



Het verhaal achter de financiële cijfers

Wijze van begroten en aanhouden van reserves
in het onderwijs

Margot Oomens (Oberon)
Erik Keppels (KBA Nijmegen)

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	7
1.1	Achtergrond	7
1.1.1	Financieel beheer	7
1.1.2	Financieel toezicht.....	9
1.1.3	Financiële risico's.....	10
1.1.4	Bevindingen inspectie over redenen voor toenemende reserves	10
1.2	Onderzoeksvragen	11
1.2.1	Hoofdvraag	11
1.2.2	Onderzoeksvragen.....	11
1.3	Opzet van het onderzoek.....	12
1.3.1	Voorbereiding.....	12
1.3.2	Brede analyse financiële gegevens.....	13
1.3.3	Verdiepingsonderzoek.....	13
1.4	Leeswijzer.....	15
2	Primair onderwijs	17
2.1	Financiële gegevens	17
2.1.1	Financiële kengetallen	17
2.1.2	Verschillen tussen besturen	17
2.1.3	Samenstelling reserves	18
2.2	Begrotingsproces	18
2.2.1	Rol betrokken partijen.....	18
2.2.2	Voorzichtigheid?	20
2.2.3	Voorspelbaarheid inkomsten van de Rijksoverheid?	20
2.3	Redenen voor meerjarige ontwikkeling van reserves	22
2.4	Risico's.....	23
2.4.1	Financiële risico's.....	23
2.4.2	Relatie risico's en reserves	23
2.5	Opvattingen over het investeren van reserves	24
2.5.1	Belemmeringen bij het investeren van reserves.....	25
2.5.2	Suggesties en wensen met het oog op het investeren van reserves	26
3	Voortgezet onderwijs	29
3.1	Financiële gegevens	29
3.1.1	Financiële kengetallen	29
3.1.2	Verschillen tussen besturen	29
3.1.3	Samenstelling reserves	30
3.2	Begrotingsproces	30
3.2.1	Rol betrokken partijen.....	30
3.2.2	Voorzichtigheid?	31
3.2.3	Voorspelbaarheid inkomsten van de Rijksoverheid?	31
3.3	Redenen voor meerjarige ontwikkeling van reserves	32
3.4	Risico's.....	33
3.4.1	Financiële risico's.....	33
3.4.2	Relatie risico's en reserves	33

3.5	Opvattingen over het investeren van reserves	34
3.5.1	Belemmeringen bij het investeren van reserves.....	34
3.5.2	Suggesties en wensen met het oog op het investeren van reserves	35
4	Samenwerkingsverbanden passend onderwijs	37
4.1	Financiële gegevens	37
4.1.1	Financiële kengetallen	37
4.1.2	Verschillen tussen samenwerkingsverbanden	38
4.1.3	Samenstelling reserves	39
4.2	Begrotingsproces	39
4.2.1	Rol betrokken partijen	39
4.2.2	Voorzichtigheid?	40
4.2.3	Voorspelbaarheid inkomsten van de Rijksoverheid?	41
4.3	Redenen voor meerjarige ontwikkeling van reserves	42
4.4	Risico's.....	44
4.4.1	Financiële risico's.....	44
4.4.2	Relatie risico's en reserves	45
4.5	Opvattingen over het investeren van reserves	46
4.5.1	Belemmeringen bij het investeren van reserves.....	47
4.5.2	Suggesties en wensen met het oog op het investeren van reserves	48
5	Middelbaar beroepsonderwijs	51
5.1	Financiële gegevens	51
5.1.1	Financiële kengetallen	51
5.1.2	Verschillen tussen besturen	51
5.1.3	Samenstelling reserves	52
5.2	Begrotingsproces	52
5.2.1	Rol betrokken partijen	52
5.2.2	Voorzichtigheid?	52
5.2.3	Voorspelbaarheid inkomsten van de Rijksoverheid?	53
5.3	Redenen voor meerjarige ontwikkeling van reserves	54
5.4	Risico's.....	55
5.4.1	Financiële risico's.....	55
5.4.2	Relatie risico's en reserves	55
5.5	Opvattingen over het investeren van reserves	56
5.5.1	Belemmeringen bij het investeren van reserves.....	56
5.5.2	Suggesties en wensen met het oog op het investeren van reserves	57
6	Hoger onderwijs	59
6.1	Financiële gegevens hbo	59
6.1.1	Financiële kengetallen	59
6.1.2	Verschillen tussen hogescholen	59
6.1.3	Samenstelling reserves	60
6.2	Financiële gegevens wo	60
6.2.1	Verschillen tussen universiteiten	60
6.2.2	Samenstelling reserves	61

6.3	Begrotingsproces	61
6.3.1	Rol van betrokken partijen	61
6.3.2	Voorzichtigheid?	61
6.3.3	Voorspelbaarheid inkomsten van de Rijksoverheid?	62
6.4	Redenen voor meerjarige ontwikkeling van reserves	63
6.5	Risico's.....	64
6.5.1	Risicomanagement	64
6.5.2	Relatie risico's en reserves	64
6.6	Opvattingen over het investeren van reserves	64
6.6.1	Belemmeringen bij het investeren van reserves.....	65
6.6.2	Suggesties en wensen met het oog op het investeren van reserves	66
7	Conclusies en discussie	67
7.1	Financiële cijfers.....	67
7.1.1	Omvang van de reserves	67
7.1.2	Samenstelling van de reserves	68
7.2	Begrotingsproces	68
7.2.1	Rol betrokken partijen.....	68
7.2.2	Voorzichtigheid?	69
7.2.3	Voorspelbaarheid inkomsten van de Rijksoverheid?	69
7.3	Redenen voor meerjarige ontwikkeling van reserves	70
7.4	Risico's.....	71
7.4.1	Financiële risico's.....	71
7.4.2	Relatie risico's en reserves	71
7.5	Opvattingen over het investeren van reserves	72
7.5.1	Belemmeringen bij het investeren van reserves.....	72
7.5.2	Suggesties en wensen met het oog op het investeren van reserves	73
7.6	Discussie.....	75
	Literatuur.....	77
	Bijlage 1 Definities financiële kengetallen.....	81
	Bijlage 2 Aanvullende grafieken en tabellen primair onderwijs	83
	Bijlage 3 Aanvullende grafieken en tabellen voortgezet onderwijs	86
	Bijlage 4 Aanvullende grafieken en tabellen samenwerkingsverbanden passend onderwijs	89
	Bijlage 5 Aanvullende grafieken en tabellen middelbaar beroepsonderwijs	92
	Bijlage 6 Aanvullende grafieken en tabellen hoger onderwijs.....	94

1 Inleiding

Uit de 'Financiële Staat van het Onderwijs 2017' (Inspectie van het Onderwijs, 2018a) blijkt dat:

- besturen doorgaans financieel gezond zijn;
- alle onderwijssectoren de afgelopen jaren positieve (exploitatie)resultaten laten zien;
- de algemene kengetallen verder zijn verbeterd;
- steeds minder besturen onder verscherpt financieel toezicht komen te staan.

Dit zijn volgens de inspectie positieve ontwikkelingen in relatie tot de continuïteit van het onderwijs.

Met deze positieve ontwikkelingen in de afgelopen jaren zijn de reserves van besturen toegenomen.

Hoewel reserves nut hebben om als buffer te dienen voor het opvangen van risico's die niet beheersbaar zijn en niet voorzien kunnen worden, roepen jarenlang oplopende reserves de vraag op of publieke middelen wel voldoende doelmatig besteed worden aan het onderwijs.

Bij het aanbieden van de 'Financiële Staat van het Onderwijs 2017' aan de Tweede Kamer hebben de ministers aangekondigd onderzoek te gaan doen naar de wijze van begroten van besturen en naar de reserves (TK, 2018-2019a). Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft het consortium bestaand uit Oberon, KBA Nijmegen en het Kohnstamm Instituut gevraagd dit onderzoek uit te voeren. Het onderzoek richt zich op alle onderwijssectoren: primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo), middelbaar beroepsonderwijs (mbo), hoger onderwijs (ho, bestaande uit hoger beroepsonderwijs (hbo) en wetenschappelijk onderwijs (wo) en de samenwerkingsverbanden (swv) passend onderwijs in het po en vo. In het onderzoek staat, conform de aanvraag, het verhaal achter de cijfers centraal.

In dit eerste hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op de achtergrond van het onderzoek, de onderzoeksvragen en de opzet van het onderzoek. We sluiten af met een leeswijzer voor de rest van de rapportage.

1.1 Achtergrond

1.1.1 Financieel beheer

Onderwijsinstellingen zijn verplicht verantwoording af te leggen over het verkrijgen en besteden van middelen in het jaarverslag en de jaarrekening. De Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen¹ (hierna: CVO) beschrijft in 2009 dat een goede meerjarige begroting en een gedegen risicoanalyse op het niveau van de individuele instelling cruciaal zijn voor een gezond financieel beleid. Het opstellen hiervan vergt voldoende inzicht en deskundigheid van het bestuur en zijn staf. De CVO constateert dat een dergelijke meerjarige begroting en een goede risicoanalyse in 2009 nog geen gemeengoed zijn bij onderwijsinstellingen en dat financiële deskundigheid in een aantal onderwijssectoren nog onvoldoende aanwezig is. Zij pleit er onder meer voor dat alle instellingen in het onderwijs een meerjarige financiële planning gaan maken.

Sinds 2013 zijn de besturen verplicht een continuïteitsparagraaf in het jaarverslag op te nemen. In de continuïteitsparagraaf, ook wel toekomstparagraaf genoemd, beschouwt het bestuur het voorgenomen beleid in de komende jaren met een vertaling naar de financiële implicaties. Effecten en resultaten dienen afgezet te worden tegen de laatst gepubliceerde jaarrekening.

¹ Don, Zwart, & Zwol (2009).

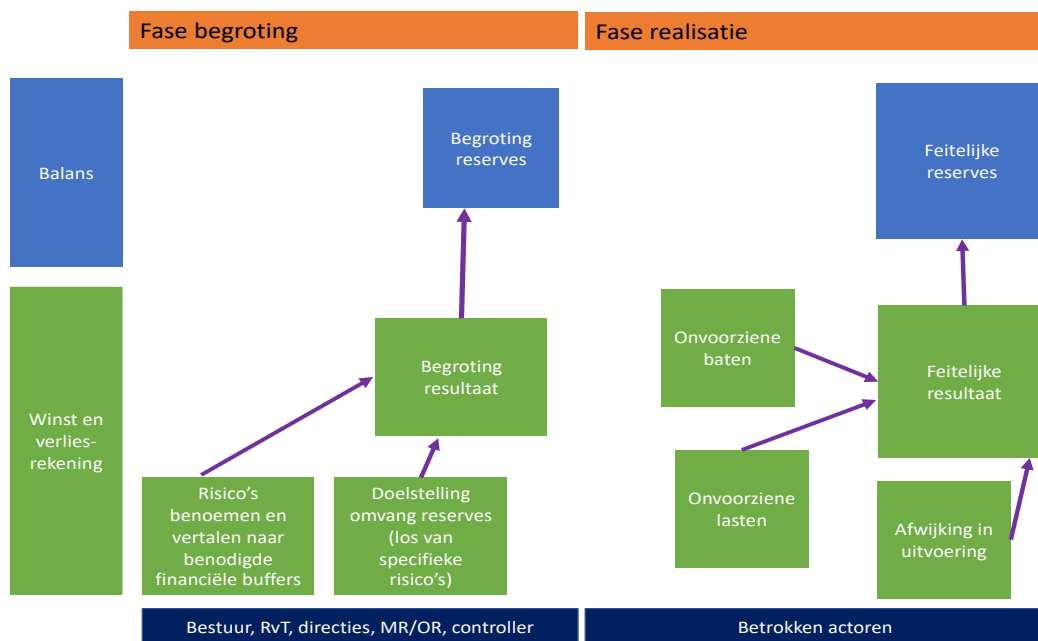
Anno 2019 is het opstellen van meerjarenbegrotingen en continuïteitsparagrafen weliswaar gemeengoed, maar blijkt ook dat het correct inschatten van baten en lasten in onvoldoende mate lukt, zoals de inspectie constateert in de 'Financiële Staat van het Onderwijs 2017' (Inspectie van het Onderwijs, 2018a). Het onjuist inschatten van baten en lasten – en daarmee het exploitatieresultaat – kan leiden tot oplopende (maar ook teruglopende) reserves of tekorten.

Baten, lasten, resultaat en reserves

Onderwijsinstellingen hebben te maken met diverse typen baten en lasten. De Rijksbijdrage en overige overheidsbaten – voornamelijk afhankelijk van het aantal leerlingen/studenten – vormen het leeuwendeel (ca. 85%), de rest bestaat uit overige baten zoals college-/cursusgeld, baten uit werk in opdracht, specifieke subsidies, et cetera (Inspectie van het Onderwijs, 2018a). Bij de lasten wordt het leeuwendeel gevormd door personeelslasten (in 2018 67%-77% voor de verschillende onderwijssectoren, DUO 2019c)², overige lasten zijn huisvesting, afschrijvingen et cetera.

Het verschil tussen baten en lasten is het (exploitatie)resultaat. Behaalde exploitatieresultaten worden toegevoegd aan de algemene reserve, waarna op grond van bestuursbesluit(en) een toedeling kan plaatsvinden aan bestemmingsreserves dan wel bestemmingsfondsen. Reserves die aantoonbaar zijn opgebouwd uit private middelen worden niet onder de algemene reserve opgenomen, maar als privaat bestemmingsreserve dan wel privaat bestemmingsfonds gerubriceerd. Wat op de post algemene reserve overblijft wordt als publieke middelen beschouwd.³ Onderstaand geven we het ontstaan van reserves schematische weer.

Figuur 1.1 *Ontstaan van reserves*



² Uitzondering zijn de samenwerkingsverbanden. Daar betreffen de personeelslasten in 2018 11%. De doorbetalingen aan schoolbesturen betreffen 85%. Ook dit zijn grotendeels personeelslasten (zie paragraaf 4.2.3).

³ P. 52 van *Toelichtende brochure Jaarverslag Onderwijs*. DUO (2018e).

1.1.2 Financieel toezicht

De Inspectie van het Onderwijs houdt sinds 2008 toezicht op het financieel beheer in het onderwijs. Het kader wordt tussen de onderwijssectoren zoveel mogelijk gelijk gehouden. Met betrekking tot het kwaliteitsgebied 'financieel beheer' richt het financieel toezicht zich in alle onderwijssectoren op dezelfde drie aspecten, te weten continuïteit, rechtmatigheid en doelmatigheid (zie www.onderwijsinspectie.nl).

1. **Continuïteit:** Is de financiële positie voldoende om goed onderwijs te blijven verzorgen?
Aan de hand van de jaarverslagen en financiële kengetallen voert de inspectie jaarlijks een risicodetectie uit. Hierbij maakt de inspectie gebruik van vijf kengetallen: solvabiliteit II, liquiditeit, huisvestingsratio, weerstandsvermogen en rentabiliteit. Voor het opsporen van risico's wordt gewerkt met signaleringswaarden (Inspectie van het Onderwijs, 2016).⁴ Deze signaleringswaarden zijn nadrukkelijk geen normen waaraan schoolbesturen moeten voldoen. Ze kunnen wel dienen als hulpmiddelen voor besturen zelf om hun eigen financiële situatie te bewaken.
2. **Rechtmatigheid:** Krijgen instellingen de onderwijsmiddelen waarop zij recht hebben en geven zij die middelen uit aan de juiste zaken?
De inspectie baseert haar financieel rechtmatigheidstoezicht in eerste instantie op de werkzaamheden van de instellingsaccountants. Daarom legt de inspectie in het onderwijsaccountantsprotocol vast waar de accountant op moet letten bij de jaarlijkse controle. Daarnaast onderzoekt de inspectie zo nodig ook zelf of onderwijsmiddelen wel volgens wet- en regelgeving zijn verkregen of besteed.
3. **Doelmatigheid:** Is de besteding voldoende doel- en kostenbewust?
Over financiële doelmatigheid geeft de inspectie vooralsnog geen oordelen. De inspectie rekent haar activiteiten op dat terrein tot het stimulerend toezicht.

Toezicht op de opbouw van reserves is voor de aspecten 'continuïteit' en 'doelmatigheid' van belang. Bij continuïteit is een bepaalde onderwaarde relevant, bij doelmatigheid is (ook) een bovenwaarde relevant. Te veel reserves kunnen duiden op onvoldoende doelbewust inzetten van publieke middelen.

Mede naar aanleiding van de bevindingen van de CVO zijn in het verleden voor het po en vo signaleringswaarden voor mogelijke ondoelmatige besteding van publieke middelen opgesteld en heeft de inspectie een onderzoek uitgevoerd naar de financiële positie van ruim 400 rijke schoolbesturen in po en vo (Inspectie van het Onderwijs, 2012). De signaleringswaarden zijn vastgelegd in de 'Beleidsregel financieel toezicht po en vo 2011'. Met betrekking tot de opbouw van reserves is daarbij gekeken naar de financiële buffer van een onderwijsinstelling. De gehanteerde signaleringswaarde is overgenomen uit het rapport van de CVO van november 2009: een financiële buffer groter dan 5 of 10 procent⁵ van de totale baten met een absolute ondergrens van € 100.000 is een aanwijzing dat het bestuur een te grote financiële reserve aanhoudt. De signaleringswaarde werd niet als harde norm gebruikt, maar dient bij overschrijding als start voor nader onderzoek. Per 1 augustus 2017 is de 'Beleidsregel financieel toezicht po en vo 2011' komen te vervallen; daarvoor in de plaats wordt nu gewerkt met de 'Kengetallen bij het toezicht op de financiële continuïteit van onderwijsinstellingen'.

In juni 2019 heeft de inspectie de bevindingen van een technische verkenning naar een methodiek voor het opsporen van overmatige vermogensopbouw gepubliceerd. Drie methodieken zullen door de

⁴ De kengetallen gelden voor besturen; voor samenwerkingsverbanden zijn kengetallen in ontwikkeling.

⁵ Voor de grootste instellingen geldt 5% als signaleringswaarde, voor de kleinste 10%, daartussenin wordt de signaalwaarde geïnterpoleerd. Bron: Kamerbrief 31293-146, 23 augustus 2012, blz. 2.

inspectie nader onderzocht worden. De eerste methoden twee hebben betrekking op po, vo, mbo en ho en de derde methode op samenwerkingsverbanden.

- De eerste methode is gebaseerd op onderzoek van IOO (Berdowski & Eshuis, 2010), die uitgaat van de kapitalisatiefactor en waarbij sprake is van een ingebouwde correctie voor vastgoed op de balans.
- De tweede methode is, in het verlengde van een van de uitspraken van de CVO (2009), gebaseerd op een combinatie van solvabiliteit I en rentabiliteit.
- De derde methode is gebaseerd op het weerstandsvermogen, waarbij gecorrigeerd wordt voor verplichte afdrachten naar (v)so-scholen vo-scholen met lwoo en pro.

Bij alle drie de methoden gaat het om het publieke deel van het eigen vermogen.

1.1.3 Financiële risico's

Het aanhouden van te hoge (algemene) reserves is niet gewenst. Het doel van publieke middelen voor onderwijs is immers om goed onderwijs te verzorgen. Onderwijsinstellingen kunnen echter met diverse risico's te maken krijgen, die de opbouw van een buffer mogelijk rechtvaardigen. De CVO (2009) heeft de mogelijke risico's geïnventariseerd. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in drie soorten risico's (zie tabel 1.1.).

Tabel 1.1 Ondervangen van risico's

Beheersbare "risico's"	Voorziene "risico's"*	Risico's die niet-beheersbaar en niet-voorzien kunnen worden
▪ Voorkomen met beheersingsmaatregelen (goed bestuur e.d.) ▪ Afdekken met beheersingsmaatregelen (verzekeringen e.d.)	▪ Treffen van voorzieningen of bestemmingsreserves	▪ (Algemene) reserve

Bron: CVO (2009)

* Feitelijk gaat het niet om het ondervangen van een risico, maar om het geoormerkt reserveren voor een uitgave waarvan je weet dat die komt.

De CVO (2009) heeft de volgende niet-beheersbare en niet-voorzien risico's aangemerkt:

- fluctuatie in leerlingenaantallen;
- financiële gevolgen van arbeidsconflicten;
- instabiliteit in de bekostiging (bijvoorbeeld als gevolg van veranderingen in de systematiek, prestatieafhankelijke middelen, onverwachte extra financiële impulsen);
- onvolledige indexatie van de bekostiging (indien de bekostiging niet of onvoldoende meegroeit met cao-afspraken, energiekosten en/of kosten die voortvloeien uit nieuwe regelgeving in de sfeer van milieu- en arbo-eisen);
- restrisico's aan de baten- en/of lastenkant (aan de kostenkant bestaat dit uit beperkt planbare kostenstijgingen, bijvoorbeeld als gevolg van hoog ziekteverzuim, een bovengemiddeld aantal zwangerschappen of duur interim personeel; aan de batenkant bestaat dit uit achterblijvende gemeentelijke bijdragen, ouderbijdragen en opbrengsten uit nevenactiviteiten).

1.1.4 Bevindingen inspectie over redenen voor toenemende reserves

De inspectie (2018a) constateert dat het onderwijsveld in totaal (optelsom van alle onderwijssectoren, inclusief samenwerkingsverbanden passend onderwijs) sinds 2013 onafgebroken positieve resultaten boekt en dat daardoor steeds meer middelen aan de reserves worden toegevoegd. De inspectie noemt

drie mogelijke redenen voor de trend van toenemende reserves in het onderwijs. Deze kunnen als volgt samengevat worden.

1. Bewust voorzichtig begroten

Volgens de inspectie (2018a) lijkt er een “deken van voorzichtigheid te zijn neergedaald”, ingegeven door de versterkte focus in de voorbije jaren op de borging van de continuïteit na een aantal gevallen waarbij instellingen in continuïteitsproblemen kwamen. De versterkte focus houdt onder meer verband met het continuïteitstoezicht en de bijbehorende indicatoren van de inspectie, de introductie van de continuïteitsparagraaf en het ontstaan van aversie tegen risico's in de maatschappij.

2. Het niet direct in de organisatie kunnen verwerken van (forse) financiële impulsen

De inspectie (2018a) noemt als voorbeeld de overheveling van de zogenaamde Buma-gelden uit het gemeentefonds naar het funderend onderwijs in 2015. Een ander voorbeeld is het onverwacht vrijkomen van middelen vanuit het Herfstakkoord eind 2013. Als extra middelen niet direct in het jaar van verkrijgen worden besteed dan komen deze in de algemene reserve terecht. Eenmaal in de reserve is de bestemming niet altijd meer duidelijk, waardoor doelgerichte besteding in gevaar komt. Een deel van de extra middelen blijft zodoende onbesteed. Het laat in het kalenderjaar beschikbaar komen van extra middelen vergroot de kans dat middelen aan de algemene reserve worden toegevoegd en onbenut blijven of voor een ander doel benut worden.

3. Onjuist inschatten van baten en lasten in de meerjarenbegroting

Uit de analyse van de inspectie (2018a) naar de verschillen tussen begroting en realisatie blijkt dat zowel de baten als de lasten vooraf worden onderschat. Er komt dus in werkelijkheid meer geld binnen dan verwacht en er gaat in werkelijkheid meer geld uit dan verwacht. Doordat de omvang van de onderschatte baten groter is dan die van de onderschatte lasten, blijft er in totaal meer geld over dan vooraf bedacht en neemt de reserve toe. De inspectie (2018a) wijst op een mogelijk verband: hoe beleidsrijker de meerjarenbegroting, des te beter stemmen prognoses overeen met het resultaat. En hoe meer de meerjarenbegroting relatief los van het algemene beleid tot stand komt, des te groter is de kans dat het resultaat van toeval afhankelijk is en niet strookt met de prognoses.

1.2 Onderzoeksvragen

1.2.1 Hoofdvraag

Het opbouwen van reserves en het hebben van een zekere omvang van reserves is financieel gezond en bevordert de continuïteit. Reserves dienen als buffer voor het opvangen van risico's. Jarenlang oplopende reserves roepen echter de vraag op of middelen wel voldoende doel- en kostenbewust worden aangewend, ofwel voldoende doelmatig besteed worden. Deze vraag is zeker relevant gezien de huidige ontwikkelingen in het onderwijsveld, zoals de hoge werkdruk onder docenten, discussies omtrent het salaris van onderwijzend personeel en de staat van schoolgebouwen. Het gevraagde onderzoek dient na te gaan wat de redenen zijn die ten grondslag liggen aan de groei van reserves in het onderwijs. Het ministerie stelt de volgende hoofdvraag: ***Wat is de reden voor de stijgende reserves onder schoolbesturen en samenwerkingsverbanden?***

1.2.2 Onderzoeksvragen

Deze hoofdvraag hebben wij uitgewerkt in zes onderzoeksvragen. De eerste twee onderzoeksvragen gaan in op de cijfers over de grootte van de reserves en de samenstelling van deze reserves. De overige vier onderzoeksvragen vormen de kern van het onderzoek en gaan in op het verhaal achter de cijfers.

Financiële cijfers

1. Wat is de omvang van de reserves van besturen en samenwerkingsverbanden?
 - a. In welke mate is er sprake van meerjarig positieve (bedrijfs)resultaten?
 - b. In welke mate is er sprake van meerjarig toenemende reserves?
2. Wat is de samenstelling van de reserves?

Het verhaal achter de cijfers

3. Hoe ziet het begrotingsproces van besturen en samenwerkingsverbanden eruit?
 - a. Welke rol spelen de verschillende betrokken partijen (besturen, directies, medezeggenschapsorganen, Raden van Toezicht, controllers en accountants in dit proces?
 - b. Is er sprake van een stapeling van voorzichtigheid bij het opstellen van de (meerjaren)begroting?
 - c. Ervaren de besturen en samenwerkingsverbanden (de hoogte van) de inkomsten van de Rijksoverheid als voorspelbaar? Hoe gaan besturen in hun begroting om met de jaarlijkse wijziging in de bekostiging zoals loon- en prijsbijstelling, (tussentijdse) gewijzigde leerlingaantallen, (onverwachte) extra financiële impulsen en prestatiemiddelen?
4. Welke redenen hebben besturen en samenwerkingsverbanden voor de meerjarige ontwikkeling van hun reserves?
5. Welke risico's ondervangen besturen en samenwerkingsverbanden met de aangehouden reserves?
 - a. Is er goed zicht op wat de reële financiële risico's zijn?
 - b. Staan de reserves in verhouding tot deze risico's? Hoe worden die risico's vertaald naar benodigde financiële buffers?
6. Wat is de opvatting van de betrokken partijen van besturen en samenwerkingsverbanden over het investeren van reserves?
 - a. Welke belemmeringen ervaren zij bij investeren van reserves?
 - b. Welke suggesties en wensen hebben zij met het oog op het investeren van reserves?

Bij alle onderzoeksvragen gaan we in op verschillen tussen de onderwijssectoren en daar waar mogelijk en relevant ook op verschillen naar andere achtergrondkenmerken zoals grootte van een bestuur of kenmerken van de regio (krimp, verevening).

1.3 Opzet van het onderzoek

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we drie hoofdactiviteiten uitgevoerd:

1. voorbereiding;
2. brede analyse financiële gegevens;
3. verdiepingsonderzoek.

1.3.1 Voorbereiding

De voorbereiding bestond uit een beknopte deskresearch en uit interviews met sectororganisaties, velddirecties van het ministerie van OCW en de inspectie. De bevindingen van de deskresearch hebben we gebruikt voor het in beeld brengen van de achtergrond van het onderzoek, het aanscherpen van de onderzoeksvragen en het ontwikkelen van de instrumenten voor het verdiepend onderzoek.

We hebben interviews gehouden met de PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, de Vereniging Hogescholen (VH), de Vereniging van Universiteiten (VSNU), de velddirecties po, vo, mbo en ho en de inspectie. Op

basis van deze interviews hebben we per sector een eerste beeld gekregen van het verhaal achter de cijfers. Tevens gaven de interviews aanknopingspunten voor het ontwikkelen van de interviewleidraad voor het verdiepingsonderzoek.

1.3.2 Brede analyse financiële gegevens

Via de website van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) zijn meerjarige financiële gegevens van besturen en samenwerkingsverbanden beschikbaar, de zogenaamde XBRL-gegevens die besturen en samenwerkingsverbanden aan DUO leveren in het kader van de financiële verantwoording. Met behulp van de analyse van deze gegevens beantwoorden we de eerste twee onderzoeksvragen over de omvang van reserves en de samenstelling ervan. We gebruiken hiervoor de volgende kengetallen:

- liquiditeit⁶: is een indicator voor de mate waarin op de korte termijn aan financiële verplichtingen kan worden voldaan;
- rentabiliteit: is een indicator voor het exploitatieresultaat;
- solvabiliteit I: is een indicator voor de financiële continuïteit op de langere termijn;
- weerstandsvermogen (alleen po en samenwerkingsverbanden): is een indicator voor het vermogen om tegenvallers op te kunnen vangen;
- algemene reserve als percentage van de totale baten: is een indicator die zicht geeft op de grootte van de algemene reserves;
- eigen vermogen;
- algemene reserve.

Om een beeld te krijgen van de samenstelling van de reserves, maken we een onderscheid in de volgende soorten reserves:⁷

- algemene reserve;
- bestemmingsreserve publiek;
- bestemmingsfonds publiek;
- bestemmingsreserve privaat;
- bestemmingsfonds privaat;
- herwaarderingsreserves;
- andere wettelijke reserves;
- statutaire reserves.

1.3.3 Verdiepingsonderzoek

Het verdiepingsonderzoek bestond uit interviews bij 28 schoolbesturen en 7 samenwerkingsverbanden en uit twee instelling overstijgende interviews. In tabel 1.2 staat een overzicht van de verdeling van de interviews over de sectoren. Tevens geven we in deze tabel aan naar welke criteria we hebben gekeken bij de selectie.

Tabel 1.2 Verdeling besturen verdiepingsonderzoek over onderwijssectoren en selectiecriteria

onderwijssector	aantal	selectiecriteria
po	8	▪ spreiding naar grootte (combinatie aantal scholen en aantal leerlingen) ▪ spreiding naar mate van krimp ▪ spreiding naar meerjarige ontwikkeling solvabiliteit I (jaren 2013 t/m 2017)

⁶ We gebruiken in deze rapportage de liquiditeit current ratio.

⁷ In bijlage 1 is een omschrijving van deze soorten reserves opgenomen.

onderwijssector	aantal	selectiecriteria
vo	8	- spreiding naar grootte (aantal leerlingen) - spreiding naar meerjarige ontwikkeling solvabiliteit I (jaren 2013 t/m 2017)
regionaal netwerk controllers po en vo	1	niet van toepassing
samenwerkingsverbanden po en vo	7	- spreiding over po en vo - spreiding naar mate van verevening
netwerk LPO (Leidinggevend Passend Onderwijs)	1	niet van toepassing
mbo	5	- spreiding naar type mbo (roc, aoc en vakinstelling) - spreiding naar meerjarige ontwikkeling solvabiliteit I (jaren 2013 t/m 2017)
hbo	4	- spreiding naar grootte - spreiding naar meerjarige ontwikkeling solvabiliteit I (jaren 2013 t/m 2017)
wo	3	spreiding naar meerjarige ontwikkeling solvabiliteit I (jaren 2013 t/m 2017)
totaal	37	

Bij het benaderen van de besturen en samenwerkingsverbanden hebben we een korte toelichting gegeven op het onderzoek en een aanbevelingsbrief van het ministerie van OCW meegestuurd. We hebben gevraagd om medewerking te verlenen aan de volgende interviews met de volgende personen:

- bestuurder;
- interne toezichthouder;
- directeur van een school/opleiding;
- medezeggenschapsorgaan;
- accountant en/of controller.

Voor de interviews hebben we gebruik gemaakt van een interviewleidraad waarin we de onderzoeksvragen hebben uitgewerkt in gespreksvragen. In principe hebben we de besturen/samenwerkingsverbanden bezocht voor het afnemen van de interviews. Vanwege agendatechnische redenen/onvoorziene omstandigheden is een deel van de interviews telefonisch afgenomen. Bij een deel van de besturen/samenwerkingsverbanden, die bereid waren om mee te werken aan het onderzoek, zijn niet alle geledingen geïnterviewd. Bij vier besturen (3 mbo en 1 wo) zijn, vanwege de ingeschatte belasting van het onderzoek en/of de prioriteiten van het bestuur, alleen interviews gehouden met de bestuurder en/of controller. In het ho hebben we verder bij vier besturen niet gesproken met een directeur, vanwege een combinatie van de ingeschatte belasting en de te verwachten toevoeging voor het onderzoek. Verder hebben we bij 11 besturen/samenwerkingsverbanden niet gesproken met een vertegenwoordiger van het medezeggenschapsorgaan omdat dit vanwege agendatechnische redenen niet haalbaar bleek en/of omdat de bestuurder dacht dat het interview geen toevoeging zou hebben voor het onderzoek. Bij 3 besturen/samenwerkingsverband hebben we vanwege agendatechnische reden niet kunnen spreken met een interne toezichthouder en bij 3 besturen niet met een directeur van een school/opleiding.

1.4 Leeswijzer

In de hoofdstukken 2 tot en met 6 gaan we per sector de financiële gegevens en het verhaal achter de cijfers. De hoofdstukken hebben per sector dezelfde opbouw. Achtereenvolgens komen aan bod: de financiële gegevens en het verhaal achter deze financiële gegevens, waarbij we ingaan op het begrotingsproces, redenen voor de meerjarige ontwikkeling van reserves, risico's en opvattingen over het investeren van reserves. Bij de financiële gegevens presenteren we uitsluitend de hoofdlijnen; aanvullende gegevens zijn per hoofdstuk opgenomen in een bijlage. Het verhaal achter de financiële cijfers is het verhaal van de geïnterviewden van de besturen en samenwerkingsverbanden. In het laatste hoofdstuk geven we een sectoroverstijgend antwoord op de onderzoeksvragen en sluiten we af met een korte discussie.

2 Primair onderwijs

In dit hoofdstuk presenteren we financiële cijfers en het verhaal achter deze cijfers voor het po. We starten in paragraaf 2.1 met de financiële cijfers. In overige paragrafen besteden we achtereenvolgens aandacht aan het begrotingsproces (2.2), redenen voor de meerjarige ontwikkeling van reserves (2.3), risico's (2.4) en opvattingen over het investeren van reserves (2.5).

2.1 Financiële gegevens⁸

2.1.1 Financiële kengetallen

Tabel 2.1 Financiële kengetallen po, 2015 tot en met 2018 (gewogen gemiddelden)

kengetal	2015	2016	2017	2018
liquiditeit	2,63	2,70	2,80	2,69
rentabiliteit	0,4%	0,7%	1,0%	0,1%
solvabiliteit I	0,61	0,61	0,61	0,60
weerstandsvermogen	30,2%	30,4%	30,7%	29,0%
algemene reserve/totale baten	21,3%	21,7%	22,3%	21,3%
eigen vermogen (miljoenen euro)	2.950	3.017	3.122	3.122
algemene reserve (miljoenen euro)	2.080	2.149	2.268	2.290

Bron: DUO 2018a en 2019b.

De po-besturen hebben in de jaren 2015 tot en met 2018 steeds een (licht) positief resultaat behaald. Van 2015 tot en met 2017 namen deze positieve resultaten toe van 0,4% naar 1,0%. In 2018 is het totale resultaat van de po-besturen gedaald en is het nog net positief.

De solvabiliteit I van de po-besturen is nagenoeg constant in de periode 2015 tot en met 2018. Uitgaande van solvabiliteit I is er in deze periode dus geen sprake van toenemende eigen vermogens van po-besturen. Het weerstandsvermogen van de po-besturen is van 2015 tot en met 2017 steeds zeer licht gestegen en in 2018 gedaald. Op basis van het weerstandsvermogen is er in het po van 2015 tot en met 2017 sprake van een lichte toename van het eigen vermogen en in 2018 van een daling. Een vergelijkbaar beeld zien we bij de algemene reserves / totale baten. Dit percentage stijgt van 2014 tot en met 2015 en daalt in 2018.

Het totale eigen vermogen van de po-besturen is in de periode 2015 tot en met 2018 gestegen van 2.950 miljoen euro naar 3.122 miljoen euro. Dit is een toename van bijna 6%. Ook de totale omvang van de algemene reserves in de periode van 2015 tot en met 2018, en wel van 2.080 miljoen euro naar 2.290 miljoen euro. Een toename van 10%.

