

Vergaderjaar 2019–2020

33 495

Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen

Nr. 116

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2019

1. Inleiding

In deze brief kunt u lezen hoe de onderwijsinstellingen in 2018 er financieel voor stonden. We gaan vooral in op de reserves van de instellingen. De toenemende reserves baren ons al langer zorgen. In de Financiële Staat van het Onderwijs van 3 december 2018 concludeerde de inspectie, op basis van cijfers over 2017, dat de reserves van onderwijsinstellingen toenamen. Dat komt onder meer door te voorzichtig begroten door instellingen.

In onze beleidsreactie op het rapport van de Inspectie hebben wij aangegeven dat sparen nooit een doel op zich mag zijn en al helemaal niet doelloos mag gebeuren. Het is positief dat instellingen financieel gezond zijn, maar de reserves moeten in verhouding staan tot de reële risico's. We hebben de instellingen daarom opgeroepen minder voorzichtig te begroten en de publieke middelen zoveel mogelijk in te zetten voor het onderwijs.

Inmiddels zijn de financiële cijfers over het jaar 2018 beschikbaar en het blijkt dat de reserves nog niet geslonken zijn. Dat was ook nog niet te verwachten, omdat wij onze oproep om de reserves af te bouwen pas in december 2018 deden. Dat was voor de instellingen te kort dag om er dat jaar nog gevolg aan te geven.

We kijken daarom in deze brief vooral vooruit, aan de hand van de meerjarenbegrotingen. Daarin zien we dat de sectoren van plan zijn hun reserves de komende jaren wel aan te spreken. Dat is positief. We zien echter ook dat het resultaat dat instellingen realiseren in veel sectoren nog ver afdijt van het resultaat dat ze zelf begroot hadden. Dat roept de

vraag op of het begrote negatieve resultaat de komende jaren wel gerealiseerd zal worden. We gaan in deze brief ook in op onze rol hierin: de bekostiging door het Rijk wordt als onvoorspelbaar ervaren. We gaan de bekostiging vereenvoudigen en samen met de sectororganisaties bezien hoe de communicatie over de bekostiging beter kan.

In de voorgaande jaren stuurden we de duiding bij de cijfers in november of december, in de Financiële Staat en onze reactie daarop. Dit jaar doen we dat eerder, om u al voor de begrotingsbehandeling een selectie van de cijfers en onze duiding te presenteren. Het gaat om een selectie van de cijfers op sectorniveau. We lopen met deze brief dus vooruit op de Financiële staat van het Onderwijs 2018, die in december verschijnt. Daarin presenteert de inspectie een meer diepgaande analyse van de ontwikkelingen in alle sectoren.

1.1 Onderzoek naar oorzaken loopt

We vinden het van groot belang om de redenen voor de toenemende reserves helder te krijgen. Daarom hebben we toegezegd te onderzoeken waarom onderwijsinstellingen reserves aanhouden. Dit onderzoek is in volle gang en we sturen het rapport in december aan uw Kamer, met onze beleidsreactie op de nieuwe Financiële Staat van het Onderwijs.

Het is echter vooral de verantwoordelijkheid van de instellingen zelf om dit verhaal te vertellen, als onderdeel van hun verantwoording. Van instellingen mogen we verwachten dat zij in hun jaarverslag toelichten waarom ze reserves van een bepaalde omvang aanhouden. Daarover moeten ze het gesprek aangaan met hun medezeggenschapsraad, raad van toezicht en andere belanghebbenden.

1.2 Methode voor signaleren bovenmatige reserves in de maak

Tijdens het AO over de lumpsum op 6 maart 2019 hebben we toegezegd een «signaleringswaarde» te ontwikkelen voor bovenmatige reserves.¹ De inspectie doet daar nu onderzoek naar. Zij heeft een kwantitatieve analyse gemaakt van de voorlopige jaarrekeninggegevens over het boekjaar 2018. Op grond daarvan is per sector de 10% van de besturen geselecteerd met de grootste reserves. Begin september heeft de inspectie ze gevraagd hun vermogen te onderbouwen. Op basis van deze onderbouwingen gaat de inspectie vanaf november met de instellingen in gesprek over verbetering.

Met deze aanpak slaat de inspectie twee vliegen in één klap. Want ze spreekt de instellingen met de grootste reserves daarop aan én ze onderzoekt of de gebruikte methodiek werkbaar is.

De definitieve methode voor het bepalen van een signaleringswaarde per bestuur wordt in het voorjaar van 2020 vastgesteld. Wij bieden u dan ook het resultaat van de inspectie aan. En we laten u dan weten hoe we methode voor het signaleren van bovenmatige reserves hanteren en welke handhavingsmaatregelen daarbij horen.

1.3 Inhoud van deze brief

In deze brief geven we eerst op basis van de nieuwe cijfers een totaalbeeld van de financiële positie van onderwijsinstellingen. Vervolgens gaan we daar per sector dieper op in.

¹ Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 449.

Met deze brief sturen we ook de antwoorden op de vragen die uw Kamer heeft gesteld over de brief die wij u in juni stuurden over reserves. Bij de vragen waarop het antwoord in deze brief staat, hebben wij dit aangegeven.

2. Totaalbeeld

De cijfers over 2018 laten zien hoe de instellingen in het onderwijs er financieel voor staan. Aan de hand van de resultaten die zij hebben geboekt en een aantal financiële kengetallen doen we uitspraken over de mate waarin ze middelen toevoegen aan hun reserves.

In deze brief ligt de focus vooral op onderwijsinstellingen die mogelijk te grote reserves hebben. Daardoor kan het beeld ontstaan dat een sector als geheel te rijk is. We zien echter in iedere sector een spreiding: aan de bovenkant besturen die mogelijke te grote reserves hebben en aan de onderkant besturen die financieel gezien wellicht in de gevarenzone zitten. Het is moeilijk om een sectorbeeld in slechts één getal te vangen.

