

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 PO-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 €14,5 miljard aan bekostiging over aan het primair onderwijs. In 2022 ontving een school in het po gemiddeld €7.936,- per leerling. Deze inkomsten bedroegen in 2022 gezamenlijk iets meer dan 5% van de totale inkomsten, maar daalden de afgelopen jaren aanzienlijk. Dit komt vooral door gestaag afnemende baten vanuit gemeentes.

Het meeste geld gaat naar personeel

Meer dan 80% van de totale bestedingen gaven scholen in het primair onderwijs in 2022 uit aan personeel. Meer dan 6% 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	82,6%
Afschrijvingen	2,3%
Huisvestingslasten	6,5%
Overige lasten	8,5%
Totaal lasten	100%

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

Reserves nemen verder toe door lerarentekort en tijdelijke middelen

De bekostiging die scholen in het primair onderwijs jaarlijks ontvangen, moet maximaal worden ingezet voor het realiseren van goed onderwijs. Het is dan ook in veel gevallen niet wenselijk dat een schoolorganisatie aan het einde van een jaar een sterk positief financieel resultaat boekt, waardoor reserves toenemen. In 2022 hebben veel schoolorganisaties een positief resultaat geboekt. In totaal is in het hele primair onderwijs een positief financieel resultaat geboekt van circa €285 miljoen. Dat betekent dat van elke euro die door de sector werd ontvangen 2 cent niet is uitgegeven.

De toename van reserves is verklaarbaar

1. Het lerarentekort (openstaande vacatures) heeft geleid tot het niet volledig kunnen inzetten van de bekostiging;
2. 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 forse extra tijdelijke uitkeringen, mede als gevolg van het lerarentekort, niet op korte termijn op een effectieve wijze inzetten voor een duurzame onderwijsverbetering. 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 zicht in ontwikkeling bekostiging

We vinden het een ongewenste ontwikkeling als het financieel resultaat van schoolorganisaties hoger ligt dan begroot en de reservepositie daardoor ongepland toeneemt. We vragen schoolorganisaties om zich helder te verantwoorden over de financiële positie en aan te geven hoe zij reserves de komende jaren afbouwen.

De PO-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. Hierdoor kunnen scholen beter anticiperen op schommelingen in de bekostiging. 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 schoolorganisatie investeringen in de toekomst kan doen (zoals het vervangen van lesmethodes) en wisselingen in inkomsten kan opvangen. Het uitgangspunt is dat onderwijsmiddelen maximaal ten goede moeten komen aan het onderwijs. Niet onderbouwde bovenmatige reserves zijn daarom onwenselijk.

Reserves onderhevig aan 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 primair onderwijs. Onder meer:

Scholen in het primair onderwijs ontvangen, los van subsidies, in de periode 2021-2023 een bedrag van €2,6 miljard aan extra éénmalige aanvullende bekostiging in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs (NPO). Met name door het lerarentekort en de toename van tijdelijke subsidies (zie Reserves nemen toe door lerarentekort en tijdelijke middelen) zullen veel scholen waarschijnlijk niet al het geld kunnen uitgeven in deze periode. Dus ook in 2023 zal er waarschijnlijk meer geld worden ontvangen dan er wordt uitgegeven en zal daardoor de reservepositie toenemen.

Een voorziening behoort niet tot het eigen, maar tot het vreemde vermogen van een schoolorganisatie. 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 po, omdat dit afhankelijk is van keuzes van schoolorganisaties. Maar het effect op de reservepositie en daarmee de signaleringswaarde, zal naar verwachting groot zijn. Als een schoolorganisatie kiest voor een voorziening groot onderhoud, is de verwachting dat de reserves in 2024 fors zullen dalen. Wordt gekozen voor het op de balans presenteren van het 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 augustus 2022 is de wet Modernisering Participatiefonds (Pf) aangenomen. In deze wet staat dat schoolorganisaties 50% van de WW-lasten zelf moeten dragen in veel gevallen waarin een WW-uitkering wordt toegekend. Scholen betalen hierdoor minder premie, maar zullen wel een voorziening moeten treffen. Het precieze effect op het eigen vermogen van schoolorganisaties is nog lastig vast te stellen omdat de informatie hiervoor ontbreekt. De verwachting is dat op termijn de reserves hierdoor gestaag zullen afnemen.

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. Daarmee doet de signaleringswaarde volgens de PO-Raad onvoldoende recht aan de specifieke situatie van het primair onderwijs.

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 PO-Raad dat de signaleringswaarde, tegen het advies van de Inspectie van het Onderwijs in, in de discussies over de reservepositie toch regelmatig wordt gebruikt als een absolute bovengrens.

Grote onderlinge verschillen reserves

Op basis van de signaleringswaarde die het ministerie van OCW hanteert, kunnen we constateren dat er veel schoolorganisaties in het primair onderwijs zijn die een mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen hebben. In het po bestaan echter wel grote verschillen tussen schoolorganisaties, waardoor ze niet eenvoudigweg op dezelfde manier beoordeeld kunnen worden.

Kleine groep heeft hoge bovenmatige reserves

Ongeveer 3% van de schoolorganisaties in het primair onderwijs is op grond van de signaleringswaarde van het ministerie van OCW verantwoordelijk voor circa 30% van de bovenmatige reserves. 34% van de schoolorganisaties in het primair onderwijs heeft geen bovenmatige reserves.

Kleine schoolorganisaties hebben vaker bovenmatige reserve

Over het algemeen geldt: hoe groter de schoolorganisatie, hoe minder bovenmatige reserves.

surplus/totaal baten	
1-5 scholen	9,8%
6-10 scholen	8,4%
11-20 scholen	6,7%
>20 scholen	6,8%

Verschillen per schoolsoort

De signaleringswaarde laat zien dat er in het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs gemiddeld relatief hoge bovenmatige reserves zijn ten opzichte van de totale baten. Besturen in het sbo en (v)so houden vaak bewust hogere risicobuffers aan vanwege schommelingen in leerlingaantallen.

surplus/totaal baten	
BAO	7,3%
SBO	12,2%
(V)SO	11,4%

Stuur niet te veel op reservepositie

De reserves in het primair onderwijs zijn in sommige gevallen te hoog, wat de PO-Raad niet wenselijk vindt. Onderwijsgeld moet maximaal worden ingezet voor goed onderwijs. Er zijn echter nuances:

- Schoolorganisaties kunnen geld reserveren voor korte-termijninvesteringen of verantwoord gebruik van tijdelijke extra middelen.
- De signaleringswaarde fluctueert sterk door ontwikkelingen die geen invloed hebben op uitgaven (zie Reserves onderhevig aan actuele ontwikkelingen).
- Verschillen tussen schoolorganisaties maken maatwerk in reservebeoordeling noodzakelijk.

Gebruik de signaleringswaarde dus als gespreksaanzet, niet als norm voor afrekening.

De PO-Raad adviseert schoolorganisaties om hun reserves helder te verantwoorden, onder andere in het bestuursverslag. Daar waar daadwerkelijk sprake is van een bovenmatige reserve, adviseren we om in goed overleg met leraren, schoolleiders, medezeggenschap en intern toezicht een plan te maken om deze reserve te investeren in goed onderwijs.

Doelfinanciering neemt fors toe

Het ontstaan van reserves is vaak gekoppeld aan de mate waarin schoolorganisaties worden gefinancierd via (tijdelijke) doelfinancieringen. Tijdelijke subsidies en geoormerkte bekostiging zijn de meest voorkomende vormen van doelfinanciering in het primair onderwijs. De afgelopen jaren is hierin een grote toename te zien.

Gericht op vooraf omschreven doelen

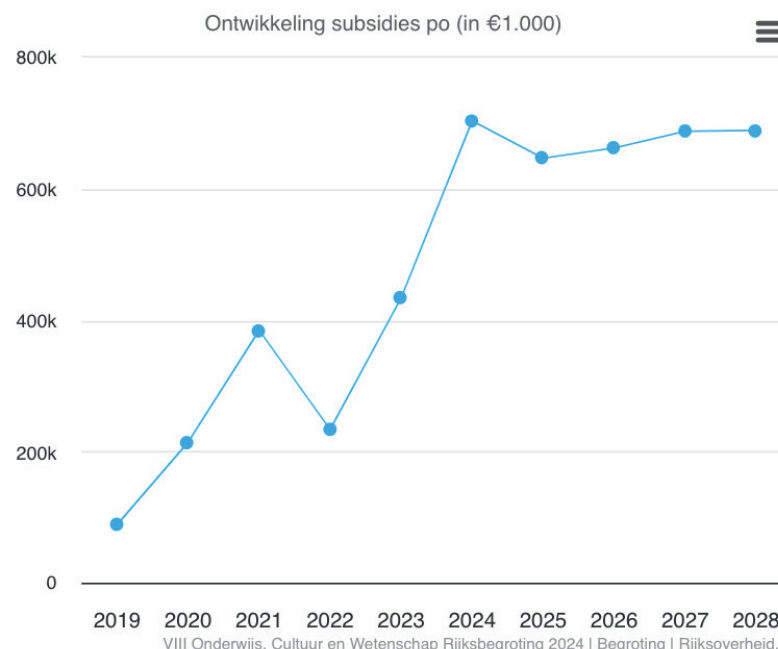
De Onderwijsraad omschrijft doelfinanciering als 'middelen die worden ingezet om specifieke doelen en beleidsspeerpunten van de overheid te kunnen realiseren'. Deze doelfinanciering is niet zelden tijdelijk en kan alleen aan vooraf omschreven doelen worden uitgegeven. Denk hierbij aan:

- Extra tijdelijk budgetten in het kader van het NPO
- Werkdrukmiddelen
- Budget voor professionalisering en begeleiding starters en schoolleiders
- Professionalisering basisvaardigheden
- Subsidie 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. Enerzijds neemt het aantal tijdelijke contracten toe, wat de continuïteit van het onderwijs en goed werkgeverschap in de weg staat. Anderzijds zorgt het voor versnippering, waardoor niet helder is hoe doelfinancieringen zich verhouden tot reguliere bekostiging en ander doelfinancieringen. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk hoe het reguliere budget voor professionalisering zich verhoudt tot het budget voor professionalisering en begeleiding startende leraren en schoolleiders, de professionaliseringsafspraken in de cao, het lerarenbudget en het budget professionalisering basisvaardigheden. Bovendien nemen de administratieve lasten toe.

De PO-Raad wil de politiek dan ook nadrukkelijk meegeven, in navolging van het advies van de Onderwijsraad, om terughoudend te zijn met doelfinanciering.



Samenwerkingsverbanden 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 76 samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs.

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.

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 doelmatige afbouw van de bovenmatige vermogens te komen. Hierbij hield zij rekening met de context waarmee samenwerkingsverbanden te maken hebben in de afbouw van het bovenmatig vermogen. Deze is anders dan werd verondersteld bij het opstellen van het sectorplan.

In 2022 verzocht de toenmalige minister OCW om de bekostiging van samenwerkingsverbanden met te hoge reserves te verlagen. Uit de jaarcijfers over 2022 komt naar voren dat dit 59 van de 76 samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs betreft. Gezamenlijk beschikten zij over een mogelijk bovenmatig eigen vermogen voor een bedrag van totaal €71 miljoen.

De korting wordt generiek toegepast door het bedrag per leerling voor zware ondersteuning met €13,50 te verlagen over 2023. In totaal komt dit voor de samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs neer op een korting van €19,7 miljoen.

Tegelijkertijd 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 betreffende samenwerkingsverbanden primair onderwijs bedraagt €6,2 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.

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.

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 po in 2022 14% hoger dan in 2021. De samenwerkingsverbanden po hebben in 2022 11% meer uitgegeven dan in 2021. De uitgaven in 2022 zijn mede minder hard gestegen doordat de kosten van toegenomen leerlingaantallen in het speciaal onderwijs in 2022 pas in 2023 zichtbaar worden. Het nettoresultaat over 2022 is in het po daardoor gemiddeld positief.

Bron: Financiële verantwoording – XBRL publicatiedatum 18 september 2023 (2. Staat van baten en lasten en 8. Eigen vermogen)

Doordat er in 2022 in het po meer geld is binnengekomen dan is uitgegeven, zijn de reserves* toegenomen. Dit is een trendbreuk met eerdere jaren, waarin de reserves werden afgebouwd. De oorzaak hiervan is voor een belangrijk deel gelegen in incidentele baten welke pas in het najaar van 2022 bekend waren en die daardoor niet meer in het kalenderjaar zelf konden worden ingezet.

Kritisch: gebruik de signaleringswaarde waar het voor bedoeld is

De PO-Raad is kritisch over de onduidelijke informatievoorziening, het proces en op 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 in hoe zij invulling geven aan hun taken (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.