2.1.2 Verschillen tussen besturen

Voor alle kengetallen geldt dat de verschillen tussen afzonderlijke schoolbesturen groot zijn. Ter illustratie hiervan hebben we in bijlage 2 (grafiek B.2.1) een dotplot opgenomen van de spreiding voor solvabiliteit I in 2018.

⁸ De cijfers van het po zijn exclusief de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

Vervolgens hebben we gekeken of de verschillen samenhangen met de grootte van een bestuur. Er blijkt een significante negatieve samenhang te zijn tussen enerzijds solvabiliteit I, weerstandvermogen, algemene reserve/totale baten, eigen vermogen en algemene reserve en anderzijds het totaal aantal leerlingen op de scholen van een bestuur (zie tabel B.2.1 in bijlage 2). Naarmate een schoolbestuur meer leerlingen heeft, zijn het eigen vermogen en de reserves verhoudingsgewijs kleiner.

We hebben ook gekeken of er verschillen zijn tussen besturen naar de mate van krimp. Daarbij hebben we een onderscheid gemaakt in vier categorieën:⁹

- gelijk of groei;
- 1% - 10% krimp;
- 11% - 20% krimp;
- 21% of meer krimp.

Over het algemeen zien we dat de besturen die niet te maken hebben met krimp verhoudingsgewijs de kleinste eigen vermogens en reserves hebben en besturen met een krimp van 21% of meer de grootste (zie tabellen B.2.2 tot en met B.2.5 in bijlage 2; zie ook paragraaf 2.4.1).

Tot slot hebben we gekeken of de groep besturen met verhoudingsgewijs de hoogste eigen vermogens en reserves door de jaren heen verandert (zie tabel B.2.6). Er blijkt geen sprake te zijn van een vaste groep besturen die over meerdere jaren verhoudingsgewijs de hoogste eigen vermogens en reserves heeft. Een rijk bestuur van nu is niet per se het rijke bestuur van een aantal jaar geleden. Dat de omvang van reserves door de jaren heen schommelt kan een gevolg zijn van geleidelijk oplopende reserves door het sparen voor een investering en een in een keer dalende reserves als gevolg van het investeren van geld.

2.1.3 Samenstelling reserves

In alle jaren van 2015 tot en met 2018 is de samenstelling van de reserves ongeveer vergelijkbaar (zie grafiek B.2.2). De algemene reserve vormt verreweg het grootste deel van de reserves. De publieke bestemmingsreserves en -fondsen nemen qua omvang de tweede plaats in, de private de derde. De overige reserves zijn in alle jaren zeer klein. Verder zien we dat de omvang van de algemene reserve stijgt van 2015 tot en met 2018, terwijl die van de publieke bestemmingsreserves en -fondsen daalt.

2.2 Begrotingsproces

2.2.1 Rol betrokken partijen

Het begrotingsproces van de po-besturen start net voor de zomervakantie of kort daarna. De inrichting van het begrotingsproces is niet bij alle besturen hetzelfde. Dit komt omdat eenpitters en enkele kleinere schoolbesturen niet werken met aparte begrotingen per school en grotere schoolbesturen wel. Bij deze laatste groep zien we nog een onderscheid tussen schoolbegrotingen die uitsluitend het materiële deel van de bekostiging betreffen en integrale schoolbegrotingen.

Daar waar niet met schoolbegrotingen gewerkt wordt, start het begrotingsproces met het opstellen van de conceptbegroting door de controller en de bestuurder. Bij het opstellen van dit concept wordt gebruik gemaakt van onder meer beschikbare informatie over te verwachten inkomsten en uitgaven,

⁹ Voor de berekening van de ontwikkeling van de leerlingaantallen hebben we gebruik gemaakt van de periode 2013-2023. We hebben hiervoor gebruik gemaakt van het bestand met leerlingprognoses van DUO (2018b).

leerlingaantallen en -prognoses en de realisatie van de lopende begroting. Vaak hebben deze besturen een externe controller en maken zij bij het opstellen van het concept ook gebruik van financiële expertise elders in de organisatie, bijvoorbeeld bij een interne toezichthouder. Enkele besturen kijken in dit stadium ook al naar beleidsspeerpunten en -knelpunten, andere doen dat als het eerste concept klaar is in een overleg met een groepje directeuren of een aantal personeelsleden. *“Er is overleg met de directeuren over hun wensen. Ook naar het bestuursformatieplan wordt door bestuurder en directeuren samen gekeken. Dat is meer dan de begroting een gezamenlijke basis waarin beleid tot uitdrukking komt. Daarbij worden ook vergelijkende kengetallen zoals staf/leerling-ratio opgesteld en besproken.”* Vervolgens wordt de begroting besproken in een overleg met de interne toezichthouder en de gmr en daar waar nodig bijgesteld. Daarna volgt goedkeuring van de begroting door de interne toezichthouder en vaststelling van de begroting door het bestuur in november of december.

Schoolbegrotingen voor materiële instandhouding hebben betrekking op het materiële bekostigingsbudget, exclusief het deel dat bestemd is voor kosten op bestuursniveau en waarbij het deel voor groot onderhoud vastligt. De directeuren van de scholen stellen samen met de controller of stafmedewerker hun begroting op. *“Eigenlijk krijgen directeuren door het bestuur een budget toegewezen voor materiële instandhouding, waarbij groot deel al vastligt vanwege het onderhoudsplan. Directeuren kunnen vervolgens invulling geven aan bijvoorbeeld vervangingen van methode, inkoop leermiddelen, en dergelijke. Daarnaast bestaat de mogelijkheid voor directeuren om een beroep te doen op aanvullende middelen voor specifieke uitgaven of investering.”* De schoolbegrotingen voor materiële instandhouding worden vervolgens ingepast in de begroting op bestuursniveau. Deze begroting op bestuursniveau betreft daarnaast de personele bekostiging. Voor de begroting op bestuursniveau is het proces vergelijkbaar aan het proces dat hiervoor beschreven is voor besturen die niet werken met begrotingen op schoolniveau.

Bij besturen waar gewerkt wordt met integrale schoolbegrotingen stellen de directeuren van de scholen samen met de stafmedewerker/controller hun eigen begroting op. Een concept hiervan leggen zij voor advies voor aan de mr van hun school. Vervolgens maakt het bestuur op basis van de schoolbegrotingen de begroting op bestuursniveau. Dat proces is vergelijkbaar aan het eerder beschreven proces op bestuursniveau. Er is een groot verschil in de mate van vrijheid die de scholen krijgen bij het opstellen van hun schoolbegroting. Aan de ene kant is er een bestuur dat start met het opstellen van een uitgangspuntennota. Deze wordt voorgelegd aan gmr en RvT. Als er wezenlijke wijzigingen in staan, wordt ook een draagvlakpeiling onder directeuren gehouden. Daarna wordt de uitgangspuntennota vastgesteld. Deze vormt het kader waarbinnen directeuren van de scholen moeten begroten. *“In de uitgangspuntennota staan de spelregels van het begroten. Daar staat in wat er verwacht wordt. Ook herverdelingen staan erin. Wat uit baten van scholen gehaald wordt om bovenschoolse lasten te dekken. En hoe eventueel herverdeeld wordt tussen scholen, afkomen om scholen met financiële knelpunten te helpen.”* Aan de andere kant is er een bestuur waar directeuren veel ruimte hebben bij het maken van hun begroting en waarbij er geen kaders zijn. *“Scholen hebben veel ruimte bij het maken van begrotingen. Er zijn geen kaders daarbij. Het bestuur heeft weinig middelen en doet bijvoorbeeld zelf geen uitgaven aan ict of onderhoud. Dit ligt allemaal bij scholen zelf.”*

Ongeacht de inrichting van het begrotingsprocessen zien we tussen besturen grote verschillen in de rol van de gmr. Bij een deel van de besturen bestaat deze rol hoofdzakelijk uit het geïnformeerd worden over de begroting en het stellen van vragen. Bij andere besturen is de gmr meer een kritische sparringpartner. Dit betreft gmr-en die over financiële expertise beschikken. *“De gmr heeft een commissie financiële zaken, die begroting en jaarrekening voorbereiden. De gmr heeft een paar jaar*

geleden een scholing financiën gedaan. Daar hebben we veel aan gehad. We rekenen het nu niet meer na, maar praten met bestuurder over de inhoudelijke keuzes die worden gemaakt. Dat geeft lucht en werkt ook, de gmr is nu kritischer, opbouwend en bewuster."

2.2.2 Voorzichtigheid?

De vraag of er bij het begrotingsproces sprake is van voorzichtigheid is niet eenduidig te beantwoorden aangezien er verschillen zijn tussen besturen. Op basis van de besturen waarmee gesproken is lijken deze niet samen te hangen met de grootte van een bestuur of met bijvoorbeeld de mate van krimp. Enkele besturen kunnen getypeerd worden als voorzichtig. *"Ik hecht aan behoudend begroten, zodat ik zeker weet dat er voldoende reserve is."* Bij deze besturen die voorzichtig begroten, is geen sprake van stapeling van voorzichtigheid. We zien ofwel dat alle geledingen op één lijn zitten ofwel dat een van de geledingen 'probeert tegengas te geven'. *"De RvT heeft vaak geroepen om meer uitgeven van reserves en vond de voorgaande bestuurders te behoudend. De RvT heeft veel ideeën gegeven om de reserves uit te geven maar hier hebben de vorige bestuurders niet mee gedaan"*

Een volgende groep besturen is aan de ene kant voorzichtig, maar wil aan de andere kant ook werk gaan maken van het afbouwen van reserves. Het ene bestuur heeft daar al meer stappen in gezet dan het andere. *"Alle geledingen delen het doel van rode cijfers, om de reserves af te bouwen. Ook het uitgangspunt, middelen zijn er niet om op te potten, maar moeten bij de leerling komen, wordt breed gedeeld. Tegelijk vinden alle geledingen dat je zuinig met publieke middelen moet omgaan. Dat is toch onze calvinistische aard"* en *"Terugblikkend denk ik dat ik in het begin een zuinige instelling had. In de loop der jaren zag ik dat de resultaten altijd meevielen. Bijvoorbeeld het leerlingenaantal viel mee of er waren extra inkomsten vanuit het Rijk. Mede door het advies van de financieel adviseur hecht ik nu minder waarde aan zwarte cijfers. Rode cijfers kan ook als het nodig is voor de kwaliteit van het onderwijs. Bijvoorbeeld ondanks terugloop in het leerlingenaantal hetzelfde aantal leerkrachten gehouden. Qua reserves zijn rode cijfers verantwoord."*

Tot slot is er een groep besturen waar geen sprake is van voorzichtigheid in de zin van het aanhouden van onnodig grote reserves. *"Het is belangrijk om realistisch te begroten en niet te voorzichtig te zijn. We moeten op basis van een goede analyse per wijk en per school kijken wat er nodig is. We moeten keuzes durven maken voor kwaliteit. Een recent voorbeeld daarvan is de investering in het taalexpertisecentrum."*

Op basis van bovenstaande concluderen we dat er bij sommige besturen sprake is van voorzichtigheid bij het begrotingsproces, bij weer andere besturen neemt deze voorzichtigheid af en bij een laatste groep besturen is er geen sprake van voorzichtigheid.

2.2.3 Voorspelbaarheid inkomsten van de Rijksoverheid?

De bekostiging door het Rijk kent volgens de po-besturen een aantal onzekerheden. In de eerste plaats ervaren de besturen de jaarlijkse loon- en prijsbijstelling als gevolg van indexeringen en cao-aanpassingen als onzeker. Deze onzekerheid speelt in alle onderzochte besturen. Hierdoor is de Rijksbijdrage vrijwel altijd hoger dan begroot. Ook de lasten nemen toe, maar vaak in minder mate (zie ook 2.3). De uitkering van de prijsbijstelling is vastgelegd in de Wet op het primair onderwijs.

In de Wet op het primair onderwijs is vastgelegd dat jaarlijks aangepaste bedragen voor de materiële bekostiging worden vastgesteld, die gelden voor het daarop volgende jaar. Prijscompensatie voor materiële bekostiging is daarmee wettelijk geregeld. De ervaren onzekerheid van de prijscompensatie

heeft betrekking op het moment waarop de aangepaste bedragen bekend worden en op de hoogte van deze bedragen. Bij de looncompensatie betreft de ervaren onzekerheid niet alleen de hoogte van het bedrag, maar ook de vraag of de compensatie gegeven wordt. Hoewel de loon- en prijsbijstellingen de afgelopen jaren altijd zijn uitgekeerd, houden de besturen hier, op een uitzondering na, geen rekening mee in hun begroting. Een van de besturen houdt in principe wel rekening met de loon- en prijsbijstellingen. *“Onzeker is de indexatie. Maar tegenover de indexatie staat de cao-stijging. Zolang die twee samenlopen en de cao niet tot meer lasten leidt dan wat het Rijk vergoed is er geen knelpunt. Beide worden in principe meegenomen in de begroting. Maar dit jaar was er zoveel onzekerheid ten aanzien van de vertraagde cao dat er gekozen is om beide niet mee te nemen. Ik weet wat we krijgen van het Rijk, maar weet niet wat dat betekent aan de lastenkant. Dat scheelt ook per school. Daarom zijn beide eruit gehaald. Anders moet je gaan schatten en dan kan je ernaast zitten. Dus dit jaar wijken we af van de gedragslijn van vorige jaren.”*

Een tweede onzekerheid die door veel po-besturen genoemd wordt, zijn incidentele middelen die door het Rijk worden uitgekeerd. Voorbeeld die genoemd worden zijn de werkdrukmiddelen en het Herfstakkoord. Als deze middelen laat in het jaar worden uitgekeerd is het volgens de besturen lastig ze nog in datzelfde jaar uit te geven. Een voorbeeld van andere aard betreft de prestatieboxmiddelen. Hoewel de besturen weten dat zij deze middelen krijgen, is de hoogte van de bijdrage voor de besturen lastig voorspelbaar en te laat bekend.

Een derde onzekerheid die de po-besturen ervaren betreft de bekostiging op de langere termijn. Deze heeft volgens de geïnterviewden betrekking op twee aspecten.

- Het is volgens de besturen nog niet bekend wat er gaat gebeuren als de regelingen voor de prestatiebox en de impuls gelden aflopen.
- Een tweede vraag die leeft bij besturen is hoe de vereenvoudiging van de bekostiging eruit gaat zien en wanneer deze wordt ingevoerd.

Twee besturen stippen de nieuwe gewichtenregeling aan. De regeling pakt voor deze besturen nadelig uit. Een van de besturen vindt de overheid op dit punt onbetrouwbaar en onvoorspelbaar. *“De nieuwe onderwijsachterstandenregeling pakt voor onze regio heel negatief uit. We krijgen veel minder geld, terwijl de problemen van de leerlingen niet minder worden. Door de grote herverdeel effecten is de overheid onbetrouwbaar. De nieuwe formule is gebaseerd op informatie van het CBS. We hebben zelf onvoldoende zicht op hoe die formule is opgebouwd en op de cijfers.¹⁰ Dat maakt het lastig om goed te prognosticeren. De onderwijsachterstandenbekostiging gaat ook lopen volgens de t-1 systematiek. We weten daardoor pas laat hoeveel geld we ervoor krijgen en het meerjarig perspectief ontbreekt.”*

Tot slot noemt een deel van de besturen een onzekerheid die indirect te maken heeft met de Rijkbijdrage. Het betreft het ondersteuningsbudget dat zij van het samenwerkingsverband ontvangen. Net als po-besturen hebben samenwerkingsverbanden te maken met loon- en prijsbijstellingen. Daardoor is het ondersteuningsbudget dat besturen van het samenwerkingsverband ontvangen lastig te voorspellen.

¹⁰ Informatie hierover is te vinden op de website van het CBS. Bij de berekening wordt onder meer gewerkt met regressiecoëfficiënten. Besturen kunnen deze coëfficiënten niet zelf uitrekenen.

2.3 Redenen voor meerjarige ontwikkeling van reserves

We zien bij de onderzochte po-besturen grote verschillen in de resultaten die zij begroten en realiseren. Aan het ene uiterste zien we besturen die de afgelopen vijf jaar positieve resultaten begroten en realiseren, waarbij het gerealiseerde resultaat bovendien groter is dan begroot. Aan het andere uiterste zijn er besturen die in (vrijwel) alle jaren negatief begroten en ook in meerdere jaren negatieve resultaten realiseren. Bij de middengroep begroten de besturen in veel gevallen wel negatief, maar is de realisatie toch positief. De besturen die negatieve resultaten begroten en deels ook realiseren willen hun reserves afbouwen. In paragraaf 2.5 gaan wij daar verder op in.

Geïnterviewden noemen als belangrijkste reden waarom de resultaten hoger uitvallen dan begroot zijn de loon- en prijsbijstellingen en eventuele extra middelen van het Rijk die laat in het jaar bekend worden. Als gevolg hiervan nemen volgens hen zowel de kosten als de baten toe, maar de kosten vaak in mindere mate. De loonprijsbijstellingen lijken een grotere rol te spelen dan de prijsbijstellingen. Dit komt doordat de personele bekostiging op schooljaarbasis werkt en de loonbijstellingen per kalenderjaar worden gegeven. In de brief van de minister van eind december 2018 is hierover het volgende te lezen (TK 2018-2019b, 3): “In het po wordt de personele bekostiging nu op drie verschillende momenten vastgesteld, namelijk voor, gedurende én na afloop van het schooljaar. Dit komt doordat de personele bekostiging op schooljaarbasis werkt, terwijl loonbijstellingen op kalender worden uitgekeerd. Hierdoor vindt over één schooljaar, twee keer loonbijstelling plaats. Dit zorgt ervoor dat scholen en besturen veelal pas achteraf horen dat eerder gecommuniceerde bedragen verhoogd worden. Deze verhoging belandt vaak in de reserves.”

De geïnterviewden lichten het ongepland ontstaan van reserves als gevolg van loon- en prijsbijstelling als volgt toe. *“Als loon- en prijsbijstellingen laat in het kalenderjaar beschikbaar komen dan kunt je daar niets meer mee. Het geld komt dan als het ware automatisch in de reserves terecht of als je negatief draait, is het tekort minder klein. Ik vind dit niet goed. Ik wil graag beleidsmatige werken en het geld gericht inzetten. Nu is dat lastig”* en *“Loon- en prijsbijstellingen of soms extra middelen leiden ertoe dat geld niet een, twee, drie kan worden opgenomen in begroting. Bijvoorbeeld als halverwege het jaar blijkt dat er toch ineens een extra klas bij kan komen in plaats van een combinatieklas dan kan dat niet dat niet halverwege het jaar veranderd worden.”*

Er zijn volgens de geïnterviewden twee redenen waarom besturen reserves (soms bewust opgebouwd, soms ongepland ontstaan) aanhouden. Allereerst worden reserves aangehouden als buffer om risico's af te dekken (zie 2.4). *“Het in kaart brengen van risico's is niet de oorzaak geweest voor het toenemen van reserves. Risico's worden voor een deel beheerst met maatregelen en voor een deel afgedekt met een buffer/reserves. Het aanhouden van deze buffer is een bewuste keuze. Een ander deel van de reserves is geen bewuste keuze, maar komt door geld dat lopende het jaar toegekend en ontvangen wordt en niet meer in datzelfde jaar kan worden uitgegeven.”*

Ten tweede zijn er besturen die bewust positieve resultaten boeken en reserves aanhouden voor geplande investeringen. Dit betreft investeringen in groot onderhoud en/of de inrichting van nieuwe schoolgebouwen. In het eerste geval is de betreffende reserve niet opgenomen in de voorziening groot onderhoud. *“Reden waarom er geen voorziening is, is omdat er vanuit de gemeente onduidelijkheid is over onderhoud, renovatie of nieuwbouw. Voor deze laatste twee is de gemeente aan zet en daarvoor mag dus geen geld in een voorziening worden opgenomen. Het geld staat nu bij de publieke reserve,*

terwijl een deel zeker voor groot onderhoud is.” In het tweede geval zijn de besturen in afwachting van oplevering van nieuwe schoolgebouwen en is geld gereserveerd voor de inrichting hiervan.

2.4 Risico's

De onderzochte besturen willen hun financiële risico's afdekken met een buffer. In deze paragraaf beschrijven we eerste de risico's die besturen lopen en daarna de relatie tussen deze risico's en de reserves.

2.4.1 Financiële risico's

De financiële risico's die po-besturen naar eigen zeggen lopen, zijn op hoofdlijnen onder te verdelen in personele risico's, risico's met betrekking tot het leerlingaantal en overige risico's. Tot de personele risico's behoren volgens de geïnterviewden ziekteverzuim (eigen risicodrager), arbeidsconflicten, ontslagvergoedingen en lerarentekort. Ter illustratie van dit laatste risico het volgende citaat: *“Het lerarentekort is verder gegroeid en begint zich ook steeds meer te manifesteren. [...] We hebben beleid ontwikkeld om goede leerkrachten binnen te houden en zo te behouden voor onze organisatie. [...] Toch blijft het risico dat we kosten moeten maken voor uitzendkrachten en externe inhuur.”*

De risico's met betrekking tot het leerlingaantal betreffen volgens de geïnterviewden in de eerste plaats een onverwachte daling van het leerlingenaantal. Dit speelt volgens de geïnterviewden met name bij kleine besturen.¹¹ *“De prognose die we van de kerk krijgen is vrij nauwkeurig [red. volgens het betreffende bestuur nauwkeuriger dan andere prognoses]. Maar als er tussentijds leerling vertrekken als gevolg van bijvoorbeeld verhuizing of scheiding heeft dat veel invloed. Elke tien leerlingen is ongeveer een leerkracht. Dit kan ook in positieve zin uitwerken, bijvoorbeeld als er ineens meer leerlingen komen doordat veel pleegkinderen geplaatst worden.”* In de tweede beschouwen besturen krimp als een risico. Hoewel besturen hier op basis van prognoses op kunnen anticiperen, willen ze hier toch enige reserve voor achter de hand houden. *“Je wilt dan toch beheerst kunnen inleveren.”* Een andere respondent zegt hierover: *“Krimp kan ook een sluipmoordenaar zijn. Denk aan 30 scholen met ieder 1 of 2 leerlingen minder. Op geleidelijke krimp kun je amper bijsturen.”* Een derde risico met betrekking tot het leerlingenaantal betreft een grote tussentijdse groei die niet gecompenseerd wordt, waardoor frictiekosten ontstaan.

De overige financiële risico's betreffen volgens de geïnterviewden onder meer onvoorziene onderhoudskosten, hogere kosten voor groot onderhoud dan voorzien vanwege krapte op de bouwmarkt, juridische conflicten en stijging van de premie en naheffing van het participatiefonds.

Uit de jaarverslagen van de onderzochte besturen blijkt dat de beschreven risico's vaak in meerdere jaren hetzelfde zijn. De indruk is dat de besturen meestal eens in bijvoorbeeld vier of vijf jaar een uitgebreide risicoanalyse uitvoeren en vervolgens jaarlijks kijken of die nog up-to-date is.

2.4.2 Relatie risico's en reserves

De meeste po-besturen hebben hun financiële risico's ook vertaald naar de buffer die zij nodig hebben om deze risico's af te dekken. Uit de documenten van deze besturen blijkt dat een onderscheid wordt gemaakt in enerzijds risico's die te beheersen of af te dekken zijn en anderzijds de resterende financiële

¹¹ Ook uit eerder onderzoek blijkt dat kleinere schoolbesturen een groter risico lopen bij een daling van het leerlingaantal dan grotere schoolbesturen (PWC, 2008).

risico's. De benodigde buffer heeft alleen betrekking op de resterende financiële risico's. De wijze waarop de omvang van de benodigde buffer bepaald wordt, verschilt tussen de besturen. Sommige besturen hebben een uitgebreid overzicht van risico's, met daarin per risico de kans dat het optreedt, de impact en het bedrag. Op basis daarvan wordt per risico een te reserveren bedrag berekend. Andere besturen beperken de analyse tot de grootste en belangrijkste risico's en bepalen daarvoor een te reserveren bedrag. Tot slot is er een bestuur dat het in kaart brengen van afzonderlijke risico's *"te veel een keurslijf vindt. Voor de grootte van onze financiële buffer maken we gebruik van de definitie van de PO-Raad. We kiezen ervoor om risico's niet onnodig te parkeren. Daar waar mogelijk ondernemen we actie of nemen we beheersmaatregelen. Daardoor kan de buffer iets kleiner zijn dan wat de PO-Raad adviseert."*

Ongeacht de manier waarop besturen de hoogte van de financiële buffer bepalen, hebben we bij de onderzochte besturen niet gezien dat zij deze hierbij toerekenen naar de omvang van hun reserves.

Eenpitters en kleine schoolbesturen wijzen erop dat zij in verhouding grotere risico's hebben dan grotere schoolbesturen. *"Wij kunnen bij tegenvallers niet terugvallen op een groter geheel."*

2.5 Opvattingen over het investeren van reserves

De geïnterviewden zijn zich er terdege van bewust dat zij werken met publiek geld dat geïnvesteerd moet worden in het onderwijs. Dat betekent volgens hen echter niet dat investeren of het afbouwen van reserves een doel op zich moet worden. De volgende citaten illustreren dat:

- *"Ik vind het niet goed als de overheid zou zeggen dat de reserves binnen een paar jaar terug moeten naar een bepaald niveau. Het is beter om binnen de school met zijn allen te kijken wat er nodig is."*
- *"Afbouwen is wel het doel, maar tegelijk moet dat wel verantwoord gebeuren, het moeten wel nuttige uitgaven zijn."*
- *"Het afbouwen moet geen doel op zich worden, afbouwen zonder plan is juist een risico."*
- *"We investeren geld niet grenzeloos. We gaan steeds beleidsrijker begroten. In het verleden was het streven om geld dat vrijviel zo snel mogelijk te investeren. Nu kijken we waar de uitdagingen liggen, wat ervoor nodig is om deze aan te pakken. We investeren dus alleen als er een goede motivatie voor is."*

Verder wordt erop gewezen dat niet alleen naar de omvang van de reserves gekeken moet worden. *"Geld niet op de plank, maar uitgeven. In de basis is die uitspraak goed. Maar de perceptie van de politiek klopt niet. Deze kijkt niet breed genoeg naar de kengetallen en kent ook het verhaal achter de cijfers niet. Dit verhaal betreft twee aspecten: hoe zijn de reserves ontstaan en wat zijn de plannen voor de toekomst."* Bovendien moet er volgens geïnterviewden niet alleen naar reserves gekeken worden, maar ook naar de relatie met onderwijskwaliteit. Een redenering is dat als de onderwijskwaliteit op orde is, verdere investering in onderwijskwaliteit niet per se noodzakelijk is.

Overigens is in de gevoerde gesprekken door de geïnterviewden veelvuldig gewezen op de manier van berekenen van de voorziening voor groot onderhoud. Zij doelen hiermee op een striktere interpretatie van de regels voor deze voorziening uit de 'Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving'.¹² Over de gevolgen

¹² Zie hiervoor de antwoorden van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (2019) op vragen over de voorziening groot onderhoud.

van deze striktere interpretatie zijn bestuurders, controllers en accountants unaniem. Volgens hen leidt deze ertoe dat zij extra gelden uit de algemene reserve zullen moeten doteren aan de voorziening groot onderhoud. Dat betekent dat de algemene reserves van veel besturen flink slinken, net als het aantal schoolbesturen in het po met (te) hoge reserves. Het afbouwen van reserves is dan ook veel minder aan de orde. Overigens wordt hier ook meteen bij aangetekend dat deze wijziging feitelijk niets verandert in hoe rijk besturen zijn, maar dat het wel hun bewegingsruimte versmalt omdat ze niet kunnen beschikken over de gelden in een voorziening.

Investeren van reserves

De meeste besturen hebben plannen voor het investeren van reserves of zijn als sinds enige jaren bezig met die investeringen. We geven hieronder een aantal voorbeelden van deze investeringen.

- *“Wij gaan de reserves inzetten voor het aannemen van meer onderwijsassistenten.”*
- *“Zeker als er geld op plank ligt, kunnen we niet te zuinig zijn. Daarom hebben we bijvoorbeeld een leerkracht aangehouden. Op basis van het leerlingenaantal kon dat eigenlijk niet, maar het was wel een wens van het team om te veel combinatiegroepen te voorkomen.”*
- *“Met de mogelijkheid voor projectplannen die directeuren in kunnen dienen, bijvoorbeeld voor onderwijsassistenten of plusklassen, werken we aan de inzet van reserves voor concrete onderwijsdoelen.”*
- *“We geven al veel uit, relatief veel personeel, kleinere groepen, veel onderwijsassistenten. In totaal een paar ton meer aan personeel dan we in de bekostiging krijgen. Daarnaast investeren we zelf ook in huisvesting, om betere oplossingen te vinden dan als de gemeente het betaalt (noodlokalen bijplaatsen in plaats van aantal klassen op andere locatie) en het installeren van een airco waar nodig.”*
- *“We zetten geld in voor de verwezenlijking van ons bestuursbrede ambitiestatement. Het gaat om projecten die de strategische ambities ondersteunen. Onderwijskundige vernieuwing is de belangrijkste lijn daarvan.”*

Een enkel bestuur geeft aan dat er geen sprake is van overmatige reserves, omdat de buffer lager is dan de ondergrens volgens het model van de PO-Raad.¹³ Dit bestuur is al langere tijd bezig met investeringen.

2.5.1 Belemmeringen bij het investeren van reserves

De eerste belemmering die de meeste po-besturen noemen betreft het dilemma tussen het al dan niet structureel investeren van reserves. We zien hierbij verschillen tussen besturen. Aan de ene kant zien we dat besturen twijfelen of het met het oog op de financiële continuïteit op de langere termijn verstandig is om langlopende verplichtingen aan te gaan met tijdelijke middelen. Aan de andere kant zijn besturen gezien het huidige lerarentekort steeds meer geneigd om dit toch te doen.

- *“Lastig om tijdelijke middelen in personeel te stoppen, altijd kijken of je op termijn geen vaste te hoge personele verplichtingen aangaat. Anderzijds, is het ook steeds lastiger om personeel te vinden.”*
- *“Het openbaar onderwijs krijgt per 1-1-2020 dezelfde arbeidsrechtelijke positie als het bijzonder onderwijs. Hierdoor gaan we bij investeringen in personeel eerder langdurige verplichtingen aan.”*
- *“Hoe het geld op een nuttige manier besteed kan worden is best lastig. Bijvoorbeeld extra personeel aanstellen. Geld aan personeel besteden vind ik het beste, maar daarmee ga je wel langlopende verplichtingen aan. Incidenteel geld of reserves alleen willen besteden aan incidentele*

¹³ Zie voor dit model: <https://www.poraad.nl/ledenondersteuning/toolboxen/financien/verantwoording-van-de-financiele-positie>.

dingen lukt niet en is ook niet effectief. Gezien het huidige lerarentekort en te verwachten vacatures in de toekomst denk ik dat het soms toch goed is om reserves te besteden aan personeel (investeren in het binnenhalen en binnenhouden van jong talent). Je moet dan goed monitoren hoe lang je het vol kunt houden en wanneer je bij moet sturen."

Bij besturen die de reserves wel willen investeren in personeel is het lerarentekort een belemmering. *"Het is moeilijk om mensen te vinden om het aan uit te geven."*

Twee besturen vinden het een belemmering dat po-besturen *"niet mogen investeren in bakstenen. Het zou voor de kwaliteit van het onderwijs fijn zijn als we een deel van bouwkosten zouden mogen dragen"* en *"De regels rondom het wel of niet mogen investeren in vastgoed door po-schoolbesturen zijn nu niet helder beschreven. Daarom is er veel interpretatie, over wat wel en niet mag. Dat leidt tot onzekerheid en discussies over rechtmatigheid. Wat is een renovatie, wat is nieuwbouw, wat groot onderhoud? Elke gemeente werkt met eigen beschikking. Dit speelt bij veel besturen. Veel besturen willen bijpassen bij gemeentelijke middelen rond nieuwbouw, maar mag niet. Dat levert veel frustratie op."* Een ander bestuur noemt de afhankelijkheid van de gemeente een belemmering omdat vertraging bij de gemeente leidt tot het niet kunnen doen van geplande investeringen. *"Dit zorgt voor vertraging in investeringen in de school. Uitgaven aan ict en onderhoud zijn uitgesteld in afwachting van het nieuwe gebouw."*

Tot slot zien accountants en controllers die voor meerdere besturen werkzaam zijn voorzichtigheid als een belemmering. Volgens hen kan deze twee oorzaken hebben. In de eerste plaats kan een gebrek aan financiële kennis gecombineerd met onzekerheid over Rijksbijdragen leiden tot voorzichtigheid. *"Mijn algemene indruk is dat financiën niet het primaire werk is van besturen en dat besturen vaak geen financiële achtergrond hebben, met name in het po. Financieel overzicht houden is ingewikkeld. Onbekendheid leidt tot voorzichtigheid en risicomijdend gedrag."* Een tweede oorzaak zijn leden van de RvT die uit het bedrijfsleven afkomstig zijn. *"De dialoog met de toezichthouder kan een belemmering zijn. Als daar mensen uit het bedrijfsleven in zitten, bijvoorbeeld accountants of banklui, dan zie je dat die kiezen voor de veilige lijn. Voor hen is een nullijn het absolute minimum. Ik leg dan uit dat het in het onderwijs anders is en probeer hen te overtuigen."*

2.5.2 Suggesties en wensen met het oog op het investeren van reserves

We hebben alle geïnterviewden gevraagd om suggesties en wensen met het oog op het investeren van (overmatige) reserves. Een deel van de door hen gegeven suggesties en wensen heeft niet alleen betrekking op het afbouwen van overmatige reserves, maar ook op het financieel beleid in bredere zin.

Bekostiging

Met betrekking tot de bekostiging(ssystematiek) hebben de geïnterviewden van de po-besturen drie wensen. In de eerste plaats zouden zij graag eerder duidelijkheid hebben over de Rijksbijdrage en de personele lasten. Onderstaande citaten illustreren deze wens:

- *"Zekerheid over inkomstenkant, en dan bij voorkeur eerder in het jaar zodat goed meegenomen kan worden in begrotingsproces."*
- *"Eerder bekend maken wat de prijscomponent is (inclusief bijstellingen) in de bekostiging, bijvoorbeeld op 1 september."*
- *"Wat zou helpen is tijdig zicht op de complete bijdragen vanuit OCW. Dat verandert nu continu. Bijsturen gaat beter als de baten een jaar van tevoren helder zijn."*
- *"Als de overheid gaat opleggen dat de begroting negatief moet zijn, dan moeten ze ook een systematiek geven waarmee besturen beter kunnen sturen."*

Een tweede wens van de geïnterviewden in het kader van de bekostiging betreft een vereenvoudiging van de bekostigingssystematiek.

- *“Onze voorkeur is om lumpsum middelen te krijgen en geen losse subsidie die geormerkt is. Subsidiemiddelen zijn soms lastig te voorspellen en van tijdelijke aard.”*
- *“Vereenvoudiging van de bekostiging (GPL, bijzondere bekostiging, vaste voeten, opslagen) scheelt veel uitzoektijd om ramingen te maken.”*
- *“Zorg voor het samenvallen van de periodes voor bekostiging, begroting en verantwoording. Deze het liefst allemaal per schooljaar, omdat dat aansluit op het primaire bedrijfsproces.”*

De derde wens in het kader van de bekostiging heeft betrekking op de materiële bekostiging. De systematiek om de hoogte hiervan te bepalen zou volgens hen aangepast moeten worden:

- *“Er zou een systematiekverandering moeten komen. Kosten hangen af van het gebouw en niet van het aantal leerlingen.”*
- *“Of de materiële vergoeding voor energie toereikend is, hangt ook af van de gemeente. Nu krijgen oude en nieuwe gebouwen dezelfde vergoeding, terwijl een oud gebouw een stuk meer kost. Er zou meer maatwerk moeten komen.”*

Huisvesting

Met betrekking tot de regelgeving voor huisvesting hebben de besturen twee wensen geuit. Enkele besturen zouden graag zien dat zij ook mogen investeren in huisvesting dan wel dat zij economisch eigenaar worden van de gebouwen.

