

Het verhaal achter de cijfers

Sectorrapportage 2023

29 November 2023



Financiën

In het publiek bekostigde onderwijs is de overheid de belangrijkste financier van scholen. Scholen zorgen ervoor dat zij het beschikbare geld zo effectief mogelijk inzetten voor kwalitatief goed onderwijs. In 2022 hebben scholen minder geld uitgegeven dan ze ontvingen. Onder meer het lerarentekort en tijdelijke extra middelen zorgden ervoor dat het geld niet volledig kon worden besteed, waardoor ook reserves toenamen. De VO-raad dringt aan op meer structurele bekostiging en het vervangen van losse subsidies door duidelijke financiële vooruitzichten, om schoolorganisaties in staat te stellen hun financiën beter te plannen. Bovendien roepen we op tot een nieuw perspectief op bekostiging vanuit OCW.

Inkomsten en uitgaven 2022

De Rijksoverheid maakte in het kalenderjaar 2022 circa €10,4 miljard bekostiging over aan het voortgezet onderwijs. In 2022 ontving een school in het vo gemiddeld €10.200,- per leerling exclusief ondersteuningsmiddelen. Daarnaast ontvangen ook overige baten, zoals ouderbijdragen, verhuurinkomsten en schenkingen. Deze inkomsten bedroegen in 2022 gezamenlijk iets meer dan 5,5% van de totale inkomsten. Belangrijk onderdeel van deze 5,5% zijn de inkomsten van de ouderbijdrage. Dit aandeel neemt snel af doordat de nadruk is komen te liggen op de vrijwilligheid van deze bijdrage, waardoor de betalingsbereidheid aan het verminderen is.

Het meeste geld gaat naar personeel

Bijna 80 procent van de totale bestedingen gaven scholen in het voortgezet onderwijs in 2022 uit aan personeel. Ongeveer 6 procent van de middelen ging naar huisvesting. Het resterende bedrag werd besteed aan overige lasten en afschrijvingen voor onder meer meubels, computers en leermiddelen.

	2022
Personeelslasten	79,8%
Afschrijvingen	3,2%
Huisvestingslasten	5,8%
Overige lasten	11,2%

Reserves nemen toe door lerarentekort en tijdelijke middelen

De bekostiging die scholen in het voortgezet onderwijs jaarlijks ontvangen, moet maximaal worden ingezet voor het realiseren van goed onderwijs. Het is dan ook in veel gevallen niet wenselijk dat een schoolbestuur aan het einde van een jaar een positief financieel resultaat boekt, waardoor reserves toenemen. Dat is in 2022 bij veel schoolbesturen wel gebeurd. In totaal is in het hele voortgezet onderwijs een positief financieel resultaat geboekt van circa €309 miljoen. Dat betekent dat van elke euro die door de sector werd ontvangen bijna 3 cent niet is uitgegeven.

De toename van reserves is verklaarbaar

Het lerarentekort (openstaande vacatures) heeft geleid tot het niet volledig kunnen inzetten van de bekostiging;
Er is sprake van forse extra (tijdelijke) middelen in het kader van de NPO.

Voor leerlingen in het po en vo is in totaal éénmalig €2,8 miljard extra uitgekeerd in 2022. En dat nadat in 2021 – met name in het eerste deel van schooljaar 2021-2022 – al een éénmalig extra bedrag van €1,8 miljard is uitgekeerd. Veel scholen konden deze extra tijdelijke uitkeringen, mede als gevolg van het lerarentekort, niet op korte termijn op een effectieve wijze inzetten. Omdat het de kwaliteit en doelmatigheid van bestedingen ten goede zou komen, hebben veel scholen ervoor gekozen om de inzet van de NPO-gelden uit te smeren over een langere periode en hiervoor een bestemmingsreserve in te richten.

Geef meer rust en inzicht in ontwikkeling bekostiging

De VO-raad roept OCW op om meer inzicht te geven in de ontwikkeling van de bekostiging gedurende het jaar. Maar ook inzicht in de bekostiging in meerjarig perspectief, bijvoorbeeld ten aanzien van de structurele bekostiging basisvaardigheden per 2026. Daarbij is het ook van belang dat er meer stabiliteit en rust wordt gecreëerd in de bekostiging. Schommelingen als gevolg van tijdelijke bekostiging maken het lastig om duurzaam te werken aan het verbeteren van de onderwijskwaliteit en invulling te geven aan goed werkgeverschap.

