

Vergaderjaar 2022–2023

33 495

Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen

Nr. 123

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2022

Aanleiding

Met deze brief informeren we u over de financiële positie van het onderwijs aan het einde van 2021. Het gaat om de technische toelichting op de financiële gegevens van het onderwijs als geheel en per sector met onze eerste duiding ervan.¹ Naar aanleiding van de financiële resultaten van het onderwijs 2021 ontvangt u in het eerste kwartaal van 2023 nog een brief met een update van ingezet beleid en nieuw in te zetten beleid waar nodig.

Aanleiding is dat de Inspectie van het Onderwijs sinds 2021 geen afzonderlijke

Financiële Staat van het Onderwijs meer opstelt. In plaats daarvan is er een financiële analyse in de *Staat van het Onderwijs*. Die verschijnt echter pas volgend voorjaar, en we willen u in de tussentijd ook goed op de hoogte houden.

Financieel resultaat onderwijs 2021

In de Kamerbrief Financiële positie onderwijs 2020², die we voorafgaand aan de begrotingsbehandeling 2021 aan uw Kamer hebben gestuurd, hebben we al aangekondigd dat er in 2021 sprake zou zijn van een onvoorspelbaarheid in de besteding door de coronacrisis. De begrotingen voor 2021 van onderwijsinstellingen zijn in het najaar van 2020 gemaakt. Kort daarna volgde een nieuwe lockdown en in februari 2021 werd besloten tot een Nationaal Programma Onderwijs (NP Onderwijs).

¹ De cijfers uit de jaarrekeningen worden jaarlijks door DUO als open data gepubliceerd op de DUO-website:

DUO – Open onderwijsdata

² Kamerstuk 33 495, nr. 121.

Het onderwijsveld heeft, in lijn met die onvoorspelbaarheid, over 2021 een positief financieel resultaat van € 1,73 mld. Een groot deel van dit resultaat wordt veroorzaakt door de hogere rijksbijdragen die vooral samenhangen met het NP Onderwijs.

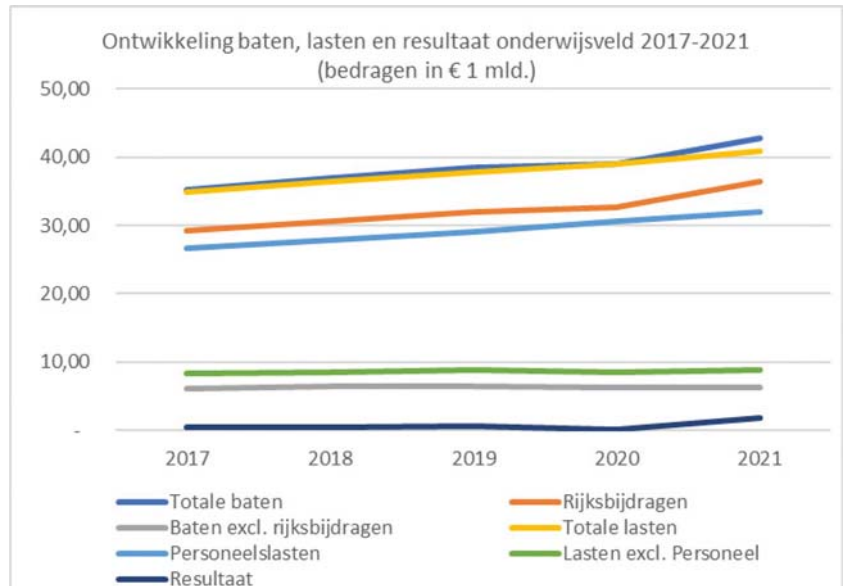
NP Onderwijsmiddelen

We hebben in de loop van het schooljaar 2021–2022 onder andere geconstateerd dat door de samenloop van coronamaatregelen én het lerarentekort niet alle NP Onderwijsmiddelen tijdig kunnen worden uitgegeven. Daarom hebben we besloten om de bestedingstermijn voor de NP Onderwijsmiddelen te verlengen³.

Daarbij is afgesproken dat de onderwijsbesturen de niet bestede NP Onderwijsmiddelen kunnen reserveren en dat zij dat geld alsnog aan de NP onderwijsmaatregelen kunnen besteden tot en met schooljaar 2024/2025. Voor het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs geldt dit tot 2024.

Trendontwikkeling

In de onderstaande figuur is de ontwikkeling van de baten, lasten en het resultaat van het onderwijsveld in de afgelopen vijf jaar weergegeven. Hieruit komt een trendbreuk in 2021 naar voren, zowel bij de rijksbijdragen als bij het resultaat. Voor de lasten geldt dat de trendontwikkeling gelijk is gebleven ten opzichte van de eerdere jaren.



Onderwijs financieel gezond

Uit de onderstaande tabel komt naar voren dat het onderwijsveld er eind 2021 financieel goed voor staat. Door het positieve financiële resultaat zijn de solvabiliteit en liquiditeit van de schoolbesturen en instellingen gestegen. Onderwijsbesturen zijn over het algemeen financieel gezond.

³ Kamerstuk 35 925 VIII, nr. 155

(Verwachte) ontwikkeling primaire kengetallen onderwijsveld¹

Kengetal ²	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Solvabiliteit II	0,61	0,61	0,61	0,60	0,62	0,61	0,60	0,59
Liquiditeit	1,50	1,55	1,57	1,49	1,64	1,41	1,30	1,24
Rentabiliteit %	0,73	1,01	1,36	-0,23	3,92	-1,71	-0,87	-0,68

¹ Bron: jaarrekeningen en continuïteitsparagraaf onderwijsbesturen 2021.

² Zie signaleringswaarden voor continuïteitstoezicht van de inspectie: Risico-indicatoren en signaleringswaarden financieel continuïteitstoezicht | Toezicht op financieel beheer | Inspectie van het onderwijs (onderwijsinspectie.nl).

Lasten minder hard gestegen

Het totale resultaat van alle onderwijsbesturen (in alle sectoren) was in 2021 € 1,73 miljard. Met uitzondering van de samenwerkingsverbanden was er dus een hoog financieel resultaat.

Op basis van de gegevens in de continuïteitsparagrafen 2020 hadden de onderwijsbesturen een negatief resultaat begroot voor 2021. Die verwachting is niet uitgekomen en er ontstond een verschil van € 2,32 miljard tussen het begrote en het werkelijke resultaat.

De begrote en gerealiseerde resultaten in € mln. per sector in 2021.

Sector	Realisatie	Begroting	Vershil
po	484	- 142	626
vo	542	- 113	655
swv	- 26	- 56	30
mbo	243	- 59	302
hbo	275	- 71	346
wo	210	- 153	363
Totaal	1.728	- 594	2.322

Funderend onderwijs

Besturen in het funderend onderwijs (primair en voortgezet onderwijs) noemen vooral de hogere rijksbijdragen, geld uit het NP Onderwijs en aanvullende subsidies als oorzaken van het onverwacht hoge positieve resultaat.⁴ De extra baten waren niet opgenomen in de begrotingen voor 2021 en de besteding werd in 2021 vertraagd door het lerarentekort en de coronamaatregelen.

Een aantal besturen in het funderend onderwijs gaf prioriteit aan het NP Onderwijs en voerden hun plannen ervoor wel grotendeels uit. Maar doordat veel leraren uitvielen tijdens de coronapandemie, konden andere plannen niet doorgaan. Dat leidde tot minder uitgaven en hogere positieve resultaten.⁵

Middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs

Besturen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo), het hoger beroeps-onderwijs (hbo) en het wetenschappelijk onderwijs (wo) hadden in 2021 hogere inkomsten door de directe compensatie van hogere studentenaantallen, waar geen rekening mee was gehouden in de begroting voor 2021 en de corona-enveloppe uit het NP Onderwijs.

⁴ Dat blijkt uit een aselechte steekproef uit jaarverslagen over 2021.

⁵ Bron: PO- en VO-raad die hebben navraag gedaan bij de leden naar de mogelijke oorzaken van het grote positieve resultaat en afwijkingen tussen de begroting en het werkelijke resultaat 2021.

Bepaalde activiteiten konden niet doorgaan door de pandemie en de werving van nieuw personeel had niet hetzelfde tempo als de stijging van de rijksbijdrage. Daardoor ontstond ook bij hen een onvoorzien en groot positief resultaat.

Toename (mogelijk) bovenmatige reserves

Door een hoger financieel resultaat dan door de onderwijsbesturen begroot voor 2021, zijn de (bovenmatige) reserves aanzienlijk toegenomen sinds eind 2020. Het aantal onderwijsbesturen met een (mogelijk) bovenmatige reserve steeg van 759 in 2020 naar 840 in 2021 (totaal aantal onderwijsbesturen en instellingen: 1.430). Ook de totale (mogelijk) bovenmatige reserve van het onderwijsveld steeg: van € 1,14 mld. naar € 1,46 mld. Daarvan bestaat € 1,39 mld. uit (mogelijk) bovenmatige reserves bij het funderend onderwijs.

Bestemmingsreserves NP Onderwijs

Het nog niet-bestede deel van de NP Onderwijsmiddelen is mogelijk de belangrijkste oorzaak van de toename van het aantal besturen met een (mogelijk) bovenmatige reserve en de stijgende (mogelijk) bovenmatige reserve in het funderend onderwijs. Omdat een deel van het geld uit het NP Onderwijs is bedoeld voor 2022 en later, is het logisch én te verwachten dat dit deel in het eigen vermogen van de schoolbesturen terecht kwam. De verwachting is dat deze middelen binnen de looptijd van het NP Onderwijs alsnog zullen worden uitgegeven aan interventies om de leervertragingen te verminderen.

Besturen in het po en het vo met (mogelijk) bovenmatige reserves namen respectievelijk minimaal € 132 mln. en € 146 mln. van het geld uit het NP Onderwijs als bestemmingsreserve op in de jaarrekening 2021. Daarnaast kan bijvoorbeeld nog meespelen dat besluitvorming rondom de arbeidsmarkttoelagemiddelen nog niet was afgerond. De middelen hiervoor konden besturen dan vanaf 2022 alsnog besteden maar dragen dan bij aan het positieve resultaat in 2021.

Verwachte daling vermogenspositie po door eenvoudiger bekostiging

Deze vereenvoudiging van de bekostiging voor het po wordt budgetneutraal uitgevoerd en heeft geen consequenties voor de hoogte ervan. Wegens een verschil tussen het betalingsritme van de huidige bekostigingssystematiek en de wijze van de administratie van de baten door de po schoolbesturen nemen po besturen op dit moment een vordering op OCW op in hun jaarrekening. Met de invoering van de nieuwe systematiek verdwijnt de grondslag voor deze vordering en daalt de eigen vermogenspositie van het po vanaf 2023⁶.