- *“Het is formeel niet mogelijk om te investeren in extra m² in en rond de scholen, terwijl je dat wel wil om bijvoorbeeld samenwerking met peuterspeelzalen of bso mogelijk te maken. Daar graag meer mogelijkheden voor, om op dat punt als bestuur zelf te kunnen ondernemen, ten behoeve van beter onderwijs en ontwikkeling.”*
- *“Voor huisvesting moeten we dealen met de gemeente. Als schoolbestuur zijn we wel juridisch eigenaar, maar economisch niet. De besturen zijn wel verantwoordelijk voor het onderhoud. Ik zou liever zien dat de besturen zelf eigenaar worden. Dat geeft meer ruimte voor eigen beleid. Een bestuur heeft dan meer autonomie, vergelijkbaar met hoe het nu is in het mbo en ho. Nu mag je als bestuur niet zelf investeren in gebouwen.”*

Kengetallen en signaleringswaarden

De geïnterviewden denken dat richtlijnen voor de omvang van de reserves een stimulans kunnen zijn om besturen bewuster te maken dat zij hun reserves af kunnen bouwen. Zij maken daarbij een aantal kanttekeningen. In de eerste plaats is het volgens hen lastig om met één landelijke norm te gaan werken omdat de reële risico's tussen besturen aanzienlijk kunnen verschillen. *“Het is lastig om een landelijk percentage als norm te geven, want bij eenpitters ligt dat heel anders dan bij grote besturen. Een norm moet per omvang van bestuur. Eenpitters lopen veel meer risico's.”*

Ten tweede zou volgens een deel van de geïnterviewden niet naar een enkel kengetal gekeken moeten worden, maar naar een combinatie van meerdere kengetallen en ook naar de relatie met onderwijskwaliteit. *“Ik kijk zelf altijd naar de combinatie van liquiditeit, solvabiliteit II en weerstandsvermogen.”* Wellicht leeft bij deze geïnterviewden het idee dat een signaleringswaarde voor reserves als grens gehanteerd gaat worden en dat daarbij niet, zoals nu gedaan wordt bij de signaleringswaarden, gekeken wordt naar de relatie met andere financiële kengetallen.

In het verlengde van voorgaande twee kanttekeningen vinden de geïnterviewden het van belang dat er niet alleen naar kengetallen gekeken wordt, maar zeker ook naar het verhaal achter de cijfers.

Een derde kanttekening van de geïnterviewden betreft de vraag of het wel de overheid is die de signaleringswaarde moet bepalen. Wellicht is het beter om besturen zelf hun bovengrens te laten vaststellen en daarbij een heldere onderbouwing te verplichten. *“Het is goed als een bestuur uit moet leggen welke bovengrens zij hanteert voor buffervermogen en dan een goede onderbouwing moet geven van de gekozen grens.”* Eerder hebben we beschreven dat de meeste onderzochte besturen hun financiële risico's vertaald hebben naar de buffer die zij nodig hebben om deze risico's af te dekken. Ook hebben we al aangegeven dat de meeste besturen waar de huidige buffer groter is dan de benodigde buffer, plannen hebben voor het investeren van reserves of zijn als sinds enige jaren bezig met die investeringen. De suggestie van de besturen is daarmee in de praktijk herkenbaar.

Besturen zelf

Niet alleen signaleringswaarden, maar zeker ook de eigen bestuurlijke organisatie kan volgens sommige geïnterviewden een rol spelen bij het voorkomen van te hoge reserves. Kernwoorden waarmee de gewenste bestuurlijke organisatie getypeerd wordt zijn: een open cultuur, een goede dialoog, duidelijke kaders en governance. Ter verduidelijking van dit laatste een citaat: *“Het samenspel tussen CvB en RvT moet ervoor zorgen dat er een gedeeld beeld ontstaat over wat acceptabel is ten aanzien van reserves en daarvan afgeleid de resultaten die je wil halen met elkaar de komende jaren.”* De huidige werkwijze is dat besturen op basis van hun risico's kijken naar de omvang van de reserves die nodig is. Een van de accountants vindt deze opvatting te smal. *“Mijn advies is om niet alleen de risico's te kwantificeren, maar ook de mogelijke kansen. Door ook naar kansen te kijken, ontstaat een completer beeld.”*

Sector

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat er meer bewustzijn moet komen dat een bepaalde financiële buffer nodig is, maar dat de rest van de reserves ook echt uitgegeven kunnen worden. Dat kan volgens hen door het vergroten van de financiële kennis en/of het vergroten van het bewustzijn dat negatieve resultaten nodig zijn om reserves af te bouwen. Hier ligt volgens de geïnterviewden niet alleen een rol voor de overheid, maar zeker ook voor de sectororganisatie en de besturen zelf.

- *“Het vergroten van de financiële kennis van bestuurders is onder meer een taak voor de PO-Raad. Er kan ook meer aandacht voor komen in de schoolleidersopleiding.”*
- *“Er is meer financiële kennis nodig. Dat kan door óf als bestuur een controller te zoeken op een hoger niveau óf door als bestuur zelf meer financiële kennis te verwerven”.*

Ook benchmarking kan volgens enkele geïnterviewden een rol spelen bij het vergroten van het bewustzijn. *“Vroegtijdig sectorale informatie beschikbaar krijgen. Ontwikkelingen in de sector kunnen sneller gedeeld worden. Als deze eerder beschikbaar zijn, krijgen besturen inzicht in wat er in de po-wereld gebeurt. Dat kan wat met mensen doen. De besturen kunnen de cijfers ook gebruiken om te spiegelen.”*

3 Voortgezet onderwijs

In dit hoofdstuk staat het voortgezet onderwijs centraal. We starten in paragraaf 3.1 met de financiële cijfers. In de overige paragrafen gaan we in op het verhaal achter deze cijfers. Daarbij besteden we achtereenvolgens aandacht aan het begrotingsproces (3.2), redenen voor de meerjarige ontwikkeling van reserves (3.3), risico's (3.4) en opvattingen over het investeren van reserves (3.5).

3.1 Financiële gegevens¹⁴

3.1.1 Financiële kengetallen

Tabel 3.1 Financiële kengetallen vo, 2015 tot en met 2018 (gewogen gemiddelden)

kengetal	2015	2016	2017	2018
liquiditeit	1,54	1,62	1,72	1,81
rentabiliteit	0,7%	0,3%	0,7%	1,1%
solvabiliteit I	0,47	0,48	0,47	0,46
algemene reserve/totale baten	16,3%	16,0%	16,4%	17,3%
eigen vermogen (miljoenen euro)	2.035	2.071	2.149	2.240
algemene reserve (miljoenen euro)	1.331	1.345	1.412	1.534

Bron: DUO 2018a en 2019b.

De vo-besturen behalen in de jaren 2015 tot en met 2018 positieve resultaten. In 2018 is het positieve resultaat hoger dan in voorgaande jaren.

De solvabiliteit I van de vo-besturen is nagenoeg constant in de periode 2015 tot en met 2018. Uitgaande van solvabiliteit I lijkt er in deze periode dus geen sprake van toenemende eigen vermogens van vo-besturen. De algemene reserve als percentage van de totale baten is in 2018 iets hoger dan in 2015. Op basis van dit kengetal zijn de reserves van vo-besturen iets toegenomen in de periode 2015 tot en met 2018.

Het totale eigen vermogen van de vo-besturen stijgt in de periode 2015 tot en met 2018 van 2.023 miljoen euro naar 2.240 miljoen euro. Dit is een toename van 10%. Ook de totale omvang van de algemene reserves stijgt van 2015 tot 2018, en wel van 1.331 miljoen euro naar 1.534 miljoen euro. Een toename van 15%.

3.1.2 Verschillen tussen besturen

Voor alle kengetallen geldt dat de verschillen tussen afzonderlijke schoolbesturen groot zijn. Ter illustratie hiervan hebben we in bijlage 3 (zie grafiek B.3.1) een dotplot opgenomen van de spreiding voor solvabiliteit I in 2018.

Vervolgens hebben we gekeken of de verschillen samenhangen met de grootte van een bestuur. Uit de aanvullende analyses blijkt dat de algemene tendens (niet altijd significant) is dat het eigen vermogen

¹⁴ De cijfers van het vo zijn exclusief de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

en de reserves verhoudingsgewijs kleiner zijn naarmate een bestuur meer leerlingen heeft (zie tabel B.3.1).

We hebben ook gekeken of er verschillen zijn tussen besturen naar de mate van krimp. Net als bij de po-besturen maken we daarbij een onderscheid in vier categorieën:¹⁵

- gelijk of groei;
- 1% - 10% krimp;
- 11% - 20% krimp;
- 21% of meer krimp.

Over het algemeen zien we dat de besturen die niet te maken hebben met krimp verhoudingsgewijs de kleinste eigen vermogens en reserves hebben en besturen met een krimp van 21% of meer verhoudingsgewijs de grootste.

Tot slot hebben we gekeken of de groep besturen met verhoudingsgewijs de hoogste eigen vermogens en reserves door de jaren heen verandert (zie tabel B.2.6). Er blijkt geen sprake te zijn van een vaste groep besturen die over meerdere jaren verhoudingsgewijs de hoogste eigen vermogens en reserves heeft. Een rijk bestuur van nu is niet per se het rijke bestuur van een aantal jaar geleden. Dat de omvang van reserves door de jaren heen schommelt kan een gevolg zijn van geleidelijk oplopende reserves door het sparen voor een investering en een in een keer dalende reserves als gevolg van het investeren van geld.

3.1.3 Samenstelling reserves

In alle jaren van 2015 tot en met 2018 is de samenstelling van de reserves ongeveer vergelijkbaar (zie grafiek B.3.2). De algemene reserve vormt verreweg het grootste deel van de reserves. De publieke bestemmingsreserves en bestemmingsfondsen nemen qua omvang een tweede plaats in en de private reserves en fondsen de derde. Verder zien we dat de omvang van de algemene reserve in 2015 groter is dan in 2018. Bij de omvang van de publieke bestemmingsreserves en -fondsen is dat omgekeerd; deze zijn in 2018 kleiner dan in 2015.

3.2 Begrotingsproces

3.2.1 Rol betrokken partijen

Alle gesproken vo-besturen beginnen direct na de zomervakantie (september) met het opstellen van de begroting. Hierbij zijn alle geledingen betrokken. Besturen verschillen erin hoe ze begroten. Een aantal baseert zich op het verleden. Anderen prognosticeren het aantal leerlingen zelf zeer zorgvuldig en berekenen met de bekende indicatoren hoeveel de bijdrage vanuit het Rijk zal zijn.

Bij de onderzochte vo-besturen waar meerdere scholen onder vallen, ziet het begrotingsproces er ongeveer als volgt uit:

- Op bestuursniveau (CvB, staf, controller) wordt een kaderbrief opgesteld, waarin de uitgangspunten voor de begroting staan (bijvoorbeeld beoogd resultaat, beoogde omvang van kengetallen). Sommige besturen doen dit voor de zomervakantie, andere er na. In sommige gevallen hebben schooldirecteuren inspraak in de uitgangspunten, in sommige gevallen niet.
- Binnen de gestelde kaders gaat iedere school aan de slag met een eigen begroting. Meestal gaat het om een totaalbegroting, waarin alle baten en lasten worden opgenomen. Bij één onderzocht

¹⁵ Bron: DUO: 2018c.

bestuur gaat het alleen om de personele lasten, en worden materiele lasten en huisvesting et cetera op bestuursniveau begroot.

- Alle schoolbegrotingen worden samengevoegd tot de begroting op bestuursniveau.

3.2.2 Voorzichtigheid?

De mate van voorzichtigheid tussen besturen in het maken van de begroting verschilt. Maar ieder vo-bestuur waarmee gesproken is, begroot voorzichtig. De basis van de voorzichtigheid van de besturen ligt in de angst dat de continuïteit in gevaar komt zoals onderstaande citaten laten zien:

- *“Hoe betrouwbaarder de overheid, hoe minder dat je reserves nodig hebt. Je doet kinderen en personeel te kort als het geld niet ingezet wordt voor het onderwijs. Maar je doet je personeel ook te kort als je te grote risico’s neemt door te weinig reserves te hebben. Dus je moet een solide basis hebben. Als je geen reserves hebt, dan neem je een bedrijfsrisico als je mensen vast aanneemt. Terwijl je dat wel moet om je werknemers wat te bieden qua hypotheek kunnen nemen of een gezin te kunnen starten.”*
- *“We hebben op basis van onze risicoanalyse 1 miljoen euro reserves nodig”. De bestuurder zou dit bedrag wat verder willen laten dalen, zodat overmatige reserves goed besteed kunnen worden. “Maar je zou dan wel ergens op terug willen vallen als het dan toch mis gaat. Je wil niet dat je failliet gaat. Dat risico wil je nooit lopen. Dat maakt je voorzichtig. Voorzichtiger dan wellicht nodig.”*

Op basis van alle gevoerde gesprekken en nadere bestudering van jaarverslagen ontstaat de indruk dat besturen sinds vorig jaar iets minder voorzichtig begroten. Bij vo-besturen is geen stapeling van voorzichtigheid waarneembaar. Geledingen zoals een RvT en een gmr hechten aan een begroting met reële cijfers. Een begroting met zwarte dan wel rode cijfers is allebei mogelijk. Volgens de betrokkenen gaat het om de bedoeling erachter. Indien er voldoende reserves zijn en de onderwijskwaliteit kan een impuls gebruiken, dan wordt een begroting met negatief resultaat logisch geacht. Het bijbehorende investeringsplan wordt dan op waarde beoordeeld. En andersom wordt een positief begroot resultaat verwacht als het bestuur lage reserves heeft.

3.2.3 Voorspelbaarheid inkomsten van de Rijksoverheid?

De omvang van de gerealiseerde baten en lasten komt doorgaans niet overeen met de begroting. Dat heeft te maken met voorzichtig begroten: als vooraf onbekend is of bepaalde baten of lasten komen, dan worden ze niet opgenomen. Zo worden loon- en prijscompensatie doorgaans niet in de begroting opgenomen. Diverse geïnterviewden zijn van mening dat de beschikkingen van de overheid voor de personele bekostiging eerder moeten komen. Nu is het tijdpad volgens hen als volgt: de eerste voorlopige beschikking komt in maart/april, de tweede voorlopige beschikking in het najaar en de definitieve beschikking aan het einde van het jaar. Dit is volgens de geïnterviewden te laat omdat de enige periode dat schoolbesturen echt in kunnen grijpen op de personele kosten is in de periode maart tot en met mei als de ze formatie voor het nieuwe schooljaar vaststellen. In de loop van een schooljaar zijn er niet of nauwelijks bijstellingen omdat de groepen en klassen dan zijn ingedeeld. *“Als dat pas bekend is bij het maken en vaststellen van de nieuwe begroting zijn er alweer vier tot vijf maanden van het schooljaar voorbij. Dan houd je geld over. Want nog inzetten is lastig. Want de klassen zijn al gevormd en de roosters zijn er al.”*

Met betrekking tot de prijscompensatie geven de geïnterviewden aan dat het lastig is om hier een inschatting van te maken. *“Er is ook een zekere wispelturigheid in de gelden die vanuit de overheid*

komen. Bijvoorbeeld de compensatie bij de materiële bekostiging komt het ene jaar wel en andere niet. Daar kan je niet van op aan en dus wordt die niet meegenomen in de begroting."

Naast loon- en prijscompensatie betreft de onzekerheid ook extra incidentele middelen. Onderstaande citaten illustreren dit.

- *"De gelden uit de herfstakkoorden, zijn moeilijk om nog te verwerken in dat kalenderjaar. Want om geld goed te investeren moet je ook een en ander in overweging nemen, bijvoorbeeld een structurele investering als het aannemen van extra formatie."*
- *"Verschillen komen bijna altijd doordat Rijk opeens incidenteel geld heeft, omdat ze toch weer een potje geld over hadden. Overheid is lastig. Je begroot op nul, maar dan komt er opeens extra incidenteel geld. Dan loop je achter de feiten aan. Technisch vmbo, kasschuif, er zijn meerdere incidentele gelden geweest."*

Een laatste onzekerheid die we gehoord hebben, betreft subsidies waarvan besturen zelfde de hoogte niet kunnen uitrekenen. *"Een knelpunt is de subsidies die je niet zelf kan uitrekenen. Bijvoorbeeld nieuwkomerssubsidie en subsidies die te maken hebben met betaling die gedaan moet worden voor mensen die werkloos zijn."*

Besturen worden geholpen door de VO-raad om inzicht te krijgen in toekomstige baten. De VO-raad stuurt het document 'Verwachte relevante financiële mutaties' met doorrekeningen toe. Het is de besturen echter ook duidelijk dat de baten vanuit de Rijksoverheid voorspelbaarder moeten zijn. De vooraf te verwachten baten blijken namelijk niet overeen te komen met de daadwerkelijke baten.

3.3 Redenen voor meerjarige ontwikkeling van reserves

Het voorzichtig begroten en het daarmee ontstane positieve resultaat resulteert in het oplopen van de reserves. Daarnaast noemen alle besturen dat het complex is om gelden te besteden die laat in het jaar vanuit het Rijk aan de besturen gegeven worden, omdat de begroting voor het komende boekingsjaar (en dus het schooljaar 1,5 jaar verder) al rond is. Zoals eerder beschreven is volgens geïnterviewden het enige moment dat zij echt in kunnen grijpen op de personele kosten (het grootste deel van de kosten) de periode maart tot en met mei als de ze formatie voor het nieuwe schooljaar vaststellen. Loonbijstellingen en incidentele gelden die laat in het jaar arriveren, komen dan ook vaak terecht in de reserves.

Er zijn vier redenen waarom besturen reserves (soms bewust opgebouwd, soms ongepland ontstaan) aanhouden. Men geeft aan de reserves aan te houden voor het ondervangen van risico's, voor onderhoud en omdat men aan het sparen is voor toekomstige investeringen (zoals inrichting van nieuwe gebouwen). Soms is hierbij sprake van bewust sparen voor toekomstige investeringen en soms zijn reserves onbewust opgebouwd maar vervolgens bewust aangehouden voor toekomstige investeringen.

Een andere reden om reserves op te bouwen en aan te houden is voor de verwachte krimp in aantallen leerlingen. Dit is voor een aantal besturen al aan de orde en voor een aantal besturen is de verwachte krimp uitgebleven, maar wordt deze alsnog verwacht in de komende jaren. Door krimp (minder leerlingen) dalen de baten. Logischerwijs dienen dan ook de lasten te dalen. Minder personeel dus. Het is echter volgens geïnterviewden niet altijd eenvoudig om je snel te ontdoen van personeel, dan wel moet je langere tijd nog wachtgeld blijven betalen als je personeel ontslaat. Om in een zachte landing te

kunnen voorzien wanneer er minder formatie benodigd is, is geld nodig. Hiertoe worden de reserves ingezet.

3.4 Risico's

3.4.1 Financiële risico's

In de risicoanalyses van vo-besturen staan veel verschillende risico's genoemd. Soms gaat het om risico's waarvoor geen financiële afdekking nodig is, maar die met goed beleid worden ondervangen. In gevallen waar wel financiële afdekking nodig is, blijkt voor een (klein) deel van de genoemde risico's dat algemene reserves niet nodig zijn en dat ze financieel worden afgedekt in de reguliere exploitatie. Zo noemt een school risico's in het onderwijs. *"Gedacht kan worden aan de breedte van het aanbod, kwaliteit van het onderwijs, aanpassen van het onderwijs aan de eisen van de maatschappij (bijvoorbeeld 21ste eeuw vaardigheden). Diverse onderwerpen zijn in het strategisch plan opgenomen, zodat daar via de jaarplannen actie op kan worden ondernomen. Vooralsnog wordt voor deze onderwerpen echter verwacht dat (extra) kosten binnen de begroting opgevangen kunnen worden"*.

Uit de jaarverslagen van de onderzochte besturen blijkt dat de beschreven risico's vaak in meerdere jaren hetzelfde zijn. De indruk is dat de besturen meestal eens in bijvoorbeeld vier of vijf jaar een uitgebreide risicoanalyse uitvoeren en vervolgens jaarlijks kijken of die nog up-to-date is.

Vo-besturen noemen de volgende risico's waarvoor ze reserves gebruiken als buffer:

- fluctuatie leerlingaantallen: de vo-besturen wijzen met name op krimp;
- personeel: wachtgeldrisico's, ziekte/verzuim, arbeidsconflicten, maar ook (extra) opleiding en budgetten voor deskundigheidsbevordering;
- gebouwen en inventaris: renovaties¹⁶/onderhoud, duurzaam maken, meerkosten bij nieuwbouw;¹⁷
- rijk: wijzigingen bekostiging, achterblijven van de Rijksbekostiging bij stijging van lonen en prijzen;
- gemeente: wijzigend beleid van de gemeente;
- passend Onderwijs: veranderingen met betrekking tot de bekostiging van passend onderwijs;
- systemen: fraude, ict (hack, datalek en wet avg).

3.4.2 Relatie risico's en reserves

De meeste besturen waarmee gesproken is, kwantificeren de risico's om daaruit de benodigde buffer aan reserves af te leiden. In het vo wordt dit vertaald in het benodigde weerstandsvermogen. Bij de vo-besturen lijkt dit een serieuze exercitie te zijn, waarbij gepoogd wordt om zo realistisch mogelijk te schatten welke buffer noodzakelijk is. Alle acht onderzochte besturen trekken zelf de conclusie dat de huidige reserves groter zijn dan het benodigde weerstandsvermogen. Het besef is er ook dat investeren mogelijk, zo niet noodzakelijk is.

Hoewel risicoanalyses met veel onzekerheden en schattingen gepaard gaan, zijn veel bestuurders van mening dat ze richtinggevend zijn en verstandig zijn om te maken.

¹⁶ Eind 2016 hebben de PO-Raad, de VO-raad en de VNG het volgende afgesproken. *"Aanpassingen bij renovatie die leiden tot een levensduurverlenging van tenminste 25 jaar komen voor rekening van de gemeente, met aftrek van de (toekomstige) financiën die bij het geplande onderhoud uit het meerjarig onderhoudsplan (MOP) al waren voorzien."* Citaat afkomstig van: www.vo-raad.nl/themas/huisvesting/onderwerpen/366.

¹⁷ Bij nieuwbouw zijn er twee mogelijkheden voor schoolbesturen. De eerste is een nieuwbouwaanvraag indienen via een verordening bij de gemeente. De tweede is opteren voor doordecentralisatie. Scholen worden dan zelf verantwoordelijk voor nieuwbouw en nemen het bijbehorende budget over van de gemeente. Voor het al dan niet honoreren daarvan zijn scholen afhankelijk van de gemeente. Zie: www.vo-raad.nl/themas/huisvesting/onderwerpen/366.

3.5 Opvattingen over het investeren van reserves

De vraag is waarom eenmaal opgebouwde reserves (althans het deel dat niet als risicobuffer/weerstandsvermogen nodig is) niet alsnog op een later tijdstip uitgegeven worden. Besturen vinden het belangrijk dat het doel niet louter het uitgeven van reserves is. Het uitgeven moet doelmatig gebeuren, in lijn met het strategisch plan/de visie van het bestuur. Reserves investeren (als die te hoog worden geacht) is niet lastig als de onderwijskwaliteit te laag is, want dan kan een bestuur gaan inzetten op het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Als de onderwijskwaliteit echter al hoog is, dan is niet direct duidelijk voor een bestuur waarin geïnvesteerd kan/moet worden. Met een hoge onderwijskwaliteit als startsituatie zou het afbouwen van reserves weleens op een niet-doelmatige manier gaan gebeuren.

Bij sommige onderzochte besturen liggen concrete plannen om te investeren, bij andere nog niet. Daar waar het concreet is, gaat het om investeringen in huisvesting (nieuwbouw of onderhoud) en onderwijskwaliteit.

Aan de besturen is gevraagd aan welke zaken men hun reserves zou willen besteden, in het geval deze verplicht afgebouwd moeten worden. Besturen geven aan dat ze het lastig vinden om reserves structureel in te zetten. Maar als ze dat zouden doen, dat wordt het vaakst genoemd dat ze willen investeren in:

- meer formatie/onderwijsassistenten/verminderen werkdruk;
- aanpakken klimaat in het gebouw/duurzaamheid;
- medewerkers - die er recht op hebben - in een hogere salarisschaal plaatsen.

Overigens is in de gevoerde gesprekken door de geïnterviewden veelvuldig gewezen op de manier van berekenen van de voorziening voor groot onderhoud. Zij doelen hiermee op een striktere interpretatie van de regels voor deze voorziening uit de 'Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving'.¹⁸ Over de gevolgen van deze striktere interpretatie zijn bestuurders, controllers en accountants unaniem. Volgens hen leidt deze ertoe dat zij extra gelden uit de algemene reserve zullen moeten doteren aan de voorziening groot onderhoud. Dat betekent dat de algemene reserves van veel besturen flink slinken, net als het aantal schoolbesturen in het vo met (te) hoge reserves. Het afbouwen van reserves is dan ook veel minder aan de orde. Overigens wordt hier ook meteen bij aangetekend dat deze wijziging feitelijk niets verandert in hoe rijk besturen zijn, maar dat het wel hun bewegingsruimte versmalt omdat ze niet kunnen beschikken over de gelden in een voorziening.

3.5.1 Belemmeringen bij het investeren van reserves

Besturen vinden het complex om incidentele extra baten – die terecht zijn gekomen in de reserves – op een structurele manier te investeren, zoals onderstaande citaten illustreren:

- *“Reserves zijn geen structurele zaak. Dat betekent dat je het in incidentele uitgaven moet stoppen. Dat zou onderwijsontwikkeling zijn. Als je het in personeel of materieel stopt dan kom je jezelf weer tegen, want dat zijn structurele uitgaven.”*
- *“In principe geldt dat als je een negatief resultaat draait, dan moet je dat wel weer terug kunnen draaien. Dat je weet waar je het geld aan besteed en dat je het wel weer kan afstoten.”*
- *“Een belemmering is dat je het niet structureel kan wegzetten, omdat je reserves eindig zijn.”*

¹⁸ Zie hiervoor de antwoorden van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (2019) op vragen over de voorziening groot onderhoud.

- *“Grootste belemmering: als je het gaan inzetten, dan weet je dat je dat voor lange termijn wil gaan doen. Maar je weet niet of je het dat jaar daarop nog een keer krijgt. Als je dan terug moet in formatie, terwijl iedereen eraan gewend is dan maak je meer schade dan er opgelost was.”*
- *“Je kan wat pilots draaien of onderzoeken doen. Maar als het goed bevalt, wat dan, dan heb je geen geld om het door te zetten”.*

Een tweede belemmering die besturen ervaren, is dat het soms onvoldoende lukt om personeel aan te trekken. Extra personeel is nodig in de vorm van docenten voor de klas, maar ook om benodigde investeringen in onderwijskwaliteit te kunnen uitvoeren. *“Bij ons is de vraag voor meer formatie om ook meer te kunnen ontwikkelen. Je hebt ontwikkelcapaciteit nodig”.*

Als laatste is er een bepaalde mate van gedragsverandering vereist. Nog niet alle bestuurders/RvT/accountants vinden het even vanzelfsprekend om negatieve resultaten te schrijven om de reserves af te bouwen. Na jaren van voorzichtig moeten zijn door de bezuinigingen, kan (moet) nu weer meer geld uitgegeven worden en dat is voor sommige besturen niet eenvoudig. Zoals een accountant aangeeft: *“Als je voorzichtig begroot en je bent in control (voor wat betreft je uitgaven) dan houd je snel geld over. Om dan geld uit te geven is lastig.”*

3.5.2 Suggesties en wensen met het oog op het investeren van reserves

De geïnterviewde schoolbesturen hebben adviezen en wensen aangegeven die zij hebben voor/richting het Rijk en in wat besturen zelf kunnen doen. Hieronder staan deze puntsgewijs beschreven.

Rijk

Ten eerste willen besturen vooral tijdige en duidelijke informatie vanuit het Rijk ontvangen over de bekostiging. Als de informatie beschikbaar is voor de begroting opgesteld is (bijvoorbeeld uiterlijk 1 november), dan neemt dat een mate van onzekerheid weg waardoor scholen beter kunnen begroten op een nulresultaat. Ook de informatie, en bekostiging, vanuit het samenwerkingsverband zou eerder in het jaar gecommuniceerd moeten worden.

- *“Wat zou helpen is dat de cao bepaald zou moeten worden voorafgaand aan het te begroten jaar. Dat is nu altijd met terugwerkende kracht (waardoor je met bijstellingen te maken hebt). Eigenlijk zouden de onderhandelingen die nu gedaan worden moeten gelden voor 2020.”*
- *“Het liefst krijgen we alles in de lumpsum en structureel. Maar de tendens is steeds meer incidenteel en buiten de lumpsum. Het komt daardoor van verschillende kanten. Liever zien we de lumpsum en die voor 10 jaar hetzelfde. Dan kan je daarop rekenen en dan kan je ook je reserves gaan verminderen.”*

Ten tweede geven de besturen aan behoefte te hebben aan een benchmark zodat zij hun eigen resultaten en weerstandsvermogen in perspectief kunnen zetten. Sommige besturen gaan verder en hebben meer behoefte aan een visie op gewenst vermogen. Zij zouden graag van het Rijk streefwaarden (of normstelling) ontvangen waartussen zij hun reserves en kengetallen zouden moeten houden. Hierbij is het van belang dat er gedifferentieerd wordt naar omvang van het bestuur, wel/niet krimpregio, doordecentralisatie en schoolsector. Daarbij geven besturen aan dat van die signaleringswaarde ook een verantwoordingsvereiste kan worden gemaakt. *“Daarmee kan het Rijk een signaal afgeven aan de markt: ga niet zitten oppotten. Als je je hieraan houdt dan heb je genoeg aan eigen vermogen. Ga voor de rest een bestedingsplan maken. Of anders wordt het afgeroomd.”* Bovendien zou gekeken moeten worden naar de relatie met onderwijskwaliteit. Als bij een bestuur de onderwijskwaliteit op orde is dan kan een bestuur het overvloedige geld uit de reserve inzetten voor de rest van de sector.

- *“Stel er is een doelgroep met behoefte aan een bepaald type onderwijs. Maar het wordt niet geleverd in de regio. Een rijk bestuur kan overtollig geld inzetten om hierop in te springen.”*
- *“We moeten het bieden van goed onderwijs als een publiek ding zien. Als het helder is dat jij het financieel prachtig voor elkaar hebt, is het dan gek dat je wat minder krijgt van het Rijk, en een bestuur die het moeilijker heeft wat meer?”*

De voorgaande twee adviezen voor het Rijk zijn het vaakst genoemd. Door enkele besturen zijn nog andere adviezen/wensen geformuleerd.

- Richtlijnen vanuit het Rijk hoe omgegaan kan worden met gelden die binnenkomen. Ten aanzien van de budgetten kan ook gekozen worden om een richtlijn voor de geoormerkte doelsubsidies te geven.¹⁹ Een bestuur kan deze als een kortlopende schuld ‘parkeren’, waardoor de balans niet scheef gaat. Als een bestuur het vervolgens niet besteedt, kan het terugbetaald worden aan het Rijk. Gebruikt een bestuur de subsidie wel, dan loopt het in de gewone exploitatie.
- Verschillende besturen geven aan dat het wellicht mogelijk is om een fonds op sectorniveau of bij het Rijk te creëren waarmee grote risico’s opgevangen kunnen worden. Zo hebben de besturen zelf minder grote reserves nodig.²⁰
- De besturen hebben graag meer duidelijkheid in de verdeling van de verantwoordelijkheid tussen bestuur en gemeente bij het investeren in gebouwen.

De besturen zelf

Daarnaast zijn er adviezen gegeven door geïnterviewden over hoe de besturen zelf zouden kunnen omgaan met het begrotingsproces en de op- en afbouw van de reserves. In de eerste plaats betreft dit het vergroten van de voorspelbaarheid. Dat ligt deels bij het Rijk, maar ook deels bij het bestuur. Zo kunnen de besturen intern de onzekerheden die bestaan bij het opmaken van de begroting bespreken en afspraken maken over hoe die onzekerheden meegenomen worden in de begroting. Ze kunnen de mate van onzekerheid in beeld brengen en zo een deel mee begroten. Daarbij moeten de besturen zelf goede leerlingprognoses gaan maken, aangezien deze nog wel eens kunnen afwijken van wat de gemeente aanlevert (een geïnterviewd bestuur is daar heel bedreven in en maakt eigen prognoses passend bij de eigen gemeente/regio). Op basis hiervan kunnen scholen beter bepalen wat ze qua baten binnenkrijgen. Het zou hierbij goed zijn als de overheid een database zou maken hoe scholen zelf hun leerlingen kunnen prognosticeren.²¹

Daarnaast moeten de besturen helder hebben wat de doelstellingen zijn, wat bereikt moet zijn aan het eind van het jaar en wat daar de kosten van zijn.

Scholen in het vo hebben een breed aanbod, waarbij het bieden van bepaalde opleidingen kostbaar is (zoals een bouwplaats). De scholen zouden kunnen samenwerken om toch alle leerwegen aan te bieden binnen een regio, zonder elkaars concurrent te worden.

Tot slot is het goed als de sector zelf duidelijker naar buiten brengt waar de reserves aan besteed worden en waarom dat wordt gedaan. *“Zodat beeldvorming niet ontstaat zonder dat je er invloed op hebt.”*

¹⁹ Als sprake is van een doelsubsidie dan blijkt uit de bijbehorende beschikking ook of deze voor meerdere jaren geldt. In dat geval moet een bestuur matchen (toerekenen aan de periode waarin de activiteit plaatsvindt) op jaarbasis.

²⁰ In het mbo is er de Stichting Waarborgfonds MBO (borgstelling voor leningen die direct gerelateerd zijn aan huisvestingsbeslissingen). Zie: www.waarborgfonds-mbo.nl.

²¹ Deze is beschikbaar, zie hiervoor: www.duo.nl/open_onderwijsdata/prognoses.

4 Samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Sinds 1 augustus 2014 is de Wet passend onderwijs van kracht. Samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn hierin een belangrijk onderdeel. De bevoegdheden om passend onderwijs te realiseren zijn naar hen gedecentraliseerd. De samenwerkingsverbanden vormen een landelijk dekkend netwerk en alle schoolbesturen voor primair, voortgezet en speciaal onderwijs zijn verplicht lid van een samenwerkingsverband. Met de invoering van passend onderwijs wil de overheid bereiken dat elke leerling een passende plek in het onderwijs krijgt en dat leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte passende ondersteuning krijgen (Van Aarsen e.a., 2019). Deze passende ondersteuning voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften kan op meerdere manieren gerealiseerd worden (vgl. Hoogeboom & Derksen, 2013):

- ondersteuning op een reguliere school voor basis- of voortgezet onderwijs (basisondersteuning, extra ondersteuning, leerwegondersteunend onderwijs (lwoo, alleen in het vo));
- plaatsing op een school voor speciaal basisonderwijs (sbo) in het po of voor praktijkonderwijs (pro) in het vo;
- plaatsing op een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so).

Aanvullend hebben sommige samenwerkingsverbanden bovenschoolse voorzieningen waar leerlingen (tijdelijk en/ of gedeeltelijk) geplaatst kunnen worden, zoals een orthopedagogisch en didactisch centrum (opdc) of een reboundvoorziening.

In dit hoofdstuk presenteren we financiële cijfers en het verhaal achter deze cijfers voor de samenwerkingsverbanden. We starten in paragraaf 4.1 met de financiële cijfers. In overige paragrafen besteden we achtereenvolgens aandacht aan het begrotingsproces (4.2), redenen voor de meerjarige ontwikkeling van reserves (4.3), risico's (4.4) en opvattingen over het investeren van reserves (4.5).

4.1 Financiële gegevens

4.1.1 Financiële kengetallen

De samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben in de jaren 2017 en 2018 een positief resultaat behaald. In 2018 is dit resultaat iets lager dan in 2017 (zie tabel 4.1).

De solvabiliteit I van de samenwerkingsverbanden is in 2015 lager dan in de jaren daarna. Van 2016 tot en met 2018 is de solvabiliteit 1 nagenoeg constant. Uitgaande van solvabiliteit 1 is het eigen vermogen in 2016 toegenomen in vergelijking met 2015 en is het vanaf 2016 zo goed als constant. Zowel het weerstandsvermogen als de algemene reserve/totale baten zijn in 2017 en 2018 ongeveer even hoog. Ook op basis van deze twee kengetallen is het eigen vermogen van de samenwerkingsverbanden in 2017 en 2018 redelijk stabiel.

Het totale eigen vermogen van de samenwerkingsverbanden stijgt in de periode 2015 tot en met 2018 van 157 miljoen euro naar 260 miljoen euro. Dit is een toename van 66%. Ook de totale omvang van de algemene reserves stijgt van 2015 tot en met 2018, en wel van 132 miljoen euro naar 190 miljoen euro. Een toename van 44%.

Tabel 4.1 Financiële kengetallen samenwerkingsverbanden, 2015 tot en met 2018 (gewogen gemiddelden)²²

kengetal	2015	2016	2017	2018
liquiditeit	3,15	4,14	4,21	4,07
rentabiliteit	-	-	1,5%	0,9%
solvabiliteit I	0,68	0,75	0,76	0,75
weerstandsvormogen	-	-	11,5%	11,9%
algemene reserve/totale baten	-	-	8,7%	8,7%
eigen vermogen (miljoenen euro)	157	206	238	260
algemene reserve (miljoenen euro)	132	160	181	190

Bron: DUO 2018a en 2019b.

4.1.2 Verschillen tussen samenwerkingsverbanden

Voor alle kengetallen geldt dat de verschillen tussen afzonderlijke samenwerkingsverbanden groot zijn. Ter illustratie hiervan hebben we in bijlage 4 (grafie B.4.1) een dotplot opgenomen van de spreiding voor het weerstandsvormogen in 2018.

De vo-samenwerkingsverbanden boeken iets hogere positieve resultaten dan de po-samenwerkingsverbanden. Ook de solvabiliteit I is bij de vo-samenwerkingsverbanden iets groter dan bij de po-samenwerkingsverbanden. Bij het weerstandsvormogen en de algemene reserve/totale baten zien we juist het omgekeerde. Deze zijn bij de po-samenwerkingsverbanden groter dan bij de vo-samenwerkingsverbanden. Het totale eigen vermogen en de totale algemene reserves van de po-samenwerkingsverbanden zijn lager dan die van de vo-samenwerkingsverbanden.

We hebben ook gekeken of er verschillen zijn tussen samenwerkingsverbanden naar de mate van verevening.²³ We gebruiken de mate van verevening als percentage van het totale budget in 2011. Op basis van dit percentage zijn de samenwerkingsverbanden ingedeeld in drie groepen (vgl. Ledoux e.a., 2017):

- grote negatieve verevening (<89%);
- kleine verevening (89-111%);
- grote positieve verevening (>111%).

Over het algemeen zien we dat samenwerkingsverbanden met een kleine verevening verhoudingsgewijs het meeste eigen vermogen en reserves hebben (zie tabellen B.4.3 tot en met B.4.5).

Samenwerkingsverbanden met een grote positieve verevening hebben verhoudingsgewijs de kleinste

²² Vanaf 2017 worden al middelen bestemd voor leerlingen van het samenwerkingsverband opgenomen bij de baten, dus ook de baten die direct bestemd zijn voor scholen voor (v)so, lwoo en pro. Bij de kosten worden deze direct voor deze scholen bestemde middelen als aparte post opgenomen. Voorheen waren deze baten en kosten lang niet bij alle samenwerkingsverbanden opgenomen. Daardoor zijn de totale baten vanaf 2017 aanzienlijk groter dan in voorgaande jaren en is een vergelijking van de indicatoren rentabiliteit, weerstandsvormogen algemene reserve/totale baten niet mogelijk met voorgaande jaren.

²³ In passend onderwijs is het uitgangspunt dat er geen regionale of lokale verschillen zijn in het aandeel leerlingen dat extra steun nodig heeft. De middelenverdeling is daarom uitsluitend gebaseerd op het totale aantal leerlingen op de scholen binnen een samenwerkingsverband en er is sprake van budgetfinanciering. Omdat schoolbesturen voorheen deze middelen langs andere weg kregen, via een model met indiceren en opneindefinanciering, is er voor sommige samenwerkingsverbanden sprake van een verschil in beschikbare middelen tussen wat ze vanwege passend onderwijs krijgen en wat ze daarvoor gewend waren. Via een overgangsregeling wordt toegewerkt naar een gelijke verdeling ('verevening'). Sommige samenwerkingsverbanden gaan hierdoor meer middelen krijgen van voorheen (positieve verevening), andere minder (negatieve verevening).

eigen vermogen en reserves, terwijl samenwerkingsverbanden met een grote negatieve verevening een middenpositie innemen.

Tot slot hebben we gekeken of de groep samenwerkingsverbanden met verhoudingsgewijs de hoogste eigen vermogens en reserves door de jaren heen verandert (zie tabel B.4.6). Er blijkt geen sprake te zijn van een vaste groep samenwerkingsverbanden die over meerdere jaren verhoudingsgewijs de hoogste eigen vermogens en reserves heeft. Een rijk samenwerkingsverband van nu is niet per se het rijke samenwerkingsverband van een aantal jaar geleden. Dat de omvang van reserves door de jaren heen schommelt kan een gevolg zijn van geleidelijk oplopende reserves door het sparen voor een investering en een in een keer dalende reserves als gevolg van het investeren van geld.

4.1.3 Samenstelling reserves

In alle jaren van 2015 tot en met 2018 is de samenstelling van de reserves op hoofdlijnen vergelijkbaar (zie grafiek B.4.2). De algemene reserve vormt verreweg het grootste deel van de reserves. De publieke bestemmingsreserves en -fondsen nemen qua omvang een tweede plaats in en private de derde. Verder zien we dat de omvang van de algemene reserve is afgenomen in de periode van 2015 tot en met 2018 en die van de publieke bestemmingsreserves en -fondsen is toegenomen.

4.2 Begrotingsproces

Samenwerkingsverbanden zijn opgericht door de schoolbesturen en functioneren als een zelfstandig rechtspersoon. De bestuurlijke inrichting van samenwerkingsverbanden laat veel variëteit zien. Los van de gekozen invulling moet er sprake zijn van een scheiding tussen bestuur en toezicht en functioneert de ondersteuningsplanraad (OPR) als medezeggenschapsorgaan.

In ons onderzoek was de bestuurlijke inrichting van samenwerkingsverbanden van invloed op de gesprekspartners. Afhankelijk van deze inrichting hebben we gesproken met:

- bestuurder: directeur-bestuurder of een of meerdere leden van het dagelijks bestuur (AB) dat de bestuurdersrol vervult;
- directie: alleen van toepassing bij samenwerkingsverbanden die geen directeur-bestuurder hebben maar een directeur of coördinator;
- interne toezichthouder: lid van de RvT, een of meerdere bestuurders uit het algemeen bestuur (AB), een of meerdere bestuurders uit de algemene ledenvergadering.
- medezeggenschapsorgaan: een lid van de OPR;
- accountant en/of controller: in overleg met het samenwerkingsverband hebben we gesproken met de accountant en/of de controller.

4.2.1 Rol betrokken partijen

Op hoofdlijnen is het begrotingsproces van de onderzochte samenwerkingsverbanden vergelijkbaar. Er wordt gestart met het opstellen van de financiële kaders, bestaande uit de te verwachten baten en lasten. Meestal is het de controller die daarbij het voortouw neemt. Belangrijke informatie hiervoor zijn het totaal aantal leerlingen in het samenwerkingsverband, het aantal leerlingen op scholen voor (v)so, voor sbo-scholen (po) en voor pro (vo) en het aantal lwoo-leerlingen (vo).²⁴ Ook de bevindingen uit voorgaande jaarverslagen spelen in deze fase een rol. Vervolgens bespreekt de bestuurder de financiële

²⁴ Het aantal lwoo-leerlingen is niet van toepassing bij vo-samenwerkingsverbanden die gekozen hebben voor de variant van opting out waarbij niet wordt gewerkt met individuele lwoo-aanwijzingen.

kaders met de controller, waarbij in meer of mindere aandacht wordt besteed aan het doorvertalen van de beleidskaders uit het ondersteuningsplan in de begroting. De controller stelt daarna een conceptbegroting op.

De conceptbegroting wordt met diverse geledingen besproken, waaronder in elk geval de interne toezichthouders en de OPR. Sommige samenwerkingsverbanden bespreken de conceptbegroting voorafgaand aan het overleg met de toezichthouders met een financiële commissie. Deze bestaat uit een kleine vertegenwoordiging van het toezichthoudend orgaan. Een ander samenwerkingsverband kiest ervoor om het concept eerst te bespreken met de financiële mensen van de schoolbesturen, zodat deze uitleg kunnen geven aan hun bestuurder. De bespreking in de OPR betreft vaak het geven van een toelichting, waar de OPR de gelegenheid heeft tot het stellen van vragen. In een enkel geval zit er in de OPR iemand met veel financiële expertise. In dat geval bestaat de rol van de OPR uit kritisch meekijken en dat wordt ook gewaardeerd door de bestuurder. Na de overleggen wordt de begroting daar waar nodig aangepast. Daarna volgt goedkeuring door de interne toezichthouder en vaststelling door de bestuurder. De accountants hebben geen formele rol bij de begroting. In sommige samenwerkingsverbanden geeft de accountant bij het opstellen van de jaarrekening advies over onder meer de hoogte van de benodigde reserves en de betekenis daarvan voor het te begroten resultaat voor de komende jaren.

4.2.2 Voorzichtigheid?

De vraag of er bij de samenwerkingsverbanden bij het begrotingsproces sprake is van (stapelen) van voorzichtigheid is niet eenduidig te beantwoorden. Wel geldt over het algemeen dat begroten van zwarte of rode cijfers geen doel op zich is. Wat de voorkeur heeft, is afhankelijk van de huidige financiële situatie en de te verwachten financiële ontwikkelingen in de toekomst. Daarbij zien we een verschil tussen samenwerkingsverbanden met een grote positieve en een grote negatieve verevening. In een samenwerkingsverband met een grote positieve verevening wordt dit als volgt toegelicht: *“Omdat het SWV een grote positieve verevening heeft is het maken van de begroting niet spannend, want het past eigenlijk altijd. Meest interessante vraag is waar het geld van de positieve verevening en een deel van reserves aan besteed gaan worden.”* In een samenwerkingsverband met een grote negatieve verevening is te horen: *“Kijken naar ontwikkelingen in de toekomst, is het verstandig om een buffer te hebben. Er komt over een aantal jaren een tekort. Dan is het verstandig nu een buffer te hebben om klappen in de toekomst op te vangen. Als we geen buffer hebben, kunnen we in de toekomst minder geld doorsluizen naar scholen. Daarmee verleggen we dan het probleem naar de scholen. Beter is om nu ook al iets minder te doen, zodat het voor de scholen op langere termijn ongeveer gelijk blijft.”*

Bij de samenwerkingsverbanden met een kleine verevening is het beeld meer diffuus. Zo is er een samenwerkingsverband waar in eerste instantie sprake was van voorzichtigheid. *“Bij de start waren samenwerkingsverbanden een nieuw fenomeen. Bij de start kenden de reguliere en so-scholen elkaar niet of amper en het reguliere onderwijs had geen zicht op de kosten van speciaal onderwijs. In eerste instantie is gewerkt aan het op orde krijgen van de organisatie. Er was toen geen/heel weinig financieel beleid. Ook had het samenwerkingsverband bij de start geen eigen vermogen. Het leek raadzaam om een buffertje op te bouwen. Formeel mag een samenwerkingsverband als het geld te kort komt, de rekening hiervoor bij de schoolbesturen leggen. Maar schoolbesturen willen een dergelijke rekening niet en dus willen wij dat voorkomen. Er was sprake van voorzichtigheid want we wilden eerst alles in de vingers krijgen. Vanaf nu gaat de inhoud bij de begroting steeds leidender wordt en kijken we naar de beleidsmatige kaders uit het ondersteuningsplan. Vanaf 2019 hebben we ook afspraken gemaakt over de benodigde buffer.”* Bij andere samenwerkingsverbanden zien we dat de voorzichtigheid de afgelopen

jaren is afgenomen en dat er negatief wordt begroot om de reserves te kunnen investeren. *“Dat gaat overigens met beleid omdat de meerjarenbegroting laat zien dat er op termijn forse tekorten worden verwacht.”*

Op basis van voorgaande concluderen we dat de mate van voorzichtig bij het begrotingsproces samen lijkt te hangen met de mate van verevening. Samenwerkingsverbanden met een grote negatieve verevening zijn voorzigtiger bij het opstellen van hun begroting dan samenwerkingsverbanden met een grote positieve verevening. Deze laatste hechten gezien de te verwachten financiële ontwikkelingen in de toekomst waarde aan een financiële buffer. Verder zien we dat de mate van voorzichtigheid de afgelopen jaren is afgenomen.

Ongeacht de mate van verevening zien we dat er bij enkele samenwerkingsverbanden in het verleden sprake is geweest van voorzichtig begroten. Dit betreft bijvoorbeeld de combinatie van een post onvoorzien per onkostenpost, een algemene post onvoorzien en hoge reserves. Een ander voorbeeld betreft het ‘ophogen’ van de onkostenposten. *“De voorganger van de huidige directeur bestuurder wilde graag dat alle posten binnen de begroting bleven. Daarom werd elke post binnen de begroting als het ware iets opgehoogd. Dit leidde ertoe dat de uitgaven steeds lager waren dan begroot.”*

4.2.3 Voorspelbaarheid inkomsten van de Rijksoverheid?

We starten deze paragraaf met een korte toelichting op de bekostiging van de samenwerkingsverbanden.²⁵ De Rijksbijdrage van samenwerkingsverbanden bestaat uit het ondersteuningsbudget dat zij van de overheid ontvangen. Dit is op hoofdlijnen als volgt samengesteld:

- (v)so: ondersteuningsbudget op basis van het aantal leerlingen in het samenwerkingsverband, exclusief (v)so-leerlingen;
- sbo (alleen po): ondersteuningsbudget op basis van het aantal basisschoolleerlingen van het samenwerkingsverband (peildatum 1 oktober t-1);
- lwoo (alleen vo): ondersteuningsbudget (peildatum 1 oktober t-1): dit budget is gebaseerd op het aandeel lwoo-leerlingen op basis van de telling van 1 oktober 2012;
- pro (alleen vo): ondersteuningsbudget (peildatum 1 oktober t-1): dit budget is gebaseerd op het aandeel pro-leerlingen op basis van de telling van 1 oktober 2012;
- overige lichte ondersteuning: budget op basis van totaal aantal leerlingen in samenwerkingsverband (peildatum 1 oktober t-1).

De belangrijkste kosten van samenwerkingsverbanden bestaan op hoofdlijnen uit:

- Kosten voor (voortgezet) speciaal onderwijs: verplichte doorbetaling van het ondersteuningsbudget op basis van het door het samenwerkingsverband aantal afgegeven toelaatbaarheidsverklaringen en de categorie²⁶ ervan(deels rechtstreeks door DUO).²⁷ Hoe hoger dit aantal toelaatbaarheidsverklaringen, hoe kleiner het resterende budget van het samenwerkingsverband.

²⁵ De toelichting is gebaseerd op Inspectie van het Onderwijs (2018b), Keizer (2018a en 2018b).

²⁶ Voor de berekening van het ondersteuningsbudget dat wordt overgedragen aan (v)so-scholen is een onderverdeling in drie categorieën leerlingen. De verplichte overdracht voor leerlingen uit categorie 1 is het laagst en voor die uit categorie 3 het hoogst.

²⁷ Voor de vaststelling van het te ontvangen budget en de verplichte doorbetaling wordt 1 oktober als peildatum gebruikt. Kosten voor een groei van het aantal leerlingen tussen 1 oktober en 1 februari zijn voor het samenwerkingsverband.

- Kosten voor sbo (alleen po): verplichte doorbetaling van het ondersteuningsbudget voor het aantal sbo-leerlingen boven de 2%.²⁸
- Kosten lwoo (alleen vo): verplichte doorbetaling (rechtstreeks door DUO) op basis van het aantal lwoo-leerlingen.²⁹
- Kosten voor pro (alleen vo): verplichte doorbetaling (rechtstreeks door DUO) op basis van het aantal leerlingen op pro-scholen.
- Overige ondersteuningskosten: het restant van het van het Rijk ontvangen ondersteuningsbudget (na aftrek van bovenstaande kosten) is bestemd voor de ondersteuning van leerlingen op reguliere scholen en voor bovenscholse ondersteuningsvoorzieningen. Voor de verdeling van deze overige middelen zijn er verschillende verdeelmodellen.

De bekostiging door het Rijk kent volgens de samenwerkingsverbanden een aantal onzekerheden. In de eerste plaats ervaren de geïnterviewden de jaarlijkse loon- en prijsbijstelling als gevolg van indexeringen en cao-aanpassingen als onzeker. Deze onzekerheid speelt in alle onderzochte samenwerkingsverbanden. Door de bijstellingen is de Rijksbijdrage vrijwel altijd hoger dan begroot. Ook de lasten nemen toe, maar vaak in minder mate (zie ook 4.3). Hoewel de loon- en prijsbijstellingen de afgelopen jaren altijd zijn uitgekeerd, houden de samenwerkingsverbanden hier, op een uitzondering na, geen rekening mee in hun begroting. *“Aan de voorkant al uitgaan van meevallers kan niet. Als het niet komt dan is er ook een probleem.”* Een van de samenwerkingsverbanden probeert wel rekening te houden met loon- en prijsbijstellingen, zowel aan de baten- als de lastenkant. *“Deze nemen we mee in de begroting bij de uitgaven. Maar ze zijn dan niet met inkomsten afgedekt. We houden rekening met een veiligheidsmarge op basis van het percentage van de bijstellingen dat de afgelopen jaren 2% à 3% was.”*

De tweede onzekerheid die geïnterviewden noemen, speelt alleen in de samenwerkingsverbanden vo en betreft de toekomstige bekostiging van lwoo en pro. De huidige omvang van de bekostiging is gebaseerd op het aandeel lwoo- en pro-leerlingen in een samenwerkingsverband op peildatum 1 oktober 2012. *“Er moet iets bedacht worden om te bepalen hoeveel geld samenwerkingsverbanden krijgen voor lwoo-leerlingen. Bijvoorbeeld het aantal leerlingen in vmbo leerjaar 3 en 4 en/of koppelen aan SES. Ik gok dat wij nu een financieel voordeel hebben en er in de toekomst op achteruit gaan. Ik weet niet of we nu minder lwoo-leerlingen hebben dan in 2012, want we hebben gekozen voor opting-out. We moeten in de meerjarenbegroting dus rekening houden met een eventuele terugloop in de bekostiging voor lwoo.”*

4.3 Redenen voor meerjarige ontwikkeling van reserves

In deze paragraaf gaan we in op de redenen voor het ontstaan van reserves en voor de ontwikkeling van de omvang de reserves in de loop der tijd. Voordat we deze redenen beschrijven, gaan we in op de manieren waarop samenwerkingsverbanden het ondersteuningsbudget kunnen verdelen. Het betreft hier de verdeling van het budget voor ondersteuning dat overblijft na de verplichte doorbetalingen voor

²⁸ Voor de vaststelling van het te ontvangen budget en de verplichte doorbetaling wordt 1 oktober als peildatum gebruikt. Kosten voor een groei van het aantal leerlingen tussen 1 oktober en 1 februari zijn voor het samenwerkingsverband.

²⁹ Samenwerkingsverbanden die gekozen hebben voor de variant van opting out waarbij niet wordt gewerkt met individuele lwoo-aanwijzingen is deze verplichte doorbetaling alleen nog van toepassing voor leerlingen die in BRON geregistreerd staan als lwoo-leerling. Er blijft dus meer budget over voor het samenwerkingsverband (Steunpunt Passend Onderwijs VO & VO-raad, 2017).

(v)so, sbo, lwoo en pro. Voor deze verdeling worden in het 'Referentiekader passend onderwijs' drie basismodellen onderscheiden:

- schoolmodel: het ondersteuningsbudget wordt op basis van het leerlingenaantal verdeeld over de besturen van een samenwerkingsverband;
- expertisemodel: het samenwerkingsverband richt bovenschoolse voorzieningen in die ter beschikking staan van de scholen van het samenwerkingsverband;
- leerlingmodel: op basis van individuele ondersteuningsbehoeften wordt een ondersteuningsbudget toegekend aan leerlingen, ook wel een arrangement genoemd.

De onderzochte samenwerkingsverbanden gebruiken een combinatie van twee of alle drie bovenstaande verdeelmodellen.

In de periode 2015 tot en met 2018 hebben de onderzochte samenwerkingsverbanden overwegend positieve resultaten gerealiseerd en zijn de gerealiseerde resultaten overwegend hoger dan begroot. Volgens de geïnterviewden zijn de loon- en prijsbijstellingen van de Rijksbijdragen de belangrijkste reden waarom de resultaten positiever uitvallen dan begroot. Voor een deel hebben deze bijstellingen niet alleen betrekking op de batenkant, maar automatisch ook op de kostenkant, namelijk daar waar het gaat om verplichte doorbetalingen voor (v)so, sbo, lwoo en pro. De overige ondersteuningskosten nemen volgens de geïnterviewden meestal minder toe dan de stijging van de Rijksbijdrage. De reden die de geïnterviewden hiervoor geven, lijkt samen te hangen met het verdeelmodel van een samenwerkingsverband. Samenwerkingsverbanden met (deels) een schoolmodel kiezen niet altijd voor extra doorbetalingen van extra inkomsten. Met name aan het einde van het jaar vinden zij dat niet wenselijk. De kans is dan volgens de geïnterviewden groot dat besturen het geld niet meer in kunnen zetten en daardoor terecht komt in de algemene reserve van de besturen. Samenwerkingsverbanden met (deels) een leerlingmodel hebben regels voor het toekennen van arrangementen. Geïnterviewden van deze samenwerkingsverbanden geven aan dat deze regels vast staan, waardoor extra geld niet leidt tot het aanvragen van extra arrangementen. Geïnterviewden van samenwerkingsverbanden met (deels) een expertisemodel geven aan dat tijd nodig is voor het ontwikkelen van beleid voor extra investeringen.

De hiervoor beschreven bevinding dat de resultaten van samenwerkingsverbanden overwegend positief en hoger dan begroot zijn, betekent niet dat dit voor alle samenwerkingsverbanden in alle jaren geldt. Een deel van de samenwerkingsverbanden realiseert een of tweemaal negatieve resultaten, soms lager dan begroot en soms hoger dan begroot. De belangrijkste reden die de geïnterviewden noemen voor negatieve resultaten is het voorkomen van onnodige reservevorming. Dit doen zij bijvoorbeeld door extra doorbetalingen aan besturen of door gerichte investeringen (zie 4.5). Een andere reden die we gehoord hebben is dat scholen in eerdere jaren nog moesten wennen aan de systematiek van het aanvragen van arrangementen. Daardoor bleef het aantal aanvragen in eerdere jaren fors achter bij wat er begroot was. In latere jaren is het aantal arrangementen fors gestegen en komt het wel overeen met het aantal uit de begroting.

Ongeacht het verdeelmodel willen de samenwerkingsverbanden het extra ondersteuningsbudget als gevolg van loon- en prijsbijstellingen zinvol investeren. *“Het geld moet ingezet worden daar waar het voor bedoeld is. Maar het moet ook goed gebeuren. Onze taak en verantwoordelijkheid als samenwerkingsverband is het goed inzetten van het geld en ook zicht hebben op wat ermee gebeurt. Dat is dus iets anders dan het geld dat er te veel is aan de scholen geven en dan niet weten wat ermee gebeurt.”* Om te zorgen voor zinvolle investeringen van het extra geld als gevolg van loon- en

prijsbijstellingen ontwikkelen samenwerkingsverbanden plannen op het niveau van het samenwerkingsverband en/of kunnen schoolbesturen of scholen plannen indienen voor projecten passend binnen vastgestelde thema's (zie 4.5). Voor het ontwikkelen van deze plannen is tijd nodig. *"Scholen hebben tijd nodig om een aanvraag voor een project op te stellen. Wij moeten die dan goedkeuren en daarna kost het weer tijd voordat een project is opgestart."* Om ervoor te borgen dat het geld in de toekomst ook daadwerkelijk aan de afgesproken thema's besteed gaat worden, maakt een deel van de samenwerkingsverbanden hiervoor een bestemmingsreserve.

Naast de loon- en prijsbijstellingen is de meerjarige financiële ontwikkeling voor samenwerkingsverbanden met een grote negatieve verevening een reden om bewust positieve resultaten te begroten en te realiseren om *"toekomstige klappen op te kunnen vangen"*. Om de grote negatieve verevening op te kunnen vangen moeten deze samenwerkingsverbanden een daling van de deelname aan het (v)so realiseren. Volgens geïnterviewden bestaat het risico bestaat dat zij daarin niet slagen: *"Vanaf 2021 hebben we minder geld, terwijl we vso niet terug kunnen brengen"*. Het gevolg is dat het ondersteuningsbudget voor reguliere scholen aanzienlijk verlaagd moet worden. Dit willen de betreffende samenwerkingsverbanden voorkomen en daarom hebben zij een bestemmingsreserve gemaakt om de verevening op te kunnen vangen. *"Zo kan een 'zachte' landing gecreëerd worden voor de scholen"* en *"Om het tempo geleidelijk te laten zijn en het leed bij de scholen minder abrupt te laten zijn, worden reserves ingezet."*

4.4 Risico's

4.4.1 Financiële risico's

De financiële risico's die de geïnterviewden van de samenwerkingsverbanden noemen, zijn op hoofdlijnen onder te verdelen in twee groepen. Tot de eerste groep behoren risico's die samenhangen met het aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Tot de tweede groep rekenen we de overige financiële risico's.

Financiële risico's met betrekking tot aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften

Een risico dat zich volgens de geïnterviewden in alle samenwerkingsverbanden voordoet is het deelnamepercentage aan het (v)so. Samenwerkingsverbanden moeten een deel van het ondersteuningsbudget verplicht doorbetalen aan (v)so-scholen. De hoogte van dit budget wordt bepaald op basis van het aantal leerlingen op (v)so-scholen. Hoe hoger dit aantal, hoe minder ondersteuningsbudget erover blijft. Zoals in de vorige paragraaf beschreven, speelt dit risico heel sterk in samenwerkingsverbanden met een grote negatieve verevening.

Een tweede risico dat volgens de geïnterviewden in veel samenwerkingsverbanden speelt, is het deelnamepercentage aan sbo (po) en aan lwoo en pro (vo). Hier geldt een vergelijkbare redenering als bij het eerste risico. Naarmate er meer leerlingen sbo, lwoo of pro volgen, is het resterende ondersteuningsbudget kleiner. Dat gaat ten koste van het ondersteuningsbudget voor reguliere scholen.

Een derde risico dat de geïnterviewden noemen, is een verzwaring van de problematiek van de leerlingen in het (v)so. Voor de berekening van het ondersteuningsbudget dat wordt overgedragen aan (v)so-scholen is een onderverdeling in drie categorieën leerlingen. De verplichte overdracht voor leerlingen uit categorie 1 is het laagst en voor die uit categorie 3 het hoogst (Keizer 2018a,b). Een verzwaring van de problematiek kan volgens de samenwerkingsverbanden twee oorzaken hebben. Ten

eerste kan dit volgens hen komen door nieuwe aanbestedingen van de gemeente voor jeugdzorg/jeugdhulp. Het aanbod kan daardoor veranderen, bijvoorbeeld overgaan van een aanbod van een gesloten aanbod voor jeugdzorg naar een minder intensieve vorm, die gecombineerd wordt met onderwijs. In de tweede plaats kan de problematiek van leerlingen in het (v)so volgens samenwerkingsverbanden toenemen naarmate zij er beter in slagen het aantal thuiszitters te verlagen. Ook hier geldt weer dat een verhoging van het ondersteuningsbudget voor de (v)so-scholen ten koste gaat van het resterende ondersteuningsbudget voor reguliere scholen. Samenwerkingsverbanden lichten dit als volgt toe: *“Een paradoxale ontwikkeling zorgt voor een financieel risico bij samenwerkingsverbanden. Naarmate de beleidsmatige inzet op thuiszitters succesvol is en ervoor zorgt dat leerlingen op een school ingeschreven worden die nu met een vrijstelling van leerplicht thuis zitten of in een jeugdzorginstelling verblijven, zal dit een aanslag doen op de middelen van het samenwerkingsverband. Aangenomen mag worden dat het leerlingen betreft met een zware ondersteuningsbehoefte.” “Steeds meer leerlingen die vroeger geen onderwijs ontvingen krijgen nu wel (gedeeltelijk) onderwijs. Of leerlingen vielen vroeger onder een ander budget (bijvoorbeeld gesloten jeugdzorg) en door nieuw beleid worden deze leerlingen binnen passend onderwijs gebracht, zonder dat het bijbehorende budget wordt overgeheveld naar passend onderwijs.”*

Een vierde risico wordt alleen genoemd door geïnterviewden van samenwerkingsverbanden met (deels) een leerlingmodel. Het ondersteuningsbudget voor reguliere scholen wordt in deze samenwerkingsverbanden verdeeld op basis van individuele ondersteuningsbehoeften, die bepalen welke leerlingen een bepaald arrangement krijgen. Het aantal arrangementen dat per jaar toegekend wordt, is op voorhand niet met zekerheid te bepalen.

Overige financiële risico's

De overige financiële risico's die de geïnterviewden noemen zijn onder meer ziekteverzuim (als gekozen is voor eigen risicodragerschap), arbeidsconflicten, ontslag en juridische conflicten. De risico's met betrekking tot verzuim, arbeidsconflicten en ontslag spelen sterker naarmate een samenwerkingsverband meer personeel in dienst heeft. Dat zijn met name samenwerkingsverbanden die (deels) werken met een expertisemodel. Deze samenwerkingsverbanden hebben bijvoorbeeld zelf begeleiders passend onderwijs in dienst of hebben een bovenschoolse voorziening zoals een opdc of een rebound, waarvoor zij personeel in dienst hebben.

4.4.2 Relatie risico's en reserves

Strikt genomen hebben samenwerkingsverbanden geen risico's. Wettelijk is bepaald dat de aangesloten schoolbesturen moeten voorzien in het ontbrekende bedrag als het samenwerkingsverband niet in staat is aan bepaalde financiële verplichtingen te voldoen.³⁰ De onderzochte samenwerkingsverbanden willen dit voorkomen en hebben daarom een buffer om hun financiële risico's af te dekken. *“Bestuurders vinden enige algemene reserve prettig omdat ze huiverig voor zijn naheffingen als ineens zou blijken dat ondersteuningsbehoefte groter is geworden dan vooraf begroot en ze zelf achteraf moeten bijpassen. Hun voorkeur gaat ernaar uit dat dat uit beschikbare centrale reserves kan gebeuren.”*

Uit de documenten van de onderzochte samenwerkingsverbanden blijkt dat een onderscheid wordt gemaakt in enerzijds risico's die te beheersen of af te dekken zijn en anderzijds de resterende financiële risico's. De benodigde buffer heeft alleen betrekking op de resterende financiële risico's. De wijze waarop de omvang van de benodigde buffer bepaald wordt, verschilt tussen de samenwerkingsverbanden. Sommige samenwerkingsverbanden hebben een uitgebreid overzicht van

³⁰ Wet op het primair onderwijs, artikel 124, lid 7 en artikel 125b, lid 3 & Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 85d, lid 3.

risico's, met daarin per risico de kans dat het optreedt, de impact en het bedrag. Op basis daarvan wordt per risico een te reserveren bedrag berekend. Andere samenwerkingsverbanden beperken de analyse tot de grootste en belangrijkste risico's en bepalen daarvoor een te reserveren bedrag. De wijze waarop het bedrag gereserveerd wordt, verschilt ook tussen de samenwerkingsverbanden. Sommige samenwerkingsverbanden hebben alleen een algemene reserve. Andere samenwerkingsverbanden hebben voor specifieke risico's een bestemmingsreserve aangelegd.

Met uitzondering van de samenwerkingsverbanden met een zeer grote negatieve verevening, ligt de benodigde buffer van de samenwerkingsverbanden boven de door hen zelf vastgestelde buffer. De samenwerkingsverbanden hebben plannen om dit verschil te investeren. Deze plannen lichten we in de volgende paragraaf toe.

4.5 Opvattingen over het investeren van reserves

Alle geïnterviewden van de samenwerkingsverbanden zijn zich er terdege van bewust dat zij werken met publiek geld. De volgende citaten illustreren deze opvatting:

- *"Reserves mogen niet te hoog worden. Het geld is er voor goed onderwijs."*
- *"Investeren van reserves is helemaal terecht. Het gaat om publiek geld."*
- *"De ondergrens van het vermogen moet onderbouwd worden met risico's en als je er boven zit moet het vermogen worden afgebouwd."*

Deze opvatting betekent volgens de geïnterviewden echter niet dat de aanwezige reserves van de ene op de andere dag afgebouwd kunnen worden.

- *"Er moeten een duidelijk doel en duidelijke afspraken zijn voor het inzetten van de reserve."*
- *"Het moet toegevoegde waarde hebben. Dus niet zomaar ergens aan uitgeven."*
- *"Mijn vraag is ook een beetje waarom alle consternatie. Een samenwerkingsverband heeft een verantwoordelijkheid in die zin dat het geld voor de leerlingen bestemd is en dat ze moeten kunnen laten zien dat het geld zinvol besteed is. Dat staat een beetje op gespannen voet met de roep om meteen te investeren als er geld over is. Ik snap dat de overheid het geld wil investeren. Maar het zou onwenselijk zijn als een samenwerkingsverband het geld dan maar meteen uitgeeft aan minder zinvolle dingen of meteen doorsluis naar de besturen en zich er dan niet over kan verantwoorden."*
- *"Het eigen vermogen loopt vaak geleidelijk op. Het kan vaak pas na een paar jaar geïnvesteerd worden. Als je meteen investeert, is er het risico dat je onder de vastgestelde buffer komt en dat is niet wenselijk."*

Verder wijzen geïnterviewden op de relatie tussen reserves en kwaliteit. *"In mijn ogen moet er een sterkere koppeling komen tussen beleid en geld. Besturen die gezamenlijk bezig zijn om alles in het samenwerkingsverband goed vorm te geven en waar de kwaliteit op orde is, moeten niet gedwongen worden het geld per direct uit te geven. Het is dan beter om iets later op een zinvolle manier te investeren."*

Als laatste is volgens een samenwerkingsverband een waarschuwing op zijn plaats. *"Laat passend onderwijs niet het kind met het badwater zijn. Er is de afgelopen jaren veel tijd gaan zitten in het op orde krijgen van de organisatie, het creëren van vertrouwen tussen de besturen en er was sprake van enige voorzichtigheid. Nu zijn we toe aan het zetten van inhoudelijke stappen en het doen van investeringen."*

Investeren van reserves

Vrijwel alle samenwerkingsverbanden hebben concrete plannen voor het investeren van reserves. Uitzonderingen zijn een samenwerkingsverband met een grote negatieve verevening en een samenwerkingsverband waarbij de reserve bij ongewijzigd beleid binnen enkele jaren is uitgeput door de deelnamepercentages aan lwoo, pro en vso. De investeringsplannen zijn bij sommige samenwerkingsverbanden van recente datum; daar zal de toekomst uit moeten wijzen of ze tot lagere reserves leiden. Andere samenwerkingsverbanden zijn enige jaren geleden al gestart met de uitvoering van de plannen en daar zien we de gevolgen ervan terug in de financiële kengetallen. Voorbeelden van (geplande) investeringen zijn:

- uitbreiding van doelgroepen van passend onderwijs (bijvoorbeeld geoorloofde thuiszitters die deels toch onderwijs volgen), dit vanuit de gedachte dat “ieder kind een leerrecht heeft”;
- projecten waarin gezocht wordt naar vernieuwende vormen van sbo, bijvoorbeeld ‘deeltijd-sbo’;
- in dienst nemen van begeleiders passend onderwijs of orthopedagoog door het samenwerkingsverband;
- thuisnabij onderwijs in de regio;
- professionalisering van personeel;
- starten opvangklassen tussen vo en vso in.

4.5.1 Belemmeringen bij het investeren van reserves

De belangrijkste belemmering die geïnterviewden noemen, betreft het dilemma in welke mate reserves ingezet kunnen worden voor structurele uitgaven. Structurele uitgaven zijn niet per definitie een probleem, mits de financiële continuïteit ook de langere termijn behouden blijft. *“We moeten ook goed weten wat het structureel gaat betekenen qua kosten. Het inzetten van de reserve moet er niet toe leiden dat we op de lange termijn in problemen komen.”* En ook: *“Het kan al snel structureel worden. Incidentele middelen kun je niet structureel gebruiken. Wat incidenteel en structureel is, ligt vooral aan de context. Mensen gaan al snel wennen aan een hoger niveau van voorzieningen, waardoor weer terug moeten lastig is. Maar ook, gegeven het huidige lerarentekort en moeite om vacatures te vervullen, is aanstellen van personeel eigenlijk niet structureel.”*

In het verlengde hiervan wijzen enkele geïnterviewden op de onzekerheden in de toekomstige financiering. Die maken het volgens hen lastig om personele verplichtingen aan te gaan. Andere geïnterviewden zijn van mening dat onzekerheid over de langere termijn voorzichtigheid in de hand werkt. *“Het onderwerp reserves staat nu ongenueanceerd op de agenda. De politiek is incident gedreven en kijkt te weinig naar de lange termijn. We lopen langer mee wen weten dat er na een paar jaar ook weer bezuinigingen op de rol zullen staan. Wij zijn eigenlijk het dempend effect voor schoolbesturen en willen al te grote fluctuaties in de ondersteuningsbudgetten voorkomen.”*

Verder wijzen geïnterviewden op *“de psychologie van het rode cijfer. Deze betreft het gevoel dat je verlies moet presenteren op je exploitatie. Mensen, zowel binnen als buiten het onderwijs, snappen de context niet van verlies draaien om vermogen af te bouwen. Dit heeft impact op de eigen medewerkers, maar zeker ook naar de buitenwereld. Dat moet niet onderschat worden.”*

Verder noemen enkele geïnterviewden belemmeringen die niet te maken met regelgeving voor de bekostiging, maar met andere regelgeving. Een paar samenwerkingsverbanden wijzen op de systeemgrenzen die belemmerend zijn. Er zijn nu grenzen tussen bijvoorbeeld so en sbo en tussen onderwijs en zorg. Deze grenzen zijn volgens geïnterviewden belemmerend bij bijvoorbeeld het oplossen van de problematiek van thuiszitters. De laatste belemmering die genoemd wordt, is dat er wel

middelen zijn om mensen aan te trekken, maar geen mensen. *“Er zouden daarom meer mogelijkheden moeten zijn wat betreft mensen die voor klas mogen. Onbevoegd is niet onbekwaam.”*

4.5.2 Suggesties en wensen met het oog op het investeren van reserves

We hebben alle geïnterviewden gevraagd om suggesties en wensen met het oog op het investeren van (overmatige) reserves. Een deel van de door hen gegeven suggesties en wensen heeft niet alleen betrekking op het afbouwen van overmatige reserves, maar ook op het financieel beleid in bredere zin.

Bekostiging

Met betrekking tot de bekostiging(ssystematiek) hebben de geïnterviewden een drietal wensen. In de eerste plaats zouden zij graag eerder duidelijkheid hebben over de Rijksbijdrage en de personele lasten. Onderstaande citaten illustreren deze wens:

- *“Een makkelijker en voorspelbaar patroon qua inkomsten vanuit OCW vinden wij belangrijk.”*
- *“Niet aan einde jaar met extra geld komen. Doe dat aan begin van het jaar. Of maak er een aparte post voor zodat het niet meegerekend wordt bij reserves.”*
- *“De loon-en prijscomponent wordt nu achteraf bepaald. De overheid loopt dan geen risico. Er zou ook gewerkt kunnen worden met een meerjarige schatting die de overheid vooraf geeft, waardoor het voor het samenwerkingsverband transparanter wordt.”*

In de tweede plaats hebben de geïnterviewden behoefte aan vereenvoudiging van de bekostigingssystematiek.

- *“Het zou prettig zijn als we overgaan naar kalenderjaarbekostiging, dan ben ik van 7/12 en 5/12 af. Dan hebben prijsbijstellingen maar betrekking op een jaar.”*
- *“De regelgeving zou eenvoudiger mogen. De groeiregeling is bijvoorbeeld best complex. De mutatiestop voor het so is op een laat tijdstip. Ook sommige technische dingen zijn best complex, bijvoorbeeld het percentage van 2% voor het sbo.”*
- *“Feit dat vso anders dan vo schooljaarbekostiging kent maakt het er allemaal wel weer complexer op.”*
- *“Het is wenselijk dat OCW voor alle onderwijssectoren, po, vo en samenwerkingsverbanden, of kalenderjaar of schooljaar aanhoudt voor de bekostiging.”*

Tot slot hechten de geïnterviewden waarde aan duidelijkheid over de bekostiging op langere termijn. Dat is volgens hen nodig om zicht te krijgen om de meerjarige financiële continuïteit en een reële inschatting te kunnen maken van de risico's op de lange termijn. *“Er is duidelijkheid nodig over wat er gebeurt met passend onderwijs en in het bijzonder met de financiering van lwoo en pro.”*

Kengetallen en signaleringswaarden

De geïnterviewden vinden het goed als de inspectie toezicht houdt op de financiën van een samenwerkingsverband. Zij zijn echter ook van mening dat indicatoren en signaleringswaarden niet zaligmakend zijn. Hiervoor hebben zij meerdere redenen. In de eerste plaats zeggen de cijfers alleen niks volgens de geïnterviewden, maar gaat het vooral om het verhaal achter de cijfers. *“Er moet gewerkt gaan worden met het principe ‘pas toe of leg uit’. Het gaat vooral om het verhaal achter de cijfers.”* Ten tweede is volgens de geïnterviewden de context van belang om de cijfers te kunnen interpreteren. Een vaste signaleringswaarde voor overmatige reserves, die voor alle samenwerkingsverbanden hetzelfde is, is daarom volgens hen niet wenselijk. *“Maar de vraag is ook welke risico's afgedekt moeten worden. Daarom is een hard kengetal als grens niet goed”* en *“Er kunnen hele goede redenen zijn voor een relatief hoog weerstandsvermogen.”* In de derde plaats zou er volgens geïnterviewden nadrukkelijker

gekeken moeten worden naar de relatie tussen kwaliteit en geld. *“Een bovengrens voor eigen vermogen vind ik niet goed als de boodschap is: als je boven de grens zit, moet je het geld verplicht direct uitgeven. Ik vind een bovengrens wel goed als het een signaal is voor de inspectie en er daarna een gesprek volgt. Ook in dat gesprek moet de nadruk liggen op de verbinding tussen onderwijskwaliteit en financiën. Als er geld over is en een samenwerkingsverband is excellent dan is het een heel ander verhaal dan wanneer de kwaliteit tekort schiet.”* Daar wordt aan toegevoegd: *“De inrichting van het model jaarverslag is nu ook zo dat er een strakke scheiding is tussen beleid en geld. Het is de moeite om te kijken hoe ook daar de koppeling versterkt kan worden.”* Tot slot kan het stellen van een harde bovengrens volgens geïnterviewden ook ongewenste effecten hebben. De samenwerkingsverbanden doelen daarmee om het lukraak uitgeven van geld om een inspectiebezoek te vermijden. *“Het geld zonder meer doorsluizen naar besturen lijkt ook niet de oplossing.”*

Bewustzijn

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat er meer bewustzijn moet komen dat een bepaalde financiële buffer nodig is, maar dat de rest van de reserves ook echt uitgegeven kunnen worden. Hier ligt volgens hen een taak voor de betrokkenen van de samenwerkingsverbanden zelf, maar ook voor de overheid. *“Het gaat om het vertellen van het goede verhaal. Dat moeten de bestuurder en de RvT doen, rekening houdend met de psychologie van rode cijfers. Ook de overheid speelt daarin een rol. Niet alleen maar zeggen dat samenwerkingsverbanden en besturen (te) rijk zijn, maar ook aangeven dat afbouwen als gevolg heeft dat exploitatie negatief is.”*

Bestuurlijke inrichting samenwerkingsverbanden

Tot slot is een aantal geïnterviewden van mening dat er binnen de samenwerkingsverbanden sprake moet zijn van vertrouwen tussen de schoolbesturen en van goede ‘countervailing powers’. *“Dat gaat misschien wel meer opleveren dan inzetten op normen”, “Ook kan aan schooldirecteuren een formele positie gegeven worden, bijvoorbeeld in de vorm van een medezeggenschapsorgaan in het samenwerkingsverband” en “Wat helpt is een kritische houding bij alle stakeholders van een samenwerkingsverband van een bestuur, zowel er binnen als er buiten. Ze moeten het doel goed voor ogen houden. Dat doel is maatschappelijk van aard, goed onderwijs geven. Met dat doel in hun achterhoofd moeten ze kritisch naar de cijfers kijken.”*

5 Middelbaar beroepsonderwijs

In dit hoofdstuk presenteren we financiële cijfers en het verhaal achter deze cijfers voor het mbo. We starten in paragraaf 5.1 met de financiële cijfers. In overige paragrafen besteden we achtereenvolgens aandacht aan het begrotingsproces (5.2), redenen voor de meerjarige ontwikkeling van reserves (5.3), risico's (5.4) en opvattingen over het investeren van reserves (5.5).

5.1 Financiële gegevens

5.1.1 Financiële kengetallen

Tabel 5.1 Financiële kengetallen mbo, 2015 tot en met 2018 (gewogen gemiddelden)

kengetal	2015	2016	2017	2018
liquiditeit	1,19	1,30	1,24	1,33
rentabiliteit	3,7%	1,6%	0,1%	1,8%
solvabiliteit I	0,53	0,54	0,53	0,54
algemene reserve/totale baten	42,4%	42,8%	43,5%	43,2%
eigen vermogen (miljoenen euro)	2.506	2.583	2.583	2.677
algemene reserve (miljoenen euro)	2.069	2.148	2.209	2.272

Bron: DUO 2018a, 2019b en 2019c.

De mbo-besturen hebben in de jaren 2015 tot en met 2018 steeds een (licht) positief resultaat behaald. Van 2015 tot en met 2017 namen deze positieve resultaten af van 3,7% tot 0,1%. In 2018 is het resultaat weer gestegen en bedraagt 1,8%. Dat is ongeveer een halvering ten opzichte van 2015.

De solvabiliteit I van de mbo-besturen is nagenoeg constant in de periode 2015 tot en met 2018. Uitgaande van solvabiliteit I is er in deze periode dus geen sprake van toenemende eigen vermogens van mbo-besturen. De algemene reserve/totale baten is in 2018 heel licht gestegen ten opzichte van 2015. Op basis van dit kengetal is er in het mbo sprake van een zeer lichte stijging van de reserves.

Het totale eigen vermogen van de mbo-besturen stijgt in de periode van 2015 tot en met 2018 van 2.506 miljoen euro naar 2.677 miljoen euro. Dit is een toename van bijna 7%. De totale algemene reserve stijgt van 2.069 miljoen euro naar 2.272 miljoen euro. Een toename van bijna 10%.

5.1.2 Verschillen tussen besturen

Voor alle kengetallen geldt dat de verschillen tussen afzonderlijke schoolbesturen groot zijn. Ter illustratie hiervan hebben we in bijlage 5 (zie grafiek B.5.1) een dotplot opgenomen van de spreiding voor solvabiliteit I in 2018.

Vervolgens hebben we gekeken of de verschillen samenhangen met de grootte van een bestuur (zie tabel B.5.1). De algemene tendens (niet altijd significant) is dat het eigen vermogen en de reserves verhoudingsgewijs kleiner zijn naarmate een bestuur meer studenten heeft.

Tot slot hebben we gekeken of de groep besturen met verhoudingsgewijs de hoogste eigen vermogens en reserves door de jaren heen verandert (zie tabel B.2.5). Over het algemeen blijkt er geen sprake te

zijn van een vaste groep besturen die over meerdere jaren verhoudingsgewijs de hoogste eigen vermogens en reserves heeft. Een rijk bestuur van nu is niet per se het rijke bestuur van een aantal jaar geleden. Dat de omvang van reserves door de jaren heen schommelt kan een gevolg zijn van geleidelijk oplopende reserves door het sparen voor een investering en een in een keer dalende reserves als gevolg van het investeren van geld.

5.1.3 Samenstelling reserves

In alle jaren van 2015 tot en met 2018 is de samenstelling van de reserves op hoofdlijnen vergelijkbaar. De algemene reserve vormt verreweg het grootste deel van de reserves. De publieke bestemmingsreserves en -fondsen nemen qua omvang een tweede plaats in en de private reserves de derde. Verder zien we dat de omvang van de algemene reserve in 2018 groter is dan in 2015. Bij de publiek bestemmingsreserves en -fondsen is dat omgekeerd. Deze zijn in 2018 kleiner dan in 2015.

5.2 Begrotingsproces

5.2.1 Rol betrokken partijen

Het begrotingsproces van mbo-besturen ziet er doorgaans ongeveer als volgt uit:

- Voor de zomer wordt een kaderbrief opgesteld door het bestuur in samenwerking met staf (bijvoorbeeld directeur financiën) en controller(s). Hierin staan de uitgangspunten van de begroting van het volgende kalenderjaar, zoals beoogde ratio's over solvabiliteit, liquiditeit en soms ook eigen ratio's.
- De kaderbrief gaat naar ondernemingsraad (OR) en studentenraad (SR). Deze geledingen geven instemming op de hoofdlijnen van de begroting.
- Na de zomer, in september, beginnen controller(s) en/of staf de conceptbegroting op te stellen. Vaak dient de begroting van een jaar eerder als basis. Afwijkingen van het lopende jaar worden meegenomen.
- Gedurende oktober en november ontvangt bestuur beschikkingen van de lumpsum van OCW. Deze worden in de conceptbegroting opgenomen. Voorafgaand aan de definitieve beschikkingen van DUO organiseert OCW in samenwerking met MBO Raad regiobijeenkomsten, waarin alle mbo-instellingen geïnformeerd worden over de hoogte van de lumpsum voor het volgende kalenderjaar. Dit is mogelijk voor het mbo, omdat de lumpsum wordt bepaald op basis van het studentenaantal van twee jaar terug. Die aantallen zijn dan gevalideerd. Wat mbo-instellingen dan nog niet exact weten, zijn de gegevens over de loon- en prijsbijstelling.
- In oktober en november krijgen afdelingen/opleidingen van het bestuur de gelegenheid om inspraak te hebben, om wensen door te geven en/of schattingen te maken van hun kosten in het volgende jaar. Deze worden door CvB en controller verwerkt binnen de totaalbegroting.
- In december wordt de conceptbegroting aan de OR voorgelegd. De OR toetst op hoofdlijnen, meestal wordt getoetst of de conceptbegroting voldoet aan de uitgangspunten die in de kaderbrief zijn vastgelegd.
- In december wordt de conceptbegroting voorgelegd aan de RvT ter goedkeuring.
- De definitieve begroting is in december af.

5.2.2 Voorzichtigheid?

Ieder mbo-bestuur waarmee gesproken is, begroot voorzichtig. Wantoestanden uit het verleden (ROC Leiden, Amarantis) verklaren voor een deel deze voorzichtigheid. *"In het mbo hebben we een*

benchmark, we letten goed op financiën en kengetallen. Maar er zijn wel bloopers geweest: ROC Leiden, Amarantis. Daardoor opgestuwd naar zekerheid, minder risico's."

In het mbo lijkt er grosso modo geen sprake te zijn van een stapeling van voorzichtigheid. In de onderzochte besturen zitten de bestuurders en controllers doorgaans op dezelfde lijn en stellen ze in goed overleg samen de begrotingskaders vast. Daar zijn weliswaar discussies over, maar dit leidt nergens tot onenigheid. Overigens is het ook zeker niet altijd zo dat andere geledingen voorzichtiger zijn dan het bestuur.

- Bij de onderzochte besturen keurt de RvT ook een negatieve begroting goed, mits dit met een goede toelichting wordt gedaan (bijvoorbeeld als er een goed investeringsplan is). *"RvT en accountant hebben ons er wel eens op gewezen dat we hoge reserves hebben. Investeren als boodschap!"*
- Stapeling van voorzichtigheid door een conservatieve RvT en/of accountant is wel degelijk mogelijk. Het is voorgekomen, zo blijkt uit de gesprekken met schoolbesturen, en hangt zeer af van de persoon en ook van de publieke opinie. *"RvT is qua mentaliteit veranderd. RvT kan een dwingende factor zijn voor een mbo-school. Helpt als publieke opinie wijzigt. Bewustwording dat we werken met publiek geld."*
- De OR en de SR zorgen bij de onderzochte besturen sowieso niet voor gestapelde voorzichtigheid, want zij controleren alleen of de begroting voldoet aan de afgesproken begrotingskaders.
- De locatie-/sectordirecteuren et cetera kunnen voor een gestapelde voorzichtigheid zorgen. Maar dan niet vooraf bij het opstellen van een begroting, maar achteraf door als budgethouder voorzichtig/zuinig te zijn en het toebedeelde budget niet op te maken. Dit speelde bij 1 van de 5 onderzochte mbo-scholen. *Reden voor reserves ligt voor een deel ook bij budgethouders. Zij hebben budget, dat niet geheel wordt benut. Mensen zijn bij ons zuinig. Is ook niks mis mee."*

5.2.3 Voorspelbaarheid inkomsten van de Rijksoverheid?

De feitelijke baten van mbo-besturen zijn vrijwel zonder uitzondering ieder jaar hoger dan de begrote baten. Vaak een flink stuk hoger. Aan de andere kant zijn ook de feitelijke lasten hoger dan de begrote lasten, zij het dat de onderschatting minder groot is dan bij de baten. Deze structurele onderschattingen zijn volgens geïnterviewden het gevolg van het niet (of deels/voorzichtig) opnemen van twee soorten baten/lasten waarvan onzeker of onbekend is dat ze gaan optreden. *"We begroten de zaken waar we zekerheid over hebben."*

De eerste onzekerheid betreft volgens de geïnterviewden de loon- en prijsindexatie die besturen (achteraf) van het Rijk ontvangen ter compensatie van gestegen lonen en prijzen. Omdat vooraf bij het opstellen van de begroting meestal nog niet helder is of deze indexatie wordt uitgekeerd (en hoe hoog deze is), wordt deze niet meegenomen aan de batenkant. Aan de lastenkant wordt een eventuele loonsverhoging ook niet meegenomen als deze niet bekend is, met een ongeveer neutraal effect voor het exploitatieresultaat.

Als tweede onzekerheid noemen de geïnterviewden de resultaatafhankelijke middelen. Omdat het ontvangen van deze middelen van een nog te leveren prestatie afhangt, nemen besturen dit niet of voor een klein deel (ofwel: voorzichtig) op in de begrote baten. Op het feitelijke exploitatieresultaat heeft dit een positief effect als de prestatie wel wordt geleverd, wat in ieder geval voor een deel vaak het geval is. *"Grotendeels weet je het wel [red. hoeveel de baten vanuit het Rijk bedragen], maar klein deel niet. Maar dat zijn ook de marges waar het resultaat op misgaat: zo'n 0 tot 2 procent."*

5.3 Redenen voor meerjarige ontwikkeling van reserves

Jaarlijkse exploitatieoverschotten worden toegevoegd aan de algemene reserves. Met jaarlijkse overschotten lijkt het alsof voorzichtig begroten de reden is dat reserves ontstaan. Dat is echter niet de indruk die ontstaat uit de met besturen gevoerde gesprekken. Drie redenen liggen aan de basis van het ontstaan van reserves bij mbo-besturen. Allereerst worden reserves opgebouwd en aangehouden als buffer om risico's af te dekken (zie 5.4).

De tweede reden is dat leningen (vreemd vermogen) worden afbetaald en daarmee het percentage eigen vermogen toeneemt. Dat werkt als volgt. De omvang van de reserves staat gelijk aan het eigen vermogen. Dit is de sluitpost op de balans. Het eigen vermogen, voorzieningen en vreemd vermogen vormen het totale vermogen (passiva op de balans). De passiva op de balans van een bestuur geven weer op welke wijze de bezittingen (activa) zijn gefinancierd. Besturen in het mbo hebben sinds lange tijd hun gebouwen in eigendom. Gebouwen vormen het grootste deel van de bezittingen van een bestuur (activa op de balans). Deze gebouwen zijn vaak voor een deel met leningen gefinancierd. Diverse besturen prefereren hun leningen (vreemd vermogen) af te lossen. *“Uitgangspunt is dat we niet willen lenen.”* Het argument is dat op deze wijze – na aflossing – geen of weinig rente afgedragen hoeft te worden en dat zoveel mogelijk van de jaarlijkse baten kunnen worden besteed aan het onderwijs. Deze keuze in de bedrijfsvoering leidt er automatisch toe dat de vaak gebruikte maatstaf voor het meten van de omvang van reserves ‘solvabiliteit’ hoog uitvalt. Het betekent echter ook dat een groot deel van de reserves ‘vastzit in stenen’ en niet vrij besteedbaar is. *“Als je de gebouwen hebt afbetaald, dan heb je het dus in deze redenering [red. hoge solvabiliteit c.q. hoge omvang reserves] slecht voor elkaar. Dat is gek. Wij hebben nu geen rentelasten, dus er gaat optimaal geld naar onderwijs. Moeten wij dan gaan lenen?”* Bij bovenstaande argumentatie hoort enige nuancering. Want het afbetalen van leningen (vreemd vermogen) kan alleen worden gedaan door daarvoor een deel van de omzet te benutten. En dat deel wordt niet besteed aan onderwijs. Het is daarmee een optimaliseringsvraagstuk. Geld dat wordt gebruikt voor het aflossen van een lening betekent dat er op korte termijn minder wordt geïnvesteerd in onderwijs, waardoor op lange termijn een groter deel van de omzet benut kan worden voor het onderwijs.

De derde reden dat reserves ontstaan, is doordat mbo-besturen bewust de opgebouwde reserves aanhouden ten behoeve van grote investeringsprojecten in latere jaren (soms is sprake van bewust sparen voor toekomstige investeringen, soms zijn reserves onbewust opgebouwd maar vervolgens bewust aangehouden voor toekomstige investeringen). De grote investeringsprojecten betreffen meestal investeringen in huisvesting en/of investeringen in onderwijskwaliteit (innovatie, professionalisering docenten, etc.). *“We willen best reserves afbouwen. Tegelijkertijd realiseren we ons dat groot deel in stenen zit. We moeten voldoende liquide blijven. Dus enigszins voorzichtig blijven. Plus we hebben plannen om geld uit te geven: investeren in innovatie, in Leven Lang Ontwikkelen, investeren in personeel en in huisvesting.”* Overigens is het zo dat reserves niet afgebouwd worden door een investering in huisvesting met eigen liquide middelen te doen. Hiermee verandert de omvang van het eigen vermogen niet (er vindt op de passiva-zijde van de balans een verschuiving plaats van liquide middelen naar materiële vaste activa).

Hiervoor zijn de primaire redenen benoemd waardoor reserves ontstaan, dan wel worden aangehouden. Uiteraard is niet voor ieder mbo-bestuur gelijk. Er bestaan verschillen in omvang van reserves en in de financiële gezondheid. Deze zijn soms terug te leiden naar de wijze van bedrijfsvoering. Zonder kennis over de wijze waarop een bestuur wordt geleid, is het lastig om van

buitenaf te oordelen of een verstandige/efficiënte bedrijfsvoering het verschil in financiële gezondheid tussen scholen verklaart. Want ook andere factoren kunnen dit verklaren, zoals verschillen in de opgave die besturen hebben (zoals veel/weinig niveau 2 studenten, veel/weinig studenten met extra ondersteuningsbehoefte) en de context van de school (bijvoorbeeld wel/niet krimp). Het ene bestuur heeft een moeilijkere opgave dan het andere. Dat kan te maken hebben met de context van de regio, maar ook met de wijze waarop de Rijksbekostiging wordt verdeeld over de besturen (met onder andere prijsfactoren voor opleidingen, leerweg en niveau) draagt mogelijk bij aan een onbalans van baten en de opgave waarvoor een bestuur staat.

5.4 Risico's

5.4.1 Financiële risico's

Reserves zijn nodig om bepaalde risico's af te dekken. Het belangrijkste risico is fluctuatie in studentaantallen en bij diverse besturen specifiek de verwachte krimp in aantallen studenten (zie tabel B.5.3). *"Kern van toekomstige probleem is krimp van het aantal studenten. Daaraan gekoppeld zitten daarbij behorende problemen, zoals afbouw van aantal fte onderwijspersoneel."* Krimp staat in ieder jaarverslag als reden benoemd. Krimp was voor de afgelopen jaren al verwacht, maar is uitgebleven. Sinds 2015 stijgt het aantal studenten zelfs, door meer BBL'ers als gevolg van de economische hoogconjunctuur (zie tabel B.5.4). Krimp speelt niet bij elk bestuur en niet bij elk bestuur even sterk (in de Randstad niet, in grensregio's wel). Als krimp speelt voor een schoolbestuur, dan is het een risico om meerdere redenen. Aangezien de Rijksbekostiging afhangt van het aantal studenten, nemen de inkomsten af. Vooral bij kleine besturen is het vanwege de geringe schaalgrootte moeilijk om dergelijke tegenvallers op te vangen. Daarbij komt dat gevaar dat de bij krimp noodzakelijke afbouw van personeelslasten onvoldoende lukt door royale wachtgeldregelingen die de school zelf moet vergoeden.

Andere risico's die veelvuldig door mbo-besturen worden genoemd in de jaarverslagen zijn: realisatie strategisch personeelsplan, realisatie strategisch huisvestingsplan, wijzigingen in wet- en regelgeving vanuit de overheid, informatiebeveiliging & privacy (extra kosten als gevolg van cybercrime, overbelasting, boetes bij datalek). Personeel en huisvesting zijn de belangrijkste kostenposten voor een mbo-bestuur. Het zijn tevens posten die moeilijk zijn af te stoten als het nodig is. Bij investeringen in huisvesting gaat het om grote bedragen, al snel om miljoenen euro's, waarbij prijsstijgingen in vastgoed en meerwerk een groot risico met zich meebrengen.

5.4.2 Relatie risico's en reserves

Mbo-besturen maken een meerjarenbegroting, waarbij doorgaans ook een risicoanalyse wordt gemaakt. Bij het ene bestuur wordt de risicoanalyse jaarlijks geüpdatet, bij het andere eens in de vier of vijf jaar. De risico's worden in de continuïteitsparagraaf van het jaarverslag opgenomen. Doorgaans is geen sprake van het kwantificeren van risico's (financiële doorvertaling). Ofwel, er is geen duidelijke link tussen de vermelde risico's en de hoogte van de (benodigde) omvang van reserves.

Overigens is het van belang te weten dat er geen grens bestaat die aangeeft hoe hoog een reserve mag zijn en wanneer een reserve te hoog is. De benodigde omvang van reserves is daardoor een inschatting van bestuurders en andere geledingen van een bestuur.

5.5 Opvattingen over het investeren van reserves

Zoals gezegd worden reserves veelal bewust aangehouden met het oog op nog te implementeren investeringen in huisvesting en/of onderwijskwaliteit. De vraag die opkomt is waarom deze investeringen niet in een eerder stadium gedaan zijn. Sommige besturen hebben al jarenlang een relatief riante omvang van besteedbare reserves. In de gevoerde gesprekken geven besturen daarvoor de volgende – op het oog gegronde – reden aan om ontstane reserves voorlopig aan te houden in plaats van uit te geven. Besturen zijn van mening dat dergelijke grote investeringen een goed doordacht plan vereisen. *“Tijd nodig om verstandige beslissing te nemen. Tijd nodig om nut en noodzaak te onderzoeken.”* Deze plannen staan niet op zichzelf, maar zijn vaak ingebed in een meerjarenplan waarover lang en nauwkeurig wordt nagedacht en dat langs diverse interne geleidingen gaat en waarbij – bijvoorbeeld in het geval van huisvesting – diverse externe partijen betrokken zijn (zoals gemeente of andere scholen). In dergelijke veelal meerjarige processen treedt dan ook nog weleens vertraging op (bijvoorbeeld door een wisseling van RvT of CvB, of door vergunningsprocedures).

Niet ieder bestuur met hoge reserves voelt noodzaak in het afbouwen van reserves. Sommige besturen zijn oprecht geïrriteerd door het beeld dat ontstaat van de bedrijfsvoering van hun bestuur. Een beeld van geld dat op de planken blijft liggen, terwijl deze publieke middelen aan onderwijs besteed dienen te worden. *“Wij voelen niet die noodzaak. We hebben goed beleid, en goede plannen. We hebben geen excessen. Verstandig beleid, niet te veel lenen bij bank, plus geld nodig voor huisvestingsplannen.” “We vinden onszelf niet behoudend of conservatief. We doen wat ons het best lijkt. Ook lettend op toekomst, op investeringen, en voldoende reserves en goed resultaat.”*

Net als andere besturen vinden ook deze besturen het geen probleem om transparant te zijn over de omvang van hun reserves. Het besef dat met publieke middelen wordt gewerkt, is duidelijk aanwezig. Naast het gegeven dat een (soms groot) deel van het eigen vermogen in stenen zit en niet vrij besteedbaar is, wijzen geïnterviewden op het belang om de financiële kengetallen in samenhang met de kwaliteit van het onderwijs en/of de doelmatige (efficiënte/effectieve) besteding van publieke middelen te bekijken. Een redenering is dat als de onderwijskwaliteit op orde is, verdere investering in onderwijskwaliteit niet per se noodzakelijk is (*“we willen geen publieke middelen in onzinnige projecten stoppen onder het motto ‘het geld moet op’ ” en “Maar we gaan geen geld uitgeven om het uitgeven. Het moet wel zinvol zijn. En de kwaliteit van ons onderwijs is goed, dus we hoeven niet als een dolle te investeren”*). Ook wordt geredeneerd dat als de onderwijskwaliteit en overige zaken op orde zijn en er geld overblijft, er sprake is van een verstandige bedrijfsvoering waarbij zuinig en efficiënt met overheidsgeld wordt omgesprongen. *“Als onderwijskwaliteit goed is, de lonen van normaal niveau zijn, de stakeholders tevreden zijn etc., dan doe je het toch goed als je geld overhoudt?”* Zoals eerder beschreven (zie 5.3) is het lastig de ‘steekhoudendheid’ van deze argumentatie te beoordelen. Niet elk schoolbestuur heeft immers dezelfde opgave. Wellicht dat men geld overhoudt, omdat de opgave relatief gemakkelijk is ten opzichte van andere schoolbesturen (minder niveau 2 bijvoorbeeld, of minder studenten met ondersteuningsbehoefte).

5.5.1 Belemmeringen bij het investeren van reserves

Minder voorzichtig begroten en het realiseren van negatieve resultaten worden volgens de geïnterviewden ontmoedigd door de signaleringswaarden die de inspectie hanteert voor het waarborgen van de continuïteit van scholen (3-jaarsgemiddelde rentabiliteit moet positief zijn). Uit de interviews en bestudering van jaarverslagen blijkt deze signaleringswaarde opgevat te worden als een grens en ook duidelijk te landen in de begrotingskaders en de hoofden van bestuurders en RvT als een

signaal dat de jaarlijkse rentabiliteit positief moet zijn. *“Lastig en tegenstrijdig is de boodschap van de Inspectie, signaleringswaarde voor rentabiliteit zegt drie jaar gemiddeld 0%. Dat betekent dus positief begroten.”*

Royale wachtgeldregelingen (en transitievergoedingen) beperken de bereidwilligheid om te investeren in extra personeel en zouden moeten worden afgeslankt: *“al als een docent na 1 werkdag bij ons langdurig ziek wordt, en deze daarvoor op andere school heeft gewerkt, dan moeten wij jarenlang betalen. Dit systeem maakt investeren in personeel risicovol”* en *“Personeel afbouwen is tricky, want als je van ze af moet, dan kosten ze veel geld voor wachtgeld”*.

5.5.2 Suggesties en wensen met het oog op het investeren van reserves

Bekostiging

Besturen van mbo-scholen wensen zo min mogelijk resultaatafhankelijke middelen. Ze zijn dan ook tevreden over recente inperking van het aantal regelingen en aanvullende middelen tot de huidige situatie met vooral lumpsum en Kwaliteitsafspraken. *“Maar gelukkig is onzekerheid in huidige begroting minder groot. Minder regelingen en dus minder versnipperd. Nu alleen nog kwaliteitsafspraken. Zijn we heel blij mee.”* Besturen leggen bij hun wens de nadruk op het voor langere tijd volhouden van deze situatie, zodat duurzaam geïnvesteerd kan worden op basis van in de Kwaliteitsagenda gemaakte afspraken.

Kengetallen en signaleringswaarden

Zoals eerder gezegd, geven de huidige signaleringswaarden aan scholen het signaal af dat je positief moet begroten. De signaleringswaarden voelen voor schoolbesturen als een absolute grens. Het is aan te bevelen dat inspectie en OCW duidelijk(er) communiceren dat negatieve rentabiliteit mag – of zelfs gewenst is – in geval van hoge reserves/solvabiliteit. *“Geef ons dan ook de ruimte om negatief te begroten.”* Dit is ook belangrijk voor het veranderen van de publieke opinie hierover.

Om een goed beeld van de vermogenspositie van een bestuur te verkrijgen, is het noodzakelijk om de samenhang tussen diverse kengetallen over een langere periode te analyseren. Het moment waarop investeringen worden gedaan en leningen worden aangegaan en worden afbetaald, bepaalt in grote mate de solvabiliteit. Alleen naar het kengetal solvabiliteit kijken geeft onvoldoende goed beeld van de positie waarin een school verkeert. Nadrukkelijk moet deze in samenhang met andere kengetallen, zoals liquiditeit, worden bekeken.

Differentiatie in de signaleringswaarden tussen verschillende besturen is nodig bij het analyseren van kengetallen en bij het vormen van signaleringswaarden. Omvang school en wel/niet krimpregio lijken belangrijke variabelen voor differentiatie. Ook de samenhang met de onderwijskwaliteit die een bestuur biedt, is van belang. *“Het gaat om kwaliteit onderwijs. We investeren als daarmee de kwaliteit ten goede kan komen. En dat doen we ook. De kwaliteit is goed. En als we met een goede onderwijskwaliteit door een efficiënte huishouding geld overhouden, dan gaan we dat niet opeens onnodig uitgeven.”*

Wellicht dat signaleringswaarden voor de bovenkant van de omvang van reserves de besturen richting geven waarop zij kunnen sturen. Maar voorzichtigheid is hierbij gepast. Uit het onderzoek blijkt dat signaleringswaarden ook negatief kunnen werken. Ze gaan een eigen leven leiden. Perverse prikkels, bijvoorbeeld lukraak geld uitgeven om inspectie-onderzoek te vermijden, liggen op de loer. Heldere communicatie tussen Rijk en besturen en transparantie over de omvang van reserves zijn wellicht meer passende instrumenten dan nieuwe signaleringswaarden.

6 Hoger onderwijs

In dit hoofdstuk staat het hoger onderwijs centraal. We starten in paragraaf 6.1 met de financiële cijfers van het hbo en in paragraaf 6.2 beschrijven we die van het wo. In de overige paragrafen gaan we in op het verhaal achter deze cijfers. Daarbij besteden we achtereenvolgens aandacht aan het begrotingsproces (6.3), redenen voor de meerjarige ontwikkeling van reserves (6.4), risico's (6.5) en opvattingen over het investeren van reserves (6.5). Het verhaal achter de cijfers is voor het hbo en het wo grotendeels vergelijkbaar. Tenzij expliciet anders vermeld zijn er geen verschillen tussen het hbo en het wo.

6.1 Financiële gegevens hbo

6.1.1 Financiële kengetallen

Tabel 6.1 Financiële kengetallen hbo, 2015 tot en met 2018 (gewogen gemiddelden)

kengetal	2015	2016	2017	2018
liquiditeit	1,10	1,03	1,07	1,19
rentabiliteit	0,6%	-2,2%	-0,3%	2,5%
solvabiliteit I	0,46	0,44	0,44	0,45
algemene reserve/totale baten	30,6%	28,4%	27,2%	27,7%
eigen vermogen (miljoenen euro)	1.729	1.639	1.623	1.745
algemene reserve (miljoenen euro)	1.238	1.166	1.155	1.235

Bron: DUO 2018a en 2019b.

De hogescholen behaalden in 2015 een licht positief resultaat. In 2016 en 2017 behaalden zij negatieve resultaten. In 2018 is het resultaat flink toegenomen ten opzichte van voorgaande jaren en is het 2,5%. De solvabiliteit I is nagenoeg constant in de periode 2015 tot en met 2018. Uitgaande van solvabiliteit I is er in deze periode gemiddeld dus geen sprake van toenemende eigen vermogens van hogescholen. De algemene reserve/totale baten is in 2018 gedaald ten opzichte van 2015. Op basis van dit kengetal is er in het hbo gemiddeld dus sprake van een afname van de reserves.

Het totale eigen vermogen van de hogescholen is van 2015 tot en met 2017 gedaald en in 2018 weer iets gestegen. In 2018 is het totale eigen vermogen met 1.745 miljoen euro iets hoger dan het totale eigen vermogen van 1.729 miljoen euro in 2015. Een verschil van bijna 1%. De totale omvang van de algemene reserves van de hogescholen daalt van 2015 tot en met 2017 en neemt in 2018 toe. De totale omvang is in 2018 nagenoeg gelijk aan die in 2015.

6.1.2 Verschillen tussen hogescholen

Bij alle kengetallen zijn er grote verschillen tussen afzonderlijke hogescholen. Ter illustratie hiervan hebben we in bijlage 6 (zie grafiek B.6.1) een dotplot opgenomen van de spreiding voor solvabiliteit I in 2018.

Vervolgens hebben we gekeken naar de ontwikkeling in de periode 2015 tot en met 2018 wat betreft de hogescholen met verhoudingsgewijs de hoogste eigen vermogens en reserves (zie tabel B.6.1). Het blijkt dat niet alle hogescholen die in 2015 verhoudingsgewijs de hoogste eigen vermogens en reserves

hebben, dat in 2018 ook hebben. Een rijke hogeschool van nu is niet per se de rijke hogeschool van een aantal jaar geleden.

6.1.3 Samenstelling reserves

In de periode 2015 tot en met 2018 is de samenstelling van de reserves in het hbo in alle jaren ongeveer hetzelfde (zie grafiek B.6.2). De algemene reserve vormt de grootste groep (ongeveer 71%). De publieke bestemmingsreserves en -fondsen hebben jaarlijks een omvang van ruim een kwart van de totale reserves.

6.2 Financiële gegevens wo

Tabel 6.2 Financiële kengetallen wo, 2015 tot en met 2018 (gewogen gemiddelden)

kengetal	2015	2016	2017	2018
liquiditeit	0,99	1,02	1,01	1,03
rentabiliteit	2,2%	2,0%	1,1%	0,9%
solvabiliteit I	0,49	0,49	0,49	0,49
algemene reserve/totale baten	40,0%	41,7%	41,8%	40,9%
eigen vermogen (miljoenen euro)	3.510	3.609	3.702	3.761
algemene reserve (miljoenen euro)	2.662	2.842	2.913	2.982

Bron: DUO 2018a en 2019b.

De universiteiten behaalden in de periode 2015 tot en met 2018 positieve resultaten. De omvang van deze positieve resultaten is afgenomen in deze periode. De solvabiliteit I van de universiteiten is constant van 2015 tot en met 2018. Op basis van solvabiliteit I is er dus in het wo gemiddeld geen sprake van toenemende eigen vermogens. De algemene reserve/totale baten is in 2018 iets hoger dan in 2015. Op basis van dit kengetal zijn de reserves in het wo gemiddeld licht toegenomen.

Het totale eigen vermogen van de universiteiten is in de periode van 2015 tot en met 2018 gestegen van 3.510 miljoen euro naar 3.761 miljoen euro. Een toename van 7 procent. Ook de totale omvang van de algemene reserves is gestegen in de periode van 2015 tot en met 2018, en wel van 2.662 miljoen euro naar 2.982 miljoen euro. Deze stijging betreft 12%.

6.2.1 Verschillen tussen universiteiten

Bij alle kengetallen zijn er grote verschillen tussen afzonderlijke universiteiten. Ter illustratie hiervan hebben we in bijlage 6 (zie grafiek B.6.3) een dotplot opgenomen van de spreiding voor solvabiliteit I in 2018.

Vervolgens hebben we gekeken naar de ontwikkeling in de periode 2015 tot en met 2018 wat betreft de universiteiten met verhoudingsgewijs de hoogste eigen vermogens en reserves (zie tabel B.6.2). Het blijkt dat niet alle universiteiten die in 2015 verhoudingsgewijs de hoogste eigen vermogens en reserves hebben, dat in 2018 ook hebben. Een rijke universiteit van nu is niet per se de rijke universiteit van een aantal jaar geleden.

6.2.2 Samenstelling reserves

In het wo is de samenstelling van de reserves in de periode van 2015 tot en met 2018 ongeveer hetzelfde (zie grafiek B.6.4). De algemene reserve vormt het grootste onderdeel en de publieke bestemmingsreserves en -fondsen komen op de tweede plaats. De omvang van de algemene reserve is in de periode 2015 tot en met 2018 toegenomen en die van de publieke bestemmingsreserves en -fondsen gedaald.

6.3 Begrotingsproces

6.3.1 Rol van betrokken partijen

Het begrotingsproces van hogescholen en universiteiten ziet er op hoofdlijnen als volgt uit. Het CvB en de controller/afdeling financiën nemen het voortouw bij het begrotingsproces. Gestart wordt in het voorjaar met het opstellen van een kaderbrief. Daarin wordt alle op dat moment beschikbare relevante informatie opgenomen om de begroting voor het volgende jaar op te stellen. Er staan onder meer aannames in over de hoogte van de Rijksbijdragen, inschattingen over de ontwikkeling van het aantal studenten en informatie over de ontwikkeling van lonen, prijzen en belasting. De mr heeft instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting.³¹

In de kaderbrief kunnen de faculteiten/instituten/afdelingen³² zien welk budget voor hun gereserveerd is. Van het totale budget wordt geld afgeroomd voor de centrale organisatie. Vervolgens wordt het resterende budget verdeeld over de faculteiten. De manier waarop dat gebeurt is niet bij alle hogescholen en universiteiten hetzelfde. Vaak wordt de verdeling gebaseerd op de bekostigingssystematiek van OCW. Soms vindt er een kleine herverdeling plaats, bijvoorbeeld door een bepaalde faculteit structureel iets meer geld te geven dan waar ze recht op zou hebben omdat die faculteit bepalend is voor het imago van de instelling, door een andere verhouding tussen vaste voet en flexibele voet dan OCW te hanteren of door de faculteiten te financieren op basis van t-1 in plaats van t-2. Bij bijna alle instellingen dienen faculteiten binnen het budget uit de kaderbrief hun eigen begroting op te stellen. Bij een van de universiteiten is het begrotingsproces meer gecentraliseerd. De faculteiten maken geen eigen deelbegroting, maar mogen wel plannen indienen voor de inzet van eigen vermogen voor verbetering, vernieuwing van onderzoek, onderwijs en bedrijfsvoering. Over het nut en noodzaak van die plannen wordt altijd een gesprek gevoerd met het CvB.

In het najaar vinden gesprekken plaats tussen enerzijds de controller en het CvB en anderzijds de faculteiten over de begroting van de faculteiten. Er wordt onder meer gesproken over de haalbaarheid van de begroting, de gemaakte inschattingen (al dan niet voorzichtig), haalbaarheid van de planning en de vraag waarom de begroting negatief is, mocht dat het geval zijn. Op grond van deze gesprekken worden de begrotingen van de faculteiten daar waar nodig bijgesteld. Vervolgens worden deze begrotingen samengevoegd tot de totale begroting van de instelling, voorgelegd aan de RvT voor goedkeuring, aan de MR voor advies en uiteindelijk vastgesteld door het CvB.

6.3.2 Voorzichtigheid?

In het algemeen is het uitgangspunt dat de faculteiten hun begroting moeten maken binnen het toegekende budget. Op dit uitgangspunt zijn echter ook uitzonderingen, zowel in het hbo als het wo. Bij

³¹ In de praktijk worden ook andere benamingen gebruikt, zoals ondernemingsraad, universiteitsraad en studentenraad. Omwille van de leesbaarheid gebruiken we in dit hoofdstuk de term 'mr'.

³² Omwille van de leesbaarheid gebruiken we in de rest van dit hoofdstuk de term 'faculteit'.

enkele instellingen moeten faculteiten bijvoorbeeld meerjarenramingen maken en moeten het gemiddelde over die jaren op nul uitkomen. Ze kunnen dus negatief begroten, bijvoorbeeld vanwege een investering in een onderzoeksprogramma. Een andere uitzondering betreft faculteiten die in het verleden verlies hebben geleden en een managementopdracht hebben om binnen een aantal jaren weer zwarte cijfers te begroten. Deze mogen over een beperkt aantal jaren nog verlies leiden. Ook komt het voor dat het een faculteit, met het oog op de levensvatbaarheid van een opleiding wordt toegestaan grootschaliger in vernieuwing van onderwijs te investeren dan zij uit eigen begroting kan bekostigen. Een laatste uitzondering betreft de situatie van (dreigende) financiële problemen en lage reserves. In dat geval wordt positief begroot en gestuurd op het versterken van de solvabiliteit.

Door de werkwijze bij het begrotingsproces waarin gewerkt wordt met een kaderbrief met uitgangspunten, budgetten per faculteit en gesprekken over de faculteitsbegrotingen is er volgens de geïnterviewden geen sprake van het stapelen van voorzichtigheid. De faculteitsbegrotingen zijn onderwerp van gesprek tussen enerzijds de controller en het CvB en anderzijds de faculteiten. Gesprekspunten zijn onder meer de gemaakte inschattingen (al dan niet voorzichtig) en de haalbaarheid van de planning. Dit onder meer om te voorkomen dat er sprake is van het stapelen van voorzichtigheid en/of te grote voorzichtigheid.

Ook lijkt er bij de hogescholen en universiteiten over het algemeen geen sprake te zijn van voorzichtigheid bij het begrotingsproces. *“Het bewustzijn van de doelmatige besteding van overheidsbijdragen is groot. We proberen scherp aan de wind te zeilen en balen ervan als het financieel resultaat hoger is dan begroot.”* Ook is het besef aanwezig dat er geen onnodige reserves aangehouden moeten worden. *“De laatste jaren krijgen we vanuit het CvB de boodschap om de reserves af te gaan bouwen.”*

6.3.3 Voorspelbaarheid inkomsten van de Rijksoverheid?

De grootste onvoorspelbaarheid zit volgens de geïnterviewden in de bijstelling van de referentieramingen die halverwege een begrotingsjaar plaatsvindt, maar pas in het najaar definitief wordt. Op grond van deze bijstelling kan een hogeschool of universiteit een fors bedrag meer of minder ontvangen dan begroot. Dat geld komt pas in het najaar ter beschikking en kan dan volgens de geïnterviewden niet meer doelmatig uitgegeven worden in het betreffende begrotingsjaar.

Een tweede onzekerheid is volgens de geïnterviewden dat tijdens het begrotingsproces niet duidelijk is of er loon- en prijscompensatie zal plaatsvinden. In het verleden begrootten de meeste hogescholen en universiteiten deze compensaties niet. In de loop van de jaren bleek echter dat de compensatie meestal gegeven werd. Daarom zijn de hogescholen en universiteiten minder conservatief gaan begroten op dit punt, in die zin dat ze nu een schatting maken van de compensaties en deze meenemen in hun begrotingen. Een verschil kan dan nog zitten in de hoogte van de compensatie, maar dat risico is volgens de geïnterviewden niet groot.

Een derde onzekerheid betreft volgens de geïnterviewden toekenning van incidentele middelen op grond van politieke besluitvorming. De instellingen *“proberen hun politiek voelsprietten te gebruiken om af te tasten wat er gaat gebeuren.”* Dit doen zij onder meer door nauw contact te onderhouden met de VH, de VSNU of het ministerie.

Een vierde onvoorspelbaarheid betreft volgens een deel van de geïnterviewden de prestatie- en kwaliteitsafspraken. Deze maken het begroten lastiger omdat het ontvangen van de betreffende

middelen afhangt van een nog te leveren prestatie. Een voorbeeld betreft de studievoorschotmiddelen. De onvoorspelbaarheid hangt samen met de externe onafhankelijke beoordeling van de plannen van individuele instellingen voor de inzet van de studievoorschotmiddelen en de beoordeling van de verwezenlijking van die plannen.

6.4 Redenen voor meerjarige ontwikkeling van reserves

De onzekerheden betreffende de voorspelbaarheid van de Rijksbesteding, die in de vorige paragraaf beschreven zijn, leiden in veel gevallen tot betere resultaten dan begroot. Indien dit een positief resultaat betreft wordt dit toegevoegd aan de algemene reserves. Als het een negatief resultaat is, gaat de afbouw van reserves minder snel dan begroot. Hierdoor lijkt het wellicht alsof voorzichtig begroten de (enige) reden is dat reserves ontstaan. Dat is echter niet de indruk die ontstaat uit de interviews.

In de eerste plaats hebben instellingen in het ho hun gebouwen in eigendom. Deze gebouwen zijn vaak voor een deel met leningen gefinancierd en voor een deel met eigen vermogen. Een belangrijk punt dat uit de interviews naar voren komt is dat een groot deel van de reserves van de instellingen niet bestaat uit liquide middelen, maar uit gebouwen. Dit deel van het eigen vermogen zit volgens hen 'vast in stenen' en kan niet uitgegeven worden. Lenen van geld (met als onderpand de gebouwen) is een mogelijkheid om 'stenen om te zetten in geld', dat vervolgens geïnvesteerd kan worden. Hoewel we in de interviews niet expliciet gevraagd hebben naar het (extra) lenen van geld, hebben enkele geïnterviewden hierover wel hun mening gegeven. Deze meningen lopen uiteen. Aan de ene kant zijn er voorstanders van lenen: *"We willen de weg inslaan van lenen. We willen deels onze steentjes in geld omzetten. Dat zou dan ingezet worden voor het masterplan huisvesting."* Aan de andere kant zijn er ook tegenstanders van meer lenen: *"Het is goed dat de nieuwbouw met eigen middelen is gefinancierd en dat er niet is geleend."*

Een tweede reden om reserves op te bouwen dan wel aan te houden (soms in een bestemmingsreserve) is ten behoeve van grote investeringsprojecten in latere jaren, bijvoorbeeld in gebouwen, leermiddelen, onderzoek of lectoraten.

In de derde plaats wordt een deel van de reserves aangehouden als buffer om financiële tegenslagen op te vangen. Hierop gaan we in de volgende paragraaf verder in.

Ook planningsoptimisme kan volgens een deel van de geïnterviewden de oorzaak zijn van positievere resultaten dan begroot. Van planningsoptimisme is sprake als er bij het begroten vanuit wordt gegaan dat een nieuw project sneller van start kan gaan dan realistisch is of dat nieuw personeel sneller geworven kan worden dan in werkelijkheid het geval is. Er wordt dan te weinig rekening gehouden met de tijd die het kost om een project organisatorisch van de grond te krijgen en/of om gekwalificeerd personeel aan te trekken. Daardoor worden gelden in een begrotingsjaar deels niet uitgegeven en wordt de besteding doorgeschoven naar een volgend jaar. De instellingen vinden dit planningsoptimisme onwenselijk en besteden er daarom tijdens het begrotingsproces in toenemende mate aandacht aan.

6.5 Risico's

6.5.1 Risicomanagement

Uit de documentenanalyse en de interviews blijkt dat vrijwel alle instellingen, zowel hbo als wo, een uitgebreid risicomanagement hebben. In de documenten staat een duidelijke analyse van de risico's. Voor het afdekken van risico's op de lange termijn houden de meeste instellingen geen financiële buffer aan. *"Dat is ook niet te doen omdat het om structurele en aanzienlijke risico's gaat die een gigantische buffer zouden vereisen."* De risico's op de lange termijn worden verwerkt in het meerjarig strategisch en financieel beleid. Het gaat hierbij volgens de geïnterviewden om 'risico's' die te voorzien zijn en die ondervangen kunnen worden door het treffen van voorzieningen of bestemmingsreserves. Dat is volgens hen iets anders dan een financiële buffer die onder de algemene reserve valt. Voorbeelden van financiële risico's op de lange termijn zijn terugloop van het aantal studenten en verandering in de bekostiging. Een belangrijke manier om de risico's te beheersen is volgens de geïnterviewden het aanhouden van een flexibele schil, zowel wat betreft personeel als wat betreft gebouwen. Een deel van het personeel wordt tijdelijk aangesteld. Gebouwen worden zo ontworpen dat ze in geval van nood verkocht kunnen worden als kantoorruimte of er wordt bewust deels gehuurd. De instellingen hebben wel een financiële buffer voor financiële tegenslagen die zich in de loop van een jaar kunnen doen, bijvoorbeeld een negatieve herziening van de referentieraming of hogere bouwkosten dan begroot.

6.5.2 Relatie risico's en reserves

Meestal is geen sprake van het kwantificeren van risico's waarvoor een financiële buffer wordt aangehouden. De geïnterviewden beschouwen het kwantificeren niet als een wenselijke aanvulling op hun risicomanagement. *"Daarmee worden een schijnwerkelijkheid en schijnzekerheid gecreëerd."* Zoals hiervoor beschreven geven de meeste instellingen aan dat de buffer alleen bedoeld is voor het opvangen van financiële tegenslagen in de loop van een jaar. Daardoor kan de buffer volgens hen relatief klein zijn. De hoogte van de buffer wordt ingeschat in samenspraak tussen CvB, controller/ afdeling financiën en RvT, die zich baseren op wat er in het verleden gebeurd is en wat zij aan in- en externe ontwikkelingen zien. Een kleine hogeschool geeft aan bewust een grote buffer aan te houden. De hoogte van deze buffer is ingeschat op basis van de financiële verplichtingen die er zijn als een faculteit zou omvallen.

Enkele instellingen, zowel in het hbo als in het wo, geven aan dat de huidige omvang van hun financiële buffer momenteel (wellicht) aan de hoge kant is. *"Over de omvang van de reserves in relatie tot de risico's is lang niet diepgaand nagedacht. Recent is wel de vraag gesteld aan de controller om te bekijken of er een grens gesteld moet worden, zodat beoordeeld kan worden tot hoever het terugbrengen van overmatige reserves zou kunnen gaan."* En ook, *"In de faculteit zijn momenteel hogere buffers dan nodig. Er is beleid om die buffers te verminderen."*

6.6 Opvattingen over het investeren van reserves

Het besef dat overheidsgeld doelmatig besteed moeten worden, wordt breed onderschreven door de geïnterviewden. *"Wij zijn er van doordrongen dat geld goed besteed moet worden."* Vervolgens is de vraag of dit besef ook leidt tot een positief antwoord op de vraag of reserves afgebouwd gaan worden. Een deel van de instellingen, zowel hbo als wo, geeft aan dat deze vraag voor hen niet relevant is, omdat er geen sprake is van overmatige reserves. De overige instellingen zijn zich er in toenemende mate van bewust dat overmatige reserves onwenselijk zijn. Bij de betreffende instellingen overleggen de interne

betrokkenen over de mogelijkheden voor het afbouwen van reserves of is men al bezig met afbouwen. De geïnterviewden zijn van mening dat dit afbouwen met een duidelijk doel gedaan moet worden. *“Investerings moeten gepaard gaan met goede plannen en niet louter gedaan worden om de solvabiliteit omlaag te krijgen.”* Voorbeelden van concrete investeringsplannen, waarvoor soms een bestemmingsreserve is aangelegd, betreffen een innovatiefonds waaruit managers geld kunnen aanvragen voor verbetering van het onderwijs, onderwijsinnovatie, investeringen in ict, interdisciplinaire samenwerking en een centrum voor digitaal toetsen.

6.6.1 Belemmeringen bij het investeren van reserves

Minder voorzichtig begroten en het realiseren van negatieve resultaten worden volgens de geïnterviewden niet gestimuleerd door de signaleringswaarde die de inspectie hanteert voor het waarborgen van de continuïteit van scholen (3-jaarsgemiddelde rentabiliteit moet positief zijn). Sommige geïnterviewden vatten deze signaleringswaarde op als een grens: *“Je mag maar een aantal jaren echter elkaar verlies maken.”* Andere geïnterviewden zijn van mening dat *“de signaleringswaarden voor rentabiliteit en solvabiliteit elkaar tegen werken”* of *“De verhouding van de kengetallen is uit balans. De 30% voor solvabiliteit is te hoog en de 0,5 voor rentabiliteit is te laag en de combinatie leidt tot rare dingen.”*

De hogescholen en universiteiten zijn terughoudend bij het structureel investeren van overmatige reserves: *“Het is lastig om te investeren in structurele ontwikkelingen omdat die ten laste blijven komen van toekomstige begrotingen.”* Om deze reden gaat de voorkeur bij het inzetten van overmatige reserves voor het aanstellen van personeel veelal uit naar tijdelijke aanstellingen. Dit is volgens de geïnterviewden lastig omdat het lang duurt om dergelijk personeel te werven of omdat het niet lukt om dergelijk personeel te vinden.

In paragraaf 6.3 hebben we beschreven dat planningsoptimisme volgens de geïnterviewden een reden is voor een realisatie die positiever is dan begroot. In het verlengde hiervan kan planningsoptimisme belemmerend werken bij het investeren van overmatige reserves. De geïnterviewden geven dan ook aan dat het afbouwen van overmatige reserves tijd kost: *“Afbouwen kost tijd omdat je plannen moet maken die hout snijden en die vervolgens nog moet realiseren.”*

Enkele geïnterviewden ervaren het als een belemmering dat interne betrokkenen het soms moeilijk vinden om negatieve resultaten te zien. Het gaat dan met name om de RvT en faculteitsdirecteuren. *“De RvT vindt het raar om negatief te begroten en moet overtuigd worden”* en *“Bij faculteiten is een grote zorg vanuit het verleden dat alles waar ze nu in gaan investeren binnen een paar jaar weer teruggedraaid moet worden.”*

Enkele universiteiten noemen het advies van de Commissie Van Rijn³³ een belemmering om momenteel de reserves actief af te bouwen bij alfa en gamma faculteiten. In de voorstellen van de Commissie Van Rijn is een herverdeling van middelen ten gunste van bètatechniekopleidingen. De geïnterviewden zeggen hierover: *“De herverdeling die in de voorstellen van Van Rijn zit, geeft nu onzekerheid bij de alfa en gamma faculteiten. Die verwachten vanaf 2022 een bezuiniging.”*

³³ Dit advies is gericht op de toekomstige bekostiging van het hoger onderwijs en onderzoek (Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek, 2019).

6.6.2 Suggesties en wensen met het oog op het investeren van reserves

In de interviews hebben we gevraagd naar suggesties en wensen met het oog op het investeren van reserves. Niet alleen de betrokkenen van instellingen met overmatige reserves hebben suggesties en wensen genoemd, maar ook die van instellingen waarbij daar naar eigen zeggen geen sprake van is. De suggesties en wensen die we in deze paragraaf hebben daardoor betrekking op het financieel beleid in bredere zin.

Bekostiging

De opvatting dat de bekostiging van de Rijksoverheid voorspelbaarder moet zijn, leeft breed onder de geïnterviewden. Enkele geïnterviewden zijn oprecht geïrriteerd over de onvoorspelbaarheid, die volgens hen met name door de politiek komt. *“De onvoorspelbaarheid qua financiën komt vooral van de politiek en van Kamerleden die zonder kennis van zaken dingen gaan roepen over reserves die tegen de plinten op zouden klotsen.”* Andere geïnterviewden uiten hun mening genuanceerder: *“Ik zou het waarderen als de voorspelbaarheid van OCW zou toenemen. Er is nu een grote mate van onzekerheid.”*

Kengetallen en signaleringswaarden

De meeste instellingen zijn van mening dat een signaleringswaarde voor overmatige reserves een functie kan hebben. Breed gedragen is de opvatting dat het daarbij niet moet gaan om een harde grens en dat het verhaal achter de cijfers cruciaal is. *“Ik vind het prima als de inspectie maximumwaardes voor solvabiliteit wil instellen maar dan moet ook gekeken worden naar het verhaal dat achter een hoog cijfer schuilt.”* Enkele instellingen zien liever dat de inspectie geen generieke richtlijnen gaat gebruiken, maar zich verdiept in de specifieke situatie van een instelling. *“Het zou fijn zijn als het ministerie niet puur op kengetallen afgaat maar af en toe bij instellingen langsgaat om het verhaal te horen achter die kengetallen, een soort financiële visitatie.”*

7 Conclusies en discussie

In dit hoofdstuk geven we de antwoorden op de onderzoeksvragen. We starten in paragraaf 7.1 met de onderzoeksvragen die betrekking hebben op de financiële cijfers. Voor de beantwoording van deze vragen hebben we gebruik gemaakt van meerjarige financiële gegevens van besturen en samenwerkingsverbanden die beschikbaar zijn via de website van DUO. In de paragrafen 7.2 tot en met 7.5 staan de onderzoeksvragen centraal die ingaan op het verhaal achter deze cijfers. Voor de beantwoording van deze vragen hebben we interviews gehouden met betrokkenen van besturen en samenwerkingsverbanden. We sluiten af met een korte discussie van de onderzoeksbevindingen.

7.1 Financiële cijfers

De eerste twee onderzoeksvragen hebben betrekking op de financiële cijfers:

1. Wat is de omvang van de reserves van besturen en samenwerkingsverbanden?
 - a. In welke mate is er sprake van meerjarig positieve (bedrijfs)resultaten?
 - b. In welke mate is er sprake van meerjarig toenemende reserves?
2. Wat is de samenstelling van de reserves?

7.1.1 Omvang van de reserves

Meerjarig positieve resultaten?

Met uitzondering van het hbo hebben de besturen in alle onderwijssectoren in de jaren 2015 tot en met 2018 gemiddeld (licht) positieve resultaten behaald. De ontwikkeling van het resultaat laat verschillen zien tussen de sectoren. In het po, in het mbo en in het wo is het positieve resultaat in 2018 lager dan in 2015. In het vo en het hbo is het resultaat in 2018 hoger dan in 2015. De samenwerkingsverbanden halen in 2018 een lager resultaat dan in 2017. Het hbo is de enige sector waar in de periode 2015 tot en met 2018 gemiddeld negatieve resultaten zijn behaald, namelijk in 2016 en 2017.

Meerjarig toenemende reserves?

Er zijn meerdere kengetallen die zicht geven op de omvang van de reserves. Het antwoord op de vraag of er sprake is van meerjarig toenemende reserves is niet voor al deze kengetallen gelijk.

- Solvabiliteit I: In de meeste onderwijssectoren is de solvabiliteit I nagenoeg constant in de periode 2015 tot en met 2018. Uitzondering zijn de samenwerkingsverbanden passend onderwijs waar de solvabiliteit I in 2015 lager is dan in de jaren erna. Uitgaande van solvabiliteit I is er gemiddeld geen sprake van toenemende eigen vermogens van besturen.
- Algemene reserve/totale baten: Met uitzondering van het hbo is het verschil tussen de algemene reserve/totale baten in 2015 en 2018 1 procentpunt of minder. In het hbo is de algemene reserve/totale baten in 2018 bijna 3% lager dan in 2015. Op basis van de algemene reserve/totale baten is er in het hbo gemiddeld sprake van een afname van de reserves en in de andere onderwijssectoren zijn deze nagenoeg constant.
- Eigen vermogen: Met uitzondering van het hbo is het totale eigen vermogen in de periode 2015 tot en met 2018 toegenomen. In het po, vo, mbo en wo ligt deze toename tussen de 6% en 10%, bij de samenwerkingsverbanden is de toename 66%. In het hbo is het totale eigen vermogen in 2015 en 2018 nagenoeg gelijk. Met uitzondering van het hbo is er in de periode 2015 tot en met 2018 sprake van een toename van het eigen vermogen.

- Algemene reserve: Bij de algemene reserve is het beeld vergelijkbaar aan dat bij het eigen vermogen. Met uitzondering van het hbo is de totale omvang van de algemene reserve in 2018 groter dan in 2015. In het po, vo, mbo en wo ligt de toename tussen de 10% en 15%. Bij de samenwerkingsverbanden is de toename 44%. In het hbo is de omvang van de algemene reserve in 2015 en 2018 nagenoeg gelijk. Met uitzondering van het hbo is er van 2015 tot en met 2018 sprake van een toename van de algemene reserve.

7.1.2 Samenstelling van de reserves

Om een beeld te krijgen van de samenstelling van de reserves, hebben we een onderscheid gemaakt in de volgende soorten reserves (vgl. DUO 2018a):

- algemene reserve;
- publieke bestemmingsreserve en bestemmingsfonds;
- private bestemmingsreserve en bestemmingsfonds;
- overige reserves: herwaarderingsreserves, andere wettelijke reserves en statutaire reserves.

In alle onderwijssectoren bestaat de meerderheid van de reserves uit algemene reserves. De omvang van de algemene reserve varieert tussen de onderwijssectoren en ligt tussen de 68% en 85%. De publieke bestemmingsreserves en bestemmingsfondsen zijn in alle onderwijssectoren qua omvang de tweede groep. Deze liggen tussen de 12% en de 26%. De private bestemmingsreserves en fondsen omvatten 3% tot 10% van de totale reserves en de overige reserves zijn maximaal 0,5% van het totaal.

Een vergelijking tussen de onderwijssectoren laat zien dat in het mbo en in het wo de algemene reserve in verhouding een stuk hoger ligt dan in de andere onderwijssectoren. In het vo, bij de samenwerkingsverbanden en in het hbo zijn de publieke bestemmingsreserves en bestemmingsfondsen in verhouding groter.

7.2 Begrotingsproces

In deze paragraaf beantwoorden we de derde onderzoeksvraag:

3. Hoe ziet het begrotingsproces van besturen en samenwerkingsverbanden eruit?
 - a. Welke rol spelen de verschillende betrokken partijen (besturen, directies, medezeggenschapsorganen, Raden van Toezicht, controllers en accountants in dit proces?
 - b. Is er sprake van een stapeling van voorzichtigheid bij het opstellen van de (meerjaren)begroting?
 - c. Ervaren de besturen en samenwerkingsverbanden (de hoogte van) de inkomsten van de Rijksoverheid als voorspelbaar? Hoe gaan besturen in hun begroting om met de jaarlijkse wijziging in de bekostiging zoals loon- en prijsbijstelling, (tussentijdse) gewijzigde leerlingaantallen, (onverwachte) extra financiële impulsen en prestatiemiddelen?

7.2.1 Rol betrokken partijen

Op hoofdlijnen verloopt het begrotingsproces in alle onderwijssectoren vergelijkbaar. Gestart wordt met het opstellen van de uitgangspunten door het bestuur in samenwerking met de staf. De uitgangspunten worden voorgelegd aan het interne toezichtsorgaan en het medezeggenschapsorgaan. Vervolgens wordt de conceptbegroting opgesteld. Ook deze wordt weer voorgelegd aan het interne toezichtsorgaan en het medezeggenschapsorgaan. Daarna volgt vaststelling door het bestuur.

Belangrijkste verschil betreft het al dan niet werken met aparte begrotingen per school, opleiding of faculteit.

- In het po werken kleinere schoolbesturen vaak niet met aparte begrotingen per school en grotere schoolbesturen wel. Bij deze laatste groep zien we nog een onderscheid tussen schoolbegrotingen die uitsluitend het materiële deel van de bekostiging betreffen en integrale schoolbegrotingen.
- In het vo, hbo en wo wordt vrijwel altijd gewerkt met aparte begrotingen per school of faculteit.
- In het mbo wordt de begroting op bestuursniveau gemaakt en hebben de afdelingen/opleidingen gelegenheid tot inspraak en tot het indienen van wensen.
- In de samenwerkingsverbanden gaat het om een totale begroting voor het gehele samenwerkingsverband.

7.2.2 Voorzichtigheid?

Het antwoord op de vraag of er bij het begrotingsproces sprake is van voorzichtigheid is niet voor alle onderwijssectoren hetzelfde.

- In het po is er bij een deel van de besturen sprake van voorzichtigheid, ingegeven door een angst dat de financiële continuïteit op de lange termijn in gevaar zou kunnen komen. Bij een ander deel van de besturen lijkt er geen sprake te zijn van voorzichtigheid, maar wordt juist zeer gericht ingezet op het afbouwen van reserves. Tot slot is er een middengroep waar met enige voorzichtigheid gewerkt wordt aan het afbouwen van reserves.
- Bij de start van passend onderwijs lijken samenwerkingsverbanden voorzichtiger te hebben begroot dan nu het geval is. Verder zien we dat er bij samenwerkingsverbanden met een grote negatieve verevening sprake is van voorzichtig begroten, terwijl samenwerkingsverbanden met een grote positieve verevening zich juist nadrukkelijk bezig houden met de vraag waaraan het geld goed besteed kan worden.
- In het vo en mbo begroten de besturen voorzichtig. De basis van deze voorzichtigheid ligt in de angst dat de continuïteit in gevaar komt. In het mbo is deze mede ingegeven door wantoestanden uit het verleden.
- In het ho hechten de besturen waarde aan financiële continuïteit op de lange termijn. Op basis van meerjarige ontwikkelingen bekijken zij of negatief begroten verantwoord is of dat positieve resultaten begroot moeten worden.

Een enkele uitzondering daargelaten lijkt er bij het begrotingsproces geen sprake van het stapelen van voorzichtigheid. Daarmee wordt bedoeld dat de verschillende betrokkenen van een bestuur elkaar versterken bij het voorzichtig begroten. Twee situaties komen het meeste voor. In de eerste situatie zitten alle betrokkenen wat betreft de mate van voorzichtigheid op dezelfde lijn. In het tweede geval is er een geleding (met name het interne toezichtsorgaan, het medezeggenschapsorgaan of de accountant) die 'tegengas' geeft en pleit voor minder voorzichtig begroten.

7.2.3 Voorspelbaarheid inkomsten van de Rijksoverheid?

De geïnterviewde betrokkenen van de besturen en samenwerkingsverbanden ervaren meerdere onzekerheden in de bekostiging door het Rijk. In alle onderwijssectoren ervaren de geïnterviewden de jaarlijkse loon- en prijsbijstellingen als een onzekerheid. Met uitzondering van het ho houden de besturen en samenwerkingsverbanden in hun begroting doorgaans geen rekening met de loon- en prijsbijstellingen, noch aan de kosten- noch aan de batenkant. In het ho doen de besturen dat wel, omdat in de loop der tijd bleek dat de compensatie meestal gegeven werd. Ze nemen nu een schatting van de compensaties mee in hun begroting.

Met uitzondering van het mbo ervaren de besturen en samenwerkingsverbanden incidentele middelen die zij van de Rijksoverheid ontvangen als een onzekerheid. Voorbeelden die genoemd worden zijn onder meer het Herfstakkoord en werkdrukmiddelen.

In het po en bij de samenwerkingsverbanden wordt daarnaast gewezen op de onzekerheid over de bekostiging op de lange termijn. In het po vraagt men zich af hoe de vereenvoudiging van de bekostiging eruit gaat zien en wat er gaat gebeuren als de regelingen voor de prestatiebox en de impuls gelden aflopen. In het vo heeft de ervaren onzekerheid over de bekostiging op lange termijn betrekking op de toekomstige bekostiging van lwoo en pro.

In het mbo en ho wijzen de geïnterviewden op de onzekerheid van de hoogte van resultaatafhankelijke middelen. Deze hangt immers af van een nog te leveren prestatie.

In het ho zit de grootste onvoorspelbaarheid volgens de geïnterviewden in de bijstelling van de referentieramingen. Deze vinden volgens hen halverwege een begrotingsjaar plaats en worden pas in het najaar definitief.

Een deel van de besturen in het po en vo noemt een onzekerheid die indirect te maken heeft met de Rijksbijdrage. Het betreft het ondersteuningsbudget dat zij van het samenwerkingsverband ontvangen. Net als besturen ervaren ook samenwerkingsverbanden onzekerheid in de Rijksbekostiging. Daardoor vinden besturen het ondersteuningsbudget dat zij van het samenwerkingsverband ontvangen lastig te voorspellen.

7.3 Redenen voor meerjarige ontwikkeling van reserves

In deze paragraaf geven we antwoord op de vierde onderzoeksvraag:

4. Welke redenen hebben besturen en samenwerkingsverbanden voor de meerjarige ontwikkeling van hun reserves?

De belangrijkste reden waarom de resultaten volgens de geïnterviewden hoger uitvallen dan begroot, zijn de door hen ervaren onzekerheid in de bekostiging van het Rijk. Reserves nemen toe als gevolg van onverwacht verkregen incidentele middelen, van verkregen en niet begrote resultaatafhankelijke middelen, van positieve bijstellingen in de referentieramingen en van loon- en prijsbijstellingen die niet in de begroting opgenomen zijn. Dit leidt in het betreffende jaar tot een toename van de reserves.

In alle onderwijssectoren zien we dat een deel van de reserves bewust wordt aangehouden. Hiervoor geven de besturen/samenwerkingsverbanden twee redenen. In de eerste plaats is een bepaalde buffer nodig om risico's af te dekken. Ten tweede houden besturen bewust reserves aan met het oog op geplande investeringen in latere jaren. Soms is hierbij sprake van bewust sparen voor toekomstige investeringen en soms zijn reserves onbewust opgebouwd, maar vervolgens bewust aangehouden voor toekomstige investeringen.

In het mbo en ho hebben de besturen, in tegenstelling tot de besturen in de andere onderwijssectoren, hun gebouwen in eigendom. Deze gebouwen zijn vaak voor een deel met leningen gefinancierd en voor een deel met eigen vermogen. Een groot deel van de reserves van deze besturen bestaat dan ook niet uit liquide middelen, maar uit gebouwen. Dit deel van het eigen vermogen zit als het ware 'vast in

stenen' en kan niet uitgegeven worden. Lenen van geld (met als onderpand de gebouwen) is een mogelijkheid om 'stenen om te zetten in geld', dat vervolgens geïnvesteerd kan worden. Sommige besturen willen in de toekomst (meer) van deze mogelijkheid gebruik maken, terwijl andere juist aangeven een voorkeur te hebben voor het aflossen van hun leningen.

7.4 Risico's

In deze paragraaf beschrijven we het antwoord op de vijfde onderzoeksvraag:

5. Welke risico's ondervangen besturen en samenwerkingsverbanden met de aangehouden reserves?
 - a. Is er goed zicht op wat de reële financiële risico's zijn?
 - b. Staan de reserves in verhouding tot deze risico's? Hoe worden die risico's vertaald naar benodigde financiële buffers?

7.4.1 Financiële risico's

In alle onderwijssectoren noemen de geïnterviewden risico's met betrekking tot het aantal leerlingen/studenten, personele risico's, risico's met betrekking tot gebouwen en overige risico's. Risico's met betrekking tot het aantal leerlingen/studenten betreffen fluctuaties van het aantal leerlingen/studenten, krimp en toename van de deelnamepercentages aan het (v)so, sbo, lwoo en pro. Personele risico's betreffen onder meer ziekteverzuim, arbeidsconflicten, ontslag en wachtgeldvergoedingen. Risico's met betrekking tot gebouwen betreffen in het po, vo en bij de samenwerkingsverbanden uitsluitend onvoorziene kosten voor onderhoud. In het mbo en ho gaat het daarnaast ook om bijvoorbeeld tegenvallers bij renovatie of nieuwbouw. Bij de overige risico's gaat het bijvoorbeeld om calamiteiten, juridische conflicten, informatiebeveiliging.

7.4.2 Relatie risico's en reserves

Uit de documenten van en de interviews met de besturen en samenwerkingsverbanden blijkt dat een onderscheid wordt gemaakt in enerzijds risico's die te beheersen of af te dekken zijn en anderzijds de resterende financiële risico's. Voor deze resterende financiële risico's is een buffer nodig. In het ho hebben de meeste besturen de opvatting dat een financiële buffer uitsluitend nodig is voor financiële tegenslagen die zich in de loop van een jaar voor kunnen doen, bijvoorbeeld een negatieve herziening van de referentieraming en hogere bouwkosten dan begroot. Voor het afdekken van financiële risico's op de lange termijn houden de ho-besturen doorgaans geen buffer aan. Deze risico's worden verwerkt in het meerjarig strategische en financieel beleid. Een belangrijke manier om deze risico's te beheersen is volgens de geïnterviewden het aanhouden van een flexibele schil, zowel wat betreft personeel als wat betreft gebouwen. In de andere onderwijssectoren is het onderscheid tussen risico's die zich in de loop van een jaar voor kunnen doen en risico's op de lange termijn niet naar voren gekomen in de interviews.

De wijze waarop de financiële risico's waarvoor een buffer nodig is, vertaald worden naar deze buffer, verschilt tussen de onderwijssectoren. In het po, vo en bij de samenwerkingsverbanden worden de risico's doorgaans gekwantificeerd zodat de hoogte van de financiële buffer bepaald kan worden. Sommige besturen/samenwerkingsverbanden hebben een uitgebreid overzicht van risico's, met daarin per risico de kans dat het optreedt, de impact en het bedrag. Op basis daarvan wordt per risico een te reserveren bedrag berekend. Andere besturen/samenwerkingsverbanden beperken de analyse tot de grootste en belangrijkste risico's en bepalen daarvoor een te reserveren bedrag. Uit het onderzoek blijkt niet dat de besturen/samenwerkingsverbanden bij de kwantificering van de risico's 'toerekenen' naar de

omvang van hun reserves. Sterker nog een groot deel van de besturen/samenwerkingsverbanden concludeert zelf dat zij een grotere buffer hebben dan noodzakelijk is.

In het mbo en het ho is er meestal geen sprake van het kwantificeren van risico's. In het ho beschouwen de geïnterviewden het kwantificeren niet als een wenselijke aanvulling op hun risicomanagement omdat daarmee een schijnwerkelijkheid en schijnzekerheid worden gecreëerd. Daar wordt aan toegevoegd dat de financiële buffer relatief klein kan zijn, omdat deze alleen bedoeld is voor het opvangen van financiële tegenslagen in de loop van een jaar.

7.5 Opvattingen over het investeren van reserves

In deze paragraaf beantwoorden we de laatste onderzoeksvraag:

6. Wat is de opvatting van de betrokken partijen van besturen en samenwerkingsverbanden over het investeren van reserves?
 - a. Welke belemmeringen ervaren zij bij investeren van reserves?
 - b. Welke suggesties en wensen hebben zij met het oog op het investeren van reserves?

Alle geïnterviewden zijn er van doordrongen dat onderwijs werkt met publiek geld en dat dit geld doelmatig besteed moet worden. Zij onderschrijven dan ook dat het goed is als besturen en samenwerkingsverbanden transparant zijn over de omvang van hun reserves en de redenen daarvoor. Deze opvatting leidt niet automatisch tot de mening dat hun reserves afgebouwd moet worden. In het mbo en het ho geeft een deel van de besturen dat afbouwen in hun geval niet nodig is omdat zij al doelmatig met het geld omgaan en in hun ogen geen onnodige reserves aanhouden. Bovendien zit een (soms groot) deel van het eigen vermogen van de besturen in deze sectoren in stenen en is het niet vrij besteedbaar. Verder wijzen de geïnterviewden in deze sectoren op het belang om de financiële kengetallen in samenhang met de kwaliteit van het onderwijs en/of de doelmatige (efficiënte/effectieve) besteding van publieke middelen te bekijken. Volgens deze geïnterviewden gaat het om onderwijskwaliteit en is investeren alleen zinvol als dit de kwaliteit van het onderwijs ten goede komt. Als de onderwijskwaliteit al goed is, hoeft hierin volgens hen "niet opeens onnodig" extra geïnvesteerd te worden.

Met uitzondering van de hierboven beschreven besturen in het mbo en het ho, zijn de overige besturen en samenwerkingsverbanden van mening dat overmatige reserves afgebouwd moeten worden. Maar in alle onderwijssectoren is de mening van de geïnterviewden ook dat afbouwen geen doel op zich moet worden. Zij zijn van mening dat er een goed en doordacht plan moet zijn voor de investering van het geld en dat de investeringen moeten passen binnen het meerjarig strategisch beleid. Het ontwikkelen van dergelijke plannen kost volgens de geïnterviewden tijd, waardoor afbouwen van reserves niet van de ene op de andere dag gerealiseerd is. In alle onderwijssectoren hebben we voorbeelden aangetroffen van plannen (in ontwikkeling of in uitvoering) voor de investering van overmatige reserves. Deze hebben onder meer betrekking op onderwijsverbetering, onderwijsinnovatie, verminderen van werkdruk en verbeteren/verbreden van de ondersteuning (samenwerkingsverbanden).

7.5.1 Belemmeringen bij het investeren van reserves

We hebben de besturen en samenwerkingsverbanden gevraagd welke belemmeringen zij ervaren bij het investeren van overmatige reserves. We zien daarbij zowel verschillen tussen de onderwijssectoren als binnen de onderwijssectoren. Een eerste belemmering die genoemd wordt betreft het dilemma tussen

het al dan niet structureel investeren van reserves. Dit dilemma speelt met name in het po, vo, ho en bij de samenwerkingsverbanden. In deze sectoren zijn de besturen en samenwerkingsverbanden doorgaans huiverig om reserves aan structurele zaken te besteden. Dit wordt door hen als lastig ervaren omdat structurele investeringen ten laste blijven komen van toekomstige begrotingen. In het mbo wordt deze belemmering gespecificeerd. Volgens de mbo-besturen zijn het met name de royale wachtgeldvergoedingen die de bereidwilligheid om te investeren in personeel belemmeren.

In het po, vo en bij de samenwerkingsverbanden zijn er enkele besturen die reserves wel structureel in personeel willen investeren. De belemmering die zij ervaren is krapte op de arbeidsmarkt, waardoor het lastig is personeel te vinden. In het ho is deze belemmering specifiek en gaat het met name om het vinden van personeel voor een tijdelijke aanstelling.

Een volgende belemmering die de geïnterviewden noemen betreft bewustwording. Dit speelt in het po, vo, samenwerkingsverbanden en in het ho. Met bewustwording doelen zij op inzicht in het gegeven dat negatieve begrotingen nodig zijn om reserves af te bouwen. Een deel van de interne betrokkenen lijkt zich niet goed bewust van dit mechanisme, waardoor een zekere angst aanwezig is om negatief te begroten.

In het mbo en het ho geven de geïnterviewden aan dat minder voorzichtig begroten en het realiseren van negatieve resultaten worden ontmoedigd door de signaleringswaarden die de inspectie hanteert voor het waarborgen van de continuïteit van scholen (3-jaarsgemiddelde rentabiliteit moet positief zijn). Sommige geïnterviewden vatten deze signaleringswaarden bovendien op als een harde norm.

Tot slot zijn er nog enkele belemmeringen die sectorspecifiek zijn. In het po zijn er enkele besturen die het een belemmering vinden dat zij niet mogen investeren in gebouwen (met uitzondering van groot onderhoud). De samenwerkingsverbanden ervaren onzekerheid over de toekomstige financiering van lwoo en pro als een belemmering.

7.5.2 Suggesties en wensen met het oog op het investeren van reserves

In de interviews hebben we alle betrokkenen gevraagd wat hun wensen en suggesties zijn met het oog op het investeren van reserves. De antwoorden hebben we hier geordend naar verschillende groepen actoren, namelijk de landelijke overheid, de inspectie en de besturen/samenwerkingsverbanden en hun sectorraden. De suggesties en wensen zijn te beschouwen als aanbevelingen voor de verschillende actoren, waarmee zij een bijdrage kunnen leveren aan het afbouwen van overmatige reserves.

Landelijke overheid (Rijksbekostiging)

De suggesties en wensen gericht aan de landelijke overheid hebben betrekking op de Rijksbekostiging. Ze hebben niet alleen betrekking op de inhoud van de bekostigingssystematiek, maar ook op de communicatie daarover.

- Voorspelbaardere bekostiging:
 - vooral lumpsum en zo weinig mogelijk prestatieafhankelijke bekostiging;
 - indien extra regelingen, dan voor lange termijn zodat duurzaam geïnvesteerd kan worden
 - duidelijkheid vooraf over loon- en prijscompensatie;
 - eerder duidelijkheid over toekomstig beleid (bijvoorbeeld financiering lwoo/pro, advies commissie Van Rijn);

- betere informatievoorziening naar schoolbesturen via PO-Raad en VO-raad, vergelijkbaar aan de informatie die mbo-besturen ontvangen tijdens de regiobijeenkomsten georganiseerd door OCW in samenwerking met de MBO Raad.
- Vereenvoudiging bekostiging (voor po, vo en samenwerkingsverbanden):
 - liefst alles per schooljaar;
 - regelgeving voor bekostiging van samenwerkingsverbanden is ingewikkeld.
- Optimalisatie verdeling Rijksbekostiging (differentiatie):
 - po: materiele bekostiging naar aantal leerlingen in plaats van naar gebouwen;
 - mbo: verhoudingsgewijs meer naar niveau 2 en naar bbl.
- Versobering van de wachtgeldregelingen voor onderwijspersoneel (dit is een rem op investeringen in personeel) (alleen genoemd in mbo).
- Heldere communicatie over de relatie tussen het afbouwen van reserves en negatief begroten. Niet alleen richting het onderwijsveld, maar zeker ook richting de politiek en de media.

Inspectie (toezicht op financiën)

- Duidelijke(re) communicatie over betekenis van signaleringswaarden. Deze voelen voor sommige besturen als een absolute grens.
 - Daarbij specifieke duiding en wellicht herijking van de signaleringswaarde van rentabiliteit (= positief 3-jaarsgemiddelde). Deze wordt dikwijls opgevat als dat er positief begroot moet worden. Bovendien lijkt het vreemd dat de onderste waarde ook van toepassing is voor besturen met hoge reserves.
- In het geval een signaleringswaarde voor de maximale omvang van reserves wordt geïmplementeerd, dan zou de inspectie de volgende zaken kunnen betrekken in het onderzoek naar een schoolbestuur met reserves die deze waarde overschrijden:
 - samenhang met andere kengetallen (bijvoorbeeld in mbo en ho: hoeveel eigen vermogen zit vast in gebouwen, hoe is de liquiditeit?);
 - analyse over meerdere jaren in combinatie met investeringsplannen van een schoolbestuur;
 - onderwijskwaliteit;
 - efficiënte besteding van publieke middelen (onduidelijk is hoe dit het beste te meten is);³⁴
 - kenmerken van school of omgevingsfactoren (omvang schoolbestuur, wel/niet krimp).
- In een signaleringswaarde voor de maximale omvang van reserves schuilt volgens de geïnterviewden het gevaar dat (overtollige) publieke middelen met een ondoordacht doel (ondoelmatig) besteed gaan worden om onderzoek door en/of bezoek van de inspectie te voorkomen. Ook de inspectie (2019) erkent dit gevaar en geeft aan dat een geforceerde afbouw kan leiden tot ongewenste neveneffecten, zoals het ondoelmatige besteden of het elders parkeren van middelen.
 - Alternatief: streefwaarden in de vorm van een bandbreedte (er is namelijk bij diverse besturen (vooral po) wel behoefte aan een soort richtlijn over hoeveel reserve te veel is).
 - Alternatief: geen waarde, alleen (verplichte) transparantie over de reden van de omvang van reserves en eventueel over investeringsplannen.

³⁴ De inspectie noemt bij financiële doelmatigheid dat de besteding van publieke middelen voldoende doel- en kostenbewust moet zijn (<https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/toezicht-op-financieel-beheer>, zie ook par. 1.1.2). Te hoge reserves worden als onwenselijk gezien, want dit zou duiden op een onvoldoende doelbewuste besteding van publieke middelen (want die middelen moeten aan onderwijs besteed worden). Sommige schoolbesturen pareren deze kwalificering door te stellen dat ze geld overhouden (c.q. hoge reserves hebben) omdat ze kostenbewust (efficiënt) en dus juist wel doelmatig omgaan met publieke middelen.

Schoolbesturen/samenwerkingsverbanden en sectorraden

Volgens de geïnterviewden is een vergroting nodig van het bewustzijn over de relatie tussen het afbouwen van reserves en negatief begroten. Dit bewustzijn is volgens hen niet alleen van belang voor de besturen/samenwerkingsverbanden en hun interne stakeholders, maar ook voor bijvoorbeeld de politiek en de media. De geïnterviewden zien hierbij een rol voor zichzelf weggelegd, bijvoorbeeld voor de bestuurders, de interne toezichthouders en de accountants. Ook de communicatie vanuit de sectorraden speelt volgens de geïnterviewden een rol. Die moeten transparant zijn over de omvang van de reserves en de redenen daarvoor.

In het po geven enkele geïnterviewden aan dat de financiële kennis van besturen een aandachtspunt is. Een gebrek aan financiële kennis gecombineerd met onzekerheid over Rijksbijdragen kan leiden tot een te grote voorzichtigheid bij het begrotingsproces.

In het po en bij de samenwerkingsverbanden is uit de interviews naar voren gekomen dat binnen de eigen organisatie sprake moet zijn van goede 'countervailing powers'. Hiermee wordt bedoeld dat er binnen een bestuur/samenwerkingsverband voldoende kritische tegenkracht aanwezig moet zijn om er zodoende voor te zorgen dat kritisch gekeken wordt naar de financiële cijfers afgezet tegen het doel van het geven van goed onderwijs. Met het oog op het geven van 'tegengas' indien er voorzichtig begroot wordt, lijkt deze suggestie ook voor andere onderwijssectoren relevant.

7.6 Discussie

In ons onderzoek staat het verhaal achter de financiële cijfers centraal. Het betreft het verhaal van besturen en samenwerkingsverbanden over:

- hun begrotingsproces en de mate van voorzichtigheid daarbij;
- de voorspelbaarheid van de Rijksbijdragen;
- redenen voor de meerjarige ontwikkeling van reserves;
- financiële risico's en de vertaling van die risico's in een benodigde financiële buffer;
- opvattingen over het investeren van reserves.

Om twee redenen zijn we in het onderzoek niet ingegaan op de vraag of de reserves en in het verlengde daarvan de financiële buffers te hoog zijn. In de eerste plaats wilden we voorkomen dat de interviews als beoordelend ervaren werden. Dat kan immers nadelig zijn voor de openheid van de geïnterviewden en daarmee ook van invloed zijn op het verhaal achter de cijfers dat ze vertellen. Ten tweede is de Inspectie van het Onderwijs momenteel bezig met het onderzoeken van methodieken om overmatige vermogensopbouw van besturen en samenwerkingsverbanden te onderzoeken.

Niet alleen bij de hoogte van de reserves, maar ook bij andere aspecten van het onderzoek spelen oordelen een rol. Het gaat daarbij met name om steekhoudendheid van redenen voor het opbouwen van reserves en om de omvang van de financiële risico's. In het mbo en ho zijn de gebouwen die de besturen in eigendom hebben een belangrijke reden voor de aanwezige reserves. In alle onderwijssectoren is een belangrijke reden voor het ontstaan van reserves volgens de onderzochte besturen en samenwerkingsverbanden gelegen in de onzekerheid die zij ervaren in de bekostiging van de Rijksoverheid. In onze optiek hangt de ervaren onzekerheid samen met een combinatie van factoren, namelijk een op sommige punten lastige voorspelbaarheid van de Rijksbijdragen, een op sommige punten ingewikkelde bekostigingssystematiek en de informatievoorziening hierover aan het veld.

Wat betreft het oordeel over de omvang van de financiële risico's zien we op hoofdlijnen twee groepen besturen/samenwerkingsverbanden. De eerste groep kwantificeert de financiële risico's om op basis daarvan de benodigde omvang van de financiële buffer te bepalen. Bij deze besturen hebben we in het onderzoek niet gezien dat wordt toegerekend naar de omvang van de reserves. De tweede groep besturen kwantificeert de risico's niet. Ongeacht tot welke groep de besturen/samenwerkingsverbanden behoren, erkent een deel van hen dat hun financiële buffer groter is dan noodzakelijk. Bovendien is de breed onderschreven opvatting dat overheidsgeld ten goede moet komen aan het onderwijs en dat transparantie over de omvang van de reserves en de redenen daarvoor terecht is.

Gezien bovenstaande lijken de voorwaarden aanwezig om daar waar nodig stappen te kunnen zetten in het afbouwen van reserves. In voorgaande paragraaf hebben we aanbevelingen beschreven die ertoe bij kunnen dragen dat deze stappen ook echt gezet gaan worden. De meeste van deze aanbevelingen hebben enerzijds betrekking op het optimaliseren van de bekostiging en anderzijds op het optimaliseren van de wederzijdse communicatie en informatievoorziening tussen het ministerie van OCW en besturen/samenwerkingsverbanden anderzijds.

De belangrijkste aanbevelingen met betrekking tot de bekostiging zijn het vergroten van de voorspelbaarheid ervan voor besturen en samenwerkingsverbanden en het vereenvoudigen van de bekostiging.

De communicatie en informatievoorziening tussen het ministerie van OCW en besturen/samenwerkingsverbanden kan beter, onder meer door:

- Het actief en tijdig verspreiden van de beschikbare informatie over de hoogte van de Rijksbijdragen door het ministerie, eventueel in samenwerking met de sectorraden.
- Het duidelijk benoemen van de relatie tussen negatieve resultaten en het afbouwen van overmatige reserves. Hier ligt een rol voor alle betrokken actoren: ministerie van OCW, inspectie, sectorraden en interne betrokkenen van besturen en samenwerkingsverbanden.
- Het delen van kennis over reële risico's, hoe deze af te dekken zijn en over de relatie tussen de omvang van risico's en de benodigde financiële buffer. Deze aanbeveling kan bijvoorbeeld opgepakt worden door het ministerie van OCW in samenwerking met de inspectie of door de sectorraden.
- Het delen van kennis door het ministerie van OCW en de inspectie over de interpretatie van signaleringswaarden en de wijze van toezicht van de inspectie op de financiën van besturen/samenwerkingsverbanden. In de huidige situatie gaat het alleen om ondergrens, in de toekomst wellicht ook om een bovengrens voor overmatige reserves.
- Het geven van transparantie door met name besturen/samenwerkingsverbanden, maar ook sectorraden over redenen voor en oorzaken van de omvang van reserves, de ingeschatte risico's en eventuele investeringsplannen.

Literatuur

Van Aarsen, E., Suijkerbuijk, A., Van Eck, P., Weijers, S., Walraven, M. (2019). *Monitor samenwerkingsverbanden 2018. De voortgang van passend onderwijs in 2018 volgens leidinggevend*. Utrecht: Oberon

Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek (2019). *Wissels om. Naar een transparante en evenwichtige bekostiging, en meer samenwerking in hoger onderwijs en onderzoek*.

Berdowski, Z., & Eshuis, P. H. P. (2010). *Kapitalisatiefactor MBO en HO. Een onderzoek naar mogelijkheden voor normering*. Zoetermeer: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO).

Dienst Uitvoering Onderwijs (2018a). *Financiële verantwoording (XBRL) 2013-2017*. Gedownload d.d. 05-06-19 via https://duo.nl/open_onderwijsdata/publicaties/financien/xbml.jsp.

Dienst Uitvoering Onderwijs (2018b). *Leerlingen bo en sbo – leerlingprognoses 2013-2037*. Gedownload d.d. 21-06-19 via https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/po/leerlingen-po/bo-sbo/prog-7.jsp

Dienst Uitvoering Onderwijs (2018c). *Leerlingprognoses vo 2012-2037*. Gedownload d.d. 21-06-19 https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/vo/leerlingen/leerlingen-vo-11.jsp.

Dienst Uitvoering Onderwijs (2018d). *Metamodel onderwijsjaarrekening 2019*. Gedownload d.d. 06-06-19 via https://duo.nl/open_onderwijsdata/publicaties/financien/xbml.jsp.

Dienst Uitvoering Onderwijs (2018e). *Toelichtende brochure Jaarverslag Onderwijs*.

Dienst Uitvoering Onderwijs (2019a). *CP niet fin ken per bg*. Ontvangen van DUO d.d. 04-10-19.

Dienst Uitvoering Onderwijs (2019b). *Financiële verantwoording (XBRL) 2014-2018*. Gedownload d.d. 30-09-19 via https://duo.nl/open_onderwijsdata/publicaties/financien/xbml.jsp.

Dienst Uitvoering Onderwijs (2019c). *Gegevensboeken 2014-2018*. Gedownload d.d. 30-09-19 via https://duo.nl/open_onderwijsdata/publicaties/financien/boeken.jsp.

Don, H., Zwart, M. & Zwol, J. (2009). *Financieel beleid van onderwijsinstellingen. Rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen*. Versie 1.2, 29 september 2009.

Handreiking bestuursverslag. Gedownload d.d. 06-05-2019 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/05/21/brochure-richtlijn-jaarverslag-onderwijs>.

Hoogeboom, F. & Derksen, J. (2013). *Handreiking en uitwerkingen Ondersteuningsplan*. Vereniging Landelijk Platform Samenwerkingsverbanden Voortgezet Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2012). *Onderzoek naar de financiële positie van schoolbesturen in po en vo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2016). *Kengetallen bij het toezicht op de financiële continuïteit van onderwijsinstellingen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2018a). *De financiële staat van het onderwijs 2017*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2018b). *Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs. Een onderzoek verkennend onderzoek bij samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen voor primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het onderwijs (2019). *Doelmatige omvang van de reserves. Technische verkenning en advies voor het toepassen van een methodiek ter detectie en aanpak van overmatige vermogensopbouw*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Keizer, B. (2018a). *Bekostiging samenwerkingsverband passend onderwijs PO*. Utrecht: PO-Raad.

Keizer, B. (2018b). *Bekostiging samenwerkingsverband passend onderwijs VO*. Utrecht: VO-raad.

Keizer, B. & Wit, R. de (2017). *Risicomanagement en weerstandsvormen in samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Utrecht: PO-Raad en Steunpunt Passend Onderwijs VO.

Ledoux, G., Kuiper, E., Oomens, M., Bomhof, M. & Wijs, F. de (2017). *Governance in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (2019). *Antwoord op schriftelijke vragen van Rog*. Referentie: 7813837.

Netwerk LPO & Sectorraad samenwerkingsverbanden VO (2018). *Resultaten enquête financiën samenwerkingsverbanden PO & VO*. Ontvangen via het Netwerk LPO.

PO-Raad (2019). *Conclusies en aanbevelingen analyse en rondgang reserves schoolbesturen*. Utrecht: PO-Raad.

PO-Raad, VO-raad, AOC Raad en MBO Raad (2013). *Referentiekader Passend onderwijs*.

PWC (2008). *Onderzoek naar de vermogenspositie van schoolbesturen in het primair onderwijs*.

Steunpunt Passend Onderwijs VO & VO-raad (2017). *Handreiking Opting out Iwoo 2018/2019. Versie juni 2017*. Utrecht: Steunpunt Passend Onderwijs VO en VO-raad.

TK (2011-2012). *Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 31293, nr. 146.

TK (2018-2019a). *Brief van de Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 35000 VIII, nr. 145.

TK (2018-2019b). *Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 31293, nr. 426.

VO-raad (2018). *Factcheck: Hoeveel geld ligt er echt op de plank?* Gedownload d.d. 18-07-19 via <https://www.vo-raad.nl/artikelen/factcheck-hoeveel-geld-ligt-er-echt-op-de-plank>.

Bijlage 1 Definities financiële kengetallen

Tabel B.1 Definities financiële kengetallen signaleringswaarden inspectie

kengetal	definitie	signaleringswaarden inspectie
liquiditeit	vlootende activa / kortlopende schulden	po en vo: < 0,75 mbo en ho: < 0,5
rentabiliteit	(resultaat / totale baten + financiële baten) * 100%	3-jarig: < 0% 2-jarig: < -5% 1-jarig: < -10%
solvabiliteit I	eigen vermogen / totaal vermogen	niet van toepassing
weerstandvermogen	(eigen vermogen / totale baten + financiële baten) * 100%	< 5% mbo niet van toepassing
algemene reserve als percentage van de totale baten	(algemene reserve/totaal baten + financiële baten) * 100%	niet van toepassing

Bron: Inspectie van het onderwijs (2016).

Tabel B.2 Omschrijvingen soorten reserves

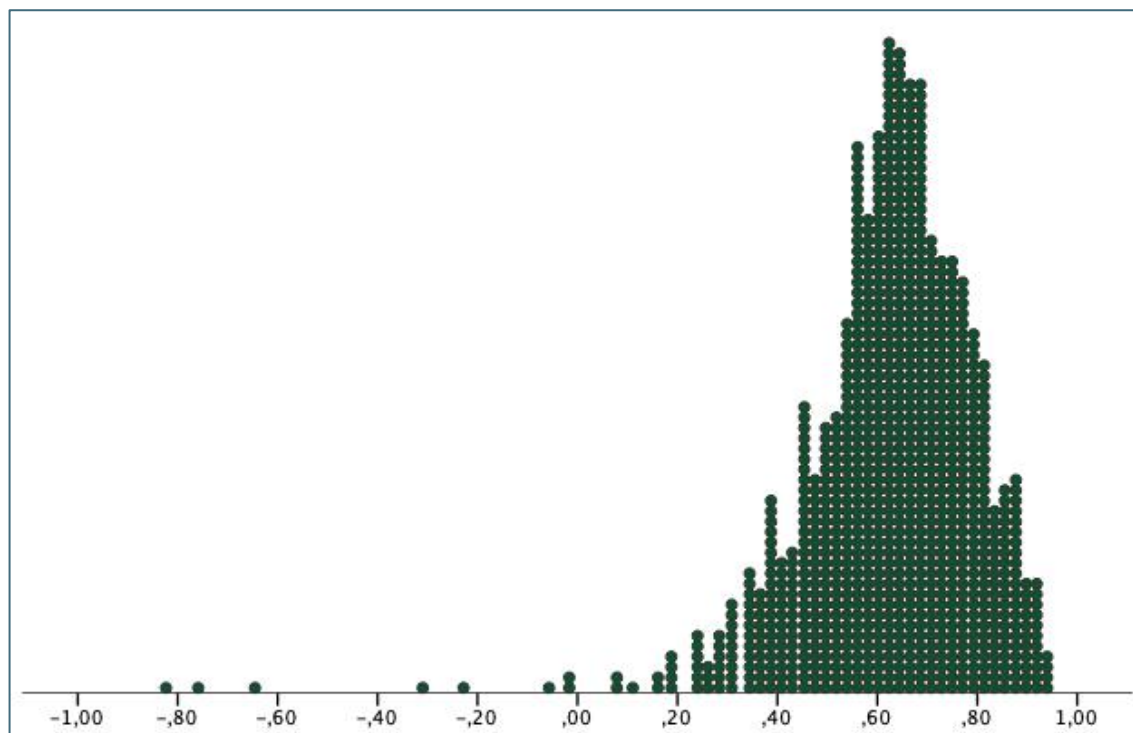
soort reserve	omschrijving
algemene reserve	Algemene reserves zijn alle reserves anders dan de overige reserves genoemd in deze tabel en betreft uitsluitend publieke gelden.
bestemmingsreserve publiek	Indien een deel van het uit Rijksgelden opgebouwde eigen vermogen is afgezonderd, omdat daaraan vanwege het bestuur een beperktere bestedingsmogelijkheid is gegeven, wordt dit deel aangemerkt als publieke bestemmingsreserve.
bestemmingsfonds publiek	Indien een deel van het uit Rijksgelden opgebouwde eigen vermogen is afgezonderd, omdat daaraan vanwege derden een beperktere bestedingsmogelijkheid is gegeven, wordt dit deel aangemerkt als publiek bestemmingsfonds. Daarvan is ook sprake als de beperking is aangebracht door de ledenvergadering van een vereniging. Er is formele toestemming van een derde nodig voor de besteding van dit bedrag.
bestemmingsreserve privaat	Indien een deel van het uit private middelen opgebouwde eigen vermogen is afgezonderd, omdat daaraan vanwege het bestuur een beperktere bestedingsmogelijkheid is gegeven, wordt dit deel aangemerkt als een private bestemmingsreserve. Het is aan het bestuur om de private herkomst van de middelen aan te tonen.
bestemmingsfonds privaat	Indien een deel van het uit private middelen opgebouwde eigen vermogen is afgezonderd, omdat daaraan vanwege derden een beperktere bestedingsmogelijkheid is gegeven, wordt dit deel aangemerkt als privaat bestemmingsfonds. Het is aan het bestuur om de private herkomst van de middelen aan te tonen. Er is formele toestemming van een derde nodig voor de besteding van dit bedrag.
herwaarderingsreserves	De herwaarderingsreserve is het gedeelte van het eigen vermogen dat ontstaat door de herwaardering van activa, zoals het waarderen van activa tegen de actuele waarde.
andere wettelijke reserves	Wettelijke reserves zijn reserves die moeten worden aangehouden krachtens een wettelijke bepaling. Onder wettelijke reserves vallen de volgende reserves: wettelijke reserve voor kosten van onderzoek en ontwikkeling,

soort reserve	omschrijving
	wettelijke reserve deelnemingen (ingehouden winsten en rechtstreekse vermogensmutaties), wettelijke herwaarderingsreserve.
statutaire reserves	Statutaire reserves zijn reserves die worden gevormd door de in de statuten van een rechtspersoon opgenomen bepalingen. Dotaties aan en vrijval uit deze reserves zijn ook terug te vinden in de statuten.

Bron: DUO (2018d en 2018e).

Bijlage 2 Aanvullende grafieken en tabellen primair onderwijs

Grafiek B.2.1 Spreiding solvabiliteit I po 2018 (n=963)



Bron: DUO 2019a.

Tabel B.2.1 Correlaties van financiële kengetallen po met aantal leerlingen, 2015 tot en met 2018 (n=857)³⁵

kengetal	2015	2016	2017	2018
solvabiliteit I	-0,108**	-0,085*	-0,078*	-0,284**
weerstandsvormogen	-0,335**	-0,343**	-0,351**	-0,355**
algemene reserve/totale baten	-0,261**	-0,272**	-0,291**	-0,296**
eigen vermogen per leerling (euro)	-0,226**	-0,232**	-0,241**	-0,235**

Bron: DUO 2018a, 2019a en 2019b.

* $p < 0,05$

** $p < 0,01$

³⁵ De aanvullende analyses in deze en volgende tabellen zijn gebaseerd op de besturen waarvoor in de jaren 2015 tot en met 2018 alle kengetallen bekend zijn.

Het eigen vermogen is een absoluut kengetal. Voor een 'eerlijke' vergelijking hebben we gebruik gemaakt van het eigen vermogen per leerling. Dat geldt ook voor de tabellen B.2.2 tot en met B.2.6.

Tabel B.2.2 Financiële kengetallen po krimp = gelijk of groei, 2015 tot en met 2018 (gewogen gemiddelden) (n=189)

kengetal	2015	2016	2017	2018
solvabiliteit I	0,58	0,57	0,57	0,55
weerstandsvermogen	26,2%	26,2%	26,6%	24,7%
algemene reserve/totale baten	18,2%	18,3%	18,6%	17,7%
eigen vermogen per leerling (euro)	1.678	1.696	1.762	1.738

Bron: DUO 2018a, 2019a en 2019b.

Tabel B.2.3 Financiële kengetallen po krimp = 1% - 10%, 2015 tot en met 2018 (gewogen gemiddelden) (n=202)

kengetal	2015	2016	2017	2018
solvabiliteit I	0,63	0,63	0,62	0,61
weerstandsvermogen	31,7%	31,9%	31,9%	29,6%
algemene reserve/totale baten	21,9%	22,3%	22,5%	20,8%
eigen vermogen per leerling (euro)	1.786	1.866	1.906	1.910

Bron: DUO 2018a, 2019a en 2019b.

Tabel B.2.4 Financiële kengetallen po krimp = 11% - 20%, 2015 tot en met 2018 (gewogen gemiddelden) (n=224)

kengetal	2015	2016	2017	2018
solvabiliteit I	0,62	0,62	0,62	0,61
weerstandsvermogen	30,1%	30,5%	30,9%	29,5%
algemene reserve/totale baten	22,0%	22,8%	23,4%	22,8%
eigen vermogen per leerling (euro)	1.725	1.814	1.914	1.932

Bron: DUO 2018a, 2019a en 2019b.

Tabel B.2.5 Financiële kengetallen po krimp = 21% of meer, 2015 tot en met 2018 (gewogen gemiddelden) (n=162)

kengetal	2015	2016	2017	2018
solvabiliteit I	0,66	0,64	0,64	0,63
weerstandsvermogen	33,1%	33,3%	33,6%	32,1%
algemene reserve/totale baten	25,8%	25,8%	26,2%	24,8%
eigen vermogen per leerling (euro)	1.933	2.040	2.172	2.218

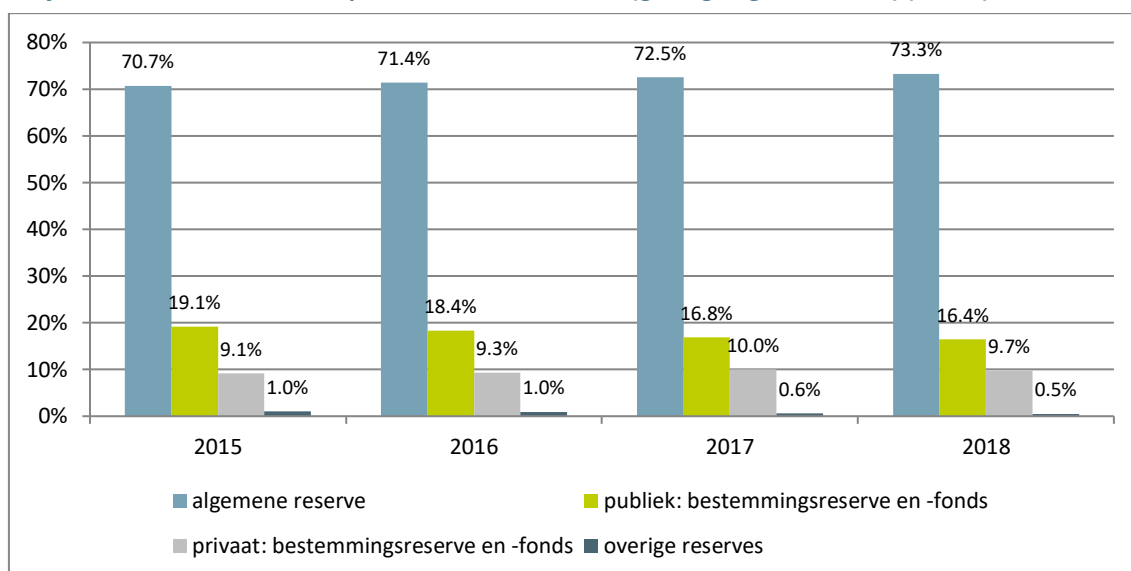
Bron: DUO 2018a, 2019a en 2019b.

Tabel B.2.6 Aantal besturen dat in 2015 wel tot de hoogste groep behoort en in 2018 niet, per BO-groep (n=773)³⁶

kengetal	BO1	BO2	BO3	BO4	BO5	BO6
aantal scholen in BO-groep	304	50	74	122	166	57
solvabiliteit I	14 van de 30	2 van de 5	3 van de 7	7 van de 12	8 van de 16	2 van de 5
weerstandsvormogen	11 van de 30	3 van de 5	2 van de 7	5 van de 12	7 van de 16	2 van de 5
algemene reserve/totale baten	15 van de 30	1 van de 5	4 van de 7	5 van de 12	5 van de 16	2 van de 5
eigen vermogen per leerling (euro)	9 van de 30	2 van de 5	3 van de 7	4 van de 12	7 van de 16	1 van de 5

Bron: DUO 2018a, 2019a en 2019b.

Toelichting: Per groottegroep van besturen hebben we de besturen ingedeeld in tien ongeveer even grote groepen. De eerste groep bestaat uit de 10% besturen met verhoudingsgewijs de hoogste eigen vermogens/reserves, de tweede groep bestaat uit de volgende 10% qua hoogte van vermogens/reserves, et cetera.

Grafiek B.2.2 Soorten reserves po, 2015 tot en met 2018 (gewogen gemiddelden) (n=937)³⁷

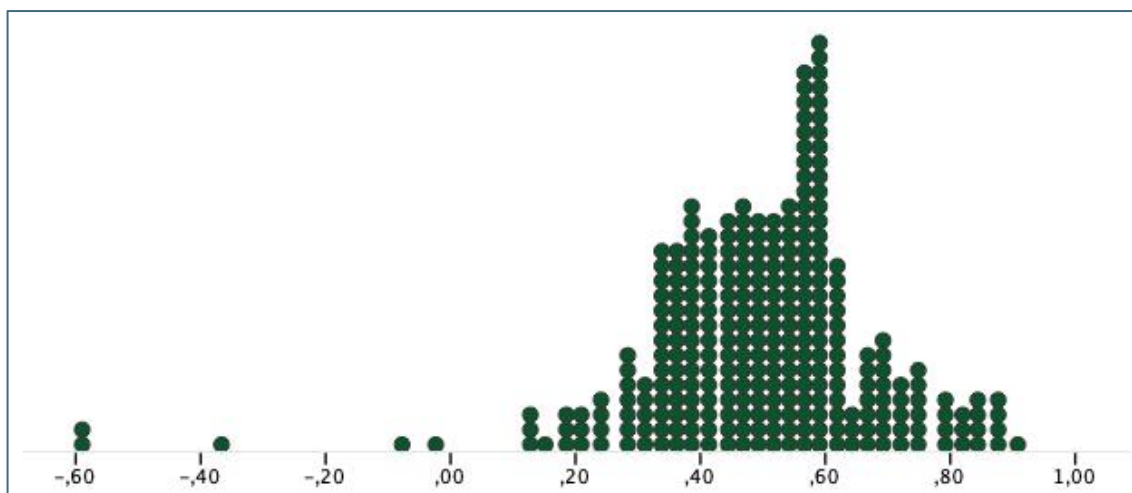
Bron: DUO 2018a en 2019b.

³⁶ De groepen BO1 tot en met BO6 zijn groepen per grootte van een bestuur op basis van het aantal scholen. BO1=1 school, BO2=2 scholen, BO3=3-5 scholen, BO4=6-10 scholen, BO5=11-20 scholen en BO6=meer dan 20 scholen (DUO, 2019c).

³⁷ Vanwege de kleine omvang van de bestemmingsfondsen presenteren we deze samen met die van de bestemmingsreserves. De overige reserves nemen we ook samen vanwege de in verhouding zeer kleine omvang. Dat geldt ook voor de overige grafieken in de bijlagen waar we de reserves presenteren. De gegevens hebben betrekking op besturen waarvoor de gegevens over de soorten reserves voor de gehele periode van 2015 tot en met 2018 beschikbaar zijn.

Bijlage 3 Aanvullende grafieken en tabellen voortgezet onderwijs

Grafiek B.3.1 Spreiding solvabiliteit I vo 2018 (n=285)



Bron: DUO 2019a.

Tabel B.3.1 Correlaties van financiële kengetallen vo met aantal leerlingen, 2015 tot en met 2018 (n=242)³⁸

kengetal	2015	2016	2017	2018
solvabiliteit I	-0,050	-0,054	-0,089	-0,128*
algemene reserve/totale baten	-0,088	-0,092	-0,101	-0,097
eigen vermogen per leerling (euro)	-0,138*	-0,146*	-0,153*	-0,154*

Bron: DUO 2018a, 2019a en 2019b.

* p < 0,05

** p < 0,01

Tabel B.3.2 Financiële kengetallen vo krimp = gelijk of groei, 2015 tot en met 2018 (gewogen gemiddelden) (n=91)

kengetal	2015	2016	2017	2018
solvabiliteit I	0,46	0,46	0,45	0,45
algemene reserve/totale baten	13,9%	13,9%	14,3%	15,7%
eigen vermogen per leerling (euro)	1.634	1.672	1.786	1.921

Bron: DUO 2018a, 2019a en 2019b.

³⁸ De aanvullende analyses in deze en volgende tabellen zijn gebaseerd op besturen waarvoor in de jaren 2015 tot en met 2018 alle kengetallen bekend zijn.

Het eigen vermogen is een absoluut kengetal. Voor een 'eerlijke' vergelijking hebben we gebruik gemaakt van het eigen vermogen per leerling. Dat geldt ook voor de tabellen B.3.2. tot en met B.3.6.

Tabel B.3.3 Financiële kengetallen vo krimp = 1% - 10%, 2015 tot en met 2018 (gewogen gemiddelden) (n=73)

kengetal	2015	2016	2017	2018
solvabiliteit I	0,45	0,46	0,45	0,44
algemene reserve/totale baten	19,6%	19,2%	20,0%	20,5%
eigen vermogen per leerling (euro)	2.166	2.212	2.318	2.452

Bron: DUO 2018a, 2019a en 2019b.

Tabel B.3.4 Financiële kengetallen vo krimp = 11% - 20%, 2015 tot en met 2018 (gewogen gemiddelden) (n=57)

kengetal	2015	2016	2017	2018
solvabiliteit I	0,52	0,52	0,51	0,50
algemene reserve/totale baten	18,8%	19,1%	19,1%	19,8%
eigen vermogen per leerling (euro)	2.402	2.477	2.536	2.593

Bron: DUO 2018a, 2019a en 2019b.

Tabel B.3.5 Financiële kengetallen vo krimp = 21% of meer, 2015 tot en met 2018 (gewogen gemiddelden) (n=20)

kengetal	2015	2016	2017	2018
solvabiliteit I	0,58	0,61	0,58	0,54
algemene reserve/totale baten	23,5%	22,6%	20,8%	21,9%
eigen vermogen per leerling (euro)	2.768	2.855	2.720	3.002

Bron: DUO 2018a, 2019a en 2019b.

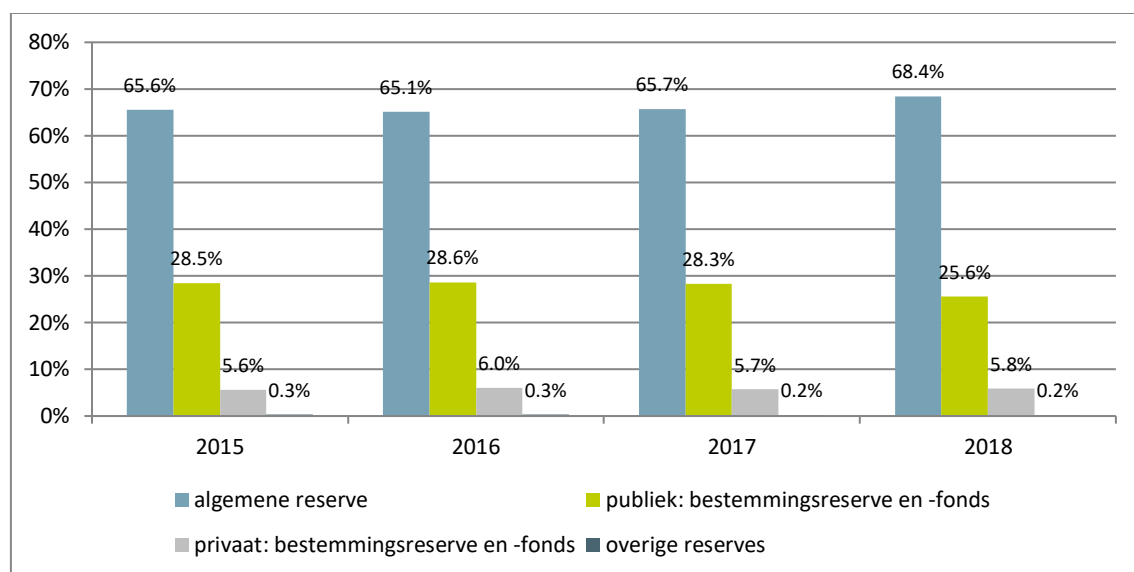
Tabel B.3.6 Aantal vo-besturen dat in 2015 wel en in 2018 niet tot de hoogste groep behoort (n=242)

kengetal	2018 niet meer in hoogste groep	groep in 2018
solvabiliteit I	6 van de 24	groep 2: 2 groep 10: 4
algemene reserve/totale baten	7 van de 24	groep 2: 5 groep 3: 1 groep 8: 1
eigen vermogen per leerling (euro)	3 van de 24	groep 2: 3
algemene reserve per leerling (euro)	8 van de 24	groep 2: 6 groep 3: 1 groep 9: 1

Bron: DUO 2018a, 2019a en 2019b.

Toelichting: We hebben de besturen ingedeeld in tien ongeveer even grote groepen. De eerste groep bestaat uit de 10% besturen met verhoudingsgewijs de hoogste eigen vermogens/reserves, de tweede groep bestaat uit de volgende 10% qua hoogte van vermogens/reserves, et cetera.

Grafiek B.3.2 Soorten reserves vo, 2015 tot en met 2018 (gewogen gemiddelden) (n=278)³⁹

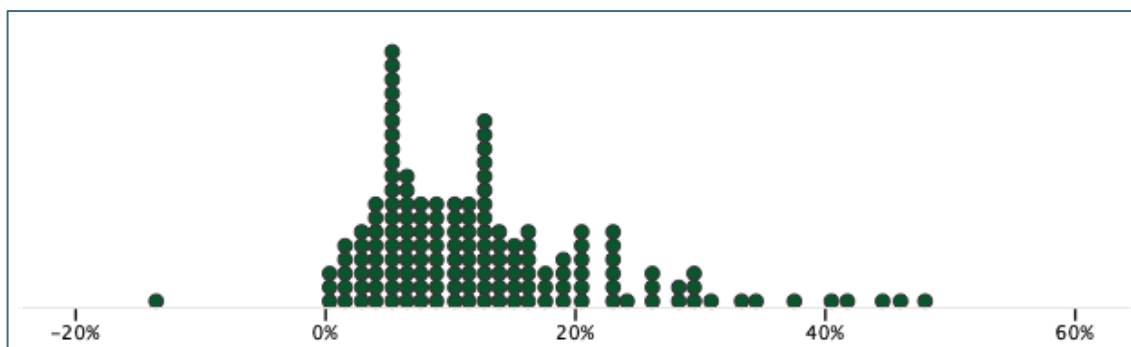


Bron: DUO 2018a en 2019b.

³⁹ De gegevens hebben betrekking op besturen waarvoor de gegevens over de soorten reserves voor de gehele periode van 2015 tot en met 2018 beschikbaar zijn.

Bijlage 4 Aanvullende grafieken en tabellen samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Grafiek B.4.1 Spreiding weerstandsvermogen, samenwerkingsverbanden 2018 (n=152)



Bron: DUO 2019a.

Tabel B.4.1 Financiële kengetallen po-samenwerkingsverbanden, 2015 tot en met 2018 (gewogen gemiddelden)⁴⁰

kengetal	2015	2016	2017	2018
liquiditeit	3,04	4,02	3,86	3,61
rentabiliteit	*	*	1,3%	0,7%
solvabiliteit I	0,67	0,75	0,74	0,72
weerstandsvermogen	*	*	13,8%	13,8%
algemene reserve/totale baten	*	*	10,0%	10,2%
eigen vermogen (miljoenen euro)	76	101	111	118
algemene reserve (miljoenen euro)	66	78	81	88

Bron: DUO 2018a, 2019b en 2019c.

Tabel B.4.2 Financiële kengetallen vo-samenwerkingsverbanden, 2015 tot en met 2018 (gewogen gemiddelden)

kengetal	2015	2016	2017	2018
liquiditeit	3,27	4,27	4,61	4,61
rentabiliteit	-	-	1,7%	1,0%
solvabiliteit I	0,69	0,75	0,77	0,78
weerstandsvermogen	-	-	10,0%	10,7%
algemene reserve/totale baten	-	-	7,9%	7,7%
eigen vermogen (miljoenen euro)	82	105	127	142
algemene reserve (miljoenen euro)	66	82	101	102

Bron: DUO 2018a, 2019b en 2019c.

⁴⁰ Vanaf 2017 worden alle middelen bestemd voor leerlingen van het samenwerkingsverband opgenomen bij de baten, dus ook de baten die direct bestemd zijn voor scholen voor (v)so, lwoo en pro. Bij de kosten worden deze direct voor deze scholen bestemde middelen als aparte post opgenomen. Voorheen waren deze baten en kosten lang niet bij alle samenwerkingsverbanden opgenomen. Daardoor zijn de totale baten vanaf 2017 aanzienlijk groter dan in voorgaande jaren en is een vergelijking van de indicatoren rentabiliteit en weerstandsvermogen niet mogelijk met voorgaande jaren. Deze gegevens zijn daarom niet opgenomen in deze en volgende tabellen.

Tabel B.4.3 Financiële kengetallen samenwerkingsverbanden grote negatieve verevening, 2015 tot en met 2018 (gewogen gemiddelden) (n= 33)⁴¹

kengetal	2015	2016	2017	2018
solvabiliteit I	0,71	0,74	0,80	0,71
weerstandsvermogen	-	-	11,9%	12,7%
algemene reserve/totale baten	-	-	9,1%	9,8%
eigen vermogen per leerling (euro)	60	80	106	112

Bron: DUO 2018a, 2019a en 2019b.

Tabel B.4.4 Financiële kengetallen samenwerkingsverbanden kleine verevening, 2015 tot en met 2018 (gewogen gemiddelden) (n= 28)

kengetal	2015	2016	2017	2018
solvabiliteit I	0,71	0,78	0,76	0,78
weerstandsvermogen	-	-	13,1%	13,3%
algemene reserve/totale baten	-	-	9,6%	8,7%
eigen vermogen per leerling (euro)	86	116	131	137

Bron: DUO 2018a, 2019a en 2019b.

Tabel B.4.5 Financiële kengetallen samenwerkingsverbanden grote positieve verevening, 2015 tot en met 2018 (gewogen gemiddelden) (n= 43)

kengetal	2015	2016	2017	2018
solvabiliteit I	0,68	0,71	0,71	0,72
weerstandsvermogen	-	-	10,0%	9,7%
algemene reserve/totale baten	-	-	8,7%	8,4%
eigen vermogen per leerling (euro)	61	71	79	83

Bron: DUO 2018a, 2019a en 2019b.

⁴¹ De aanvullende analyses in deze en volgende tabellen zijn gebaseerd op samenwerkingsverbanden waarvoor in de jaren 2015 tot en met 2018 alle kengetallen bekend zijn.
Het eigen vermogen is een absoluut kengetal. Voor een 'eerlijke' vergelijking hebben we gebruik gemaakt van het eigen vermogen per leerling. Dat geldt ook voor de tabellen B.4.4 tot en met B.4.6.

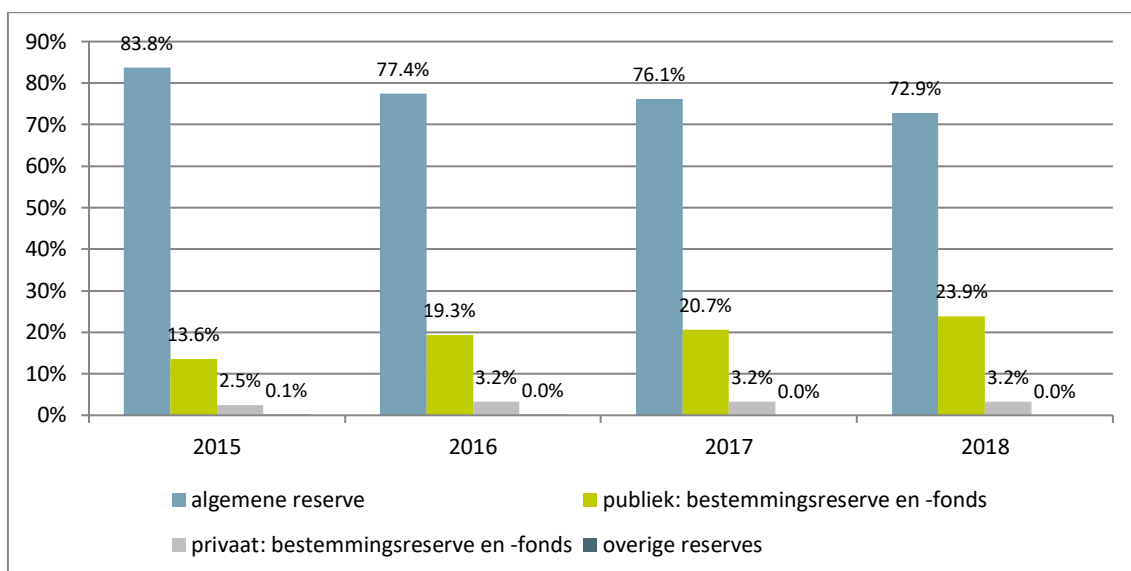
Tabel B.4.6 Aantal samenwerkingsverbanden dat in 2015 wel en in 2018 niet tot de hoogste groep behoort (po: n=53 en vo: n=51)

kengetal	po		vo	
	2018 niet meer in hoogste groep	groep in 2018	2018 niet meer in hoogste groep	groep in 2018
solvabiliteit I	3 van de 5	groep 2: 1 groep 9: 1 groep 10: 1	4 van de 5	groep 2: 1 groep 7: 1 groep 10: 2
eigen vermogen per leerling (euro)	5 van de 5	groep 2: 1 groep 3: 1 groep 4: 1 groep 5: 1 groep 8: 1	4 van de 5	groep 2: 2 groep 3: 1 groep 7: 1

Bron: DUO 2018a, 2019a en 2019b.

Toelichting: We hebben de po- en vo-samenwerkingsverbanden ingedeeld in tien ongeveer even grote groepen. De eerste groep bestaat uit de 10% besturen met verhoudingsgewijs de hoogste eigen vermogens/reserves, de tweede groep bestaat uit de volgende 10% qua hoogte van vermogens/reserves, et cetera.

Grafiek B.4.2 Soorten reserves samenwerkingsverbanden, 2015 tot en met 2018 (gewogen gemiddelden) (n=151)⁴²

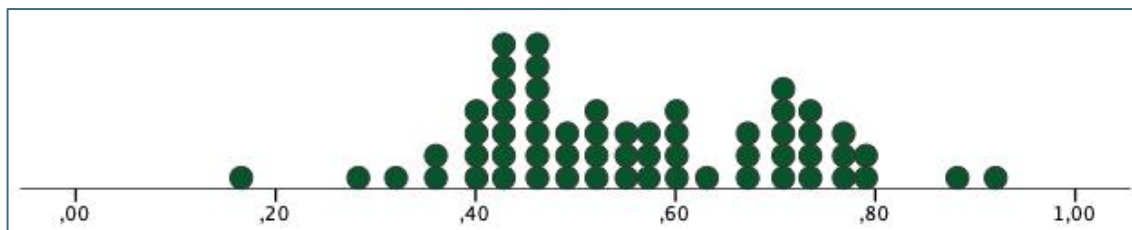


Bron: DUO 2018a en 2019b.

⁴² De gegevens hebben betrekking op besturen waarvoor de gegevens over de soorten reserves voor de gehele periode van 2015 tot en met 2018 beschikbaar zijn.

Bijlage 5 Aanvullende grafieken en tabellen middelbaar beroepsonderwijs

Grafiek B.5.1 Spreiding solvabiliteit I mbo 2018 (n= 60)



Bron: DUO 2019a.

Tabel B.5.1 Correlaties van financiële kengetallen mbo met aantal studenten, 2015 tot en met 2018 (n=50)⁴³

kengetal	2015	2016	2017	2018
solvabiliteit I	-0,293*	-0,270	-0,310*	-0,247
algemene reserve/totale baten	-0,185	-0,177	-0,235	-0,239
eigen vermogen per student (euro)	-0,262	-0,250	-0,285*	-0,323*

Bron: DUO 2018a, 2019a en 2019b.

* $p < 0,05$

** $p < 0,01$

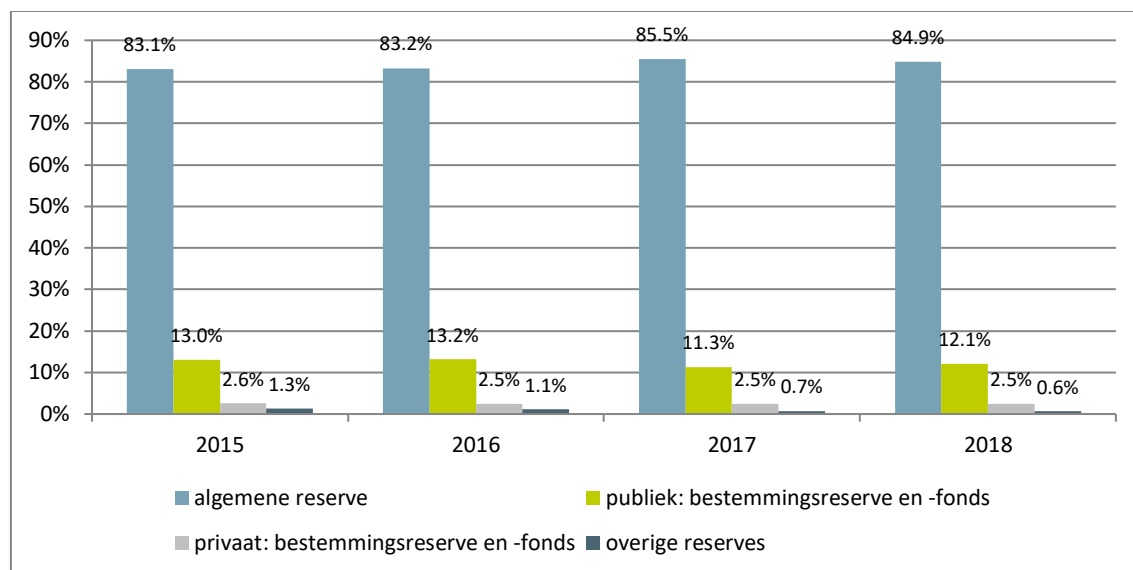
Tabel B.5.2 Aantal mbo-besturen dat in 2015 wel en in 2018 niet tot de hoogste groep behoort (n=50)

kengetal	2018 niet meer in hoogste groep	groep in 2018
solvabiliteit I	3 van de 5	groep 2: 2 groep 3: 1
algemene reserve/totale baten	0 van de 5	nvt
eigen vermogen per leerling (euro)	2 van de 5	groep 2: 1 groep 5: 1

Bron: DUO 2018a, 2019a en 2019b.

Toelichting: We hebben de besturen ingedeeld in tien ongeveer even grote groepen. De eerste groep bestaat uit de 10% besturen met verhoudingsgewijs de hoogste eigen vermogens/reserves, de tweede groep bestaat uit de volgende 10% qua hoogte van vermogens/reserves, et cetera.

⁴³ De gegevens in deze tabel hebben betrekking op de besturen waarvoor in de jaren 2015 tot en met 2018 alle kengetallen bekend zijn.
Het eigen vermogen is een absoluut kengetal. Voor een 'eerlijke' vergelijking hebben we gebruik gemaakt van het eigen vermogen per student. Dat geldt ook voor tabel B.5.2.

Grafiek B.5.2 Soorten reserves mbo, 2015 tot en met 2018 (gewogen gemiddelden) (n=60)⁴⁴

Bron: DUO 2018a en 2019b.

Tabel B.5.3 Prognose van het aantal mbo-studenten, 2019-2024

2019/20	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24	2024/25
497.300	493.700	486.100	476.700	467.800	461.100

Bron: www.onderwijsincijfers.nl**Tabel B.5.4 Ontwikkeling aantal mbo-studenten 2011-2018**

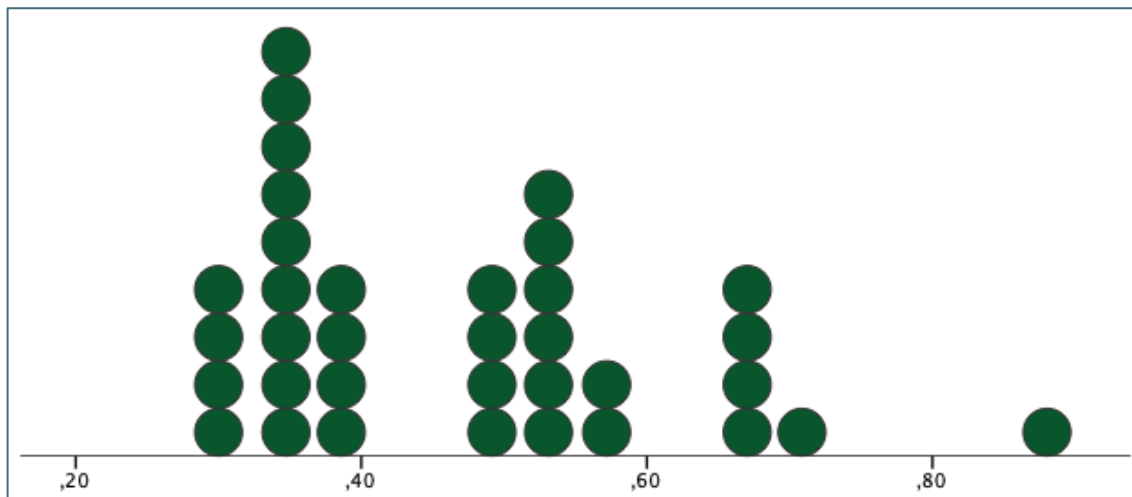
	BBL	BOL	DtBOL	totaal mbo
2011/12	154.403	346.775	7.682	508.860
2012/13	143.062	352.090	5.171	500.323
2013/14	120.718	365.294	2.881	488.893
2014/15	100.434	374.725	951	476.110
2015/16	95.733	375.928	187	471.848
2016/17	99.799	379.689	17	479.505
2017/18	106.069	376.831	0	482.900
2018/19	120.734	375.646	0	496.380

Bron: www.onderwijsincijfers.nl

⁴⁴ De gegevens hebben betrekking op besturen waarvoor de gegevens over de soorten reserves voor de gehele periode van 2015 tot en met 2018 beschikbaar zijn.

Bijlage 6 Aanvullende grafieken en tabellen hoger onderwijs

Grafiek B.6.1 Spreiding solvabiliteit I hbo 2018 (n=35)



Bron: DUO 2019a.

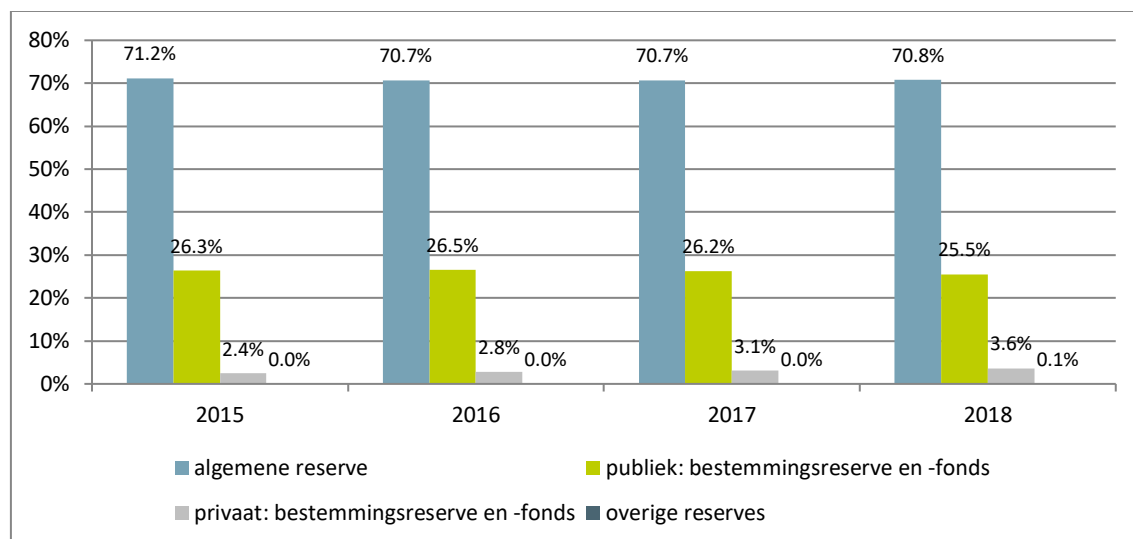
Tabel B.6.1 Aantal hogescholen dat in 2015 wel en in 2018 niet tot de hoogste groep behoort (n=30)⁴⁵

kengetal	2018 niet meer in hoogste groep	groep in 2018
solvabiliteit I	1 van de 3	groep 2
algemene reserve/totale baten	0 van de 3	nvt
eigen vermogen per leerling (euro)	1 van de 3	groep 2

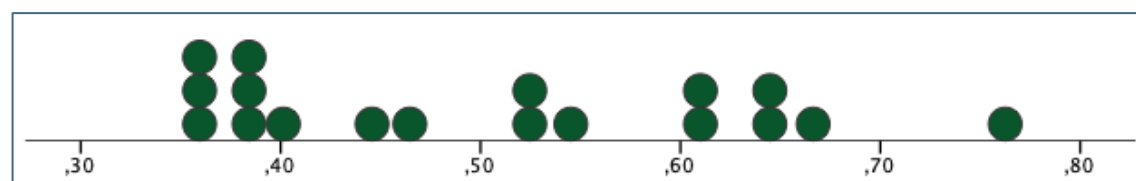
Bron: DUO 2018a, 2019a en 2019b.

Toelichting: We hebben de hogescholen ingedeeld in tien ongeveer even grote groepen. De eerste groep bestaat uit de 10% hogescholen met verhoudingsgewijs de hoogste eigen vermogens/reserves, de tweede groep bestaat uit de volgende 10% qua hoogte van vermogens/reserves, et cetera.

⁴⁵ De gegevens in deze tabel hebben betrekking op de besturen waarvoor in de jaren 2015 tot en met 2018 alle kengetallen bekend zijn.
Het eigen vermogen is een absoluut kengetal. Voor een 'eerlijke' vergelijking hebben we gebruik gemaakt van het eigen vermogen per student. Dat geldt ook voor tabel B.6.2.

Grafiek B.6.2 Soorten reserves hbo, 2015 tot en met 2018 (gewogen gemiddelden) (n=35)⁴⁶

Bron: DUO 2018a en 2019b.

Grafiek B.6.3 Spreiding solvabiliteit I wo 2018 (n=18)

Bron: DUO 2019a.

Tabel B.6.2 Aantal universiteiten dat in 2015 wel en in 2018 niet tot de hoogste groep behoort (n=15)

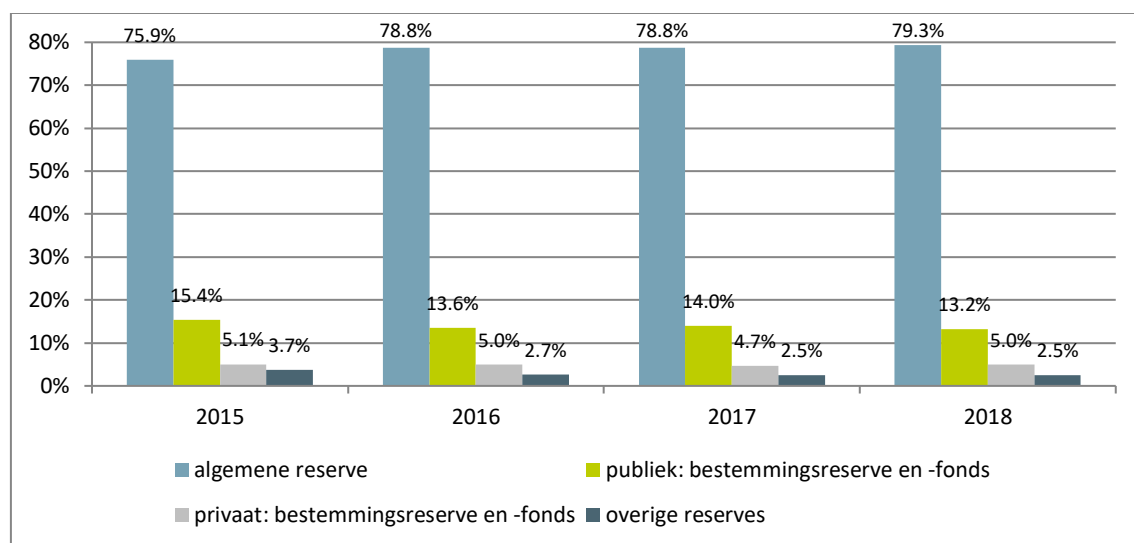
kengetal	2018 niet meer in hoogste groep	groep in 2018
solvabiliteit I	0 van de 3	nvt
algemene reserve/totale baten	1 van de 3	groep 2
eigen vermogen per leerling (euro)	2 van de 3	groep 2

Bron: DUO 2018a, 2019a en 2019b.

Toelichting: We hebben de besturen ingedeeld in vijf ongeveer even grote groepen. De eerste groep bestaat uit de 10% besturen met verhoudingsgewijs de hoogste eigen vermogens/reserves, de tweede groep bestaat uit de volgende 10% qua hoogte van vermogens/reserves, et cetera.

⁴⁶ De gegevens hebben betrekking op besturen waarvoor de gegevens over de soorten reserves voor de gehele periode van 2015 tot en met 2018 beschikbaar zijn.

Grafiek B.6.4 Soorten reserves wo, 2015 tot en met 2018 (gewogen gemiddelden) (N=18)



Bron: DUO 2018a en 2019b.

Oberon

Postbus 1423, 3500 BK Utrecht
t 030 230 60 90 | f 030 230 60 80
info@oberon.eu | www.oberon.eu

Utrecht, 4 december 2019

In opdracht van Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap