Reserves in het funderend onderwijs

Financiële factoren die samenhangen met de reserves

Juli 2026

Geld dat voor onderwijs bestemd is, moet aan onderwijs uitgegeven worden en niet onnodig in reserves zitten. Tegelijkertijd is het ook belangrijk dat besturen ervoor zorgen dat zij genoeg reserves hebben om in de toekomst aan hun verplichtingen te voldoen. Om beter te begrijpen welke financiële factoren samenhangen met de hoogte van de reserves, onderzocht de inspectie de financiële gegevens van alle schoolbesturen in het funderend onderwijs over de periode 2018-2024.

[Voorwoord:]
De financiële reserves van besturen vragen al jaren de aandacht. Middelen die bedoeld zijn voor goed onderwijs, blijven soms onnodig lang op de plank liggen. Juist daarom is doordacht reservebeheer belangrijk. In dit onderzoek zien we dat besturen met veel vaste activa en een hogere rijksbekostiging gemiddeld ook hogere reserves hebben. Ook zien we dat besturen die relatief meer investeren in personeel juist lagere reserves aanhouden. Er is geen vaste norm voor de juiste hoogte van een reserve. Wel is het belangrijk dat besturen bewust afwegen hoeveel reserves nodig zijn en hierop gericht beleid voeren. Een jaarlijkse kritische evaluatie van de actuele reserves is een belangrijk onderdeel van dit beleid. Hier zijn onze aanbevelingen dan ook op gericht.

Inspecteur-generaal
Alida Oppers

SAMENVATTING:
- Besturen met relatief veel vaste activa houden over het algemeen hogere reserves aan. Dit suggereert dat schoolbesturen hun eigen vermogen gebruiken om bezittingen te financieren. Als een afzonderlijk schoolbestuur investeert in vaste activa, dalen de financiële reserves in datzelfde jaar, mogelijk door kosten die de investering met zich meebrengt.
- Schoolbesturen waarvan de rijksbekostiging een groter deel van de baten vormt, houden over het algemeen hogere reserves aan. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat een stabiele inkomstenstroom het voor besturen makkelijker maakt om reserves op te bouwen.
- Besturen die structureel een groter deel van hun budget aan personeel uitgeven, houden aanzienlijk lagere reserves aan. Op individueel bestuursniveau blijken besturen een groter deel van hun lasten uit te geven aan personeel in de jaren waarin de financiële reserves ruimer zijn.
- Oudere besturen houden systematisch hogere reserves aan dan jongere besturen. Ze hebben meer tijd gehad om een financiële buffer op te bouwen en hoeven geen startinvesteringen meer te doen. Een langere bestaansperiode brengt financiële voordelen met zich mee die jongere schoolbesturen nog niet hebben.
- Tot slot spelen verschillende contextuele kenmerken een belangrijke rol bij de reservepositie van schoolbesturen. Denk hierbij aan omvang, sector en stedelijkheidsgraad.
- Als onderdeel van goed financieel beheer zijn besturen verantwoordelijk voor het bepalen van de juiste hoogte van de reserves en het sturen daarop. Een jaarlijkse evaluatie van de reserves is daarbij een belangrijk hulpmiddel. Wat de juiste hoogte van de financiële reserves is, hangt af van de bestuurscontext, de toekomstplannen van het bestuur en de specifieke risico's die hieruit voortvloeien.

1. Inleiding

Het aanhouden van een verantwoorde financiële reserve is onderdeel van deugdelijk financieel beheer. Voldoende reserves helpen schoolbesturen om fluctuaties in inkomsten en uitgaven op te vangen. Daarnaast kunnen reserves nodig zijn om in de nabije toekomst aan financiële verplichtingen te voldoen. Reserves kunnen zo de financiële gezondheid van een schoolbestuur waarborgen.

Maar het is niet wenselijk dat een bestuur onnodige reserves aanhoudt. Geld dat voor onderwijs bestemd is, moet immers aan onderwijs besteed worden. Deugdelijk financieel beheer van reserves vraagt van besturen dus om het zorgvuldig bepalen van de juiste hoogte van het benodigd vermogen.

Dit onderzoek moet meer inzicht geven in financiële aspecten en bestuurskenmerken die samenhangen met financiële reserves. Het gaat daarbij om de omvang van die reserves en om de ontwikkeling door de tijd. Het onderzoek richt zich specifiek op het beantwoorden van 2 deelvragen binnen het funderend onderwijs:

- Welke financiële aspecten en organisatiekenmerken zijn volgens de literatuur gerelateerd aan de omvang en ontwikkeling van het eigen vermogen?
- In hoeverre zijn deze relaties zichtbaar binnen schoolbesturen in het funderend onderwijs (po, vo en so)?

2. Uitkomsten onderzoek

Volgens de wetenschappelijke literatuur bestaan er 4 financiële factoren met een belangrijke invloed op de hoogte van de financiële reserves bij non-profit instellingen. Dit zijn:

- materiële vaste activa;
- publieke bekostiging;
- personele lasten;
- de leeftijd van een instelling.

Met een kwantitatieve analyse is getoetst of deze factoren ook met de reserves in het Nederlandse funderend onderwijs samenhangen. In dit hoofdstuk werken we per financiële factor de theoretische inzichten uit en presenteren we de uitkomsten van de kwantitatieve analyse. Hierin vergelijken we besturen onderling en kijken we naar de ontwikkeling van elk afzonderlijk bestuur door de tijd heen.

2.1 Vaste activa

Wat zegt de literatuur over de relatie tussen vaste activa en reserves?
De literatuur toont 2 tegenstelde visies op de relatie tussen vaste activa en reserves. Volgens de eerste visie bestaat er een positief verband. Organisaties met veel vaste activa hebben hogere reserves nodig voor onderhoud, afschrijvingen en vervanging (Irvin, 2024). Andere auteurs noemen een negatief verband. Vaste activa zoals gebouwen kunnen namelijk dienen als onderpand voor een lening in tijden van financiële nood. Daardoor kan een bestuur minder reserves aanhouden (Calabrese, 2012; Denison, 2009; Sloan et al., 2016).

Vaste activa van een schoolbestuur bestaan vooral uit ICT, meubilair en leermiddelen. Daarnaast kunnen investeringen in duurzaamheid en groot onderhoud deel uitmaken van de vaste activa. In Nederland hebben schoolbesturen in het funderend onderwijs meestal geen gebouwen op hun balans staan omdat gemeentes verantwoordelijk zijn voor huisvesting. De vaste activa van een schoolbestuur kunnen dus zelden als onderpand dienen voor vreemd vermogen. Maar de vaste activa kunnen wel met vreemd vermogen gefinancierd worden. Om die reden is de wijze van financiering relevant. Volgens de *pecking order-theorie* (Myers, 1984) financieren non-profits hun activa bij voorkeur met intern eigen vermogen in plaats van externe leningen (Calabrese, 2011; Don, 2010; Irvin & Furneaux, 2022). Over dit eigen vermogen hoeft het bestuur immers geen rentekosten te betalen. Maar omdat het onwenselijk is dat een bestuur te hoge reserves aanhoudt, kan financiering met vreemd vermogen ook een goede keuze zijn (Don, 2009).

Uitkomsten van de statistische analyse
De statistische analyse van de financiële data geeft een tweeledige uitkomst. Uit de onderlinge vergelijking van besturen komt een positief verband naar voren tussen het percentage vaste activa en de reserves[1]. Besturen met een hoog percentage vaste activa houden over het algemeen hogere reserves aan. Het verband is statistisch significant als er rekening wordt gehouden met

[1] Reserves gemeten als eigen vermogen gedeeld door totale baten om te corrigeren voor omvang, zie de Technische Rapportage bij dit rapport.

achtergrondkenmerken van een bestuur zoals sector, stedelijkheidsgraad, schaalgrootte en langlopende schulden. Deze uitkomst suggereert dat schoolbesturen hun eigen vermogen gebruiken om bezittingen te financieren: besturen met meer bezittingen hebben ook hogere reserves.

Als we kijken naar de ontwikkeling van de vaste activa binnen de afzonderlijke besturen over de jaren, dan is een ander patroon zichtbaar. Wanneer de vaste activa van een bestuur in een bepaald jaar stijgen, dalen de financiële reserves in datzelfde jaar. Dit effect is significant negatief, ongeacht of er rekening wordt gehouden met achtergrondkenmerken. Een mogelijke verklaring is dat de investering in vaste activa extra kosten met zich meebrengt waardoor de reserves dalen.

2.2 Publieke bekostiging

Wat zegt de literatuur over de relatie tussen baten en reserves?
Volgens de literatuur over de relatie tussen baten en reserves kunnen 2 tegengestelde mechanismen een rol spelen (Grizzle et al., 2015). Stabiele inkomstenstromen vangen schokken op waardoor grote buffers overbodig zijn (Don, 2010; Feenstra & Van Helden, 2003). Hogere baten gaan dan samen met lagere reserves. Tegelijkertijd maken hoge en zekere baten het juist makkelijker om planmatig en strategisch te sparen voor de lange termijn (Mitchell & Calabrese, 2019).
Onderzoek in de praktijk laat zien dat een hoge afhankelijkheid van een specifieke publieke bekostiging vaak samengaat met lagere reserve omdat deze financiering als zeer stabiel wordt gezien (Calabrese, 2011; Lee & Woronkowicz, 2019). Dit zou betekenen dat besturen waarbij een groter aandeel van de inkomsten uit rijksbekostiging bestaat, lagere reserves aanhouden.

Uitkomsten van de statistische analyse
De resultaten van de kwantitatieve analyse ondersteunen dit uitgangspunt niet. De analyse waarin schoolbesturen met elkaar worden vergeleken, laat juist een positief verband zien dat statistisch significant is. Schoolbesturen met een hoger percentage rijksbekostiging ten opzichte van de totale baten, houden over het algemeen hogere reserves aan. Dit patroon blijft zichtbaar nadat er is gecorrigeerd voor bestuurskenmerken, hoewel het effect dan iets afneemt. Een mogelijke verklaring voor deze positieve relatie is dat een hoge en stabiele inkomstenstroom het voor besturen door de jaren heen juist makkelijker maakt om stapsgewijs reserves op te bouwen.

De analyse op bestuursniveau toont dat jaarlijkse schommelingen in het aandeel van de overheidsfinanciering geen significant effect hebben op de reserveposities van een individueel bestuur. Dit effect is in alle modellen nagenoeg nul. De relatie tussen het percentage rijksbekostiging en de omvang van de financiële reserves is daarmee structureel van aard en varieert niet als het aandeel rijksbekostiging in een jaar daalt of stijgt.

Het uitblijven van het verwachte negatieve verband hangt waarschijnlijk samen met de specifieke kenmerken van het Nederlandse onderwijsstelsel. De afhankelijkheid van rijksbekostiging is bij alle schoolbesturen zeer hoog en varieert nauwelijks tussen de verschillende schoolbesturen. Door dit gebrek aan variatie mist de variabele de nodige contrasten om als een krachtige voorspeller in het model te dienen.

2.3 Personeelslasten

Wat zegt de literatuur over de relatie tussen lasten en reserves?
Uit de literatuur komt naar voren dat de kostenstructuur ook een belangrijke invloed heeft op de mogelijkheid om financiële reserves op te bouwen. Vaste verplichtingen verhogen enerzijds de behoefte aan een buffer (Sloan et al., 2016), maar zorgen tegelijkertijd voor een rigide kostenstructuur die het opbouwen van zo'n buffer lastig maakt. Er is immers weinig ruimte over om een overschot te realiseren (Calabrese, 2018). Onderzoek binnen de non-profitsector bevestigt dat arbeidsintensieve organisaties minder reserves aanhouden omdat de maandelijkse salarissen prioriteit hebben (Gordon et al., 2013; Kim & Mason, 2022). In het Nederlandse onderwijs vormen personeelslasten de grootste kostenpost (Don, 2010). Deze kosten zijn op de korte termijn

nagenoeg vast. Hogere personeelslasten beperken zo de financiële flexibiliteit om op eventuele financiële tegenslagen te reageren.

Uitkomsten van de statistische analyse
De statistische analyse laat zien dat er tussen schoolbesturen een sterk negatief en zeer significant verband bestaat tussen het aandeel personeelslasten en de hoogte van de reserves.
Dit betekent dat besturen die structureel een groter deel van hun totale lasten aan personeel uitgeven, aanzienlijk lagere reserves aanhouden. Als bestuurskenmerken aan de analyse worden toegevoegd, blijft dit patroon overeind hoewel het effect dan iets afneemt.