Bovenmatige reserves signaleren

Een goede reservepositie zorgt er onder meer voor dat een schoolbestuur investeringen in de toekomst kan doen (zoals het vervangen van lesmethodes) en fluctuaties in inkomsten kan opvangen. Maar als er aan het eind van ieder jaar structureel te veel geld overblijft, is dat niet wenselijk. Middelen moeten namelijk maximaal worden ingezet voor goed onderwijs zonder de opbouw van onnodige reserves, meent de VO-raad.

Signaleringswaarde voor mogelijk bovenmatig eigen vermogen

Het ministerie van OCW en de Onderwijsinspectie hanteren sinds 2020 een nieuwe signaleringswaarde voor mogelijk bovenmatige reserves (dat is het publiek eigen vermogen dat boven de signaleringswaarde uitkomt). Deze signaleringswaarde werd door de Inspectie van het Onderwijs ontwikkeld, op basis van onderzoek in het mbo en het hoger onderwijs en wordt toegepast op alle onderwijssectoren.

De Inspectie van het Onderwijs benadrukt dat de signaleringswaarde ontwikkeld is als start van 'het goede gesprek' over reserves. Het beoordelen of de reservepositie ook daadwerkelijk bovenmatig is, is maatwerk: hierbij kan niet blind worden gevaren op de signaleringswaarde. Helaas ziet de VO-raad dat de signaleringswaarde, tegen het advies van de Inspectie van het Onderwijs in, in de discussies over de reservepositie geregeld toch wordt gebruikt als een absolute bovengrens.

Reserves onderhevig aan actuele ontwikkelingen

Er is een aantal ontwikkelingen die nu en de komende jaren grote invloed hebben op het resultaat en de vermogenspositie van schoolorganisaties in het voortgezet onderwijs. Onder meer:

Scholen in het voortgezet onderwijs ontvangen, los van subsidies, in de periode 2021-2023 een bedrag van €1,9 miljard aan extra éénmalige aanvullende bekostiging in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs (NPO). Met name ook door het leraarentekort en de toename van tijdelijke subsidies zullen veel scholen waarschijnlijk niet al het geld kunnen uitgeven in deze periode. Dus zal in dat geval ook in 2023 meer geld worden ontvangen dan er wordt uitgegeven en zal daardoor de reservepositie toenemen.

Een voorziening behoort niet tot het eigen, maar tot het vreemd vermogen van een schoolbestuur. De verslaggevingsvoorschriften rondom de verwerking van de voorziening groot onderhoud in de jaarcijfers worden met ingang van 2024 aangepast. Het is lastig om het effect hiervan te bepalen voor het voortgezet onderwijs, omdat dit afhankelijk is van keuzes van schoolbesturen. Maar het effect op de reservepositie en daarmee de signaleringswaarde, zal naar verwachting groot zijn. Als een schoolbestuur kiest voor de voorziening groot onderhoud, is de verwachting dat de reserves in 2024 fors zullen dalen. Wordt gekozen voor het op de balans presenteren van het groot onderhoud (activeren en afschrijven), dan zal de hoogte van het eigen vermogen fors toenemen. Keuzes met betrekking tot groot onderhoud hebben dus een grote invloed op de berekening van het mogelijk bovenmatig eigen vermogen, maar ook dat de vergelijkbaarheid van besturen onderling niet meer goed te maken is.

In steeds meer (aanvullende) regelingen wordt gebruikgemaakt van de door het CBS ontwikkelde achterstandsscore. Wanneer scholen verhoudingsgewijs veel leerlingen hebben met een groter risico op achterstand en deze scholen dus sneller in aanmerking komen voor extra middelen, ontstaat er op die scholen mogelijk een 'stapeling van effecten'. Dat kan ertoe leiden dat scholen sneller hoge reserves opbouwen, omdat zij de extra middelen niet altijd direct in kunnen zetten.

Grote onderlinge verschillen reserves

Op basis van de signaleringswaarde die het ministerie van OCW hanteert, kunnen we constateren dat er veel schoolbesturen in het voortgezet onderwijs zijn die een mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen hebben. In het vo bestaan echter wel grote verschillen tussen schoolbesturen.

Zo'n 3,6% van de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs is op grond van de signaleringswaarde van het ministerie van OCW verantwoordelijk voor circa 32% van de bovenmatige reserves.

Bron: Financiële verantwoording – XBRL – Onderwijs algemeen – DUO Open Onderwijsdata

Stuur niet te veel op reservepositie

Het beeld leeft dat de reserves in het voortgezet onderwijs (te) hoog zijn. Op basis van de signaleringswaarde die het ministerie van OCW hanteert, kan worden geconstateerd dat er inderdaad veel schoolbesturen in het vo zijn die een mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen hebben.

De VO-raad vindt bovenmatige reserves niet wenselijk. Onderwijsgeld moet maximaal worden ingezet voor goed onderwijs. Wel waarschuwen we voor al te snelle conclusies op basis van de signaleringswaarde. Er kunnen goede redenen zijn waarom de reserves tijdelijk hoger zijn, zoals benoemd in de bovenstaande kaders. Samen met onzekerheid over de bekostiging in de komende jaren maakt dat het sturen op een stabiele financiële positie voor een schoolbestuur niet eenvoudig. Daarnaast bestaan in het vo grote verschillen tussen schoolbesturen, waardoor je ze niet allemaal over

Doelfinanciering neemt fors toe

Het ontstaan van reserves is vaak gekoppeld aan de mate waarin schoolbesturen worden gefinancierd via (tijdelijke) doelfinancieringen. Subsidies en geormerkte bestoelking zijn de meest voorkomende vormen van doelfinanciering in het voortgezet onderwijs. Hier is een grote toename te zien.

Gericht op vooraf omschreven doelen

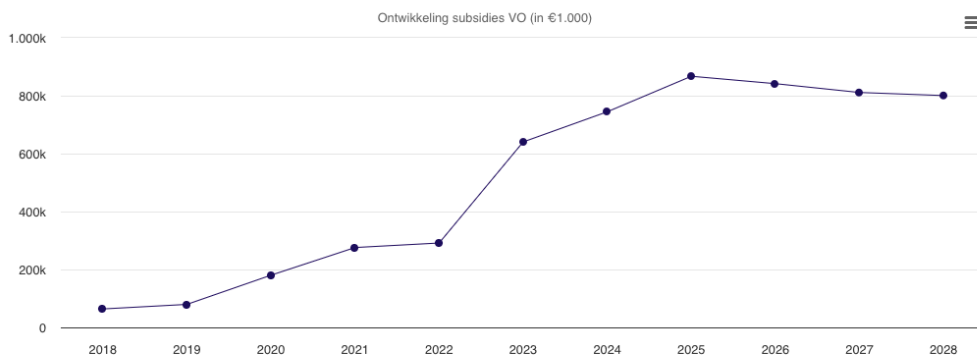
De Onderwijsraad omschrijft doelfinanciering als 'middelen die worden ingezet om specifieke doelen en beleidsspeerpunten van de overheid te kunnen realiseren'. Deze doelfinanciering is niet zelden tijdelijk en kan alleen aan vooraf omschreven doelen worden uitgegeven. Denk hierbij aan:

- Extra tijdelijke budgetten in het kader van het NPO
- Werkdrukmiddelen
- Prestatiebox Strategisch HRM
- Subsidie Verbetering basisvaardigheden
- Subsidie school en omgeving

Uit de Onderwijsbegroting blijkt dat alleen al de subsidies de afgelopen jaren flink zijn toegenomen.

Wees terughoudend met doelfinanciering

Toename van (tijdelijke) doelfinanciering leidt ertoe dat er niet duurzaam in onderwijs kan worden geïnvesteerd. Scholen kunnen nieuw personeel geen vaste contracten aanbieden met tijdelijke middelen, wat de continuïteit van het onderwijs en goed werkgeverschap in de weg staat. Daarnaast zorgt het voor versnippering, waardoor niet altijd helder is hoe doelfinancieringen zich verhouden tot reguliere bestoelking en andere doelfinancieringen.



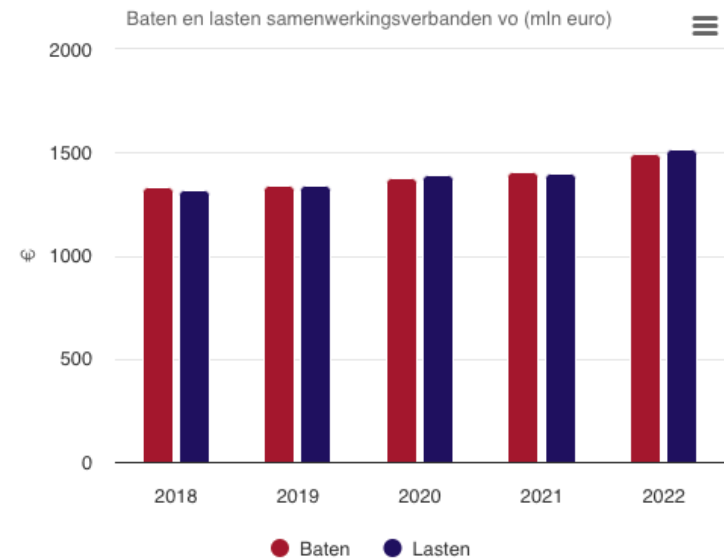
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Rijksbegroting 2024 | Begroting | Rijksoverheid.nl

Samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs

Scholen hebben een zorgplicht om elk kind een passende onderwijsplek te bieden. De besturen waar scholen onder vallen werken daarbij (meestal regionaal) samen. Deze samenwerkingsverbanden maken afspraken over welke begeleiding reguliere scholen bieden en welke leerlingen een plek krijgen in het speciaal basisonderwijs of (voortgezet) speciaal onderwijs. Ook beslissen samenwerkingsverbanden over de verdeling van de ondersteuningsmiddelen. Deze samenwerkingen zijn in verenigings- of stichtingsverband georganiseerd. In totaal zijn er 75 samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs.

Signaleren van reserves

Samenwerkingsverbanden worden net als schoolorganisaties bekostigd door de overheid, dus uit publieke middelen. Voor het opvangen van risico's houden de samenwerkingsverbanden reserves aan. Om te bepalen of een reserve niet te hoog is, heeft de Inspectie van het Onderwijs een signaleringswaarde vastgesteld. Deze signaleringswaarde geeft de maximale hoogte aan van de reserve. Alles boven de signaleringswaarde wordt (mogelijk) bovenmatige reserve genoemd. De Inspectie heeft het niveau om risico's te kunnen opvangen, vastgesteld op 3,5% van de totale bruto jaarbaten met een minimum van €250.000,- voor elk samenwerkingsverband. De Inspectie benadrukt dat de signaleringswaarde als startpunt dient voor gesprekken over reserves. Het gebruik ervan als absolute bovengrens, tegen het advies van de Inspectie in, wordt helaas vaak waargenomen volgens de VO-raad.



Dienst Uitvoering Onderwijs (2023, 18 september). Financiële verantwoording – XBRL (peildatum ultimo 2022)



Dienst Uitvoering Onderwijs (2023, 18 september). Financiële verantwoording – XBRL (peildatum ultimo 2022)

Hogere baten ontvangen

In 2022 hebben de samenwerkingsverbanden hogere baten ontvangen dan in 2021. Onder andere zijn de inkomsten toegenomen door uitbetaling van extra middelen in het najaar van 2022 en ontvangen btw-compensatie waarvan nog niet duidelijk is hoe deze verrekend zal worden. Gemiddeld zijn de baten voor de samenwerkingsverbanden vo met 6% gestegen. De samenwerkingsverbanden vo hebben in 2022 9% meer uitgegeven dan in 2021.

In het vo zijn de reserves van de samenwerkingsverbanden in de afgelopen jaren gedaald.

Afbouwen van reserves

Via de signaleringswaarde heeft de Inspectie vastgesteld dat de financiële reserves van veel samenwerkingsverbanden hoger zijn dan nodig. De samenwerkingsverbanden hebben de opdracht gekregen om (mogelijk) bovenmatige reserves snel en doelmatig af te bouwen. De PO-Raad, de VO-raad, het Netwerk Leidinggevenden Passend Onderwijs (NLPO) en de Sectorraad samenwerkingsverbanden vo hebben begin 2021 gezamenlijk het 'sectorplan afbouw reserves' gemaakt. Alle individuele samenwerkingsverbanden hebben vervolgens hun individuele afbouwplan opgesteld. De afbouw van de reserves is gemonitord door de vier partijen die ook het sectorplan hebben geschreven.