In deze paragraaf lichten we eerst toe wat ons opvalt in de cijfers over 2018 en wat er te verwachten valt.

2.1 Benadering van reserves

Het is mogelijk om puur boekhoudkundig naar reserves kijken, dus naar de algemene en bestemmingsreserves op de jaarrekeningen. Die posten zeggen echter nog niets over de vraag of een reserve voor dat bestuur te hoog is of niet.

Daarom onderzoekt de inspectie methoden om per bestuur te bepalen wanneer diens reserves overmatig zijn. Daarmee zal ze een definitie opstellen van wat overmatige reserves zijn voor onderwijsinstellingen en samenwerkingsverbanden. Zoals gezegd zullen we u hierover informeren.

2.2 Effect nog niet zichtbaar in de cijfers over 2018

Het effect van onze oproep om de reserves af te bouwen was in 2018 nog niet zichtbaar. Dat komt doordat we de brief daarover in december naar de instellingen stuurden. Dat gaf ze onvoldoende tijd om dat jaar al hun reserves te verminderen.

Daarom kijken we vooruit, met de meerjarenbegrotingen van de instellingen in de continuïteitsparagrafen. We hopen dat die wel verschillen met vorig jaar. Als uit de ramingen van de instellingen blijkt dat ze van plan zijn meer geld uit te geven dan er binnenkomt (de geraamde rentabiliteit dus negatief is), is dat een indicatie dat instellingen hun reserves willen aanspreken.

2.3 Alle sectoren willen reserves afbouwen

Alle sectoren ramen de rentabiliteit negatiever dan zij vorig jaar deden voor de komende jaren. Dat duidt er op dat alle sectoren in willen teren op de reserves. Daar tegenover staat dat in iedere sector het gerealiseerde resultaat van 2018 hoger is dan geraamd.

Dat roept de vraag op of het begrote negatieve resultaat de komende jaren wel gerealiseerd zal worden. We zien dat instellingen zowel de baten als de lasten onderschatten, maar de baten worden het meest onderschat.

Hieronder gaan wij kort in op de actuele situatie in de sectoren en de bekostiging per sector.

3. Financiële positie per onderwijssector

3.1 Primair- en voortgezet onderwijs

Tabel 1: Begrote en gerealiseerde resultaat po, in miljoenen, en het verschil hiertussen voor 2016–2018

Jaar	Begroting	Realisatie	Vershil ¹
2016	- 49,52	74,30	123,82
2017	- 68,63	106,42	175,05
2018	- 63,30	5,90	69,20

¹ Door afronding kunnen verschillen achter de komma ontstaan.

Tabel 2: Financiële kengetallen po 2014–2021 (2014–2018 = gerealiseerd, 2019–2021 = prognoses van de instellingen)

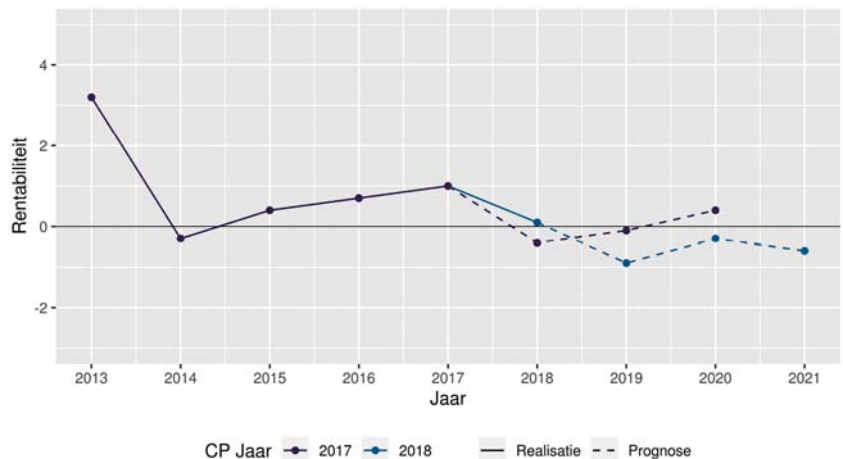
Jaar	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Liquiditeit (current ratio)	2,49	2,63	2,70	2,80	2,69	2,61	2,54	2,39
Solvabiliteit I	0,62	0,61	0,61	0,61	0,60	0,60	0,60	0,59
Solvabiliteit II ¹	0,73	0,73	0,74	0,74	0,73	0,73	0,73	0,72
Rentabiliteit ²	- 0,3%	0,4%	0,7%	1,0%	0,1%	- 0,9%	- 0,3%	0,6%

¹ Het verschil tussen solvabiliteit I en II is dat er bij II de voorzieningen worden meegenomen.

² Rentabiliteit wordt weergegeven als percentage, de andere drie kengetallen als proportie.

In het po is de rentabiliteit in 2018 bijna nihil (0,1%). Het gerealiseerde

Grafiek 1: De rentabiliteit in het po op basis van de jaarrekeningen (continuïteitsparagraaf) van instellingen uit 2017 ten opzichte van 2018



resultaat is € 6 miljoen en daarmee een fractie van dat van 2017. Toen had het po een resultaat van € 106 miljoen.

De inkomsten en uitgaven van de schoolbesturen in het po op macro-niveau waren in 2018 dus vrijwel met elkaar in evenwicht. Dit terwijl in 2018 extra is geïnvesteerd in het po. Zo kwam extra geld beschikbaar voor de verbetering van de salarissen (€ 270 miljoen) en voor de aanpak van de werkdruk (€ 99 miljoen). Dit werd pas eind 2017 aangekondigd in het regeerakkoord. Onderwijsinstellingen hebben er dus in hun begroting geen rekening mee kunnen houden. Ondanks dat is er van deze investeringen bijna niets op de plank blijven liggen. Ook in de komende jaren wordt een negatieve rentabiliteit geraamd.