Deze uitkomsten sluiten aan bij het theoretische argument dat hoge personeelslasten de financiële flexibiliteit verminderen en de ruimte om reserves op te bouwen verkleinen. Doordat een groot aandeel van de totale lasten naar personeelslasten gaat, hebben deze besturen minder mogelijkheden om via overschotten reserves op te bouwen. Bovendien kunnen arbeidsgerelateerde financiële risico's zich sneller voordoen. De kosten die dit met zich meebrengt, kunnen ook weer een daling in de reserves veroorzaken. Om dit te voorkomen zou voor deze besturen een hogere risicobuffer juist wenselijk zijn.

Interessant genoeg laat de ontwikkeling binnen de besturen op jaarbasis juist het tegenovergestelde zien. Het effect is positief en statistisch significant. Dit wijst erop dat kortstondige, jaarlijkse stijgingen in het percentage personeelsuitgaven binnen eenzelfde bestuur samengaan met een lichte toename van de reserves. Dit specifieke patroon wordt mogelijk veroorzaakt doordat besturen hun aandeel personeelsuitgaven tijdelijk verhogen in perioden met financiële overschotten (denk aan NPO-middelen). De besturen verhogen dan niet alleen het percentage personeelslasten, maar houden ook geld over om aan de reserves toe te voegen.

2.4 Leeftijd van het bestuur

Wat zegt de literatuur over de relatie tussen leeftijd en reserves?
De leeftijd van een organisatie beïnvloedt de reservepositie volgens de literatuur positief via 2 sporen. In de eerste plaats helpt de ervaring van gevestigde organisaties om financiële risico's beter te voorspellen en te sturen op een behoudend reservebeheer. Daarnaast hebben oudere organisaties minder last van de hoge kapitaaluitgaven die horen bij initiële groei. Zij hebben decennia de tijd gehad om met overschotten de reserves op te bouwen (Grizzle et al., 2015; Kim & Mason, 2022).

Uitkomsten van de statistische analyse
In de context van het Nederlandse funderend onderwijs is dezelfde relatie zichtbaar. De leeftijd van het bestuur laat een klein positief maar statistisch zeer significant verband zien met de financiële reserves. Dit betekent dat oudere besturen systematisch hogere reserves aanhouden dan jongere besturen. Nadat is gecorrigeerd voor institutionele kenmerken, blijft dit effect positief en significant hoewel de omvang ervan iets afneemt. Dit wijst erop dat oudere besturen wellicht profiteren van opgebouwde financiële ervaring. Ze zullen ook minder druk ervaren vanuit groeigerelateerde uitgaven zoals startinvesteringen en voorfinanciering. Jarenlange ervaring en een zekere stabiliteit in de omvang van de leerlingenpopulatie helpen om de inkomstenpatronen beter te voorspellen. Dit alles draagt bij aan een (iets) hogere reservepositie. Een langere bestaansperiode kan financiële voordelen met zich meebrengen die jongere schoolbesturen (nog) niet hebben.

2.5 Institutionele controle variabelen
Naast de 4 variabelen die we onderzochten op basis van de literatuur, hebben we een aantal variabelen ter controle opgenomen in de analyse. De analyse van deze variabelen laat zien dat structurele en contextuele kenmerken een belangrijke rol spelen bij de reservepositie van schoolbesturen. De omvang van de instelling toont een sterk en significant negatief verband met de reserves. Grotere besturen hebben over het algemeen relatief lagere buffers. Waarschijnlijk profiteren grotere organisaties van schaalvoordelen of meer voorspelbare kasstromen waardoor de noodzaak voor hoge reserves afneemt. Daarnaast zijn de sectorale verschillen bescheiden maar relevant. Vergeleken met het primair onderwijs houden besturen in het voortgezet onderwijs significant hogere reserves aan, terwijl het speciaal onderwijs niet significant verschilt van het

primair onderwijs. Tot slot zorgt ook de mate van stedelijkheid voor systematische verschillen. Besturen in weinig en matig stedelijke gebieden hebben significant hogere buffers dan besturen in sterk stedelijk of juist landelijke regio's. Dit weerspiegelt mogelijk geografische verschillen in operationele kosten en de lokale arbeidsmarkt.

4. Conclusies en aanbevelingen

Het bepalen van en sturen op de juiste hoogte van de reserves is onderdeel van goed financieel beheer. Een jaarlijkse evaluatie van de reserves helpt om vast te stellen of het bestuur nog op koers is. Wat de wenselijke hoogte van de financiële reserves is, hangt af van de bestuurscontext, de toekomstplannen van het bestuur en de specifieke risico's die hieruit voortvloeien. Hieronder geven we de aanbevelingen weer die volgen uit dit onderzoek.

