPROEFPARAMETERS

excl. verticale scholengemeenschappen en pro-scholen die per 1/8/2006 zijn overgegaan op lumpsumbekostiging

Van de 29 scholen die in 2001 door Deloitte zijn bezocht, zijn er 20 weer bezocht.

De steekproef bevat 2 pro-scholen die al voor 1-8-2006 lumpsumbekostiging hadden als indicatie voor de groep van ca. 100 pro-scholen die per 1-8-2006 zijn overgegaan op lumpsumbekostiging.

		landelijk beeld			steekproef		
	aantal leerlingen	aantal scholen	in %	aantal scholen	in %	verschil	
1. aantal leerlingen per brinnummer	0 - 400	43	8%	3	10%	2%	
	400 - 1000	121	22%	5	17%	-5%	
	1000 - 2000	212	39%	12	41%	2%	
	> 2000	164	30%	9	31%	1%	
		540	100%	29	100%	0%	
2. aantal vestigingen per brinnummer	1	295	55%	17	59%	4%	
	2-3	154	29%	7	24%	-4%	
	4-5	65	12%	3	10%	-2%	
	6 of meer	26	5%	2	7%	2%	
		540	100%	29	100%	0%	
3.a schoolsamenstelling (gewogen naar aantal leerlingen)	SSG-groep	aantal leerlingen	in %	aantal leerlingen	in %	verschil	
	1	48988	5%	2399	5%	0%	
	2	69462	8%	5240	12%	3%	
	3	135921	15%	6024	14%	-1%	
	4	635721	72%	30439	69%	-3%	
	880092	100%	44102	100%	-1%		
		ssg-1 Scholen voor Mavo of voor VBO of voor PRO of voor LWOO of scholengemeenschap voor Mavo/VBO/(PRO) ssg-2 Scholen voor VWO of voor Havo of voor VWO/Havo ssg-3 Scholengemeenschappen voor Mavo/Havo of VWO/Havo/Mavo ssg-4 Scholengemeenschappen voor (VWO)/Havo/Mavo/VBO/(LWOO/PRO) inclusief Atheneum, Lyceum en Gymnasium VWO					
3.b schoolsamenstelling (aantal scholen)	SSG-groep	aantal scholen	in %	aantal scholen	in %	verschil	
	1	74	14%	5	17%	3%	
	2	77	14%	5	17%	3%	
	3	107	20%	5	17%	-3%	
	4	282	52%	14	48%	-4%	
	540	100%	29	100%	0%		
4.a spreiding van de school (op postcode)	Postcode	aantal scholen	in %	aantal scholen	in %	verschil	
	1	82	15%	5	17%	2%	
	2	80	15%	3	10%	-4%	
	3	97	18%	3	10%	-8%	
	4	40	7%	2	7%	-1%	
	5	65	12%	5	17%	5%	
	6	65	12%	4	14%	2%	
	7	43	8%	2	7%	-1%	
	8	39	7%	3	10%	3%	
	9	29	5%	2	7%	2%	
	540	100%	29	100%	0%		
4.b spreiding van de school (per gemeente-cluster)	gemeente code	aantal scholen	in %	aantal scholen	in %	verschil	
	G4	75	14%	4	14%	0%	
	G27	138	26%	5	17%	-8%	
	overig	327	61%	20	69%	8%	
		540	100%	29	100%	0%	
5. bestuurlijke schaalgrootte	bestuur	aantal scholen	in %	aantal scholen	in %	verschil	
	éénpitter	236	44%	11	38%	-6%	
	meer-pitter	304	56%	18	62%	6%	
		540	100%	29	100%	0%	