In juni 2022 vond de derde monitoring plaats, die een beeld gaf van de afbouw tot en met 31 december 2021. Hieruit kwam naar voren dat de daling langzamer verliep dan in het sectorplan was beoogd.

Er is een aantal redenen waarom de afbouw achterbleef op het sectorplan:

De sluiting van scholen tijdens de coronacrisis, waardoor scholen minder mogelijkheden hadden om met de initiatieven van de samenwerkingsverbanden aan de slag te gaan.

De extra financiële (NPO-)middelen die de sector kreeg, waardoor het een uitdaging was om de middelen vanuit het samenwerkingsverband doelmatig in te zetten.

Het personeelstekort in de sector, waardoor plannen niet konden worden uitgevoerd.

Een stapeling van financiële en inhoudelijke ontwikkelingen in de sector waardoor samenwerkingsverbanden hun bestedingsplan moesten aanpassen.

Het ontbreken van juiste en volledige informatievoorziening; wat noodzakelijk is om op een verantwoorde manier sturing te geven aan de afbouw van het vermogen van samenwerkingsverbanden. Tot op heden beschikken samenwerkingsverbanden nog niet over de correcte gegevens vanuit uitvoeringsorganisatie DUO.

Naar aanleiding van de derde monitoring heeft de werkgroep het advies aan het ministerie van OCW gegeven om waar nodig meer tijd te nemen om tot een volledige en doelmatige afbouw van de bovenmatige vermogens te komen. Ermee rekening houdend dat de context waarmee samenwerkingsverbanden te maken hebben in de afbouw van het bovenmatig vermogen anders is dan werd verondersteld bij het opstellen van het sectorplan.

Korting en compensatieregeling

In 2022 verzocht de Tweede Kamer om de bekostiging van samenwerkingsverbanden met te hoge reserves te verlagen. Uit de jaarcijfers over 2022 komt naar voren dat dit 43 van de 75 samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs betreft. Gezamenlijk beschikten zij over een mogelijk bovenmatig eigen vermogen voor een bedrag van totaal €45,1 miljoen.

De korting wordt generiek toegepast door het bedrag per leerling voor zware ondersteuning met €12,50 te verlagen over 2023. In totaal komt dit voor de samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs neer op een korting van €11,7 miljoen.

Tegelijk met de korting wordt een compensatieregeling uitgevoerd waardoor per saldo alleen samenwerkingsverbanden worden gekort die een reserve boven de signaleringswaarde hadden. De totale compensatie voor de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs bedraagt €5,4 miljoen.

Door afroaming van de bovenmatige reserves van de samenwerkingsverbanden komt er geld vrij. In overeenstemming met de wens van de Tweede Kamer blijven deze middelen beschikbaar voor passend onderwijs. Residentieel onderwijs, expertise- en garantiebekostiging en hoogbegaafdheid zijn als doelen aangewezen.

Kritisch: gebruik de signaleringswaarde waar het voor bedoeld is

De VO-raad is kritisch over de onduidelijke informatievoorziening, het proces en de korting zelf. De samenwerkingsverbanden hebben te maken met onvolledige en late informatie van DUO. Hierdoor ervaren ze grote onzekerheid over hun financiële situatie.

Bovenmatige reserves zijn onwenselijk en willen we als sector voorkomen. Dit vraagt echter om meer zorgvuldigheid, maatwerk en een betere informatievoorziening vanuit de overheid. Gebruik de signaleringswaarde waarvoor deze bedoeld is, namelijk als aanleiding om het gesprek aan te gaan tussen de Inspectie voor het Onderwijs en het samenwerkingsverband.

Vanwege de diversiteit onder samenwerkingsverbanden hoe zij invulling aan haar taken geven (en daarmee hoe de bedrijfsvoering is ingericht), is beoordeling per individueel samenwerkingsverband nodig om te zien in hoeverre het mogelijk bovenmatig vermogen daadwerkelijk bovenmatig is.