Vaste activa
Besturen met relatief veel vaste activa houden over het algemeen hogere reserves aan. Dit suggereert dat schoolbesturen hun eigen vermogen gebruiken om bezittingen te financieren. Maar als een afzonderlijk schoolbestuur investeert in vaste activa, dalen de financiële reserves in datzelfde jaar, mogelijk door kosten die de investering met zich meebrengt.

Aanbevelingen:
Het is van belang dat besturen die investeren in vaste activa de opbouw van hun reserves goed afstemmen op de risico's van die vaste activa en de financieringsbehoefte die daaruit voortvloeit. De reserves zouden niet automatisch hoog moeten zijn omdat de vaste activa vanuit het eigen vermogen gefinancierd worden. Ook is het belangrijk dat besturen voor hun eigen situatie bepalen welke risico's en kosten samengaan met de investeringen in vaste activa (bijvoorbeeld onderhoud, vervangingen, verouderingen) en dat ze hun reserves hierop aanpassen. De reserves moeten voldoende zijn om onvoorziene kosten op te vangen maar niet onnodig hoog. Besturen kunnen de inschatting van hun risico's gebruiken voor het bepalen van de wenselijke hoogte van de reserves.

Rijksbekostiging
Schoolbesturen waarvan de rijksbekostiging een groter deel van de baten vormt, houden over het algemeen hogere reserves aan. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat een stabiele inkomstenstroom het voor besturen makkelijker maakt om reserves op te bouwen. Tegelijk hebben jaarlijkse schommelingen in het aandeel overheidsfinanciering geen samenhang met de reservepositie van een individueel bestuur.

Aanbevelingen:
Het is niet wenselijk dat besturen automatisch reserves opbouwen als gevolg van een structureel of incidenteel financieel overschot. Het beleid zou er juist op gericht moeten zijn uitsluitend voor noodzakelijke situaties reserves op te bouwen, bijvoorbeeld voor specifieke risico's of strategische plannen. Een goed hulpmiddel daarbij vormt een jaarlijkse kritische evaluatie van de opgebouwde reserves: waar zijn deze reserves voor nodig? Kunnen ze worden ingezet voor investeringen in onderwijskwaliteit (en hoe dan)? Dit geldt niet alleen voor besturen met een publiek eigen vermogen dat boven de signaleringswaarde van de inspectie ligt maar voor álle besturen.

Personeelslasten
Besturen die een bovengemiddeld deel van hun budget aan personeel uitgeven, houden aanzienlijk lagere reserves aan. Bovendien geven besturen op individueel bestuursniveau een groter deel van hun lasten uit aan personeel in de jaren waarin de financiële reserves ruimer zijn.

Aanbevelingen:
Besturen die hun reserves willen verlagen, kunnen onnodig hoge reserves afbouwen door tijdig te investeren in personeel. Aangezien de kwaliteit van het onderwijs voor een groot deel samenhangt met de kwaliteit van de leerkrachten (Hattie, 2009; Hanushek, 2011), kan dit een positief effect hebben op de onderwijskwaliteit.

Leeftijd
Oudere besturen houden systematisch hogere reserves aan dan jongere besturen. Ze hebben meer tijd gehad om een financiële buffer op te bouwen en hoeven geen startinvesteringen meer te doen. Een langere bestaansperiode brengt financiële voordelen met zich mee die jongere schoolbesturen (nog) niet hebben.

Aanbevelingen:
Om te voorkomen dat reserves worden aangehouden of opgebouwd uit gewoonte (en 'passief' op de balans staan) is het belangrijk de hoogte van de reserves te koppelen aan risico's en strategische doelen. Idealiter vindt de opbouw en het aanhouden van reserves uitsluitend plaats aan de hand van duidelijke criteria zoals een concrete risicoanalyse of een investeringsplan. Zo kunnen reserves bewust opgebouwd en ingezet worden. Een kritische jaarlijkse evaluatie van de reserves helpt daarbij.

Tot slot
Reservebeleid is maatwerk. Besturen moeten zelf hun reservebeleid afstemmen op specifieke risico's en omstandigheden. Het is van essentieel belang dat besturen voor ogen hebben waar financiële reserves voor bedoeld zijn: als buffer om op korte termijn fluctuaties in inkomsten en uitgaven op te vangen.