Tabel 3: Begrote en gerealiseerde resultaat vo, in miljoenen, en het verschil hiertussen voor 2016–2018

Jaar	Begroting	Realisatie	Vershil ¹
2016	- 37,67	23,15	60,82
2017 ²	- 31,67	63,17	94,84
2018	30,33	93,90	63,56

¹ Door afronding kunnen verschillen achter de komma ontstaan.

² Voor het jaar 2017 is één bestuur niet meegenomen in de analyse. Het lijkt er voor dit bestuur op dat de gegevens in dit jaar niet juist zijn ingevoerd. Het meenemen van dit bestuur zou de hier gepresenteerde cijfers daardoor vertekenen.

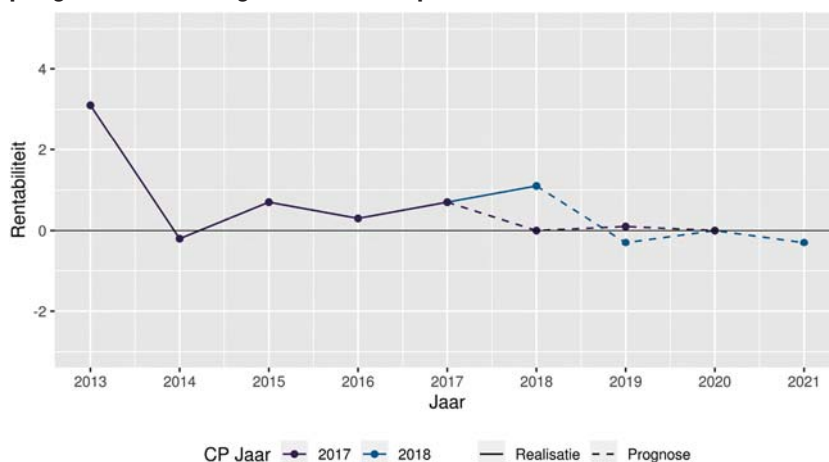
Tabel 4: Financiële kengetallen vo 2014–2021 (2014–2018 = gerealiseerd, 2019–2021 = prognoses van de instellingen)

Jaar	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Liquiditeit (current ratio)	1,44	1,54	1,62	1,72	1,81	1,75	1,76	1,63
Solvabiliteit I	0,48	0,47	0,48	0,47	0,46	0,45	0,45	0,44
Solvabiliteit II	0,61	0,61	0,63	0,62	0,62	0,60	0,59	0,59
Rentabiliteit ¹	- 0,2%	0,7%	0,3%	0,7%	1,1%	- 0,3%	0,0%	- 0,3%

¹ Rentabiliteit wordt weergegeven als percentage, de andere drie kengetallen als proportie.

De rentabiliteit in het vo was in 2018 hoger dan het voorgaande jaar (1,1%

Grafiek 2: De rentabiliteit in het vo op basis van de jaarrekeningen (continuïteitsparagraaf) van instellingen uit 2017 ten opzichte van 2018



in 2018 en 0,7% in 2018). Het gerealiseerde resultaat was € 94 miljoen en daarmee € 64 miljoen hoger dan geraamd was. Volgens de raming zal de gemiddelde rentabiliteit in het vo dalen de komende jaren. Met gelijkblijvende solvabiliteitscijfers en dalende liquiditeitscijfers betekent dit dat het vo van plan is in te teren op de reserves. Het geboekte resultaat in het vo is in 2018 fors hoger dan verwacht. De besturen waren dus van plan meer geld uit te geven maar hielden toch meer over dan verwacht. Dit komt voornamelijk door een te negatieve inschatting van inkomsten.

We zien dus dat in de komende jaren in zowel het po als het vo negatiever wordt begroot. De acties die wij zelf, maar ook de sectororganisaties hebben ondernomen, lijken dus gewerkt te hebben. Gezien het huidige verschil tussen verwacht en behaald resultaat is onduidelijk of negatief begroten ook echt zal leiden tot minder reserves.

Negatief begroten in het po en vo

We horen van bestuurders dat het niet eenvoudig is om bewust negatief te begroten. Raden van toezicht, schoolleiders en medezeggenschap houden niet van rode cijfers.

Om een negatieve begroting toch goedgekeurd te krijgen, helpt het als bestuurders denken aan de volgende zaken:

- Een – met de accountant opgestelde – risicoanalyse en bijbehorende benodigd vermogen.
- Een berekening van de gemiddelde nacalculatie, gebaseerd op wat de afgelopen jaren van de overheid is ontvangen. Daar kan dan vooraf rekening mee worden gehouden.
- Een duidelijke link met vrij besteedbaar geld.

Daarnaast zullen ook RvT's stil moeten staan bij hun rol. Als besturen met grote reserves een negatief resultaat willen realiseren om zo aanspraak te maken op hun reserves, zouden RvT's hierin niet de belemmerende factor moeten zijn.

3.1.1 Bekostiging

Voor het begroten van inkomsten moeten schoolbesturen en samenwerkingsverbanden goed kunnen inschatten hoe hoog de bekostiging wordt. In bijlage 1 kunt u meer lezen over de systematiek hierachter, die complex is door het verschil tussen kalender- en schooljaar². We zien dat er een gemiddelde afwijking in het po en vo van 2 tot 3 procent per jaar is in de bekostiging. De inkomsten zijn dus ieder jaar hoger dan verwacht. Dit percentage komt overeen met de gemiddelde kabinetsbijdrage voor de loonontwikkeling.

We willen – met een vereenvoudiging van de bekostiging en duidelijke communicatie over eventuele bijstellingen – bijdragen aan kleinere verschillen tussen realisatie en begroting. Uiteindelijk moet dat zorgen voor minder reserves. Met de sectororganisaties hebben we afgesproken hierin gezamenlijk op te trekken.

Ook met verduidelijking van de signaleringswaarden door de inspectie en bijbehorende consequenties willen we eraan bijdragen dat de verschillen tussen realisatie en begroting kleiner worden. De sectorraden kunnen de zichtbaarheid en de vergelijkbaarheid bevorderen via de nog te ontwikkelen benchmarks.

3.1.2 Acties

Zowel de PO- als de VO-Raad zijn het gesprek over mogelijk te grote reserves al een aantal jaren aan het voeren met hun leden. De PO-Raad heeft ook de 30 besturen aangesproken in zijn sector met absoluut en relatief de grootste reserves. De raad vroeg hen om die reserves in te zetten voor hun onderwijs.

Ook de VO-raad heeft in een soortgelijke actie de 25 besturen uit die sector met de grootste buffers opgeroepen om hun reserves te gebruiken voor onderwijs. In 2018 is bij 14 van die besturen gekeken wat het effect van die oproep was. Van 14 besturen hadden er 10 een plan opgesteld om hun reserves beter te besteden. De resterende 4 krijgen een herinnering om alsnog in actie te komen.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Beide sectoren werken aan het verminderen van de reserves, door een betere verantwoording in het jaarverslag en door de sectorinformatie te verbeteren. De prognoses van de sectoren voor de komende jaren duiden er op dat deze acties effect hebben gehad. De besturen van de sectorraden leggen eind 2019 het voorstel voor aan de ALV's om te starten met de bouw van benchmarks voor schoolbesturen.

Tot slot kijken de sectorraden uit naar de uitkomsten van het onderzoek naar de wijze van begroten en de redenen om reserves aan te houden. Daarmee kunnen ze eventuele knelpunten bepalen en proberen op te lossen.

3.2 Samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs (po en vo)

De samenwerkingsverbanden realiseren in de afgelopen jaren een steeds minder hoog resultaat. De stijging van de gemiddelde liquiditeit en solvabiliteit van de afgelopen jaren stopte in 2018. De gemiddelde liquiditeit bij de samenwerkingsverbanden is in 2018 zelfs gedaald. Blijkbaar zijn de samenwerkingsverbanden in 2018 meer gaan uitgeven dan daarvoor.

Tabel 5: begrote en gerealiseerde resultaat samenwerkingsverbanden in het po, in miljoenen, en het verschil hiertussen voor 2016–2018

Jaar	Begroting	Realisatie	Vershil ¹
2016	8,46	25,55	17,09
2017	- 1,10	10,42	11,52
2018	- 13,98	6,41	20,39

¹ Door afronding kunnen verschillen achter de komma ontstaan.

Tabel 6: Financiële kengetallen samenwerkingsverbanden po 2014–2021 (2014–2018 = gerealiseerd, 2019–2021 = prognoses van de instellingen)

Jaar	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Liquiditeit (current ratio)	1,90	3,04	4,02	3,86	3,61	3,95	3,79	3,73
Solvabiliteit I	0,47	0,67	0,75	0,74	0,72	0,75	0,73	0,73
Solvabiliteit II	0,48	0,68	0,76	0,74	0,73	0,75	0,74	0,74

De samenwerkingsverbanden in het po verwachten negatieve resultaten te boeken en dus hun reserves aan te spreken. In de prognoses van 2017 gingen ze nog uit van een positief resultaat.

Tabel 7: begrote en gerealiseerde resultaat samenwerkingsverbanden vo, in miljoenen, en het verschil hiertussen voor 2016–2018

Jaar	Begroting	Realisatie	Vershil ¹
2016	8,86	23,21	14,35
2017	1,86	21,36	19,50
2018	-4,96	13,05	18,01

¹ Door afronding kunnen verschillen achter de komma ontstaan.

Tabel 8: Financiële kengetallen samenwerkingsverbanden vo 2014–2021 (2014–2018 = gerealiseerd, 2019–2021 = prognoses van de instellingen)

Jaar	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Liquiditeit (current ratio)	2,43	3,27	4,27	4,61	4,61	4,48	4,82	3,93
Solvabiliteit I	0,60	0,69	0,75	0,77	0,78	0,76	0,75	0,73
Solvabiliteit II	0,61	0,71	0,77	0,79	0,79	0,78	0,77	0,75

Ook de samenwerkingsverbanden in het vo voorzien negatieve resultaten voor de komende jaren. Dat deden ze vorige jaar ook al, maar de verwachting is verder negatief bijgesteld.

De samenwerkingsverbanden in zowel het po als vo zijn dus van plan om in de komende jaren meer uit te gaan geven. Dit is een belangrijke ontwikkeling, omdat we vinden dat het geld voor ondersteuning van kwetsbare leerlingen daar ook echt voor gebruikt moet worden.

Redenen van samenwerkingsverbanden voor het aanhouden van reserves

Het blijkt dat de overgrote meerderheid van de samenwerkingsverbanden po en vo reserves aanhoudt en dat nagenoeg alle samenwerkingsverbanden werken met een risico-analyse en een weerstandsniveau. Er worden bandbreedtes van dit weerstandsniveau genoemd tussen de 2,5% en 8% van de jaarlijkse baten. Samenwerkingsverbanden noemen de volgende onderwerpen waarvoor zij reserves aanhouden:

- fluctuatie leerlingaantallen;
- continuïteit (ondanks de afspraak dat de schoolbesturen eventuele tegenvallers van het samenwerkingsverband opvangen, zijn er in de praktijk schoolbesturen die dat pertinent niet willen);
- onvoorspelbaarheid van (toekomstig) beleid op het gebied van onderwijs en/of zorg qua timing, inhoud, kosten en ontvangsten.

Daarnaast worden er reserves aangehouden in verband met de verevening, maar de desbetreffende samenwerkingsverbanden geven aan dat daar nu op wordt ingeteerd, terwijl maatregelen worden geïmplementeerd.

Ondanks de bandbreedtes die de samenwerkingsverbanden hanteren voor hun weerstandsniveau, zijn de reserves in de praktijk vaak hoger dan deze bandbreedtes. Daarvoor worden onder meer de volgende verklaringen gegeven:

- een aantal samenwerkingsverbanden is gestart met aanzienlijk vermogen («startkapitaal»);
- de eerste jaren na de start in 2014 werd er erg voorzichtig begroot, omdat alles nieuw was en zij bijvoorbeeld niet goed konden inschatten hoe groot het effect van eigen beleid was;
- verschillen tussen de door DUO geprognosticeerde leerlingaantallen en de gerealiseerde leerlingaantallen;
- in het najaar volgen nog financiële bijstellingen op de bekostiging en ontvangen de samenwerkingsverbanden nog extra middelen.

Het overgrote deel van de samenwerkingsverbanden heeft behoefte aan het delen van ervaringen om zo van elkaar te leren rondom het onderwerp reserves.

Zoals we u in juni schreven, voeren de sectorraden gesprekken met de samenwerkingsverbanden, die ze aanspreken op hun hoge, niet verantwoorde, reserves. Ook bestaat er al een dashboard voor de samenwerkingsverbanden. Op basis van dit dashboard wordt een website ontwikkeld die openheid biedt over hun financiële situatie aan leerlingen, ouders, de medezeggenschap, scholen, besturen en raden van toezicht. Deze website, samenwerkingsverbandenopdekaart.nl, wordt in november gelanceerd.

3.3 Middelbaar beroepsonderwijs

In het mbo zien we een positieve ontwikkeling: de geprognosticeerde liquiditeit is in de ramingen voor de komende jaren lager dan de huidige liquiditeit (1,11), met in 2021 een waarde van 1,09. De solvabiliteit blijft nagenoeg gelijk.

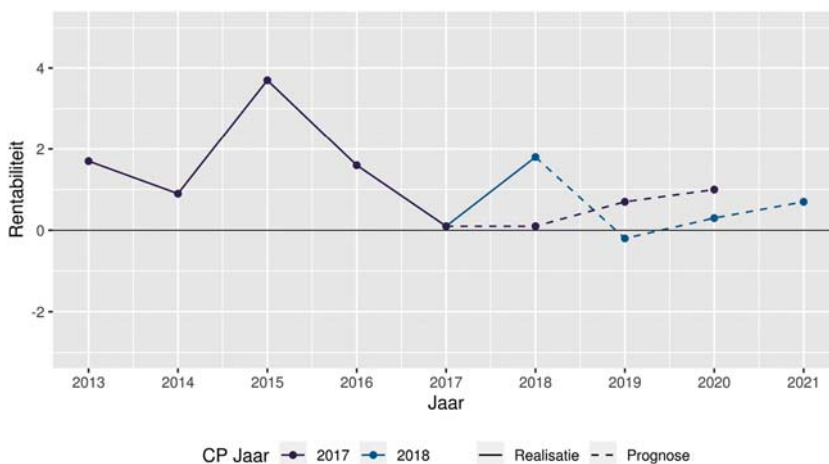
Tabel 9: Financiële kengetallen mbo 2014–2021 (2014–2018 = gerealiseerd, 2019, 2020 en 2021 zijn geraamd)

Jaar	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Liquiditeit (current ratio)	1,22	1,19	1,30	1,24	1,33	1,11	1,07	1,09
Solvabiliteit I	0,50	0,53	0,54	0,53	0,54	0,55	0,56	0,57
Solvabiliteit II	0,56	0,58	0,59	0,59	0,61	0,62	0,62	0,64
Rentabiliteit ¹	0,8%	3,7%	1,6%	0,1%	1,8%	-0,2%	0,3%	0,7%

¹ Rentabiliteit wordt weergegeven als percentage, de andere drie kengetallen als proportie.

Uit de continuïteitsparagrafen van de jaren 2017 en 2018 blijkt een groot verschil tussen de prognose (0,1%) van de rentabiliteit in 2018 en de realisatie (1,8%). Voor 2019 wordt een negatieve rentabiliteit verwacht (-0,2%). Het is dus de verwachting dat de instellingen in 2019 zullen interen op hun eigen vermogen. Het is belangrijk dat deze prognoses ook gerealiseerd worden om te voorkomen dat de reserves toenemen.

Grafiek 3: De rentabiliteit in het mbo op basis van de jaarrekeningen (continuïteitsparagraaf) van besturen uit 2017, ten opzichte van 2018



Instellingen hebben meermaals aangegeven de bekostiging onvoorspelbaar te achten. Dat blijkt ook uit het feit dat ze wel negatief begroten, maar toch positieve cijfers realiseren.

Tabel 10: Begroot en gerealiseerd resultaat in miljoenen in het mbo, en het verschil hiertussen voor 2016–2018

Jaar	Begroting	Realisatie	Vershil ¹
2016	6,08	81,32	75,24
2017	-39,91	7,27	47,18
2018	2,50	92,16	89,66

¹ Door afronding kunnen verschillen achter de komma ontstaan.

Zo begrootte het mbo in 2017 een negatief resultaat van € -40 miljoen, maar was het gerealiseerde resultaat € 7 miljoen. In 2018 begrootte de sector een resultaat van € 2,5 miljoen, maar werd € 92 miljoen gerealiseerd. Dat kan komen doordat instellingen hun inkomsten onderschatten. Het is dus belangrijk dat instellingen scherp begroten en hun eigen vermogenspositie goed verantwoorden.

3.3.1 Acties

Om te zorgen dat instellingen goed begroten, ondernemen we een aantal acties. Samen met de MBO Raad hebben wij informatiebijeenkomsten georganiseerd voor alle mbo-instellingen. Daar zijn zij geïnformeerd over de wijze van begroten en over de bekostiging die zij in 2020 zullen ontvangen. Verder maken we de (voorlopige) bekostiging per instelling voortaan drie maanden voor de start van het nieuwe kalenderjaar bekend. Tijdens het uitvoeringsjaar wordt die nog positief bijgesteld, afhankelijk van de besluitvorming in de voorjaarsnota.

Zo helpen we instellingen hun prognoses van de inkomsten zo exact mogelijk te maken. Het doel is immers om de prognoses ook echt te realiseren. In de ambtelijke werkbezoeken aan de instellingen zullen de eigen vermogensposities ook blijvend onderwerp van gesprek zijn.

Redenen in het MBO voor het aanhouden van reserves

Uit onderzoek van de MBO Raad blijkt dat instellingen eigen vermogen opbouwen om te kunnen investeren, onder andere in huisvesting, waarbij zij willen voldoen aan de opdrachten uit het Klimaatakkoord. Een andere reden om geld opzij te zetten, zijn de dalende studentenaantallen. Instellingen proberen de gevolgen daarvan zacht te laten landen binnen hun organisaties. Tot slot worden reserves aangehouden voor investeringen in innovaties en digitalisering. Uit onderzoek van de inspectie moet blijken of de hoogte van de eigen vermogens in verhouding staat tot deze doelen.

3.4 Hoger onderwijs

Hogescholen en universiteiten zijn zeer autonoom in hun financiële keuzes. Wij respecteren die autonomie en streven naar maatwerk in het toezicht. De grote vrijheid van de instellingen gaat wat ons betreft gepaard met het in het openbaar en transparant afleggen van verantwoording.

Sinds 2014 wordt er met de sector gesproken over de reserves van de instellingen. En met resultaat. De hogescholen hebben in 2016 en 2017 gezamenlijk negatieve exploitatieresultaten geboekt. Ook bij de universiteiten dalen de exploitatieresultaten al een aantal jaren.

We zien deze resultaten over 2018 als het bewijs dat onze aanpak moet worden voortgezet, onder andere via de methode die de inspectie aan het ontwikkelen is om bovenmatige reserves te kunnen signaleren. Over die methode hebben wij u eerder in deze brief geïnformeerd.

3.4.1 Acties

De aanpak voor het hoger onderwijs, aanvullend op de onderzoeken die elders in deze brief zijn toegelicht, bestaat uit:

- Het voeren van gesprekken met bestuurders en toezichthouders om hen aan te moedigen geen onnodige reserves op te bouwen. Ook de medezeggenschap kan via het instemmingsrecht op de hoofdlijnen

van de begroting een belangrijke rol spelen in het scherp houden van bestuurders op het gebied van de opbouw van reserves. De medezeggenschap vertegenwoordigt immers op instellingsniveau de docenten, onderzoekers en studenten die gebaat zijn bij het uitgeven en niet onnodig oppotten van de middelen die instellingen ontvangen.

- Het wijzen op de mogelijkheid voor instellingen om via schatkistbankieren of andere leenvormen hun investeringen te financieren, zodat zij minder hoeven te sparen. Op dit moment maakt een aantal instellingen in het hoger onderwijs al gebruik van schatkistbankieren. Ook onderzoeken we hoe of, en zo ja hoe, we schatkistbankieren aantrekkelijker kunnen maken voor hoger onderwijsinstellingen.
- Het aanmoedigen van de sectoren om het verhaal achter de cijfers te vertellen. Wij willen open en transparante verantwoording over de financiële keuzes die in instellingen gemaakt worden. We zien dat onder andere terug in de sectoroverzichten (dashboards) die VH en VSNU gepubliceerd hebben en blijven verbeteren.
- Voor de universiteiten kijken we of de signaalwaarde van de inspectie voor continuïteitsrisico's (een solvabiliteitsratio van 0,3) op een verantwoorde manier verlaagd kan worden naar bijvoorbeeld 0,2.

3.4.2 Voorspelbaarheid van de bekostiging

Wij vergroten de stabiliteit en de voorspelbaarheid van de bekostiging, zodat instellingen tijdig de juiste beslissingen in hun bedrijfsvoering kunnen nemen. We hebben de verhouding tussen de vaste en variabele elementen in de bekostiging onlangs aangepast. Met ingang van 2020 zal daarnaast de bekostiging van de instellingen niet meer tijdens het lopende begrotingsjaar vanwege studentenaantallen gewijzigd worden. We staan daarnaast in nauw contact met de VH en VSNU om de rijksbegroting en de gevolgen voor individuele instellingen te duiden. Op deze manier is het voor instellingen mogelijk om tijdig een realistische inschatting van hun definitieve bekostiging te maken en exploitatieresultaten als gevolg van bijstellingen van de bekostiging te beperken. De universiteiten hebben in 2018 afgesproken om «scherper» te begroten: zij gaan op een verantwoorde manier rekening houden met bijstellingen in de bekostiging waarvan het uiteindelijke doorgaan afhankelijk is van besluitvorming in uw Kamer.

We gaan hieronder kort in op de situatie in het hoger beroepsonderwijs (hbo) en het wetenschappelijk onderwijs (wo). In de Financiële staat van het Onderwijs 2018 zal de inspectie deze cijfers duiden.

3.4.3 Hoger beroepsonderwijs

Tabel 11: Begrote en gerealiseerde resultaat in miljoenen in het hbo, en het verschil hiertussen voor 2016–2018

Jaar	Begroting	Realisatie	Vershil ¹
2016	– 70,25	– 91,27	– 21,02
2017	– 95,39	– 11,03	84,35
2018	– 21,97	113,34	135,32

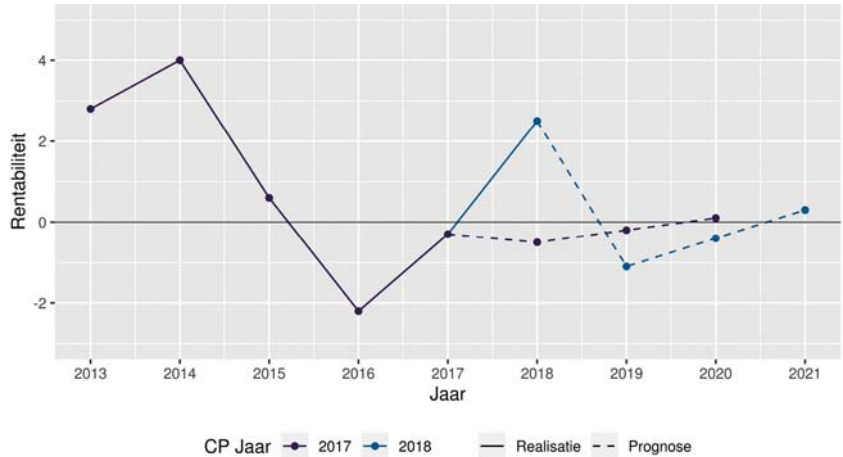
¹ Door afronding kunnen verschillen achter de komma ontstaan.

Tabel 12: Financiële kengetallen hbo 2014–2021 (2014–2018 = gerealiseerd, 2019–2021 = prognoses van de instellingen)

Jaar	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Liquiditeit (current ratio)	1,15	1,10	1,03	1,07	1,19	0,99	0,88	0,80
Solvabiliteit I	0,46	0,46	0,44	0,44	0,45	0,45	0,45	0,45
Solvabiliteit II	0,51	0,52	0,49	0,51	0,52	0,52	0,52	0,52
Rentabiliteit ¹	4,0%	0,6%	-2,2%	-0,3%	2,5%	-1,1%	-0,4%	0,3%

¹ Rentabiliteit wordt weergegeven als percentage, de andere drie kengetallen als proportie.

Het exploitatieresultaat van de hogescholen gezamenlijk bedraagt ca.

Grafiek 4: De rentabiliteit in het hbo op basis van de jaarrekeningen (continuïteitsparagraaf) van besturen uit 2017 ten opzichte van 2018

€ 113 miljoen. Voor het eerst sinds 2015 hebben de hogescholen gezamenlijk een positieve rentabiliteit gerealiseerd van 2,5%. De liquiditeitspositie van de hogescholen is over het geheel genomen gestegen. De solvabiliteitsratio's (I en II) zijn licht gestegen ten opzichte van vorig jaar (naar 0,45 respectievelijk 0,52). De continuïteitsparagrafen wijzen uit dat de instellingen de komende jaren verwachten fors te investeren. De geprognosticeerde rentabiliteit is voor 2019 en 2020 negatief. De liquiditeit zakt voor de sector naar 0,8 in 2021.

3.4.4 Wetenschappelijk onderwijs

Tabel 13: Begroot en gerealiseerd resultaat in miljoenen in het wo, en het verschil hiertussen voor 2016–2018

Jaar	Begroting	Realisatie	Vershil ¹
2016	- 37,16	136,95	174,11
2017	- 68,75	74,14	142,88
2018	- 51,02	67,09	118,11

¹ Door afronding kunnen verschillen achter de komma ontstaan.

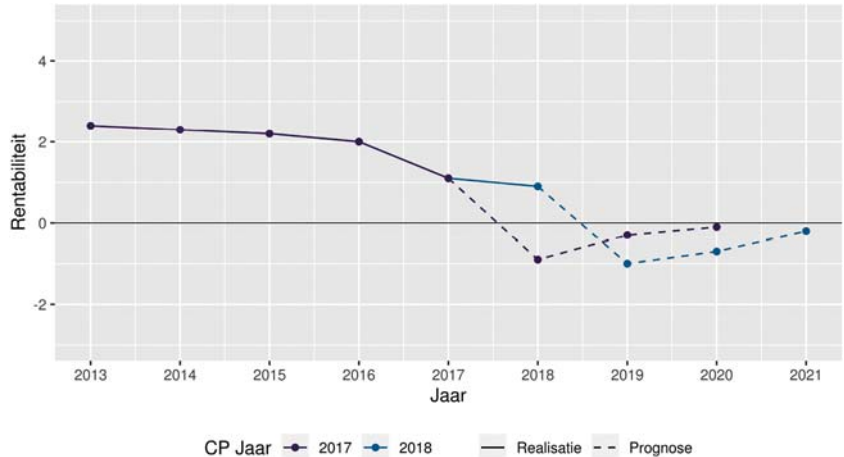
Tabel 14: Financiële kengetallen WO 2014–2021 (2014–2018 = gerealiseerd, 2019 en 2020 zijn prognoses van de instellingen)

Jaar	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Liquiditeit (current ratio)	0,98	0,99	1,02	1,01	1,03	0,83	0,67	0,63
Solvabiliteit I	0,49	0,49	0,49	0,49	0,49	0,50	0,49	0,48
Solvabiliteit II	0,56	0,55	0,55	0,55	0,55	0,56	0,55	0,53
Rentabiliteit ¹	2,3%	2,2%	2,0%	1,1%	0,9%	-1,0%	-0,7%	-0,2%

¹ Rentabiliteit wordt weergegeven als percentage, de andere drie kengetallen als proportie.

Het exploitatieresultaat van de universiteiten gezamenlijk bedraagt circa

Grafiek 5: De rentabiliteit in het wo op basis van de jaarrekeningen (continuïteitsparagraaf) van besturen uit 2017, ten opzichte van 2018



€ 67 miljoen. De universiteiten zijn erin geslaagd de trend van dalende rentabiliteitsratio's vast te houden (met een daling van 2,3% in 2014 naar 0,9% in 2018). De liquiditeit is licht verbeterd, van 0,98 in 2014 naar 1,03 in 2018. De solvabiliteitsratio's (I en II) zijn stabiel gebleven over de jaren heen (in 2018 0,49 resp. 0,55). De instellingen verwachten de komende jaren fors te investeren, zoals onder andere blijkt uit «Ruimte voor investeringen en talent» (VSNU, 2018). De geprognosticeerde rentabiliteit is tot en met 2021 negatief. De liquiditeit zakt voor de sector naar 0,63 in 2021.

4. Een bredere aanpak

De aanpak van de reserves is onderdeel van ons bredere beleid om de verantwoording in het onderwijs te verbeteren. De kracht van ons stelsel is immers een evenwicht tussen vrijheid en vertrouwen, en verantwoorde-lijkheid nemen en verantwoording afleggen. Samen met het onderwijs werken we daarom hard aan het verstevigen van de verantwoording.

We geven niet alleen veel aandacht aan de aanpak van reserves, maar maken ook afspraken met sectororganisaties over het (verder) ontwikkelen van goede financiële en kwaliteitsbenchmarks en het stimuleren van *benchlearning*. We bevorderen beleidsrijk begroten en het verbeteren van de verslaglegging in het jaarverslag van onderwijsinstellingen. In dat kader hebben we tijdens het AO lumpsum van 6 maart 2019 aangegeven dat besturen van onderwijsinstellingen zich in ieder geval ook in hun jaarverslag over 2019 en 2020 moeten verantwoorden over een aantal belangrijke maatschappelijke thema's. Met deze informatie kunnen wij uw Kamer goed informeren over de behaalde resultaten, wat het maatschappelijk debat over de besteding van onderwijsmiddelen ten goede komt. Daarnaast draagt de informatie bij aan het versterken van de dialoog die

scholen en besturen voeren met hun stakeholders, zoals toezichhouders, medezeggenschap en ouders. De besturen ontvangen hierover binnenkort een brief van ons.

Voor het PO en het VO zijn de volgende thema's geïdentificeerd:

Prioriteiten	PO	VO
Strategisch personeelsbeleid	√	√
Onderwijsachterstanden	√	
Passend onderwijs	√	√
Toetsing en examinering		√
Werkdruk	√ (reeds verplicht)	
Vmbo-techniek		√ (reeds verplicht)
Allocatie middelen binnen het schoolbestuur	√	√

Voor het MBO wordt voor de thema's aangesloten bij de afspraken in het bestuursakkoord:

Prioriteiten

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

De belangrijkste thema's voor de jaarverslagen van ho-instellingen in 2019 worden gevormd door de kwaliteitsafspraken:

Prioriteiten

Intensiever en kleinschalig onderwijs
Meer en betere begeleiding studenten
Studiesucces
Onderwijsdifferentiatie
Passende en goede onderwijsfaciliteiten
Verdere professionalisering van docenten

Naast de verantwoording van instellingen zelf, zetten we ook in op transparantie van de OCW-data. Deze moeten goed toegankelijk zijn zodat objectieve informatie over het onderwijs voor iedereen beschikbaar is. De financiële gegevens over 2018 staan al als open data op de website van DUO.

Naast deze brief publiceren we een update van ons dashboard jaarrekeninggegevens. Het is aangevuld met de cijfers van 2018. Instellingen zijn nu onderling beter vergelijkbaar op de financiële kengetallen.

5. Afsluiting

In deze brief schetsten we, op basis van de cijfers over 2018, een beeld van de financiële positie van onderwijsinstellingen en legden we een verband met de reserves van de instellingen.

Voor de komende jaren worden negatieve resultaten voorspeld. Dat duidt erop dat instellingen van plan zijn hun reserves meer aan te spreken om te kunnen investeren in het onderwijs.

Dat is goed nieuws, maar we weten dat de realiteit weerbarstig is. Ook dit jaar blijkt het moeilijk om het voorspelde resultaat te realiseren. Er blijft dus werk aan de winkel, en daarvoor kijken we vooral naar de instellingen zelf. Het is nu zaak dat zij de voorgenomen resultaten realiseren. We hopen dat terug te zien in de cijfers over 2019, die in de zomer van 2020 beschikbaar zijn. Om dit te bevorderen, werken wij aan de voorspelbaarheid van onze bekostiging door de vereenvoudiging daarvan en gaan we samen met de sectororganisaties na hoe onze communicatie beter kan.

In het voorjaar van 2020 sturen we u het advies van de inspectie over de methode voor het signaleren van bovenmatige reserves en onze reactie daarop. We gaan dan ook in op de handhavingsmaatregelen die we voor ogen hebben.

Onze aanpak van de reserves blijft maatwerk: de ene instellingen loopt andere risico's dan de andere, en tussen sectoren bestaan grote verschillen. Zo heeft de ene sector meer huisvesting in eigen beheer en de andere minder. Tussen regio's bestaan ook grote verschillen, bijvoorbeeld op het gebied van krimp. We blijven daarom in gesprek met instellingen, om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk onderwijsgeld echt wordt ingezet voor onderwijs.

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

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