Deze vereenvoudiging van de bekostiging heeft impact op de (mogelijk) bovenmatige reserves po. Uit de jaarcijfers van de 560 po-besturen met bovenmatige reserves van € 902 mln. in 2021 blijkt dat de totale vordering op OCW van deze besturen samen circa € 393 mln. is eind 2021. Zonder deze vordering zijn er 439 po-besturen met een bovenmatige reserve van in totaal circa € 563 mln.⁷

⁶ Zie Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 1640

⁷ De afname van de bovenmatige reserves is lager dan de totale vordering van 560 besturen omdat bij 121 besturen de vordering hoger is dan de bovenmatige reserve, en die vallen ook af van de lijst.

Incidentele middelen

OCW heeft daarnaast laat in het jaar incidentele middelen ter beschikking gesteld. Dat heeft bijgedragen aan het hoge positieve financiële resultaat en de toename van (mogelijk) bovenmatige reserves. Op basis van een recente uitspraak van de Raad van de Jaarverslaggeving kunnen we onderwijsbesturen en instellingen in sommige specifiek gedefinieerde gevallen de mogelijkheid bieden om middelen die zij ontvangen in het ene jaar, maar waarvan zeker is dat deze pas in een volgend jaar kunnen worden uitgegeven, als overlopende post op de balans op te nemen. Hierdoor komen deze middelen niet in het resultaat en het eigen vermogen terecht. Wel is het van belang dat ook incidentele middelen doelmatig en tijdig moeten worden besteed.

Compact bestuursverslag

In reactie op de motie van het lid Bruins⁸ en advies van de Onderwijsraad⁹ willen we ook de verslaggeving over niet-financiële informatie voor kleine onderwijsbesturen vereenvoudigen. Daarom is het project compact bestuursverslag gestart. Het gaat over de inrichting van niet-financiële verantwoordingsinformatie in het bestuursverslag, opgesplitst naar kleine en grote rechtspersonen. De focus ligt nu op de sectoren PO en VO, met als stip op de horizon MBO en HO. Het doel van dit project is dat met de compacte verantwoording van de kleine onderwijsinstellingen het inzicht in de besteding van onderwijsmiddelen behoudt en de administratieve (controle) lasten verminderd worden.

We verwachten dat hiermee ook de kwaliteit van de financiële verslaggeving zal verbeteren. In de projectplanning gaan we ervan uit dat het opstellen van het compacte bestuursverslag vanaf het verslagjaar 2024 mogelijk wordt voor kleine besturen. In de loop van 2023 zal u nader geïnformeerd worden over de voortgang van dit project.

Verantwoording over (maatschappelijke) thema's en NPO

Vrijwel alle onderwijsbesturen hebben zich in het jaarverslag 2021 verantwoord over de voor hen geldende maatschappelijke beleidsthema's uit de kwaliteitsafspraken. Ook hebben ze een paragraaf opgenomen over de inzet van geld uit het NP Onderwijs.

Voor iedere sector zijn evaluatieonderzoeken gepland, waarbij wordt gekeken naar de inhoud en de kwaliteit van de verantwoordingen over de maatschappelijke beleidsthema's en de verantwoording over de NP onderwijsmiddelen. In de loop van 2023 verwachten we dat de resultaten van deze onderzoeken beschikbaar zullen komen. Wanneer deze ontvangen zijn, informeren we u hierover.

Besturen onder verscherpt toezicht

Op 1 augustus 2022 stonden 17 onderwijsbesturen onder verscherpt financieel toezicht van de inspectie. In bijlage 4 staat een lijst van deze besturen die onder verscherpt financieel toezicht staan. Dat zijn 2 minder dan wat op 1 augustus 2021 is gemeten.

Met deze lijst voldoen we aan onze toezegging naar aanleiding van de gewijzigde motie van de leden Peters en Van der Woude¹⁰.

⁸ Kamerstuk 35 000 VIII, nr.74

⁹ <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2018/07/04/inzicht-in-en-verantwoording-van-onderwijsgelden>

¹⁰ Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 273.

Tot slot

Voor het volledige financiële beeld per sector over 2021 verwijzen we u naar de bijlagen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
A.D. Wiersma

1.1 Onderwijsveld geheel

Met uitzondering van de samenwerkingsverbanden hebben de onderwijsbesturen in 2021 minder geld uitgegeven dan ontvangen. Het onderwijsveld als geheel had een resultaat van € 1.728 mln. Daarmee is er een verschil van € 2.322 mln. met de begroting 2021, namelijk negatief € 594 mln.

Het aantal besturen met een bovenmatige reserve steeg van 759 in 2020 naar 840 in 2021. Het totale bedrag van (mogelijk) bovenmatige reserve steeg ook: van € 1,14 mld. naar € 1,46 mld.

De solvabiliteit en liquiditeit namen toe in 2021 in vergelijking met 2020. Refererend aan de financiële signaalwaarden van de inspectie, waren de onderwijsbesturen over het algemeen eind 2021 financieel gezond.

Per 1 augustus 2022 staan 16 onderwijsbesturen onder verscherpt financieel toezicht van de inspectie.¹¹ In bijlage 4 kunt u lezen welke het zijn.

(Verwachte) ontwikkeling primaire kengetallen onderwijsveld

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Solvabiliteit II	0,61	0,61	0,61	0,60	0,62	0,61	0,60	0,59
Liquiditeit	1,50	1,55	1,57	1,49	1,64	1,41	1,30	1,24
Rentabiliteit %	0,73	1,01	1,36	-0,23	3,92	-1,71	-0,87	-0,68

Baten

De totale baten van de onderwijsbesturen stegen ten opzichte van 2020 met € 3,75 mld. (9,14%). Ze ontvingen in 2021 € 36,44 mld. aan rijksbijdragen. Het meeste geld ging naar het primair en voortgezet onderwijs. De baten in 2021 bestonden voor 85,9% uit rijksbijdragen, voor 3,5% uit college-, cursus-, les- en examengelden, en voor 1,4% uit bijdragen van andere overheden. Verder waren er voor 5,5% opbrengsten van werk in opdracht van derden en 3,7% overige baten.

De stijging van de totale baten is bijna volledig te danken aan de stijging van de rijksbijdragen met € 3.736 mln. (10,7%) ten opzichte van 2020. Het kabinet betaalde € 3,1 mld. extra voor de maatregelen van het NP Onderwijs. Daarnaast waren er loon- en prijsbijstellingen, die in de lumpsum zijn verwerkt en samenhangen met cao- en prijsontwikkelingen. Ook de «baten werk in opdracht van derden» en de «overige baten» stegen, met respectievelijk € 191 mln. (8,4%) en € 28 mln. (1,7%). De overige overheidsbijdragen en college-, les- en examengelden namen af in 2021, met respectievelijk € 44 mln. (-6,6%) en € 160 mln. (-9,2%). De grote afname van de college-, les- en examengelden ontstond door de halvering van het college-, les- en examengeld, in verband met de coronapandemie.

Lasten

De besteding van het in 2021 beschikbaar gestelde extra geld liep achter door het lerarentekort en de coronamaatregelen. Daardoor stegen de totale lasten minder hard, met € 1.910 mln. (4,6%), in vergelijking met 2020.

De personeelslasten vormen het grootste deel van de totale lasten, namelijk € 32.059 mln. (74,6%) in 2021. De rest van de lasten zijn huisvesting € 2.540 mln. (5,9%), afschrijvingen € 1.662 mln. (3,9%) en

¹¹ Zie de lijst met besturen onder verscherpt toezicht: Besturen onder aangepast financieel toezicht | Toezicht op financieel beheer | Inspectie van het onderwijs (onderwijsinspectie.nl)

overige lasten € 4.634 mln. (10,8%). Een bedrag van € 2.046 mln. (4,7%) betreft de doorbetaling van de samenwerkingsverbanden aan schoolbesturen. Geld dat via de samenwerkingsverbanden naar po- en vo schoolbesturen is gegaan.

Personeelslasten minder hard gestegen

In 2021 gaven de onderwijsbesturen € 1.475 mld. (4,8%) meer uit aan personeelslasten dan in 2020. De stijging betreft vooral de prijs- en loonbijstelling in verband met de co-afspraken voor 2021.

In het funderend onderwijs stegen de personeelslasten in 2021 minder dan in 2020. Dat komt deels doordat de besturen in 2020 geld besteedden dat ze in 2019 hadden ontvangen: € 150 mln. uit het Convenant aanpak lerarentekort en een eenmalige uitkering van € 170 mln. voor het po. In mbo, hbo en wo stegen de uitgaven aan personeelslasten relatief meer dan in het funderend onderwijs. Dat heeft mogelijk te maken met de kwaliteitsafspraken.

1.2 Primair en voortgezet onderwijs

1.2.1 Primair onderwijs (po)

Het gerealiseerde resultaat 2021 in het po is € 484 mln., veel hoger dan begroot.

<i>Jaar</i>	<i>Begroting</i>	<i>Resultaat</i>	<i>Vershil</i>
2017	- € 69	€ 106	€ 175
2018	- € 64	€ 5	€ 69
2019	- € 73	€ 189	€ 262
2020	- € 155	- € 205	- € 50
2021	- € 142	€ 484	€ 626

Met een aselechte steekproef onder de po-besturen met een hoog resultaat hebben we gezocht naar mogelijke oorzaken van deze grote afwijking. Het blijkt dat de die vooral wordt veroorzaakt door hogere rijksbijdragen, geld uit het NP Onderwijs en aanvullende subsidies. Die zijn niet opgenomen in de begroting 2021. De besteding van het in 2021 beschikbaar gestelde extra geld liep achter door onder meer het lerarentekort en coronamaatregelen.

Om de voorspelbaarheid van de baten te verhogen, is er besloten om de bekostiging van het po vanaf 2023 te vereenvoudigd. Dat vergroot de voorspelbaarheid, waardoor po-besturen makkelijker meerjarig inkomsten kunnen ramen.

Het aantal po-besturen met een (mogelijk) bovenmatige reserve steeg van 501 in 2020 naar 560 in 2021. Ook het totale bedrag van de totale (mogelijk) bovenmatige reserve steeg: van € 677 mln. naar € 902 mln., een toename van € 225 mln.

Uit de jaarverslagen blijkt dat po-besturen het geld uit het NP Onderwijs dat ze in 2021 kregen, maar niet besteedden, als «bestemmingsreserve NP Onderwijsmiddelen» op de jaarrekening 2021 zetten. Besturen in het po met (mogelijk) bovenmatige reserves hebben minimaal € 132 mln. aan geld uit het NP Onderwijs als bestemmingsreserves gereserveerd. Het gaat om een minimaal bedrag omdat niet alle po besturen het niet bestede deel van de NP onderwijsmiddelen als een specifieke bestemmingsreserve NP Onderwijsmiddelen opgenomen in de jaarrekening 2021. Uit de, met aselechte steekproef onderzochte jaarverslagen blijkt dat de po besturen met een (mogelijk) bovenmatige reserve waarschijnlijk circa € 170 mln. van de NP Onderwijsmiddelen niet hebben uitgegeven in

2021 en gereserveerd voor besteding in latere jaren. Ze mogen het geld alsnog tot en met schooljaar 2024–2025 uitgeven.

De vereenvoudiging van de bekostiging van het po wordt budgetneutraal uitgevoerd en heeft geen consequenties voor de hoogte van de totale bekostiging van het po. Door een verschil tussen de betalingsritme van het huidige bekostigingssystematiek en de wijze van de administratie van de baten door de po schoolbesturen wordt op dit moment een vordering op OCW opgenomen in de jaarrekening. Met de invoering van het nieuwe systematiek verdwijnt de grondslag voor deze vordering en daalt de vermogenspositie van het po vanaf 2023 (Zie Kamerstuk: 2022Z00386 d.d. 13 januari 2022).

Uit de jaarcijfers van de 560 po-besturen met (mogelijk) bovenmatige reserves in 2021 blijkt dat de totale vordering op OCW van deze besturen samen eind 2021 circa € 393 mln. bedraagt. Zonder deze vordering hebben 439 po-besturen (mogelijk) bovenmatige reserves, voor in totaal circa € 563 mln. De afname van de (mogelijk) bovenmatige reserves is lager omdat bij 121 besturen de vordering hoger is dan de (mogelijk) bovenmatige reserve, en die vallen af van de lijst.

Het resultaat van 2021 heeft geleid tot stijging van de solvabiliteit en liquiditeit. Uit de continuïteitsparagrafen blijkt dat de po-besturen de komende 3 jaar steeds een negatief resultaat begroten van in totaal circa € 500 mln. Daardoor is de verwachting dat de solvabiliteit en liquiditeit iets zullen dalen en de reserves afnemen.

(Verwachte) ontwikkeling primaire kengetallen po

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Solvabiliteit II	0,74	0,73	0,74	0,71	0,73	0,73	0,72	0,72
Liquiditeit	2,80	2,69	2,77	2,42	2,72	2,37	2,34	2,31
Rentabiliteit %	1,05	0,05	1,67	-1,76	3,85	-2,67	-0,59	-0,93

Per 1 augustus 2022 stonden 2 besturen in het po en 2 besturen in het speciaal onderwijs (so) onder verscherpt financieel toezicht van de inspectie.

Baten

Het totaal aan baten van het po steeg in 2021 ten opzichte van 2020 met ruim € 892 mln. (7,6%). De baten van het po in 2021 bestonden voor 94,4% uit rijksbijdragen, voor 2,2% uit overige overheidsbijdragen, voor 0,1% uit «baten werk in opdracht van derden» en voor 3,4% uit overige baten.

De stijging van de totale baten is volledig te danken aan toename van de rijksbijdragen met ruim € 968 mln. (8,9%). De po-besturen ontvingen in 2021 in totaal € 11,88 mld. aan rijksbijdragen. Een groot deel van deze stijging kwam uit het NP Onderwijs. Daarnaast betreft de stijging loon- en prijsbijstellingen, die in de lumpsum zijn verwerkt en samenhangen met cao- en prijsontwikkelingen. Een bedrag van € 781 mln. van de € 11,88 mld. aan rijksbijdrage betreft de doorbetaling via de samenwerkingsverbanden aan po-schoolbesturen.

Lasten

De besteding van de in 2021 beschikbaar gestelde extra middelen liep achter door het lerarentekort en de coronamaatregelen. Daardoor steeg het totaal aan lasten van het po minder hard, met € 197 mln. (1,66%) in vergelijking met 2020.

De personeelslasten vormen het grootste deel van de totale lasten van het po, namelijk € 9.929 mln. (82,1%) in 2021. Het overige deel van de lasten zijn huisvestingslasten € 828 mln. (6,8%), afschrijvingen € 298 mln. (2,5%) en overige lasten € 1.037 mln. (8,6%).

Op de aanzienlijke verschillen tussen gerealiseerde en begrote baten- en lastenposten geven de po-besturen toelichtingen in de vorm van cijfervergelijkingen. Maar het is niet duidelijk waardoor de verschillen ontstonden en waarom het extra geld niet is uitgegeven in 2021.

Personeelslasten minder hard gestegen

In 2021 gaven de po-besturen € 121 mln. (1,23%) meer uit aan personeelslasten, in vergelijking met 2020. De stijging is onder het niveau van de prijs- en loonbijstelling in verband met de cao-afspraken voor 2021, doordat de uitgaven aan personeelslasten in 2020 relatief te hoog waren. Het po heeft in 2019 € 150 mln. ontvangen uit het *Convenant aanpak lerarentekort* en een eenmalige uitkering van € 170 mln. Deze middelen hadden po-besturen al in 2019 ontvangen en zijn uitbetaald in 2020. Bij het po groeide het personeelsbestand met 3,6%.¹²

Verantwoording over (maatschappelijke) thema's

In het kader van de kwaliteitsafspraken met de onderwijssectoren moesten de onderwijsbesturen zich in het jaarverslag 2021 verantwoorden over hun inzet voor een aantal maatschappelijke beleidsthema's. Voor de sector po zijn de volgende beleidsthema's genoemd voor de verantwoording 2021:

- strategisch personeelsbeleid
- passend onderwijs
- allocatie van middelen
- werkdruk
- onderwijsachterstand.

Tevens moesten de onderwijsbesturen in het jaarverslag 2021 een paragraaf opnemen waarin zij de inzet voor het NP Onderwijs verantwoorden.

Op basis van de jaarverslagen po 2021 zijn we nagegaan in hoeverre de vereiste verantwoording over de genoemde beleidsthema's en het NP Onderwijs aanwezig is. Daaruit blijkt het volgende:

Beleidsthema	Verantwoording aanwezig	Verantwoording niet aangetroffen
Strategisch personeelsbeleid	906	53
Passend onderwijs	683	270
Allocatie van middelen	380	579
Werkdruk	810	149
Onderwijsachterstand	959	0
NP onderwijs	914	45

Naast de geplande voortgangs- en evaluatieonderzoeken in het kader van de uitvoering van de NP Onderwijs, hebben we een onafhankelijk bureau onderzoek laten doen naar de inhoud en de kwaliteit van de verantwoordingen van de po-besturen over de maatschappelijke beleidsthema's. Zodra de rapportages van deze evaluatieonderzoeken beschikbaar komen, informeren we u.

¹² Bron: bestanden PO-raad.

1.2.2 Voorgezet onderwijs (vo)

Ook in het vo is er een hoog positief resultaat. In 2021 was het resultaat € 542 mln. In 2020 had de sector vo een negatief resultaat van -€ 16,4 mln.

Jaar	Begroting	Resultaat	Vershil
2017	- € 33	€ 64	€ 97
2018	€ 31	€ 91	€ 61
2019	- € 33	€ 186	€ 218
2020	- € 61	- € 16	€ 45
2021	- € 113	€ 542	€ 655

Met een aselechte steekproef onder de vo-besturen met een hoog resultaat hebben we gezocht naar oorzaken van de grote afwijking tussen de realisatie en begroting. Volgens de jaarverslagen zijn de oorzaken van de grote afwijkingen gelijk aan die bij het po: de hogere rijksbijdragen, het NP Onderwijs en aanvullende subsidies. Die inkomsten zijn niet opgenomen in de begroting 2021. De besteding van de in 2021 beschikbaar gestelde extra middelen liep achter, door onder meer het lerarentekort en de coronamaatregelen.

Het aantal vo-besturen met een (mogelijk) bovenmatige reserve steeg van 120 in 2020 naar 148 in 2021. Ook het totale bedrag van (mogelijk) bovenmatige reserve steeg: van € 236 mln. naar € 363 mln., een toename van € 127 mln.

Uit de jaarverslagen blijkt dat vo-besturen het geld uit het NP Onderwijs dat ze in 2021 kregen, maar niet besteedden, als «bestemmingsreserve NP Onderwijsmiddelen» op de jaarrekening 2021 zetten. Besturen in het vo met (mogelijk) bovenmatige reserves hebben minimaal € 146 mln. aan geld uit het NP Onderwijs als bestemmingsreserves gereserveerd. Het gaat om een minimaal bedrag omdat niet alle vo besturen het niet bestede deel van de NP onderwijsmiddelen als een specifieke bestemmingsreserve NPO opgenomen in de jaarrekening 2021. Uit de, met aselechte steekproef onderzochte vo jaarverslagen blijkt dat de vo besturen met een (mogelijk) bovenmatige reserve waarschijnlijk circa € 230 mln. van de NP Onderwijsmiddelen hebben gereserveerd. Ook vo-besturen hebben toestemming gekregen om het geld uit het NP Onderwijs in te zetten tot en met het schooljaar 2024–2025.

Verder geven de vo-besturen toelichtingen op de belangrijke verschillen tussen de gerealiseerde en de begrote baten- en lastenposten. Maar het blijft onduidelijk waarom er verschillen zijn en waarom het extra geld niet is uitgegeven in 2021.

Het resultaat 2021 heeft geleid tot stijging van de solvabiliteit en liquiditeit eind 2021. Uit de continuïteitsparagrafen blijkt dat de vo-besturen de komende 3 jaar steeds een negatief resultaat begroten van in totaal circa € 340 mln. Daardoor is de verwachting dat de solvabiliteit en liquiditeit iets zullen dalen en de reserves afnemen.

(Verwachte) ontwikkeling primaire kengetallen vo

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Solvabiliteit II	0,62	0,62	0,61	0,59	0,63	0,62	0,61	0,61
Liquiditeit	1,72	1,81	1,99	1,84	2,19	1,99	1,86	1,82
Rentabiliteit %	0,75	1,04	2,04	-0,18	5,41	-0,78	-1,83	-1,15

Per 1 augustus 2022 stonden 11 vo besturen onder verscherpt financieel toezicht van de inspectie.

Baten

Het totaal aan baten van het vo steeg in 2021 ten opzichte van 2020 met ruim € 964 mln. (10,7%). De baten van het vo in 2021 bestonden voor 94,9% uit rijksbijdragen, voor 1,4% uit overige overheidsbijdragen, voor 0,1% uit «college-, cursus-, les- en examengelden» en 3,5% zijn overige baten.

De stijging van de totale baten is bijna volledig te danken aan de stijging van de rijksbijdragen met ruim € 1.021 mln. (11,3%). De vo-besturen ontvingen in 2021 in totaal € 9,51 mld. aan rijksbijdragen, waarvan € 1.267 mln. is ontvangen via de samenwerkingsverbanden. Een groot deel van de stijging van de rijksbijdrage 2021 is het gevolg van het NP Onderwijs. Daarnaast betreft de stijging loon- en prijsbijstellingen, die in de lumpsum zijn verwerkt, en die onder meer samenhangen met cao- en prijsontwikkelingen.

Lasten

Ook in het vo loopt de besteding van de in 2021 beschikbaar gestelde extra middelen achter, door onder meer het lerarentekort en de coronamaatregelen. Daardoor stegen de lasten minder hard, met € 460 mln. (5,1%).

Personeelslasten vormen het grootste deel van de totale lasten van het vo, namelijk € 7.621 mln. (80,5%). Het overige deel van de lasten bestaat uit huisvestingslasten € 565 mln. (6,-%), afschrijvingen € 307 mln. (3,2%) en overige lasten € 965 mln. (10,2%).

Personeelslasten minder hard gestegen

In 2021 gaven de vo-besturen € 353 mln. (4,86%) meer uit aan personeelslasten, in vergelijking met 2020. De stijging is onder het niveau van de prijs- en loonbijstelling, in verband met de cao-afspraken voor 2021. Dat komt doordat ook in het vo sprake was van € 150 mln. voor het personeel dat in 2019 is verstrekt aan besturen en pas in 2020 is uitgegeven. De omvang van personeelsbestand steeg met 2,9%.¹³

Verantwoording over (maatschappelijke) thema's

In het kader van de kwaliteitsafspraken met de onderwijssectoren zijn voor de sector vo de volgende beleidsthema's genoemd voor de verantwoording 2021:

- strategisch personeelsbeleid
- passend onderwijs
- allocatie van middelen
- werkdruk
- toetsing en examinering.

Tevens moesten alle onderwijsbesturen in het jaarverslag 2021 een paragraaf opnemen waarin de inzet voor het NP Onderwijs wordt verantwoord.

Op basis van de jaarverslagen van de vo-besturen Over 2021 zijn we nagegaan in hoeverre de vereiste verantwoording over de genoemde beleidsthema's en de NP onderwijs aanwezig is. Daaruit blijkt het volgende:

Beleidsthema	Verantwoording aanwezig	Verantwoording niet aange-troffen
Strategisch personeelsbeleid	269	24

¹³ Bron: bestanden VO-raad.

<i>Beleidsthema</i>	<i>Verantwoording aanwezig</i>	<i>Verantwoording niet aange- troffen</i>
Passend onderwijs	292	1
Allocatie van middelen	105	188
Convenantsmiddelen	192	101
Toetsing en examinering	232	61
NP Onderwijs	270	23

Naast de geplande voortgangs- en evaluatieonderzoeken naar de uitvoering van het NP Onderwijs hebben we een onafhankelijk bureau gevraagd onderzoek te doen naar de inhoud en de kwaliteit van de verantwoordingen van de vo-besturen over de maatschappelijke beleidsthema's. Zodra de rapportages beschikbaar komen, informeren we u erover.

1.2.3 Samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs

De samenwerkingsverbanden in het po en het vo boekten een negatief resultaat. Bij de samenwerkingsverbanden in het po is het resultaat negatief € 12,4 mln. en in het vo negatief € 13,5 mln. Voor het po geldt dat er nu 3 jaar op rij sprake is van een negatief resultaat.

<i>Jaar</i>	<i>Begroting</i>	<i>Resultaat</i>	<i>Vershil</i>
2017	€ 1	€ 32	€ 31
2018	-€ 19	€ 20	€ 38
2019	-€ 37	-€ 1	€ 36
2020	-€ 48	-€ 23	€ 26
2021	-€ 56	-€ 26	€ 30

Het aantal samenwerkingsverbanden met een (mogelijk) bovenmatige reserve daalde van 129 in 2020 naar 123 in 2021. Het totale bedrag van (mogelijk) bovenmatige reserves daalde eveneens: van € 160 mln. naar € 122 mln. Ook in de komende 3 jaar verwachten de samenwerkingsverbanden een negatief resultaat van in totaal € 110 mln.

Per 1 augustus 2022 stonden er geen samenwerkingsverbanden onder verscherpt financieel toezicht van de inspectie.

(Verwachte) ontwikkeling primaire kengetallen samenwerkingsverbanden po

	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>
Solvabiliteit II	0,74	0,73	0,74	0,70	0,66	0,63	0,56	0,54
Liquiditeit	3,86	3,61	3,74	3,25	2,90	2,60	2,17	2,09
Rentabiliteit %	1,29	0,75	-0,37	-1,33	-1,34	-3,22	-1,71	-0,23

(Verwachte) ontwikkeling primaire kengetallen samenwerkingsverbanden vo

	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>
Solvabiliteit II	0,79	0,79	0,78	0,75	0,76	0,71	0,65	0,59
Liquiditeit	4,61	4,61	4,46	3,91	3,93	3,31	2,70	2,30
Rentabiliteit %	1,69	0,98	0,16	-0,76	-1,01	-2,09	-1,65	-1,02

Baten

De baten van de samenwerkingsverbanden stegen in 2021 met ruim € 42 mln. (1,8%). De baten bestonden voor 98% uit rijksbijdragen, voor 0,7% uit overige overheidsbijdragen en 1,3% zijn overige baten.

Lasten

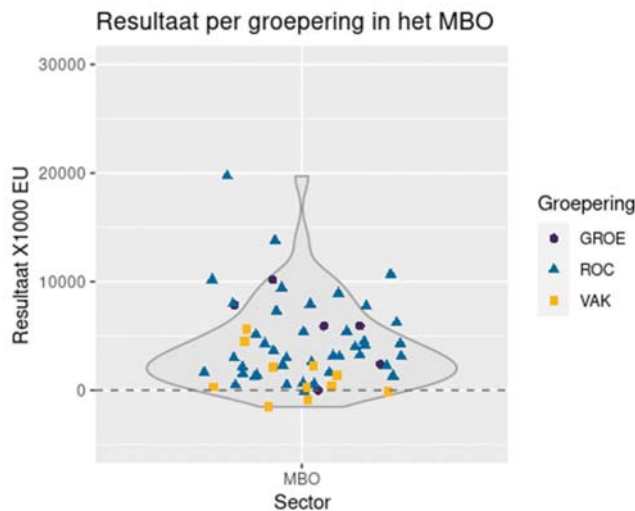
De lasten van de samenwerkingsverbanden stegen iets meer dan de baten. De doorbetalingen aan de schoolbesturen vormt het grootste deel van de totale lasten van de samenwerkingsverbanden, namelijk € 2.047 mln. (86,9%) in 2021. Het overige deel van de lasten zijn personeelslasten € 198 mln. (8,4%), huisvestingslasten € 7,8 mln. (0,3%), afschrijvingen € 2,4 mln. (0,1%) en overige lasten € 101 mln. (4,3%).

1.3 Middelbaar beroepsonderwijs (mbo)

2021 is het vierde opeenvolgende jaar waarin het mbo een positief resultaat boekt: € 243 mln. Dit resultaat is veel hoger dan begroot, en ook hoger dan in 2020. Toen was er een resultaat van € 81 mln.

Jaar	Begroting	Resultaat	Vershil
2017	-€ 39	€ 7	€ 45
2018	€ 2	€ 95	€ 93
2019	-€ 11	€ 52	€ 63
2020	-€ 167	€ 81	€ 249
2021	-€ 59	€ 243	€ 302

Het hoogste resultaat is € 19,7 mln. bij één mbo-instelling. Slechts 4 van de 58 mbo-instellingen hebben een negatief resultaat over 2021. Het grootste negatieve resultaat is € 1,5 mln. In alle gevallen lijkt dat niet te leiden tot een (acute) zorgen over de financiële positie.



In het bovenstaande figuur staan de resultaten van de mbo-instellingen ingedeeld in drie categorieën, namelijk groen onderwijs, Regionale opleidingscentrum (ROC) en vakinstelling.

Met een aselechte steekproef onder de jaarverslagen van mbo-besturen met een hoog resultaat hebben we gezocht naar mogelijke oorzaken van de grote afwijking tussen de realisatie en begroting 2021. Volgens de onderzochte jaarverslagen zijn de oorzaken van de grote afwijkingen: lagere personeelslasten door problemen met werving en dat bepaalde activiteiten die niet zijn uitgevoerd door de pandemie. Daarnaast geven de mbo-besturen aan dat er hogere inkomsten zijn door stijging van de rijksbijdrage, waar geen rekening mee is gehouden bij het opstellen van

de begroting 2021. De besteding van de in 2021 beschikbaar gestelde extra middelen liep ook achter door het lerarentekort en de coronamaatregelen.

Op de belangrijke verschillen tussen de gerealiseerde en de begrote baten- en lastenposten geven de mbo-besturen toelichtingen in de vorm van cijfervergelijkingen. Maar het is niet duidelijk waarom die verschillen er zijn en waarom de extra middelen niet zijn uitgegeven in 2021.

Uit de onderzochte jaarverslagen mbo blijkt dat het deel van het geld uit het NP Onderwijs dat niet in 2021 is besteed, vaker niet als een afzonderlijke post (bestemmingsreserve NP Onderwijs) is opgenomen op de jaarrekening 2021. Slechts bij 19 van de 58 mbo-besturen is een bestemmingsreserve NP Onderwijs in de jaarrekening 2021 opgenomen, met een totaal bedrag van € 36 mln. De besturen mogen het geld alsnog besteden tot en met 2024.

Het totale bedrag aan (mogelijk) bovenmatige reserves steeg van € 64 mln. naar € 66 mln., een toename van € 2 mln. Van de € 66 mln. is € 43,3 mln. de (mogelijk) bovenmatige reserve van 1 vakinstelling. Het aantal mbo-besturen met een (mogelijk) bovenmatige reserve daalde echter van 6 in 2020 naar 5 in 2021. Dat is gevolg van de fusie van 1 mbo-instelling met een (mogelijk) bovenmatige reserve met 2 andere mbo-instellingen met reserves onder de signaleringswaarde. Het gezamenlijke publieke eigen vermogen van de nieuwe instelling ligt onder de signaleringswaarde. Het resultaat over 2021 heeft geleid tot stijging van de solvabiliteit en liquiditeit eind 2021. Uit de continuïteitsparagrafen blijkt dat de mbo-besturen de komende 3 jaar een resultaat begroten van in totaal circa negatief € 88 mln. Daardoor is de verwachting dat de solvabiliteit en liquiditeit zullen dalen en de reserves afnemen.

Per 1 augustus 2022 stonden geen mbo-besturen onder verscherpt financieel toezicht van de inspectie.

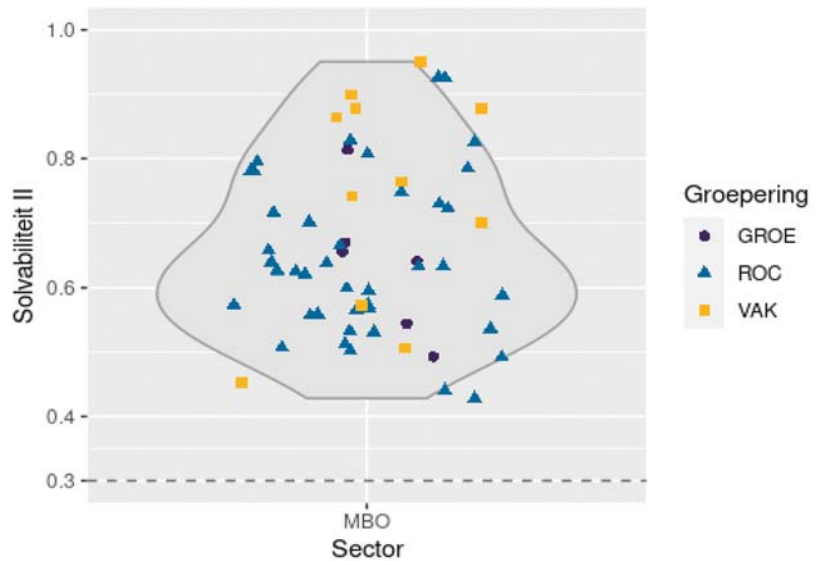
(Verwachte) ontwikkeling primaire kengetallen mbo

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Solvabiliteit II	0,59	0,61	0,62	0,62	0,64	0,61	0,61	0,61
Liquiditeit	1,24	1,33	1,33	1,39	1,59	1,28	1,26	1,16
Rentabiliteit %	0,13	1,76	0,94	1,47	4,05	- 1,71	- 0,04	0,06

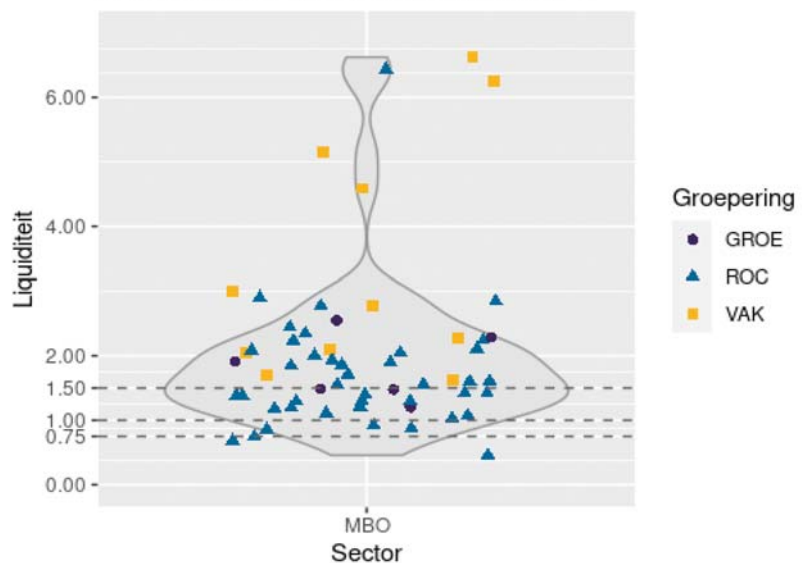
In de volgende figuren staan de solvabiliteit en liquiditeit van de mbo-instellingen eind 2021. De inspectie bestudeert de jaarrekeningen van de instellingen die onder de signaleringswaarden¹⁴ scoren nader over de oorzaak daarvan en waar nodig aanvullende maatregelen neemt.

¹⁴ Signaleringswaarden: solvabiliteit= 0,3 en liquiditeit: klein= 1,5, midden= 1,- en groot= 0,75 (Klein: besturen met totale baten minder dan € 3 mln., middel: besturen met totale baten tussen € 3 en € 12 mln. en groot: besturen met totale baten meer dan € 12 mln.).

Solvabiliteit II per groepering in het MBO



Liquiditeit per groepering in het MBO



Baten

Het totaal aan baten van het mbo steeg met ruim € 489 mln. (8,9%). De baten van het mbo bestonden voor 92,6% uit rijksbijdragen, voor 1,5% uit overige overheidsbijdragen, voor 0,9% uit college-, cursus-, les- en examengelden, 2,2% uit baten werk in opdracht van derden en 2,8% zijn overige baten.

De stijging van de totale baten is volledig te danken aan de stijging van de rijksbijdragen met ruim € 504 mln. (10,-%). De mbo-besturen ontvingen in 2021 in totaal € 5,57 mld. aan rijksbijdragen. Een groot deel van de stijging van de rijksbijdrage 2021 komt uit het NP Onderwijs. Daarnaast betreft de stijging loon- en prijsbijstellingen, die in de lumpsum zijn verwerkt en onder meer samenhangen met cao- en prijsontwikkelingen.

Lasten

Ook in het mbo liep de besteding van de in 2021 beschikbaar gestelde extra middelen achter door onder meer het lerarentekort en de coronamaatregelen. Daardoor steeg het totaal aan lasten van het mbo minder hard, met € 338 mln. (6,3%).

De personeelslasten vormen het grootste deel van de totale lasten van het mbo, namelijk € 4,39 mld. (76,6%) in 2021. Het overige deel van de lasten zijn huisvestingslasten € 368 mln. (6,4%), afschrijvingen € 333 mln. (5,8%) en overige lasten € 643 mln. (11,2%).

Personeelslasten gestegen en omvang van personeelsbestand

In 2021 gaven de mbo-besturen € 271 mln. (6,6%) meer uit aan personeelslasten. De stijging betreft vooral de prijs- en loonbijstelling in verband met de cao-afspraken voor 2021.

De grotere stijging van de uitgaven aan personeelslasten bij het mbo kan ook deels te maken hebben met de kwaliteitsafspraken.

Verantwoording over (maatschappelijke) thema's

In het kader van de kwaliteitsafspraken met de onderwijssectoren zijn voor het mbo de volgende beleidsthema's genoemd voor de verantwoording 2021:

- Jongeren en (jong)volwassenen in een kwetsbare positie;
- Gelijke kansen in het onderwijs;
- Onderwijs dat voorbereidt op de arbeidsmarkt van de toekomst.

Tevens moesten alle onderwijsbesturen in het jaarverslag 2021 een paragraaf opnemen, waarin de inzet voor het NP Onderwijs wordt verantwoord.

Op basis van de jaarverslagen van de mbo-besturen 2021 zijn we nagegaan in hoeverre de vereiste verantwoording over de genoemde beleidsthema's en de NP onderwijs aanwezig is. Daaruit blijkt het volgende:

Beleidsthema	Verantwoording aanwezig	Verantwoording niet aangetroffen
<i>Jongeren en (jong)volwassenen in een kwetsbare positie</i>	49	4
<i>Gelijke kansen in het onderwijs</i>	49	4
<i>Onderwijs dat voorbereidt op de arbeidsmarkt van de toekomst</i>	51	2
<i>NP Onderwijs</i>	53	0

Naast de geplande voortgangs- en evaluatieonderzoeken in het kader van de uitvoering van de NP Onderwijs hebben we een onafhankelijk bureau gevraagd onderzoek te doen naar de inhoud en de kwaliteit van de verantwoordingen van de mbo-besturen over de maatschappelijke beleidsthema's 2021. Zodra de rapportages van deze evaluatieonderzoeken beschikbaar komen, informeren we u erover.

1.4 Hoger onderwijs

Het hoger beroepsonderwijs (hbo) en het wetenschappelijk onderwijs (wo) boekten een hoog positief resultaat in 2021. Een eerste analyse toont aan dat 4 van de 35 hogescholen en 5 van de 18 universiteiten over 2021

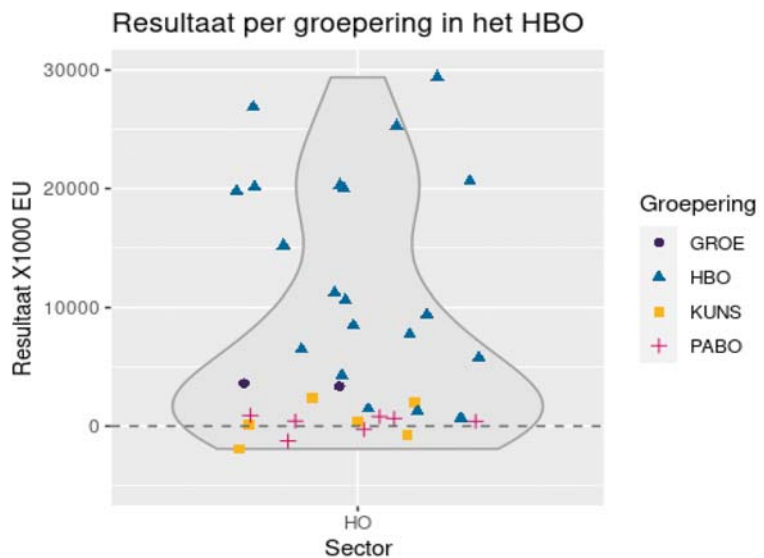
een negatief resultaat boekten. In geen enkel geval lijkt dat te leiden tot zorgen over de financiële positie.

1.4.1 Hoger beroepsonderwijs (hbo)

Het hbo heeft een positief resultaat van € 275 mln. in 2021. Dit resultaat is veel hoger dan het begrote resultaat voor 2021, en het resultaat over 2020, toen er een resultaat van € 18 mln. was.

Jaar	Begroting	Resultaat	Vershil
2017	- € 95	- € 11	€ 84
2018	- € 22	€ 113	€ 135
2019	- € 51	€ 3	€ 54
2020	- € 73	€ 18	€ 91
2021	- € 71	€ 275	€ 346

In de onderstaande figuur staan de resultaten van de hbo-instellingen ingedeeld in drie categorieën, namelijk groen onderwijs, kunstinstellingen, PABO-instellingen en hogescholen.



Met een aselechte steekproef onder hbo-besturen met een hoog resultaat hebben we gezocht naar oorzaken van de grote afwijking tussen de realisatie en begroting 2021. Volgens de onderzochte jaarverslagen zijn de oorzaken van de grote afwijkingen: lagere personeelslasten door problemen met werving en dat activiteiten niet doorgingen vanwege de pandemie.

Daarnaast geven de hbo-besturen aan dat er meer inkomsten zijn door de stijging van studentenaantallen, waar geen rekening mee is gehouden bij het opstellen van de begroting 2021. De besteding van de in 2021 beschikbaar gestelde extra middelen liep achter door onder meer het lerarentekort en de coronamaatregelen.

Op de belangrijke verschillen tussen de gerealiseerde- en begrote baten- en lastenposten geven de hbo-besturen toelichtingen in de vorm van cijfervergelijkingen. Maar het is niet duidelijk waarom de verschillen er zijn en waarom de extra middelen niet zijn uitgegeven in 2021.

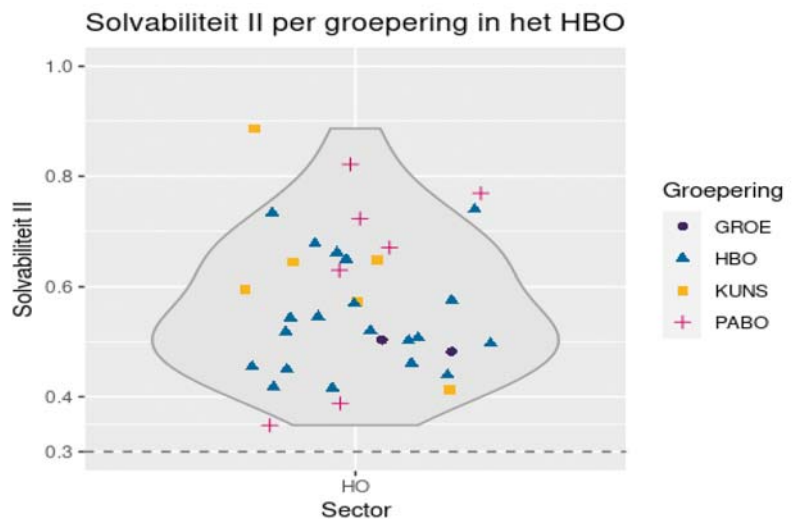
Uit de onderzochte jaarverslagen hbo blijkt dat het deel van het geld uit het NP Onderwijs dat niet in 2021 is besteed, vaker niet als een afzonderlijke verplichting «vooruit ontvangen bedragen» is opgenomen op de jaarrekening 2021. Waarschijnlijk komt dit doordat de omvang van de post niet materieel is geweest voor de (controle van de) jaarrekening. Wel hebben 4 van de 35 hogescholen een bestemmingsreserve NP Onderwijs in de jaarrekening 2021 opgenomen van in totaal € 36,5 mln. Hogescholen mogen het geld uit het NP Onderwijs tot en met 2024 inzetten. Het aantal hogescholen met een (mogelijk) bovenmatige reserve steeg van 2 in 2020 naar 3 in 2021. Het totale (mogelijk) bovenmatig eigen vermogen is iets gestegen: van € 4,5 mln. naar € 4,6 mln.

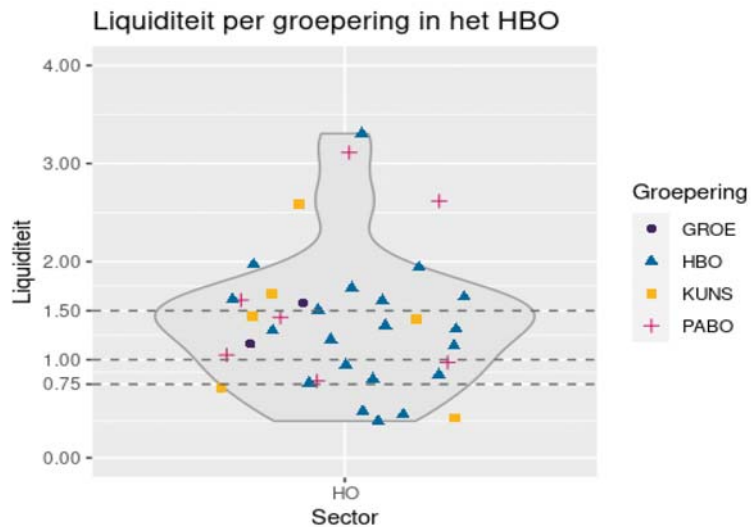
Het resultaat over 2021 heeft geleid tot stijging van de solvabiliteit en liquiditeit eind 2021. Uit de continuïteitsparagrafen blijkt dat de hbo-besturen de komende 3 jaar een resultaat begroten van in totaal circa negatief € 108 mln. De hbo-besturen verwachten daarnaast veel te investeren, onder andere voor het Klimaatakkoord. Daardoor is de verwachting dat de solvabiliteit en liquiditeit dalen en de reserves afnemen.

(Verwachte) ontwikkeling primaire kengetallen hbo

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Solvabiliteit II	0,51	0,52	0,53	0,53	0,57	0,54	0,54	0,53
Liquiditeit	1,07	1,19	1,09	1,12	1,27	1,05	0,93	0,89
Rentabiliteit %	-0,26	2,54	0,05	0,39	5,23	-1,14	-0,57	-0,27

In de volgende figuren staan de solvabiliteit en liquiditeit van de hbo-instellingen eind 2021. Ook voor het hbo geldt dat de inspectie de jaarrekeningen van de instellingen die onder de signaleringswaarden scoren nader bestudeert over de oorzaak daarvan en waar nodig aanvullende maatregelen neemt.





Per 1 augustus 2021 stond 1 hogeschool onder verscherpt financieel toezicht van de inspectie.

Baten

De totale baten van het hbo stegen in 2021 ten opzichte van 2020 met ruim € 594 mln. (12,7%). De baten van het hbo in 2021 bestonden voor 77,2% uit rijksbijdragen, voor 1,7% uit overige overheidsbijdragen, voor 14,7 uit college-, cursus-, les- en examengelden, 4,1% uit baten werk in opdracht van derden en 2,2% zijn overige baten.

De stijging van de totale baten is volledig toe te schrijven aan de stijging van de rijksbijdragen met ruim € 662 mln. (19,5%). De hbo-besturen ontvingen in 2021 € 4,06 mld. aan rijksbijdragen. Een groot deel van de stijging van de rijksbijdrage 2021 komt uit het NP Onderwijs en de toenemende studentenaantallen. Daarnaast betreft de stijging loon- en prijsbijstellingen, die in de lumpsum zijn verwerkt, en die samenhangen met cao- en prijsontwikkelingen.

Lasten

Ook in het hbo liep de besteding van de in 2021 beschikbaar gestelde extra middelen achter, door moeilijk vervulbare vacatures en de coronamaatregelen. Daardoor stegen de lasten van het hbo minder hard: met € 342 mln. (7,4%) in vergelijking met die van 2020.

De personeelslasten vormen het grootste deel van de totale lasten van het hbo, namelijk € 3,92 mld. (79,-%) in 2021. Het overige deel van de lasten zijn huisvestingslasten € 256 mln. (5,1%), afschrijvingen € 244 mln. (4,9%) en overige lasten € 546 mln. (11,-%).

Personeelslasten hard gestegen en omvang van personeelsbestand

In 2021 gaven de hbo-besturen € 285 mln. (7,8%) meer uit aan personeelslasten, in vergelijking met 2020. De stijging betreft voornamelijk de prijs- en loonbijstelling in verband met de cao-afspraken voor 2021. Voor het hbo kan de grotere stijging van de uitgaven aan personeelslasten deels te maken hebben met de kwaliteitsafspraken.

Het aantal fte's bij hbo's en universiteiten steeg met 7,5% per 1 oktober 2021 (41.343) in vergelijking met per 1 oktober 2020 (38.467)¹⁵. Circa 60% (1.640 van de 2.876) van deze stijging betreft medewerkers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd.

Verantwoording over (maatschappelijke) thema's

In het kader van de kwaliteitsafspraken met de onderwijssectoren zijn voor het hbo de volgende beleidsthema's genoemd voor de verantwoording 2021:

- medezeggenschap studievoorschotmiddelen
- onderwijsdifferentiatie
- passende en goede onderwijsfaciliteiten
- studiesucces
- onderwijsintensiteit
- begeleiding van studenten.

Tevens moesten alle onderwijsbesturen in het jaarverslag 2021 een paragraaf opnemen waarin de inzet voor het NP Onderwijs wordt verantwoord.

Op basis van de jaarverslagen van de hbo-besturen over 2021 zijn we nagegaan in hoeverre de vereiste verantwoording over de genoemde beleidsthema's en de NP onderwijs aanwezig is. Daaruit blijkt het volgende:

Beleidsthema	Verantwoording aanwezig	Verantwoording niet aangetroffen
<i>Medezeggenschap studievoorschotmiddelen</i>	34	0
<i>Onderwijsdifferentiatie¹</i>	5	29
<i>Passende en goede onderwijsfaciliteiten</i>	4	30
<i>Docentenkwaliteit</i>	34	0
<i>Studiesucces</i>	34	0
<i>Onderwijsintensiteit</i>	4	30
<i>Begeleiding van studenten</i>	29	5
<i>NP Onderwijs</i>	34	0

¹ Veel van de hogescholen en universiteit hadden nog geen plan van aanpak opgesteld voor de thema's. Onderwijsdifferentiatie, Passende en goede onderwijsfaciliteiten en Onderwijsintensiteit. Daarom is het aantal aanwezige verantwoordingen laag over deze 3 thema's.

Naast de geplande voortgangs- en evaluatieonderzoeken naar de uitvoering van de NP Onderwijs hebben we een onafhankelijk bureau gevraagd onderzoek te doen naar inhoud en kwaliteit van de verantwoordingen van de hbo-besturen over de maatschappelijke beleidsthema's 2021¹⁶. Zodra de rapportages van deze evaluatieonderzoeken beschikbaar komen, informeren we u erover.

1.4.2 Wetenschappelijk onderwijs (wo)

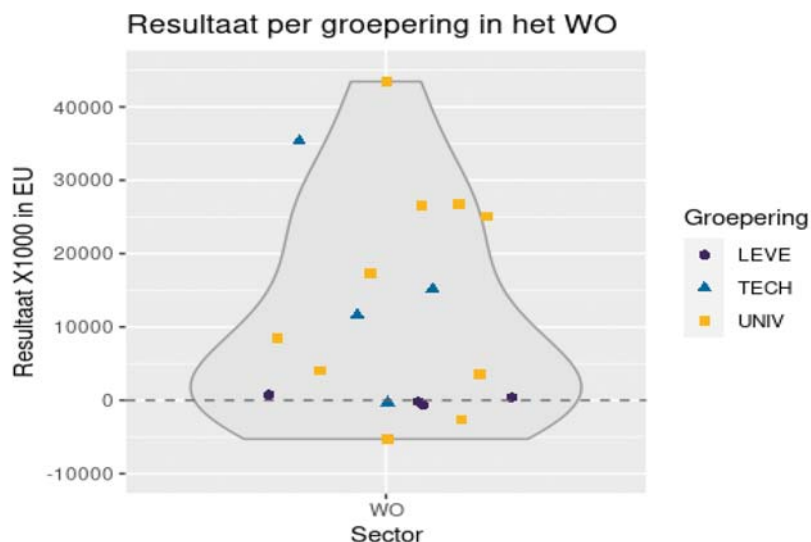
Het wo heeft een positief resultaat van € 210 mln. in 2021. Dit resultaat is veel hoger dan de begroting 2021, en ook hoger dan in 2020, toen er een resultaat van € 49 mln. was.

¹⁵ Bron: website van de Vereniging Hogescholen.

¹⁶ Bij de evaluatie onderzoek zal ook worden gekeken naar oorzaken van ontbrekende verantwoording.

Jaar	Begroting	Resultaat	Vershil
2017	- € 69	€ 74	€ 141
2018	- € 51	€ 67	€ 118
2019	- € 58	€ 121	€ 189
2020	- € 72	€ 49	€ 121
2021	- € 153	€ 210	€ 363

In de onderstaande figuur staan de resultaten van de universiteiten ingedeeld in drie categorieën, namelijk algemene, technische en levensbeschouwelijke.



Met een aselechte steekproef onder de universiteiten met een hoog resultaat hebben we gezocht naar oorzaken van de grote afwijking tussen de realisatie en de begroting 2021. Volgens de onderzochte jaarverslagen zijn de oorzaken van de grote afwijkingen lagere personeelslasten door problemen met werving en dat bepaalde activiteiten en investeringen niet doorgingen door de pandemie.

Daarnaast geven de universiteiten aan dat er meer inkomsten zijn door de stijging van studentenaantallen en de NP onderwijsmiddelen, waar geen rekening mee is gehouden in de begroting voor 2021. De besteding van de in 2021 beschikbaar gestelde extra middelen liep achter door onder meer het lerarentekort en de coronamaatregelen.

Op de belangrijke verschillen tussen de gerealiseerde en begrote baten- en lastenposten geven de universiteiten toelichtingen in de vorm van cijfervergelijkingen. Maar het is niet duidelijk waarom er verschillen zijn en waarom de extra middelen niet zijn uitgegeven in 2021.

Ook voor de universiteit geldt dat het deel van het geld uit het NP Onderwijs dat niet in 2021 is besteed, vaker niet als een afzonderlijke verplichting «vooruit ontvangen bedragen» is opgenomen op de jaarrekening 2021. Waarschijnlijk komt dit doordat de omvang van de post niet materieel is geweest voor de (controle van de) jaarrekening.

Het aantal universiteiten met (mogelijk) bovenmatige reserves is gelijk gebleven in 2021, met 1 kleine levensbeschouwelijke universiteit. Het bedrag van de (mogelijk) bovenmatige reserve is gelijk gebleven: € 0,5 mln.

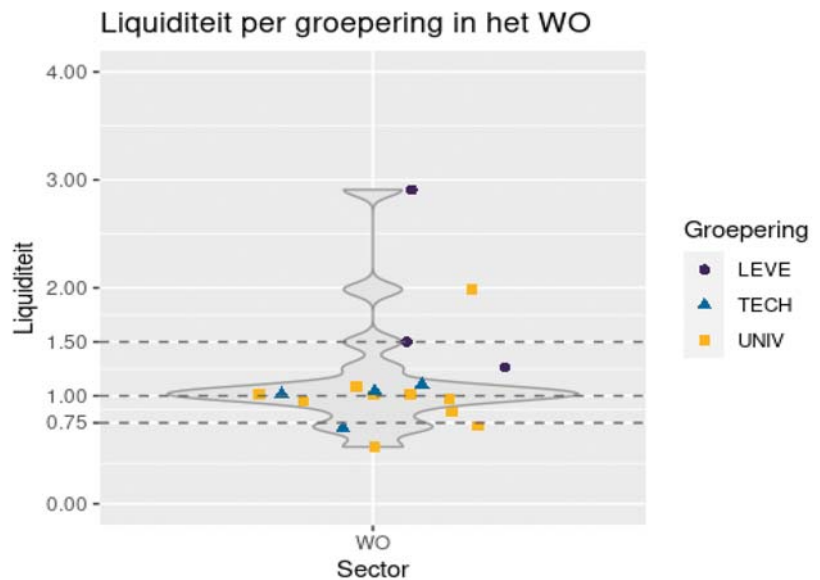
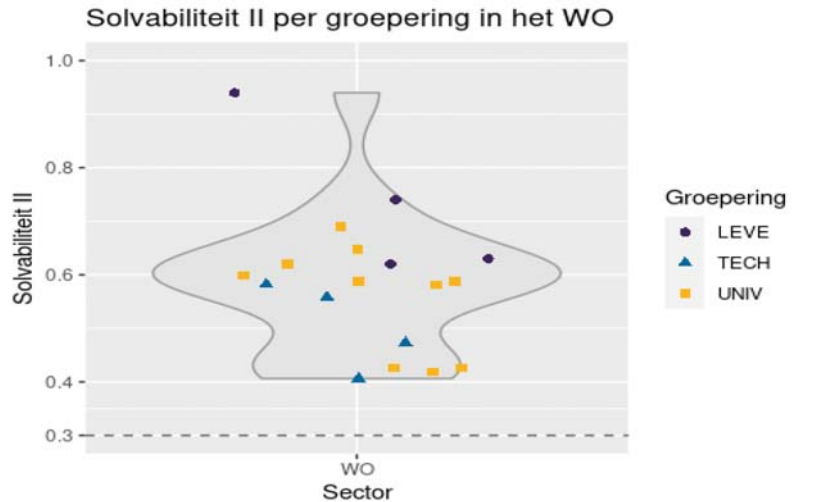
Het hoge positieve resultaat 2021 heeft geleid tot stijging van de solvabiliteit en liquiditeit van het wo eind 2021. Uit de continuïteitsparagrafen blijkt dat ook de universiteiten de komende 3 jaar een resultaat begroten van in totaal circa negatief € 201 mln. De universiteiten verwachten ook

grote investeringen te doen, onder andere om de afspraken uit het Klimaatakkoord te realiseren. Daardoor is de verwachting dat de solvabiliteit en liquiditeit zullen dalen en de reserves afnemen.

(Verwachte) ontwikkeling primaire kengetallen wo

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Solvabiliteit II	0,55	0,55	0,54	0,53	0,54	0,53	0,51	0,50
Liquiditeit	1,01	1,03	1,02	0,97	0,95	0,68	0,55	0,50
Rentabiliteit %	1,06	0,92	1,57	0,62	2,53	-1,50	-0,71	-0,51

In de volgende figuren staan de solvabiliteit en liquiditeit¹⁷ van de universiteiten eind 2021. De inspectie bestudeert de jaarrekeningen van de universiteiten die onder de signaleringswaarden scoren nader over de oorzaak daarvan en waar nodig aanvullende maatregelen neemt.



¹⁷ De liquiditeit van een van de 4 levensbeschouwelijke universiteit is 9,5 en valt buiten de scope van de figuur.

Per 1 augustus 2021 stonden geen universiteiten onder aangepast financieel toezicht van de inspectie.

Baten

De totale baten van de universiteiten stegen in 2021 ten opzichte van 2020 met ruim € 715 mln. (9,1%). De baten van de universiteiten in 2021 bestonden voor 60,4% uit rijksbijdragen, voor 0,2% uit overige overheidsbijdragen, voor 8,6% uit college-, cursus-, les- en examengelden, 24,5% uit baten werk in opdracht van derden en 6,3% zijn overige baten.

De totale baten stegen vooral gevolg door toename van de rijksbijdragen met ruim € 563 mln. (12,2%) en de baten van werk in opdracht van derden met € 166 mln. (8,5%). De universiteiten ontvingen in totaal € 5,19 mld. aan rijksbijdragen. Een groot deel van de stijging van de rijksbijdrage 2021 is in verband met het NP Onderwijs. Er waren ook hogere inkomsten door de stijging van studentenaantallen. Daarnaast waren er loon- en prijsbijstellingen, die in de lumpsum zijn verwerkt, en die onder meer samenhangen met cao- en prijsontwikkelingen.

Lasten

De besteding door de universiteiten van de in 2021 beschikbaar gestelde extra middelen liep iets achter door het lerarentekort en de coronamaatregelen. Daardoor steeg het totaal aan lasten van de universiteiten minder hard, met € 551 mln. (7,1%).

De personeelslasten vormen het grootste deel van de totale lasten van de universiteiten, namelijk € 5,99 mld. (71,6%) in 2021. Het overige deel van de lasten zijn huisvestingslasten € 521 mln. (6,4%), afschrijvingen € 478 mln. (5,7%) en overige lasten € 1.341 mln. (16%).

Personeelslasten en omvang van personeelsbestand gestegen

In 2021 gaven de besturen van de universiteiten € 442 mln. (8,-%) meer uit aan personeelslasten. De stijging betreft onder meer de prijs- en loonbijstelling in verband met de cao- afspraken. Ook voor het wo geldt dat de grotere stijging van de uitgaven aan personeelslasten deels te maken kan hebben met de kwaliteitsafspraken.

Het aantal fte's bij universiteiten steeg met 5,8% per 31 december 2020 (49.437) in vergelijking met per 31 december 2019 (46.729).¹⁸

Verantwoording over (maatschappelijke) thema's

Voor de kwaliteitsafspraken met de onderwijssectoren zijn voor het wo de volgende beleidsthema's genoemd voor de verantwoording 2021:

- medezeggenschap studievoorschotmiddelen
- onderwijsdifferentiatie
- passende en goede onderwijsfaciliteiten
- docentenkwaliteit
- studiesucces
- onderwijsintensiteit
- begeleiding van studenten.

Verder moesten alle onderwijsbesturen in het jaarverslag 2021 een paragraaf opnemen waarin zij de inzet voor het NP Onderwijs verwoorden.

¹⁸ Bron: website van Universiteiten van Nederland.

Op basis van de jaarverslagen over 2021 zijn we nagegaan in hoeverre de vereiste verantwoording over de genoemde beleidsthema's en het NP Onderwijs aanwezig is. Daaruit blijkt het volgende:

Beleidsthema	Verantwoording aanwezig	Verantwoording niet aangetroffen
<i>Medezeggenschap studievoorschotmidde- len</i>	15	0
<i>Onderwijsdifferentiatie</i>	4	11
<i>Passende en goede onderwijsfaciliteiten</i>	6	9
<i>Docentenkwaliteit</i>	15	0
<i>Studiesucces</i>	15	0
<i>Onderwijsintensiteit</i>	4	11
<i>Begeleiding van studenten</i>	13	2
<i>NP Onderwijs</i>	15	0

Naast de geplande voortgangs- en evaluatieonderzoeken voor het NP Onderwijs hebben we een onafhankelijk bureau gevraagd onderzoek te doen naar de inhoud en de kwaliteit van de verantwoordingen van de besturen van de universiteiten over de maatschappelijke beleidsthema's 2021. Zodra de rapporten beschikbaar komen, informeren we u erover.

2.1. Inleiding en samenvatting

In 2020 heeft de inspectie een signaleringswaarde ontwikkeld voor bovenmatige reserves.²⁰ Met onze brief over de financiële positie van onderwijsbesturen in 2019²¹ en de Kamerbrief FPO 2020²² hebben we u geïnformeerd over de (mogelijk) bovenmatige reserve per sector. In de afgelopen twee jaar hebben we met de inspectie onderwijsbesturen gestimuleerd om (mogelijk) bovenmatige reserves verantwoord en doelmatig te besteden aan onderwijs en niet meer geld dan nodig op te potten. Zo doet de inspectie jaarlijks onderzoek onder de rijkste besturen. Vanaf verslagjaar 2020 zijn besturen met een eigen vermogen boven de signaleringswaarde verplicht zich erover in het jaarverslag te verantwoorden. In het reguliere toezicht en in vervolgonderzoek blijft de inspectie aandacht besteden aan de reserves.²³

In de onderstaande tabel staan de resultaten van het toepassen van de signaleringswaarde voor verslagjaar 2021. Voor de vergelijking zijn de cijfers sinds 2018 opgenomen. We constateren dat het aantal besturen met mogelijk bovenmatig eigen vermogen is gestegen: van 759 in 2020 naar 840 in 2021. Dat is een toename van 10,6%. Ook het (mogelijk) bovenmatige eigen vermogen is gestegen: van € 1,14 mld. naar € 1,46 mld. (28,1%).

Tabel 1: (Mogelijk) bovenmatig reserve per sector (in mln.).

		2018	2019	2020	2021
Po	<i>Aantal besturen met bovenmatige reserve</i>	582	590	501	560
	Bovenmatig reserve	€ 851	€ 906	€ 677	€ 902
Vo	<i>Aantal besturen met bovenmatige reserve</i>	132	145	120	148
	Bovenmatig reserve	€ 244	€ 288	€ 236	€ 363
swv	<i>Aantal besturen met bovenmatige reserve</i>	133	137	129	123
	Bovenmatig reserve	€ 179	€ 184	€ 160	€ 122
Mbo	<i>Aantal besturen met bovenmatige reserve</i>	7	6	6	5
	Bovenmatig reserve	€ 60	€ 64	€ 64	€ 66
Hbo	<i>Aantal besturen met bovenmatige reserve</i>	3	3	2	3
	Bovenmatig reserve	€ 10	€ 9	€ 4,5	€ 4,5
wo	<i>Aantal besturen met bovenmatige reserve</i>	2	2	1	1
	Bovenmatig reserve	€ 3	€ 3	€ 1	€ 0,5

Vooraf in het funderend onderwijs steeg het aantal besturen met (mogelijk) bovenmatige reserves. Ook het totale bedrag van de (mogelijk) bovenmatige reserves steeg.

¹⁹ Wanneer we in deze brief spreken over (bovenmatige) reserves, bedoelen we het (bovenmatige) publiek eigen vermogen van besturen en instellingen. Het is dat deel van het publiek eigen vermogen dat mogelijk uitgaat boven wat een bestuur redelijkerwijs nodig heeft aan om bezittingen te financieren en (financiële) risico's op te vangen. Het publiek eigen vermogen is het eigen vermogen, minus wat aantoonbaar volledig is opgebouwd uit private middelen.

²⁰ Kamerstuk-35 300 VIII, nr. 207.

²¹ Kamerstuk 33 495, nr. 118 van 13 oktober 2020.

²² Kamerstuk 33 495 nr. 121.

²³ Kamerstuk: 35 925 VII, nr. -11.

2.2 Signaleringsbeeld per sector

2.2.1 Primair en voortgezet onderwijs

Tabel 2: Besturen met (mogelijk) bovenmatige reserve in het po

Jaar	Totaal aantal besturen	Aantal besturen met bovenmatige reserve	Totaal EV ¹ in de sector (in mln.)	Bovenmatige reserve (in mln.)	Percentage bovenmatige reserve t.o.v. totaal EV
2017	996	619	€ 3.122	€ 912	29%
2018	965	582	€ 3.124	€ 851	27%
2019	939	590	€ 3.313	€ 906	27%
2020	906	501	€ 3.098	€ 677	22%
2021	895	560	€ 3.529	€ 902	26%

¹ EV= totaal eigen vermogen

De (mogelijk) bovenmatige reserve is gestegen in 2021 in vergelijking met dat van 2020: van € 677 mln. naar € 902 mln. Dit speelt bij 560 po besturen.

Tabel 3: Besturen met (mogelijk) bovenmatige reserve in het vo

Jaar	Totaal aantal besturen	Aantal besturen met bovenmatige reserve	Totaal EV in de sector (in mln.)	Bovenmatige reserve (in mln.)	Percentage bovenmatige reserve t.o.v. totaal EV
2017	286	129	€ 2.116	€ 232	11%
2018	284	132	€ 2.204	€ 244	11%
2019	282	145	€ 2.408	€ 288	12%
2020	277	120	€ 2.369	€ 236	10%
2021	270	148	€ 2.908	€ 363	12%

De (mogelijk) bovenmatige reserve steeg van € 236 mln. in 2020 naar € 363 mln. in 2021. Dit speelt bij 148 vo-besturen.

2.2.2 Samenwerkingsverbanden

Tabel 4: Samenwerkingsverbanden met (mogelijk) bovenmatige reserve

Jaar	Totaal aantal swv	Aantal besturen met bovenmatige reserve	Totaal EV in de sector (in mln.)	Bovenmatige reserve (in mln.)	Percentage bovenmatige reserve t.o.v. totaal EV
2017	152	129	€ 238	€ 163	68%
2018	152	133	€ 260	€ 179	69%
2019	152	137	€ 259	€ 184	71%
2020	151	129	€ 236	€ 160	68%
2021	151	123	€ 209	€ 122	58%

De (mogelijk) bovenmatige reserve is gedaald in 2021 in vergelijking met dat van 2020: van € 160 mln. naar € 122 mln. Dit speelt bij 123 samenwerkingsverbanden.

2.2.3 Middelbaar beroepsonderwijs

Tabel 5: Besturen met (mogelijk) bovenmatige reserve in het mbo

Jaar	Totaal aantal besturen	Aantal besturen met bovenmatige reserve	Totaal EV in de sector (in mln.)	Bovenmatige reserve (in mln.)	Percentage bovenmatige reserve t.o.v. totaal EV
2017	62	10	€ 2.583	€ 53	2,1%
2018	60	7	€ 2.677	€ 60	2,2%
2019	61	6	€ 2.772	€ 64	2,3%
2020	60	6	€ 2.856	€ 64	1,8%
2021	58	5	€ 3.081	€ 66	2,1%

De (mogelijk) bovenmatige reserve is gestegen in 2021, in vergelijking met dat in 2020: van € 63 mln. naar € 66 mln. Dit speelt bij 5 mbo-instellingen. 1 van die 5 mbo-instelling heeft een (mogelijk) bovenmatige reserve van € 43 mln. eind 2021.

2.2.4 Hoger onderwijs

Tabel 6: Besturen met (mogelijk) bovenmatige reserve in het hbo

Jaar	Totaal aantal besturen	Aantal besturen met bovenmatige reserve	Totaal EV in de sector (in mln.)	Bovenmatige reserve (in mln.)	Percentage bovenmatige reserve t.o.v. totaal EV
2017	36	5	€ 1.623	€ 8,1	0,50%
2018	35	3	€ 1.745	€ 10,2	0,58%
2019	34	3	€ 1.653	€ 8,8	0,53%
2020	34	2	€ 1.795	€ 4,5	0,25%
2021	34	3	€ 2.075	€ 4,6	0,22%

De (mogelijk) bovenmatige reserve is gestegen in 2021 in vergelijking met dat van 2020: van € 4,5 mln. naar € 4,6 mln. Dit speelt bij 3 hogescholen.

Tabel 7: Besturen met (mogelijk) bovenmatige reserve in het wo

Jaar	Totaal aantal besturen	Aantal besturen met bovenmatige reserve	Totaal EV in de sector (in mln.)	Bovenmatige reserve (in mln.)	Percentage bovenmatige reserve t.o.v. totaal EV
2017	18	2	€ 3.702	€ 3,6	0,10%
2018	18	2	€ 3.761	€ 3,1	0,08%
2019	18	2	€ 3.790	€ 2,5	0,07%
2020	18	1	€ 3.850	€ 0,8	0,00%
2021	18	1	€ 4.035	€ 0,5	0,00%

De (mogelijk) bovenmatige reserve is gedaald in 2021, in vergelijking met dat in 2020: van € 0,78 mln. naar € 0,51 mln. Dit speelt bij 1 levensbeschouwelijke universiteit.

Bijlage 3:

balans en staat van baten & lasten – onderwijsveld en per sector

De cijfers uit de jaarrekeningen 2017–2021 staan op de DUO-website:

[DUO – Open onderwijsdata](#)

Onderwijsbesturen onder verscherpt financieel toezicht

Lijst met de instellingen onder verscherpt financieel toezicht van de inspectie²⁴, peildatum 1 augustus 2022.

Bestuursnummer	Bestuursnaam	Sectoren bij bestuur
40740	Stichting Vooruitstrevend Alg. Hindoe Onderwijs Nederl.	PO
95863	Stichting Het Poortje Jeugdinstellingen	SO
41635*	Stichting LSG-Rentray Onderwijs	SO
78457	Stg. Joodse Kindergem. Cheider	PO-VO
42779	SvPo Hengelo-Mezquita	VO
42770	Stichting Voortgezet Onderwijs Zeeuws-Vlaanderen	VO
42748	Stichting voor Persoonlijk Onderwijs Utrecht	VO
41870	Stichting voor Persoonlijk Onderwijs Kapelle	VO
42752	Stichting Islamitisch Onderwijs	VO
42780	SvPo Hoorn-Ida Gerhardt Academie	VO
42781	SvPo Deventer Ida Gerhardt Academie	VO
42749	Stichting voor Persoonlijk Onderwijs Amsterdam	VO
42639	Stichting voor Persoonlijk Onderwijs Hurdegaryp	VO
42718	Stichting voor Persoonlijk Onderwijs Geldermalsen	VO
21342	Saba Educational Foundation	VO
98229	VSO ZMOK de Sprengen Scholing & Training	VO
29615	Stichting G. Rietveld Academie	HO

²⁴ Zie dit ook op de website van de inspectie: Besturen onder aangepast financieel toezicht | Toezicht op financieel beheer | Inspectie van het onderwijs (onderwijsinspectie.nl)