

Vergaderjaar 2017–2018

34 775 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2018

Nr. 58

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2017

1. Inleiding

Hierbij bieden wij u het rapport «Financiële Staat van het Onderwijs 2016» aan¹. Op basis van de jaarrekeningen van de besturen rapporteert de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) jaarlijks over de financiële positie van alle onderwijssectoren. In deze beleidsreactie geven we per sector onze reactie op de belangrijkste conclusies uit het rapport en de aandachtspunten die daar uit voortvloeien.

We zien dat het Nederlandse onderwijs er financieel goed voor staat. Een goede financiële positie is een cruciale randvoorwaarde om het hoofd te bieden aan de uitdagingen waar de scholen en instellingen mee worden geconfronteerd, zoals demografische krimp. Dit legt ook een verantwoordelijkheid bij de besturen zelf. Zij moeten tijdig anticiperen op ontwikkelingen en de samenwerking zoeken met hun partners in de regio. Ondanks de gezonde financiële positie op macroniveau zien we op microniveau verschillen tussen besturen. We constateren dat een goede financiële positie niet altijd door scholen en leraren zo ervaren wordt en dat er zorgen zijn. Dit kabinet heeft oog voor deze zorgen en investeert daarom gericht in het onderwijs.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

2. Funderend onderwijs

De besturen staan er financieel goed voor

De schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs staan er eind 2016 financieel goed voor. De gemiddelde liquiditeit en de solvabiliteit zijn positief, wat aantoonst dat de besturen in staat zijn om zowel op de korte als op de lange termijn aan hun betalingsverplichtingen te voldoen. Daarbij is de omvang van het personeelsbestand in de afgelopen jaren stabiel gebleven en zijn er dus geen handen uit de klas verdwenen. Het aantal besturen dat onder aangepast financieel toezicht staat is in het afgelopen jaar verder afgenomen. Er zijn nog maar enkele besturen die financieel kwetsbaar zijn. De inspectie constateert daarbij dat er geen verband bestaat tussen het feit dat een bestuur onder aangepast financieel toezicht staat enerzijds en leerlingendaling of geografische ligging anderzijds. Wel houden kleine besturen relatief grotere marges aan dan grote besturen. Een klein bestuur kan een tegenvaller immers minder gemakkelijk opvangen dan een groot bestuur en heeft daarvoor een relatief grote buffer nodig.

Meer vermogen op sectorniveau, maar besturen potten hun geld niet op

De vermogenspositie van de besturen in het funderend onderwijs is in de afgelopen jaren toegenomen. Tegelijk constateert de inspectie dat individuele besturen niet jaar in jaar uit geld overhouden, maar dat de rentabiliteit van besturen met een hoge rentabiliteit na verloop van tijd vermindert. We zien dat schoolbesturen met ruimere marges meer investeren, terwijl besturen die financieel zwakker staan juist een behoudend begrotingsbeleid voeren om hun financiële positie te versterken. Het is goed te constateren dat er sprake is van corrigerende mechanismen.

Verklaringen voor vermogenstoename op sectorniveau

Zoals toegezegd aan uw Kamer hebben we in overleg met de sectorraden onderzocht of schoolbesturen belemmeringen ervaren bij het inzetten van reserves. De algemene conclusie is dat besturen geen specifieke belemmeringen ervaren, maar dat er wel verklaringen zijn voor de algehele vermogenstoename. Dit komt overeen met de uitkomsten van de analyse van de inspectie. Zo houden besturen niet altijd rekening met de loon- en prijsbijstelling in de bekostiging, waardoor er gedurende het jaar middelen worden ontvangen die niet meer geheel in dat jaar besteed worden. In het verleden is het immers voorgekomen dat deze bijstelling niet is verstrekt. Besturen zijn wel voornemens negatief te begroten, zoals ook blijkt uit de continuïteitsparagraaf, maar doordat de extra middelen niet meer worden uitgegeven valt de rentabiliteit alsnog positief uit. Ook het interne toezicht oefent druk uit bij schoolbesturen om behoedzaam te begroten. Tegelijkertijd geven besturen aan goede redenen te hebben om te sparen, bijvoorbeeld voor gerichte investeringen in ICT-innovaties en onderhoud aan het schoolgebouw. Ook met het oog op leerlingendaling hechten besturen aan een financiële buffer.

Horizontale verantwoording over inzetten van grote reserves van belang

Geld voor onderwijs moet daadwerkelijk ten gunste komen van het onderwijs. Sparen is geen doel op zich. Daarom is het belangrijk dat schoolbesturen met grote reserves concrete plannen hebben over de inzet van middelen zodat deze ten goede komen aan het onderwijs. Op dit vlak is juist de horizontale verantwoording van groot belang. Hiervoor is nodig dat de besturen met een grote reserve met de medezeggenschap het

gesprek te voeren over de hoogte van de aan te houden reserve en de doelen waarvoor wordt gespaard. Om de medezeggenschapsraden hiertoe beter in positie te brengen lopen er trajecten voor het professionaliseren van de medezeggenschap en het vereenvoudigen van de bekostiging. Daarnaast werken we aan een wetsvoorstel om de positie van de medezeggenschap te versterken ten aanzien van de hoofdlijnen van de begroting.

Dit kabinet investeert in het funderend onderwijs

Ondanks dat het inspectierapport laat zien dat de financiële positie van de besturen in het funderend onderwijs gezond is, wordt dit op de scholen en door leraren niet altijd zo ervaren. Er zijn zorgen over de toereikendheid van de bekostiging, over werkdruk, over het salaris en over de benodigde financiële ruimte voor investeringen in bijvoorbeeld ICT. Wij hebben oog voor deze signalen. Daarom investeren we in de komende jaren per saldo in het funderend onderwijs. Zo maken we in het basisonderwijs werk van een hoger salaris voor leraren en het verlagen van de werkdruk. Dit vraagt een gezamenlijke inspanning van overheid, werkgevers en werknemers om goed invulling te geven aan deze intensiveringen en daarmee de gestelde doelen te bereiken. In het voortgezet onderwijs krijgt het techniekonderwijs op het vmbo een financiële impuls. Daarnaast maakt dit kabinet extra middelen vrij voor het bestrijden van onderwijsachterstanden en het ondersteunen van hoogbegaafde leerlingen.

Het rapport van de inspectie laat overigens ook zien dat geld alleen niet de oplossing is. Zo staan de meeste besturen er goed voor, is de hoeveelheid personeel in het primair onderwijs de afgelopen jaren ondanks de dalende leerlingenaantallen gegroeid, maar is de discussie over werk- en regeldruk toch actueler dan ooit. Extra investeringen moeten dus zó worden ingezet, dat ze ook daadwerkelijk bijdragen aan het verbeteren van het onderwijs.

3. Samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Diversiteit samenwerkingsverbanden maakt vergelijken lastig

In 2016 realiseerden de samenwerkingsverbanden passend onderwijs een positief resultaat. Het is echter lastig om sectorbrede conclusies te trekken over de financiële positie van de samenwerkingsverbanden. Dat komt doordat de samenwerkingsverbanden verschillen in omvang en in de wijze waarop de ondersteuning aan leerlingen is georganiseerd. Het ene samenwerkingsverband organiseert meer op centraal niveau en heeft daarvoor zelf personeel in dienst, terwijl het andere samenwerkingsverband er voor kiest om de middelen voor de ondersteuning over te boeken naar de scholen. Deze diversiteit aan beleidskeuzes maakt een eenduidige beoordeling van de jaarrekeningen lastig.

Het verhaal achter de cijfers is van belang

Een ander element in de beoordeling van de financiële positie van de samenwerkingsverbanden is ook of sprake is van een positieve of een negatieve verevening, in combinatie met de ontwikkeling van het aantal leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Zo zijn er samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening en een positief resultaat, die aangeven dit te doen om de stapsgewijze verlaging van het budget op te vangen. Daar tegenover staan samenwerkingsverbanden met een positieve verevening waar het aantal leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs toeneemt, die aangeven te sparen om dat ook komende jaren te kunnen blijven betalen. Ook dit toont aan dat het voor een goede beoordeling van het eigen vermogen en de financiële

resultaten van belang is om te kijken naar de onderbouwing van de cijfers en de beleidskeuzes die het samenwerkingsverband maakt.

Verbeterde verantwoording nodig over de inzet van middelen

Sinds de invoering van passend onderwijs bestaat er zowel bij de sector als bij uw Kamer de wens om de verantwoording over de inzet van de middelen voor passend onderwijs door samenwerkingsverbanden en schoolbesturen te verbeteren en op die manier transparanter te maken. Ook besturen en samenwerkingsverbanden gaven aan dat zij beter willen kunnen laten zien hoe middelen worden besteed en ook onderling willen kunnen vergelijken. Sinds het voorjaar van 2017 is daarom een werkgroep ingericht die voorstellen uitwerkt voor concrete verbeterpunten.

Allereerst betreft dit een concretisering van de wijze van rapporteren in de jaarrekeningen van samenwerkingsverbanden, waardoor een uniform beeld ontstaat van de resultaten. Deze wijzigingen zijn opgenomen in de elektronische tool voor de jaarrekening voor de verantwoording over 2017. Een tweede product van de werkgroep is een richtlijn voor samenwerkingsverbanden en schoolbesturen over hoe om te gaan met de verantwoording op de verschillende niveaus binnen het samenwerkingsverband: wie verantwoordt zich waarover en op welke wijze? Voor het verbeteren van de transparantie passend onderwijs is voorgesteld aan te sluiten bij het bredere traject met de sectoren om de transparantie over de besteding van de middelen en de resultaten daarvan te verhogen. Daarbij is in het Regeerakkoord het voornemen uitgesproken dat er onafhankelijk toezicht komt op de samenwerkingsverbanden. Bovenstaande verbeterpunten moeten ertoe leiden dat de transparantie binnen de samenwerkingsverbanden wordt verbeterd. Over de genoemde beleidstrajecten informeren wij uw Kamer separaat.

4. Middelbaar beroepsonderwijs

De instellingen hebben een gezonde financiële positie

De grote meerderheid van de mbo-instellingen heeft een goede financiële positie. De rentabiliteit van de sector was in 2016 1,6 procent en is daarmee lager dan in 2015. ROC Leiden had in 2016 een hoge rentabiliteit door de uitbetaling van de financiële bijdrage vanuit de sector. Gelijktijdig is het rekening-courantkrediet verlaagd. Zonder ROC Leiden was de rentabiliteit van de sector circa 1 procent geweest. De liquiditeit en solvabiliteit van de sector als geheel zijn licht verbeterd ten opzichte van 2015. Binnen de sector is er een grote spreiding als gekeken wordt naar de financiële kengetallen. In 2016 zijn de baten en lasten gestegen, waarbij de lasten meer zijn gestegen dan de baten. De baten stegen met name door de hogere rijksbijdrage. De lastenstijging komt met name door een stijging van de personeelslasten. Deze zijn met 6,5 procent gestegen. Uit de Financiële Benchmark MBO blijkt dat er in 2016 circa 900 fte onderwijzend en direct onderwijsondersteunend personeel bij is gekomen.

Het toekomstperspectief is positief

Het financiële beeld voor de sector ziet er ook de komende jaren positief uit. Uit de continuïteitsparagraaf blijkt dat de sector de komende jaren een stabiel positief resultaat van minder dan 1 procent van de totale baten verwacht met uitzondering van 2017. In 2017 wordt volgens de inspectie sectorbreed eenmalig een negatief resultaat verwacht. In de mbo-sector zal het aantal studenten over een aantal jaar gaan dalen. Het is belangrijk dat de mbo-instellingen zich hierop voorbereiden en een goede financiële positie hebben en behouden.

De agrarische onderwijscentra (aoc's) realiseerden in 2016 een negatief resultaat en verwachten in 2017, net als de overige mbo-instellingen, ook een negatief resultaat. Uit de meerjarenbegrotingen blijkt dat er vanaf 2018 weer een positieve rentabiliteit wordt verwacht. De negatieve rentabiliteit in 2016 en 2017 heeft op langere termijn nauwelijks invloed op de financiële positie van de aoc's. Gezien de beëindiging van de specifieke subsidies voor onderwijsvernieuwing groen onderwijs na 2015 en de verwachte dalende studentenaantallen in het groen onderwijs wordt de ontwikkeling van de financiële positie van aoc's op de langere termijn nader onderzocht door de inspectie. Wij zijn ons bewust van de financiële kwetsbaarheid van het groen onderwijs. Bij het beoordelen van de uitkomsten van het onderzoek zullen ook de gevolgen van het harmoniseren van de bekostiging van het groen onderwijs, zoals opgenomen in het Regeerakkoord, worden meegenomen.

5. Hoger onderwijs

De hogescholen staan er financieel gezond voor

Het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs staan er financieel gezond voor. Bij de hogescholen is de rentabiliteit van de sector in 2016 voor het eerst negatief geweest, namelijk -2,2 procent. Dit was ook de verwachting op basis van de begroting 2016 en is in lijn met de trendbreuk die in 2015 is ingezet naar lagere rentabiliteitscijfers. Volgens de jaarverslagen vloeien deze lagere cijfers voort uit de toezegging van de sector om in de jaren 2015 tot en met 2017 voorinvesteringen te doen, vooruitlopend op de ontvangst van de middelen uit het studievoorschot. Daarnaast was in 2016 de studentengroei in het hoger beroepsonderwijs lager dan eerder werd verwacht. De continuïteitsparagrafen van de jaarverslagen tonen voor de sector nog een negatieve rentabiliteit in 2017, maar voor 2018 en 2019 een klein positief resultaat. Volgens de inspectie blijft de financiële positie van de sector als geheel solide. Dit is te zien aan de kengetallen liquiditeit en solvabiliteit die boven de signaleringswaarden blijven.

Ook de financiële positie van de universiteiten is goed

Uit de jaarverslagen blijkt dat de universiteiten vooruitlopend op de studievoorschotmiddelen voorinvesteringen hebben gedaan. De sector heeft in 2016 een positieve rentabiliteit van 2 procent gerealiseerd. Eén van de belangrijkste verklaringen hiervoor is dat de meeste universiteiten sparen voor forse investeringen in hun huisvesting, omdat deze relatief verouderd is. Dit houdt onder meer verband met hun afschrijvingsmethodiek op historische kostprijs, waardoor instellingen sparen om de waarde van het vastgoed op peil te houden. Als dit niet gebeurt moeten de universiteiten meer lenen, met hogere rentelasten tot gevolg. Mede daarom realiseren zij nu hoge rentabiliteits- en liquiditeitscijfers. We verwachten dat de instellingen de voorgenomen investeringen daadwerkelijk de komende jaren zullen uitvoeren.

Belangrijk is nog op te merken dat de positieve resultaten zich niet steeds voordoen bij dezelfde instellingen. Bij nadere beschouwing over de periode 2005–2015 blijkt dat de instellingen met positieve resultaten wisselen. Volgens de continuïteitsparagrafen zullen de genoemde reserveringen in de komende jaren tot bestedingen leiden en zullen de rentabiliteit en liquiditeit van de universiteiten in lijn daarmee dalen. De solvabiliteit van de sector blijft sterk. Daarmee blijft de financiële positie van het wetenschappelijk onderwijs stabiel.

De gerealiseerde investeringen in de onderwijskwaliteit worden ook zichtbaar in de ontwikkeling van het aantal docenten. In 2015 was al een groei zichtbaar als gevolg van de voorinvesteringen vooruitlopend op de middelen uit het studievoorschot. Deze lijn heeft zich in 2016 voortgezet. Volgens de koepelorganisaties en de instellingen zijn er in 2016 in het hbo 800 fte aan onderwijzend personeel bij gekomen ten opzichte van 2015. In het wo is het wetenschappelijk personeel in 2016 gestegen met circa 690 fte ten opzichte van 2015. Investeren in extra docenten is één van de bestedingsrichtingen van de studievoorschotmiddelen die vanaf 2018 vrijkomen, zoals aangegeven in de Strategische Agenda «Waarde(n) van weten» (2015) en in de Gemeenschappelijke Agenda van de VSNU, de Vereniging Hogescholen en studentenorganisaties ISO en LSVb (2016). De studievoorschotmiddelen komen ten goede van de kwaliteit van het onderwijs. Hierover worden kwaliteitsafspraken gemaakt.

6. Tot slot

Een gezonde financiële positie van het bestuur is een cruciale randvoorwaarde voor goed onderwijs. Het stelt besturen in staat de continuïteit van het onderwijs te borgen en te investeren in de kwaliteit. Het is belangrijk dat de bekostiging voor scholen en instellingen ten goede komt aan het onderwijs aan leerlingen en studenten. Het opbouwen van een financiële reserve mag nooit een doel op zich zijn. Daarom constateren we met tevredenheid dat schoolbesturen niet jaar op jaar geld oppotten en dat zij vaak gericht sparen voor bijvoorbeeld het opvangen van leerlingendaling, vernieuwing van het onderwijs of investeringen in huisvesting.

We constateren dat alle sectoren in het Nederlandse onderwijsstelsel er als geheel financieel goed voor staan. De financiële gezondheid verschilt echter per instelling. De inspectie heeft oog voor deze verschillen en ziet scherp toe op besturen die financieel kwetsbaar zijn. Het is daarbij de verantwoordelijkheid van besturen om tijdig op ontwikkelingen in te spelen. We constateren ook dat er op de scholen en bij leraren zorgen zijn. Daarom neemt dit kabinet in de komende jaren gerichte maatregelen en investeren we in de kwaliteit van het onderwijs. Het is een gezamenlijke opdracht van overheid, werkgevers en werknemers om daar goed invulling aan te geven. Publieke middelen moeten daadwerkelijk ten goede komen aan het onderwijs. Investeringen in het onderwijs hebben immers pas echt zin als zij voor de leerlingen, studenten en leraren het verschil maken.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob