



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Financiële
Staat van het
Onderwijs

9
1
0
2

Voorwoord

In de Financiële Staat van het Onderwijs kijken we terug op het voorbije begrotingsjaar. Als we terugblikken op 2019, dan is opnieuw het algemene beeld dat schoolbesturen nauwelijks risico lopen in financiële problemen te komen. Integendeel, ook in het afgelopen jaar namen de reserves in het onderwijs verder toe. Dat laatste lijkt wellicht gezond. Maar de jaar na jaar onbedoeld voortgaande groei van de reserves is onwenselijk. We benadrukten dat in de voorbije jaren al vaker: geld dat bedoeld is voor onderwijs, moet aan onderwijs worden besteed. Zeker in tijden waarin het onderwijs onder druk staat.

Nu is denkbaar dat besturen terughoudend zijn met uitgaven omdat ze onzeker zijn of ze wel voldoende buffer hebben. Wat is in het algemeen een redelijke reserve, om investeringen te kunnen financieren en als risicobuffer? We hebben een rekenmethode ontwikkeld die daarvoor een indicatieve waarde geeft. Dat kan besturen helpen doelmatig de risico's te beheersen. Of anders gesteld: een bestuur met een vermogen boven die waarde moet aan bijvoorbeeld de medezeggenschap kunnen uitleggen waartoe de middelen voorlopig in reserve worden gehouden.

In deze Financiële Staat van het Onderwijs 2019 stellen we vast dat een aanzienlijk deel van de besturen een eigen vermogen heeft dat groter is dan redelijk lijkt. Ook de samenwerkingsverbanden passend onderwijs, die weinig financieel risico lopen, hebben gemiddeld nog altijd grote vermogens. Een bestuur met een bovenmatig eigen vermogen, zou die overtollige reserves nu daadwerkelijk moeten gaan besteden aan onderwijs.

Waar kunnen besturen de vrijkomende gelden dan voor inzetten? Dat moet ieder bestuur zelf bepalen vanuit het eigen strategisch beleid - dat is immers de bijzondere verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de onderwijsbesturen. Ze kunnen bijvoorbeeld besluiten extra uitgaven te doen in de randvoorwaarden voor het onderwijs, of in de medewerkers. Want al vormen personeelslasten het grootste deel van de begroting, ook daarbinnen hebben besturen meer dan marginale beleidsruimte. Een goed voorbeeld gaven de besturen in het primair onderwijs in de grote steden. Om als werkgever aantrekkelijk te blijven stelden zij hogere functieschalen open - lang voordat het rijk extra geld beschikbaar stelde.

Intussen heeft de coronapandemie zich ontvouwd. En regelmatig moeten leerlingen en studenten het klaslokaal of de collegezaal verruilen voor een scherm. Met dat in gedachte kunnen besturen ook overwegen substantieel beleid te ontwikkelen voor hoogwaardig afstandsonderwijs, met de bijbehorende investeringen. Want juist als de omstandigheden moeilijk zijn, moeten onderwijsbesturen investeren in de toekomst van het onderwijs van hun leerlingen en studenten.

Kortom: vooral niet doelloos reserveren, maar nu doelbewust gaan investeren. Want de toename van reserves mag niet verder doorgaan. Als toezichthouder bepalen wij zeker niet hoe schoolbesturen het publieke geld moeten inzetten. Maar we willen besturen wel aanmoedigen de middelen inderdaad in te zetten voor het onderwijs. Op die manier houden we het onderwijs gezond, financieel én kwalitatief.

Alida Oppers

Inspecteur-generaal van het Onderwijs

Inhoud

Samenvatting

pagina 4

Financieel toezicht houden op het onderwijs

pagina 7

1

Financieel beleid van de instellingen

pagina 10

2

Financiële positie van de instellingen

pagina 33

3

Toezicht op rechtmatigheid

pagina 74

Literatuur en overige bronnen

pagina 83

Bijlagen

pagina 85

Samenvatting

Hoewel zij nog geen enkele invloed heeft gehad op het financieel presteren van 2019, heeft de coronapandemie toch een schaduw geworpen op de jaarverslagen. Een groot deel van de instellingen heeft er, onder de kop “gebeurtenissen na balansdatum” aandacht aan besteed. Velen delen tegelijkertijd mee dat de gebeurtenissen nog zoveel onzekerheid bieden en zo laat waren, dat ze begrijpelijkerwijs verder nog niet verwerkt zijn in het meerjarenperspectief.

De gebeurtenissen laten ook de betrekkelijkheid van een meerjarenbegroting zien, die vooral functioneert in een enigszins stabiele omgeving. Niettemin is het wenselijk dat aan deze projecties zorgvuldig aandacht wordt besteed. Afgelopen jaar is daar door de inspecteurs op een aantal punten kritischer naar gekeken. Dat houdt in dat niet enkel naar de aanwezigheid is gekeken, maar dat ook de inhoudelijke kwaliteit bepalend was voor de beoordeling. Daarmee zijn de resultaten minder goed vergelijkbaar met vorige jaren maar wel informatiever. Vooral op het vlak van systematisch risicobeheer zijn verbeteringen nodig. De risico's worden wel vaak benoemd maar het lijkt erop dat dat wat intuïtief gebeurt en minder op een systematische analyse is gebaseerd.

Bij dat risicobeheer sluit ook de aanwezigheid van een adequate reserve aan. Afgelopen jaar is onderzoek gedaan naar de bruikbaarheid van een methode voor de signalering van mogelijk bovenmatig eigen vermogen. De vraag daarbij aan een deel van de besturen was aan te geven voor welke risico's zij bepaalde reserves aanhielden. In veel gevallen was daar geen onderbouwde opvatting over en werden omvangrijke reserves aangehouden zonder duidelijk doel.

Het onderzoek naar de vermogens heeft geleid tot een formule die een indicatie geeft van mogelijk bovenmatige eigen vermogens. Die formule is primair bedoeld als een handvat voor belanghebbenden en interne toezichthouders om het bestuur te kunnen bevragen op die reserves. Daarmee kunnen zij de rol innemen van tegenkracht. Vooral voor de medezeggenschapsraad, die in po en vo volgend jaar instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting krijgt, is dat van belang. Temeer ook omdat in die sectoren het meest sprake is van vrij hoge reserves. Die zijn in 2019 wel nadrukkelijk beïnvloed door extra middelen die de instellingen op de valreep hebben gekregen. Niettemin moet de komende jaren gewerkt worden aan de reductie van die reserves door inzet voor het onderwijs.

Met betrekking tot die begroting valt op dat de meerjarenbegrotingen in het laatste jaar voor het boekjaar dat ze voorspellen, significant pessimistischer worden. Dat is een verschijnsel dat over de afgelopen jaren, waarover gegevens beschikbaar zijn, is te zien. De voorspelde resultaten buigen in dat laatste jaar plotseling negatief af zonder dat daar een duidelijke aanleiding toe is. Aan het eind van het jaar blijkt dan ook het positieve verschil met het eigenlijke resultaat groter te zijn geworden. Het is een mechanisme dat nader onderzoek vraagt.

Al langer, maar dat is door corona nog wat nijpender geworden, is er het probleem van toenemende schaarste aan onderwijspersoneel. Niettemin is het aantal fte in 2019 relatief (en vaak ook absoluut) toegenomen. In het po en vo vooral in ondersteunend personeel. Vooral in de grote steden (G5) is de situatie in het po zorgelijk. Om die reden zijn daar begin 2020 extra maatregelen genomen. Uit de analyse van de gegevens uit de functiemix blijkt dat de besturen in die grote steden ook al eerder zijn begonnen méér te doen in financieel opzicht om het beroep aantrekkelijker te maken. De overheidsmaatregelen geven daar hopelijk een versnelling aan. In het vo en mbo blijkt juist dat de functiemix de afgelopen jaren ongunstiger is geworden. Daar zijn de aantallen functies in de lagere schalen toegenomen.

De financiële positie van de instellingen in alle sectoren is gezond. Het aantal instellingen onder aangepast financieel toezicht is klein en de vermogens zijn afgelopen jaar verder toegenomen, ook als wordt afgezien van de extra middelen die zijn toegekend. In alle sectoren is het financiële resultaat hoger dan eerder was voorspeld. Daaraan draagt ook het hiervoor genoemde verschijnsel bij dat begrotingen in het laatste jaar plotseling pessimistischer zijn dan in de eerdere jaren.

De samenwerkingsverbanden hebben de ontwikkeling van de afgelopen jaren doorgezet: de rentabiliteit is lager geworden en is dit jaar voor het eerst negatief. Dat leidt ertoe dat er meer geld naar de leerlingen gaat waar het voor bedoeld is en dat de reserves kunnen afnemen.

Onzeker is nog hoe de ontwikkeling als gevolg van corona zal zijn. De prognoses zijn overwegend gemaakt voor de pandemie zich aandiende. Het is logisch dat besturen daar nog onzeker over zijn. Vooral in het hoger onderwijs is in ieder geval te verwachten dat een deel van de inkomsten van buitenlandse studenten zal opdrogen.

Na de stijging vorig jaar in het aantal ontoereikende accountantscontroles, is dat aantal dit jaar weer teruggegaan. De stijging werd veroorzaakt door een aanpassing van de selectiesystematiek waarbij meer kleine kantoren met weinig onderwijsopdrachten werden geselecteerd. Dat is een risicofactor voor de kwaliteit van de controle. Ondanks de daling is het aantal nog wel hoger dan voordat de nieuwe systematiek twee jaar geleden werd ingevoerd.



Financieel toezicht houden op het onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs houdt financieel toezicht op de door de overheid bekostigde onderwijsinstellingen in Nederland.

We concentreren ons financieel toezicht op de volgende vragen:

- rechtmatigheid - krijgen instellingen de onderwijsmiddelen waarop zij recht hebben en geven zij die middelen uit aan de juiste zaken?
- doelmatigheid - is de besteding wel voldoende doelgericht en kostenbewust?
- continuïteit - is de financiële positie van de onderwijsinstelling voldoende om goed onderwijs te blijven verzorgen?

Financiële Staat: de financiële ontwikkelingen in het onderwijs als geheel

We houden allereerst financieel toezicht op de afzonderlijke onderwijsinstellingen. Maar in de Financiële Staat van het Onderwijs doen wij verslag van de financiële toestand van de gezamenlijke onderwijsinstellingen in het afgelopen kalenderjaar.

Hoe staat het Nederlandse onderwijs er financieel voor, als geheel en ook per onderwijssector? Welke grotere ontwikkelingen zijn er te zien? En wat betekent dit voor de ontwikkelingen in de onderwijskwaliteit zoals we die in de Staat van het Onderwijs 2020 constateerden? Maar we beantwoorden vooral de vraag: hoe voeren Nederlandse onderwijsbesturen (financieel) beleid?

We baseren ons daarbij in eerste instantie op de jaarverslagen van elk van de instellingen over 2019. Deze jaarverslagen zijn bedoeld als de beschrijving en verantwoording van het beleid. Vooral de zogeheten continuïteitsparagraaf, of toekomstparagraaf, is daarbij belangrijk: die moet een blik bieden in de toekomst voor de middellange termijn. In de continuïteitsparagraaf moet een bestuur beschrijven wat zijn beleid is, welke toekomstverwachtingen het heeft en welke middelen nodig zijn om de gestelde doelen te bereiken. Ook moet worden aangegeven hoe wordt omgegaan met eventuele risico's rond het realiseren van de gestelde doelen. Al deze informatie geeft inzicht in het financieel beleid van de instellingen.

Opbouw: beleid van instellingen, financiële toestand, rechtmatigheid

Deze Financiële Staat van het Onderwijs begint in hoofdstuk 1 met het (financiële) beleid van de instellingen. Immers, het beleid dat het bestuur voert, laat zien in hoeverre het be-

stuur het onderwijsgeld doelmatig besteedt aan resultaten. Dat beleid moet zijn uitgewerkt in een begroting en besteding van de middelen. Hoe gaan de Nederlandse besturen om met de meerjarenbegroting, de financiële resultaten en vermogensvorming en hoe voeren ze het personeelsbeleid vanuit financieel perspectief?

Hoofdstuk 2 geeft een beeld van de financiële positie van de instellingen in de verschillende onderwijssectoren. Die financiële positie geeft allereerst een indicatie hoe goed de continuïteit is gewaarborgd. We doen dit aan de hand van kengetallen, die verschillen in dat opzicht tussen categorieën van instellingen en de ontwikkeling van de bestedingen. Ook geeft dat hoofdstuk aandacht aan de instellingen die wegens financiële risico's onder verscherpt financieel toezicht staan. Elke paragraaf biedt een compleet overzicht van balans en van de staat van baten en lasten van de sector.

Hoofdstuk 3 toont hoe de rechtmatigheid van het financiële handelen wordt gecontroleerd en geborgd. In de bijlagen ten slotte is een uitleg van de belangrijkste begrippen opgenomen. Ook vindt u een overzicht van de uitkomsten van het inspectieonderzoek bij accountantskantoren.



1

Financieel beleid van de instellingen

1.1	Inleiding: continuïteit en doelmatige besteding vraagt beleid	11
1.2	Corona en het jaarverslag van de instellingen	13
1.3	Voorspellen: extra uitdagend	15
1.4	Onderzoek reserves	20
1.5	Personeelsbestand vanuit financieel perspectief	23

1.1 Inleiding: continuïteit en doelmatige besteding vraagt beleid

Deze ‘Financiële Staat van het Onderwijs’ geeft een beeld van hoe de Nederlandse onderwijsinstellingen er het afgelopen jaar financieel voor stonden en welke ontwikkeling daarin te zien is. De financiële toestand van deze instellingen moet het resultaat zijn van het beleid dat de onderwijsbesturen voeren en van de prognoses die het bestuur maakt.

Waarom geeft de Financiële Staat van het Onderwijs bijzondere aandacht aan het beleid van de besturen?

Goed (financieel) beleid door de onderwijsbesturen is van doorslaggevend belang voor de continuïteit van de instelling en voor de kwaliteit van het onderwijs. Daarom besteden we er in dit rapport bijzondere aandacht aan.

Het toenemende lerarentekort is een ingrijpende ontwikkeling en ook een grote opgave. Die situatie is in 2020 nog nijpender geworden door de gevolgen van de coronapandemie. Juist daarom is het personeelsbeleid een belangrijk aspect van zowel het financieel als het onderwijskundig beleid.

Hoofdconclusie: aardverschuivingen zijn moeilijk te voorspellen

Hoe zorgvuldig besturen kansen en bedreigingen ook in kaart brengen en hun beleid daarop inrichten, 2020 laat zien dat ingrijpende gebeurtenissen die veel van dat werk twijfelachtig maken zich altijd kunnen voordoen. De coronapandemie zorgde kort na de sluiting van het boekjaar voor veel onzekerheid. Onze verwachting was dan ook dat het voor besturen lastig was om in het jaarverslag van 2019 iets over de gevolgen van deze pandemie te zeggen. Maar ook voor 2020 en verder is het nog zeer onzeker wat de gevolgen voor de halen van de begroting zijn. Dit geldt zeker in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en het hoger onderwijs (ho), waar instellingen relatief vaker afhankelijk zijn van andere geldstromen dan rijksbekostiging.

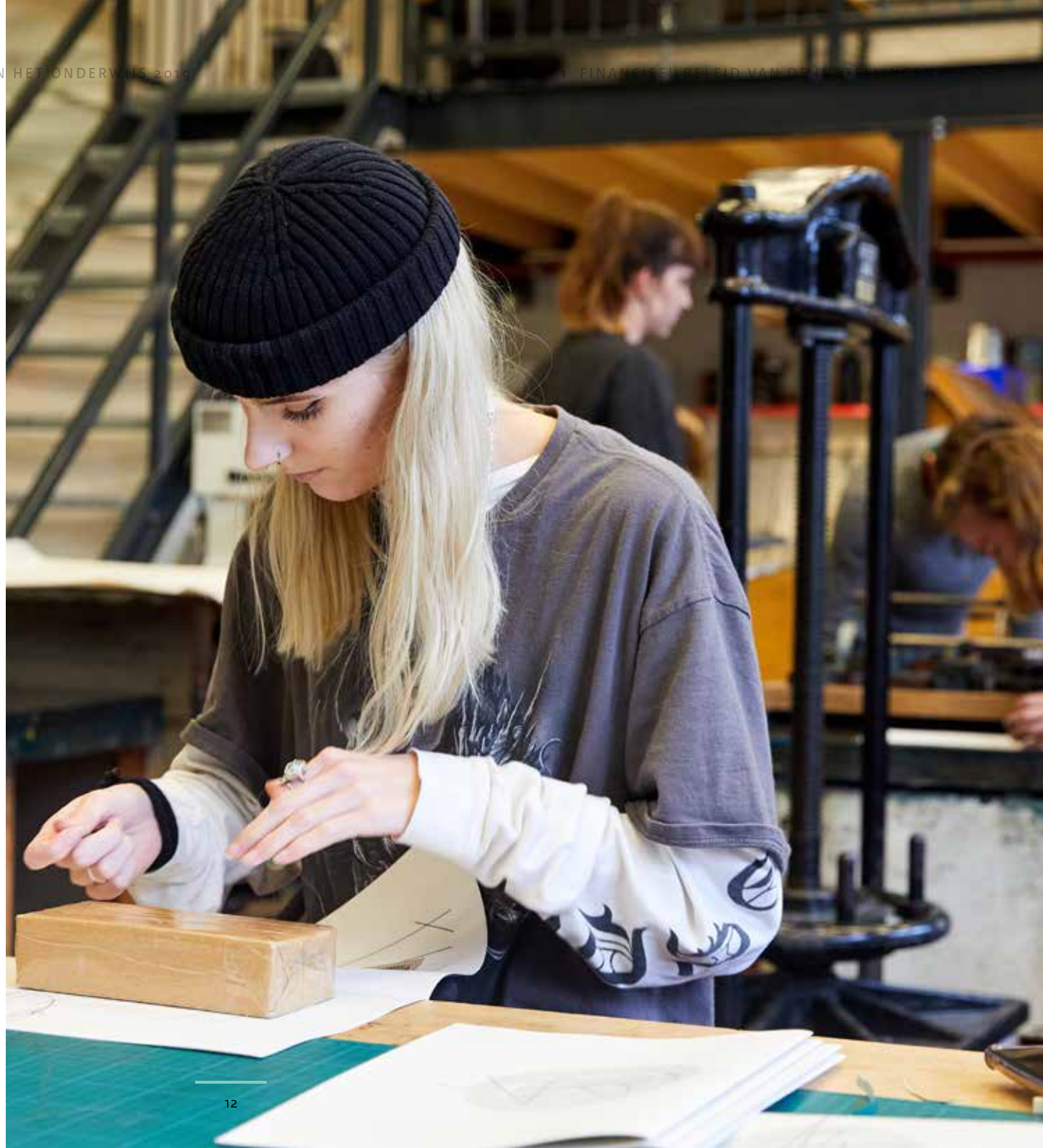
We zien dat veruit de meeste besturen in hun jaarverslag melding maakten van gebeurtenissen na balansdatum die van grote, maar nog onbekende invloed kunnen zijn op toekomstige resultaten. Deze waarschuwing ontbrak vooral bij een aantal kleinere instellingen in het primair¹ (po) en het voorgezet onderwijs (vo) en bij de samenwerkingsverbanden (swv'en). Tegelijkertijd gaven veel instellingen aan dat zij geen veranderingen in hun meerjarenbegrotingen

¹ Tenzij uitdrukkelijk anders vermeld, omvat het primair onderwijs in dit hoofdstuk ook altijd het speciaal onderwijs.

aanbrachten vanwege het tijdstip in de beleidscyclus en de totale onvoorspelbaarheid van de gevolgen. Daarnaast blijkt de door ons gesignaleerde daling van het voorspelde resultaat voor 2020 niet door het coronavirus te komen, maar door een fundamenteeler mechanisme. In onzekere tijden is een zorgvuldig begrotings- en risicobeheerproces van groot belang. Dat maakt het mogelijk om zekerheden van onzekerheden te onderscheiden en bandbreedtes aan te geven. De beoordeling van de continuïteitsparagraaf is door wat scherpere toepassing van de criteria niet geheel te vergelijken met voorgaande jaren, maar laat wel zien dat er ruimte voor verbetering is. Het onderzoek naar de reserves maakt duidelijk dat het, ook in po en vo, mogelijk moet zijn om met met goed financieel beheer meer geld vrij te maken voor het onderwijs. Ook maakt het de invloed van de soms onverwachte financiële injecties zichtbaar.

Het personeelsbeleid is zowel qua inhoud als omvang het belangrijkste beleidsterrein. Daarin zien we een duidelijk verschil in de sturing via de functiemix (wervingskracht op personeel). Besturen in de vijf grote steden (Den Haag, Utrecht, Rotterdam, Amsterdam en Almere (G5)) verminderen al enkele jaren het aantal lagere functies om zo aantrekkelijk te blijven voor personeel. Misschien is dat niet voldoende om het tijt te keren (zij krijgen daarom ook extra middelen), maar het laat wel het gebruik van dergelijke stuurmiddelen zien.

In de volgende paragrafen gaan we hier nader op in.



1.2 Corona en het jaarverslag van de instellingen

De coronapandemie brak na de balansdatum uit. Daarom zien we daar in de cijfers en kengetallen tot en met 2019 geen effect van. Wel begon de pandemie ruim voor het opleveren van de meeste jaarverslagen over 2019. Volgens de Raad voor de Jaarverslaggeving (RJ) is het belangrijk dat instellingen in de risico- en/of toekomstparagraaf aandacht besteden aan beleidsrisico's, zoals het coronavirus.² We onderzochten jaarverslagen over 2019 door middel van tekstmining op de aanwezigheid van de woorden corona en COVID. Op één na, werden alle jaarverslagen na 1 april ingeleverd. Op dat moment was al duidelijk hoe ingrijpend de pandemie was. Tabel 1.1 laat zien hoeveel besturen de richtlijn van de RJ opvolgden.

Tabel 1.1 Aantallen besturen met vermelding corona in jaarverslag

Sector	N	Corona vermeld	Percentage
Besturen po	936	869	93
Swv po	76	61	80
Besturen vo	281	244	87
Swv vo	76	62	82
Mbo	61	61	100
Hbo	34	34	100
Wo	18	17	94

Bron: Inspectie van het Onderwijs

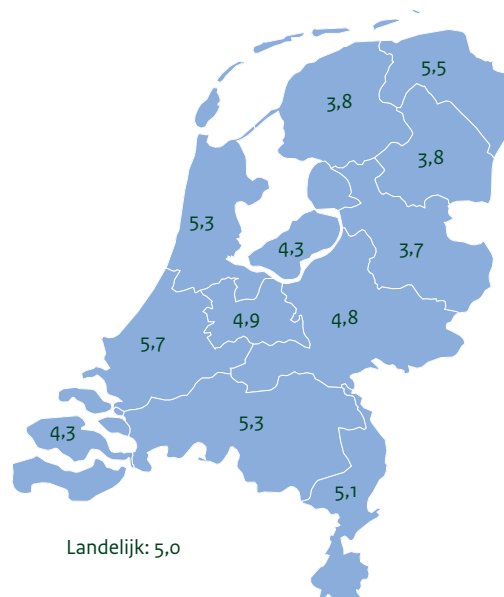
De jaarverslagen met en zonder accountantsverklaring onderzochten we afzonderlijk. Daaruit bleek dat drie vo-besturen de coronapandemie niet in het jaarverslag noemden. In deze situaties noemde de accountant de crisis wel in een opmerking. In alle andere gevallen waarin het bestuur geen melding maakte van corona, merkte de accountant er ook niets over op. Wanneer corona wel in het jaarverslag

werd genoemd, gebeurde dat in veel gevallen volgens de gesuggereerde formulering van de RJ met betrekking tot de gebeurtenissen na balansdatum. Deze teksten laten vaak de standaardformuleringen zien.

De vermelding van corona hangt samen met de omvang van de instellingen. Vooral kleinere instellingen maakten hier in het jaarverslag geen melding van. Gemiddeld zijn zij ongeveer half zo groot als de instellingen die dat wel doen. Bij de instellingen die wel melding maakten van corona of COVID, correleert de mate waarin zij dat deden (aantal keren in het verslag) met de omvang van de instelling. Daarnaast blijkt ook de geografische ligging relevant te zijn. Vooral in de zuidelijke en westelijke provincies kwam het coronavirus het vaakst voor in het jaarverslag. In de rest van het land, met uitzondering van Groningen, is dat aantal significant lager. Dit staat los van de omvang van de instellingen.

² De raad schrijft daarover (in zijn RJ-uiting 2020-5 van 26 maart 2020): '... in het bestuursverslag wordt aandacht besteed aan de voornaamste risico's en onzekerheden voor zover deze gevolgen hebben voor het resultaat, de financiële positie of de continuïteit van bepaalde of van alle activiteiten van de rechtspersoon.'

Figuur 1.1 Gemiddeld aantal meldingen corona/COVID per jaarverslag per provincie



Bron: Inspectie van het Onderwijs

Ook is het de vraag of het coronavirus effect had op de vooruitzichten in de continuïteitsparagraaf in het jaarverslag. De coronapandemie en de daaruit volgende maatregelen, speciaal de sluiting van de scholen, vielen vrij laat in de beleidscyclus van het bestuur. Over het algemeen wordt de meerjarenbegroting, in samenwerking met de intern toezichthouder, in het najaar opgesteld.

Als corona in de jaarverslagen voorkomt, geven besturen vaak aan dat de gevolgen nog niet in het meerjarenperspectief zijn verwerkt. Bij een derde van de verslagen is dat expliciet teruggevonden in de tekst.

Om te zien of er toch sprake is van invloed op de (meerjaren)begroting, vergeleken we de rentabiliteitsvoorspellingen voor 2020 uit de jaarverslagen 2017, 2018 en 2019 door middel van een gepaarde T-toets met elkaar. De vergelijking laat voor alle sectoren verrassende uitkomsten zien, waarbij er tussen de voorspellingen uit 2017 en 2018 geen sprake is van significante verschillen in de voorspelde rentabiliteit in 2020. Dat verandert echter ingrijpend in 2019.

Over het hele onderwijsveld (met uitzondering van de swv'en) is de voorspelde rentabiliteit voor 2020 in 2017 en 2018 vrijwel 0. In 2019 is deze voorspelling -1 procent.

Tabel 1.2 Voorspelde rentabiliteit³ voor 2020 in meerjarenbegroting en begroting

	N ⁴	2017	2018	2019	2017-2018	2018-2019
po	888	-0,02%	-0,16%	-1,22%	p<0,418	p<0,000
vo	265	0,46%	0,06%	-0,89%	p<0,317	p<0,028
mbo	56	1,00%	0,45%	-0,51%	p<0,088	p<0,000
hbo	33	0,49%	-0,03%	-1,44%	p<0,188	p<0,000
wo	17	-0,77%	-0,35%	-1,39%	p<0,613	p<0,039
Totaal	1.259	0,13%	-0,09%	-1,13%	p<0,149	p<0,000

Bron: DUO (2020a)

Bij alle sectoren is er in het laatste jaarverslag sprake van een significante verlaging van de voorspelling voor 2020. Dat kan erop wijzen dat veel instellingen niet alleen in een laat stadium melding maakten van de gebeurtenissen na balansdatum, maar ook aanpassingen uitvoerden in hun verwachte bedrijfsresultaat. Een controleberekening over eerdere jaren (dat kan nu over 2018 en 2019) laat echter zien dat het een patroon is dat zich ook in de andere jaren voordoet. Het lijkt dus niets met corona te maken te hebben. Om die reden komen we er in paragraaf 1.3 op terug.

Coulanceregeling jaarverslagen en bekostigingsgegevens

In verband met de coronapandemie was er dit jaar een coulanceregeling voor het uiterlijk indienen van het jaarverslag en de bekostigingsgegevens. Het bestuur moest hiervoor op tijd een aanvraag indienen. 115 besturen deden dit. Daarvan zijn er 3 afgewezen, vooral omdat de reden voor de aanvraag niet overeenkwam met het doel van de coulanceregeling. De aanvragen waren overwegend afkomstig van besturen in het funderend onderwijs.

Besturen die een aanvraag deden, scoorden gemiddeld lager op de standaarden Kwaliteitszorg en Ambitie (KA) in het onderzoekskader. 13 besturen leverden, ondanks de verleende coulance, de gegevens toch op tijd (voor 1 juli) in. Bij de aanvraag gaven besturen zelf aan hoeveel extra tijd ze nodig hadden. Van alle besturen leverden 24 besturen de gegevens na het verlopen van die termijn aan.

³ Ongewogen gemiddelden

⁴ Er zijn alleen instellingen opgenomen die in alle drie de jaren een waarde hebben voor deze variabele.

1.3 Voorspellen: extra uitdagend

De beleidscyclus en meerjarenbegroting

Het jaarverslag is als vast onderdeel in de beleidscyclus meer dan alleen een eindrapportage over de financiële toestand in het boekjaar. Het vormt een kort moment van terugblikken, maar vooral een uitgangspunt voor de toekomst. Hierbij vervullen de continuïteitsparagraaf en de meerjarenbegroting een belangrijke rol. De maatschappelijke visie op de rol van een toekomstgerichte meerjarenbegroting is geleidelijk verschoven van een benadering die er vooral op gericht was om ongelukken te voorkomen naar een breder onderdeel van de beleidscyclus.

Voor degelijk financieel beleid is een goede afstemming nodig. Besturen moeten actief om inbreng van betrokkenen vragen en duidelijke kaders geven voor strategische en operationele keuzes die nodig zijn voor een beleidsrijke (goede verbinding tussen beleidskeuzes en begroting) meerjarenbegroting. In het jaarverslag verwachten we hierover duidelijke en relevante toelichtingen (Inspectie van het Onderwijs, 2016b, art. 2:391 BW).

De coronapandemie maakte duidelijk dat er gebeurtenissen zijn waar geen begrotingssystematiek tegen opgewassen is. Het maken van een beleidsrijke begroting wordt de komende jaren daarom waarschijnlijk nog uitdagender. Bij unieke

gebeurtenissen is het immers uiterst lastig om de gevolgen volledig in te schatten en dit te vertalen in een beleid en een financiële onderbouwing. Dit maakt het beleidsrijk begroten des te belangrijker. Een begroting op basis van een helder beleid geeft een robuuste onderbouwing van de keuzes die een instelling maakt en het vormt bovendien de basis voor het gesprek met de belanghebbenden. Ook bij onverwachte gebeurtenissen met een grote impact, helpt het een bestuur om het strategische doel in de gaten te houden, ook al moeten operationele bakens verzet worden.

Begrotingen uit jaarverslag 2018

In 2018 was van het coronavirus nog geen sprake. In dat jaar analyseerden we de jaarverslagen en begrotingen voor de toezichtonderzoeken in het schooljaar 2019/2020. Deze analyse vormde vervolgens de input voor het gesprek met de besturen. Het is lastig om de situatie van 2018 goed te vergelijken met voorgaande jaren. Niet zozeer omdat de structuur van de analyses veranderde, maar omdat we onze analyses en waarderings op een aantal punten verscherpten, waardoor de waardering van de inhoud kritischer werd. Ook voegden we enkele elementen toe.

Als inspectie hechten wij veel waarde aan een goede en volledige continuïteitsparagraaf en een duidelijk verslag van de

intern toezichthouder. Voor ons zijn dit indicaties van een effectief planning- en controlproces en effectief intern toezicht. Besturen die op de door ons beoordeelde elementen niet voldoen aan de wet- en regelgeving, krijgen daarom een herstelopdracht. Figuur 1.2 geeft de uitkomsten weer, die wij daarna verder uitleggen.

Figuur 1.2 Aandeel positieve oordelen bij onderdelen van de continuïteitsparagraaf en het verslag van de intern toezichthouder (N=241)



Bron: Inspectie van het Onderwijs

Prognoses van ontwikkelingen

De toekomstparagraaf en meerjarenbegroting beginnen met een analyse van de ontwikkelingen die voor de instelling van belang zijn. Aan de inkomstenkant gaat het om de ontwikkeling van het aantal leerlingen of studenten. Die is namelijk bepalend voor de groei of daling van de inkomstenstroom. Daar staat het personeel als de belangrijkste bestedingspost tegenover.

De analyse is op 2 manieren uitgevoerd. Allereerst keken we of de betreffende prognoses voldoende in het jaarverslag aan de orde komen. Vervolgens zochten we naar de toelichting op de prognoses. Het is belangrijk dat deze goed zijn onderbouwd. Waarschijnlijk krijgt de medezeggenschapsraad in het funderend onderwijs vanaf 2021 instemmingsrecht bij de (hoofdlijnen van de) begroting. Het is dan belangrijk dat de raad goed wordt meegenomen in de keuzes van het bestuur en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen. Die worden voor een deel gevormd door de vooruitzichten. Figuur 1.2 laat zien dat de prognoses zelf in hoge mate aanwezig zijn in de jaarverslagen (93 procent), maar dat de toelichting op die cijfers daar nog bij achterblijft (81 procent).

De meerjarenbegroting

De meerjarenbegroting is het resultaat van de te verwachten ontwikkelingen en het beleid dat de instelling formuleert. In de toezichtonderzoeken wordt de meerjarenbegroting onder andere beoordeeld aan de hand van de eisen

in artikel 4 lid 4 van de Regeling jaarverslaggeving onderwijs.⁵ Bijna drie kwart van de instellingen voldoet aan deze eisen.

De toelichting op de meerjarenbegroting en de koppeling aan het beleid zijn interessant, ook in het licht van de toekomstige inbreng van de belanghebbenden. Het bestuur laat in de toelichting zien welke belangrijke ontwikkelingen het verwacht op het gebied van baten en lasten. Daarbij zijn bijvoorbeeld zaken op het gebied van huisvesting, voorgenomen investeringen en projecten belangrijk. Daarnaast zijn zeker voor het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs ontwikkelingen rond extra geldstromen, naast de rijksbijdragen, van belang. Belanghebbenden wordt op deze manier duidelijk gemaakt wat de invloed hiervan op de toekomstige financiële positie is. Bij 62 procent van de beoordeelde besturen was de toelichting bij de meerjarenbegroting voldoende.

Ten slotte is het belangrijk dat het bestuur inzichtelijk maakt hoe de toekomstige ontwikkelingen voortvloeien uit of samenhangen met het geformuleerde beleid. Dat biedt belanghebbenden, waaronder de medezeggenschapsraad, de mogelijkheid om inhoudelijk te reageren op de gemaakte keuzes. De verbinding van de meerjarenbegroting met het beleid overlapt op enkele punten met de toelichting op de begroting. Hier komen die keuzes namelijk ook terug. Besturen krijgen op deze punten dan ook ongeveer even vaak een voldoende beoordeling. Voor beleidsrijkheid is dat 61 procent.

Er is bij veel besturen nog verbetering nodig als het gaat om de beleidsrijkheid van en de toelichting op de meerjarenbegroting. Het opstellen van een beleidsrijke meerjarenbegroting draagt bij aan de kwaliteit van de planning- en controlcyclus en daarmee aan de kwaliteit van het onderwijs. Hierdoor vinden op tijd de juiste gesprekken plaats met de verschillende interne en externe belanghebbenden. Zeker voor het komende jaar is dat extra belangrijk, omdat er uit de reserves mogelijk grote investeringen in personeel en middelen nodig zijn om het onderwijs tijdens de coronapandemie zo goed mogelijk uit te voeren.

Van meerjarenbegroting naar begroting

Tijdens het onderzoek naar mogelijke effecten van corona op de jaarverslagen (paragraaf 1.2) signaleerden we een opmerkelijk verschijnsel in de ontwikkeling van de begrotingen. In het laatste jaar van de voorspelling (dus wanneer de meerjarenbegroting wordt omgezet in de feitelijke begroting) maakt de begrote rentabiliteit een opvallende en significante duik naar beneden (zie tabel 1.2 in paragraaf 1.2). Dit verschijnsel was ook al in eerdere jaren te zien, zoals in de voorspelling van 2019 (tabel 1.3).

⁵ De regeling schrijft voor dat de meerjarenbegroting bestaat uit balans en staat van baten en lasten en is opgesteld op hetzelfde niveau als de jaarrekening. Ook worden de posten die de meerjarenbegroting moet bevatten voorgeschreven. Verder is het verplicht dat de meerjarenbegroting zich over drie jaar in de toekomst uitstrekt. In geval van grote investeringen of doordecentralisatie moet het vijf jaar zijn.

Tabel 1.3 Voorspelde rentabiliteit⁶ voor 2019 in meerjarenbegroting en begroting

	N ⁷	2016	2017	2018	2016-2017	2017-2018
po	888	0,04%	0,20%	-0,66%	p<0,055	p<0,000
vo	242	-0,17%	0,03%	-0,41%	p<0,118	p<0,002
mbo	58	0,91%	0,84%	0,07%	p<0,792	p<0,001
hbo	34	0,43%	0,10%	-0,75%	p<0,178	p<0,002
wo	17	-0,15%	-0,90%	-2,00%	p<0,415	p<0,024
Totaal	1.239	-0,01%	0,18%	-0,60%	p<0,047	p<0,000

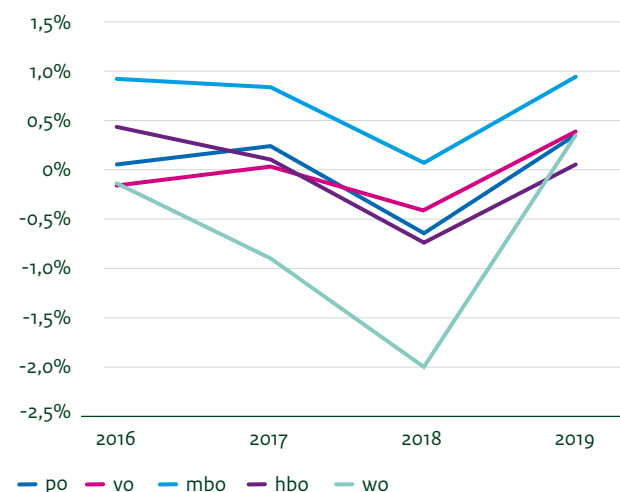
Bron: DUO (2020a)

Het lijkt er dus op dat het hier gaat om een min of meer structureel verschijnsel dat te maken heeft met de begrotingssystematiek en niet om late aanpassingen in verband met corona. Ook zien we dit verschijnsel in de voorspellingen voor 2018, maar niet in alle sectoren even sterk en minder significant.

Besturen worden in het laatste begrotingsjaar pessimistischer

Gemiddeld genomen stellen besturen op het laatst hun prognose sterk naar beneden bij. Daarna valt de realisatie weer extra positief uit. Neem bijvoorbeeld begrotingsjaar 2019 in figuur 1.3 voor de sector po. Hoe keken de besturen door de jaren heen naar de verwachte rentabiliteit in 2019?

In 2016 verwachtten de po-besturen dat ze in 2019 licht positief zouden eindigen: 0,04% rentabiliteit. In 2017 dachten ze dat ze 2019 nog wat positiever zouden afsluiten: 0,20%. In 2018, met nog een jaar te gaan, werd juist voor 2019 een flink negatieve rentabiliteit verwacht: -0,66%. Maar bij de afrekening bleek 2019 uiteindelijk zeer veel positiever te zijn uitgekapt: 0,35%. En dat patroon is bij alle andere sectoren ook te zien.

Figuur 1.3 Ontwikkeling prognoses en realisatie rentabiliteit 2019⁸

Uit nadere analyse van de cijfers voor 2020 blijkt dat ongeveer een derde van de instellingen in 2019 een hogere rentabiliteit voor 2020 voorspelt dan in 2017 en 2018. In twee derde van de gevallen is de rentabiliteit dus gedaald. Bij de instellingen die uitgaan van een positieve ontwikkeling, resulteert dat in een verwachte gemiddelde rentabiliteit van 0,7 procent in 2020. Bij instellingen met een negatieve ontwikkeling in hun voorspellingen leidt dit juist tot een prognose van -1,9 procent.

De analyse van de onderliggende ontwikkelingen van totale baten en lasten per sector voor 2020 biedt meer inzicht in het diepere mechanisme achter het verschijnsel. We vergelijken de voor 2020 voorspelde baten en lasten met een projectie vanuit de jaarrekeningen 2017 en 2018. De toename tussen deze jaren is als trend doorgerekend naar 2019.

De analyse laat zien dat de baten in het po gemiddeld 4,8 procent lager worden voorspeld dan op basis van de trend wordt verwacht. Ook bij de lasten is er sprake van een vermindering (4,2 procent). Dat verklaart de daling van de rentabiliteit bij het po. In het vo is ook sprake van een daling van de baten ten opzichte van de trendmatige verwachting, maar dat is daar slechts 1 procent. Het vo veronderstelt dat de lasten vrijwel gelijk blijven en slechts 0,1 procent lager uitkomen dan de trendverwachting.

⁶ Ongewogen gemiddelden

⁷ Er zijn alleen instellingen opgenomen die in alle drie de jaren een waarde hebben voor deze variabele.

⁸ In deze grafiek is de gerealiseerde rentabiliteit in 2019 gecorrigeerd voor de extra middelen in po en vo (150 miljoen) en wo (96 miljoen). Dat zijn middelen die bij het opstellen van de begroting niet te voorzien waren.

Bij het mbo, hbo en wetenschappelijk onderwijs (wo) dalen zowel de baten als de lasten. Daarbij zijn er wel verschillen tussen de sectoren en verschilt ook de mate van de afwijking. Het hbo verwacht een daling van de baten van 3,8 procent ten opzichte van de trend, terwijl dat in mbo en wo slechts 1,8 en 1,7 procent is. Een goede verklaring voor die verschillen is niet te geven. Een verder onderzoek naar de mechanismen rond de begroting die bijdragen aan dit verschijnsel is interessant. Het is immers onwenselijk als ze bijdragen aan grotere verschillen die weer bijdragen tot toename van de vermogens.

Interne toezichthouder van belang voor beleidsrijk begroten

Bij een goede verbinding tussen beleidskeuzes en begroting speelt de interne toezichthouder een belangrijke rol. De toezichthouder voert namelijk als eerste de dialoog over het beleid met het bestuur. In het jaarverslag legt hij verantwoording af over de manier waarop hij het bestuur ondersteunt en/of adviseert over beleid en financiële vraagstukken.

Hoewel het jaarverslag in bijna alle gevallen een rapportage bevat van het toezichthoudend orgaan, beperkt het zich vaak tot een kale weergave van het aantal plaatsgevonden vergaderingen, de globale onderwerpen op de agenda en de overige activiteiten. Bovendien ontbreekt regelmatig een beschrijving van de handelwijze en welke resultaten die opleverde. Om die reden wordt net iets minder dan 40 procent als voldoende beoordeeld. Ook de inhoudelijke verbinding met het beleid van de instelling kan nog een stuk beter.

Dat blijkt ook als we kijken hoe men erop toeziet of de middelen van de instelling doelmatig gebruikt worden.⁹ Dit is als uitdrukkelijke taak van de interne toezichthouder in de wet opgenomen. Slechts bij negen procent van de instellingen legt de interne toezichthouder hierover verantwoording af. Gezien het maatschappelijk debat over onder meer de hoogte van de reserves bij onderwijsinstellingen, is het erg belangrijk dat interne toezichthouders aandacht besteden aan en verantwoording afleggen over de doelmatigheid.

Risicobeheer te vaak onvoldoende

In het verslag moet niet alleen aandacht zijn voor kansen, maar ook voor bedreigingen en hoe die het hoofd worden geboden. Daarom moeten instellingen in hun jaarverslag inzichtelijk maken hoe hun risicobeheer is ingericht, hoe het functioneert en welke resultaten het bereikt. Daarnaast moet het bestuur aangeven welke risico's het identificeert en welke maatregelen het treft om die risico's te beheersen.

Een goede beschrijving van de inrichting en werking van het risicobeheerssysteem was maar beperkt aanwezig. Bij 31 procent van de besturen was deze beschrijving voldoende. Vaak beschrijven zij niet voldoende hoe het systeem in de praktijk functioneert, welke resultaten ermee zijn bereikt en welke aanpassingen eventueel worden gedaan in de komende jaren. De beschrijving van risico's, onzekerheden en beheersmaatregelen was daarentegen in 62 procent van de gevallen voldoende. Dat is het dubbele van de beschrijving van het risicobeheerssysteem en dat roept vragen op.

Het is kennelijk moeilijker om een samenhangend systeem van risicobeheer te beschrijven dan een aantal van deze risico's te benoemen. Het is dan ook de vraag of de beschreven risico's wel voldoende op systematische wijze en in onderlinge samenhang worden beheerst. Het is denkbaar dat er in veel gevallen geen sprake is van een systematische risicobeheersing, maar dat de risico's vooral intuïtief worden benoemd.

Het onderzoek naar de reserves van onderwijsinstellingen gaf daar ook aanwijzingen voor (zie ook paragraaf 1.4). In vrij veel gevallen kon geen relatie worden gelegd tussen de financiële risico's, die met de reserves moeten worden afgedekt, en een beschrijving daarvan in het jaarverslag. Daarnaast werd ook vermeld dat de onbetrouwbaarheid van de bekostiging door de overheid een belangrijke risicofactor was. In de praktijk gaat deze onzekerheid echter vrijwel altijd één kant op, namelijk naar onverwachte meevallers. Dat draagt wel bij aan de ongewenste toename van de reserves, maar is geen reden om een risicobuffer aan te houden.

Daarnaast leken instellingen een hoog aantal financiële risico's te benoemen naar aanleiding van vragen van de inspectie. Slechts in beperkte gevallen verwees de instelling naar de risicoparagraaf in het jaarverslag of stuurde zij een onderliggende analyse op. In een deel van de gevallen waren er grote verschillen tussen de ingediende risico's en de risico's die instellingen eerder rapporteerden en tussen de totale omvang van de bedragen bij die risico's.

⁹ Verkregen op grond van de wet: Art. 17c lid 1c wpo, art. 28i lid 1c wec, art. 4e1 lid 1c wvo, art. 9.1.4. lid 3e web, art. 9.8. lid 1f whw). Deze formulering is ontleend aan de wpo, wec en wvo. In web en whw is de formulering iets anders maar de strekking hetzelfde.



1.4 Onderzoek reserves

In de afgelopen jaren waren de gemiddelde financiële resultaten in het onderwijs positief. Die voorziene en onvoorziene overschotten zorgden ervoor dat besturen steeds grotere financiële reserves aanhielden. Naar aanleiding daarvan beloofde de minister aan de Tweede Kamer dat de inspectie onderzoek zou doen naar indicatoren en signaalwaarden voor te hoge reserves. Ook is een onderzoek toegezegd naar een werkwijze om die reserves te verminderen. Dat leidde tot een signaleringswaarde voor mogelijk bovenmatig eigen vermogen.

Waar keken we naar?

Ter voorbereiding van dit onderzoek voerden we eerst een verkenning uit naar eerdere studies. Die verkenning is op 20 juni 2019 door de minister aan de Tweede Kamer gestuurd.¹⁰ Ons onderzoek was erop gericht om de in de verkenning geschetste methode op bruikbaarheid te toetsen en waar nodig bij te stellen. Daarvoor selecteerden we in elke onderwijssector en bij de swv'en passend onderwijs de 10 procent hoogst scorende instellingen:

- 96 (grotere) po-besturen;
- 28 vo-besturen;
- 6 mbo-instellingen;
- 5 ho-instellingen (naast 2 levensbeschouwelijke instellingen);
- 15 samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

We bevroegen deze instellingen zowel digitaal als mondeling over de samenstelling van en de motieven bij hun vermogen. Daarnaast voerden we nadere analyses uit. De verkregen informatie combineerden we met informatie uit gesprekken met veldpartijen en deskundigen. Dit leidde tot enkele aanpassingen in de methode.

De voorgestelde methode

De methode bepaalt hoeveel eigen vermogen een instelling zou moeten hebben voor de financiering van haar materiële vaste activa en daarnaast voor een verantwoorde bedrijfsvoering, die ook rekening houdt met onverwachte risico's. Dat noodzakelijk eigen vermogen wordt het normatief eigen vermogen genoemd. Dat is een referentiewaarde waarmee het feitelijk eigen vermogen wordt vergeleken.

Daarbij gelden twee randvoorwaarden. De eerste is dat instellingen vrij zijn (voortvloeiend uit artikel 23 van de grondwet) om een maximaal conservatieve financiering te kiezen, dus zonder lang vreemd vermogen. Dat betekent dat zij alles, dus ook gebouwen, met eigen vermogen mogen financieren en daartoe een hoog eigen vermogen kunnen hebben zonder dat er sprake is van bovenmatigheid.

¹⁰ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z1289q&did=2019D26584

De tweede randvoorwaarde is dat wij enkel kijken naar het publieke deel van het eigen vermogen. Het gaat immers om de doelmatige aanwending van publieke middelen.

Formule bij onderwijsinstellingen

Bij de bepaling van dat normatief eigen vermogen kijken we allereerst naar de materiële vaste activa die gefinancierd moeten worden. Daarbij geldt een onderscheid tussen gebouwen en de rest. Gebouwen zijn grote investeringen die niet vaak voorkomen en waar je lang op afschrijft. De boekwaarde geeft dan een heel vertekend beeld van de toekomstige financieringsbehoefte. De resterende materiële vaste activa zijn kleiner en in de loop van de tijd schrijf je ze wisselend af en koop je tussendoor weer nieuwe bij. Dat betekent dat er eigenlijk een gelijkmatig patroon is. In bedrijfseconomische termen heet dat een ideaalcomplex. In dat geval is de boekwaarde wel geschikt als referentie.

Daarnaast was voor bepaling van het normatief eigen vermogen de risicobuffer belangrijk. In navolging van de eerdere onderzoeken, is die voor het overgrote deel van de instellingen bepaald op 5 procent van de totale baten plus financiële baten. Voor kleinere instellingen (beneden 12 miljoen) is een geleidelijk oplopende schaal op basis van logaritmische interpolatie bepaald tot een opslag van 10 procent bij instellingen met een omzet van 3 miljoen. Onder die 3 miljoen is de buffer bepaald op een vast bedrag van 300.000 euro.

Bij de toepassing van deze formule krijg je het normatief eigen vermogen. Dit wordt vergeleken met het feitelijk (publiek) eigen vermogen. Een overschot kan een indicatie zijn van bovenmatig vermogen. Het verschil wordt verder om-

gerekend in een kengetal dat de eventuele overmaat relatief uitdrukt (EV/normEV).

Formule bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Het uitgangspunt bij de swv'en passend onderwijs was in eerste instantie dezelfde formule als bij onderwijsinstellingen. Maar er zijn verschillen tussen schoolbesturen en swv'en, die direct al leidden tot een vereenvoudiging. Deze levert een resultaat op dat overeenkomt met het zogenaamde weerstandsvermogen (eigen vermogen/ totale baten + financiële baten). Bovendien zijn swv'en niet aan te merken als economisch zelfstandige instellingen (commissie-Don, 2009). Daardoor zijn de risico's geringer en volstaat een buffer van 3,5 procent voor bepaling van het normatief eigen vermogen.

Toepassing van de methode

De inspectie heeft de methode in deze vorm aan de minister geadviseerd (Inspectie van het Onderwijs, 2020). De methode is zo ontworpen dat het eenvoudig te communiceren is met de belanghebbenden bij de instelling. Dat is ook primair de bedoeling. De instelling verantwoordt zich in het jaarverslag over de omvang van het vermogen. Afhankelijk van de uitkomst daarvan, kunnen de belanghebbenden vragen om nadere uitleg daarover en kunnen zij vragen om de middelen te gaan aanwenden voor het onderwijs¹¹.

Het getal is geen absolute norm. Afhankelijk van de situatie van de instelling kan zij bijvoorbeeld sparen voor een grotere investering die ze met eigen vermogen wil financieren. Dan heeft de instelling tijdelijk meer vermogen dan het normatief EV, maar daar is dan een goede reden voor die uit te

leggen is aan de omgeving. Pas in laatste instantie, als dat niet werkt, kan de inspectie in actie komen om meer druk op de aanwending te zetten¹².

In de beleidsreactie naar aanleiding van de ontvangst van het advies, voerde het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) met deze methode enkele berekeningen uit op basis van het jaarverslag 2018. Daaruit komen 723 besturen (van 1.361) naar voren waarbij er sprake is van een mogelijk bovenmatig vermogen. Het grootste deel daarvan zit in het po (gevolgd door het vo). In de meeste gevallen gaat het daarbij niet om hele grote overschrijdingen.

Naast de schoolbesturen hebben ook de swv'en passend onderwijs vaak een mogelijk bovenmatig vermogen. Dit geldt voor 133 van de 152 swv'en en ook hier zijn de overschrijdingen relatief klein. Zoals eerder opgemerkt, gaat het in alle gevallen om mogelijk bovenmatig vermogen. Pas in gesprek met de instelling is te bepalen of dat ook werkelijk het geval is.

Situatie in 2019

Op basis van de jaarrekeningen 2019 voerde het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een nieuwe analyse uit en stuurde de uitkomsten daarvan op 13 oktober 2020 per brief (Financiële positie van onderwijsbesturen in 2019) aan de Tweede Kamer. Daarin staat dat er geen zekerheid is of de vermogens allemaal bovenmatig zijn, maar er worden wel aantallen besturen en bedragen genoemd. Dit is in lijn met de benadering in het advies.

¹¹ Bij dat gesprek kan de rekenhulp behulpzaam zijn die de inspectie op [haar website](#) heeft staan.

¹² Dit is nog wel afhankelijk van wettelijke regeling.

Tabel 1.4 Aantal besturen met mogelijk bovenmatig eigen vermogen en totaalbedrag

	Aantal besturen	Mogelijk bovenmatig eigen vermogen
po	590	906 mln
vo	145	288 mln
swv	133	175 mln
mbo	6	64 mln
hbo	3	8,8 mln
wo	2	2,5 mln

Bron: DUO (2020a), Ministerie van OCW

In de brief staat ook dat er sprake was van extra financiële middelen, die laat in het jaar zijn toegekend. In het po en vo waren dat de zogenoemde convenantsgelden (150 miljoen euro) waarmee in de begroting geen rekening was gehouden. In 2019 werden die enkel nog aan de liquiditeiten en het eigen vermogen toegevoegd¹³. Ook in 2020 is de besteding van deze extra middelen lastig, omdat de begrotingen voor dat jaar op het moment van toewijzen ook al klaar waren. Dergelijke onvoorziene toewijzingen maken een goede aansluiting tussen begroting en realisatie lastiger.

Om het effect van dit geld duidelijk te maken, berekenen we het resultaat in het po en vo zonder deze financiële middelen. Daarvoor kunnen we in de tabel niet zomaar 150 miljoen van beide bedragen aftrekken, omdat een deel naar instellingen gaat die ook met dat geld nog onder de signaeringsgrens blijven. Door een deel van de extra middelen van de inkomsten en van het eigen vermogen af te trekken (naar rato van de omvang van de rijksbijdragen), stelden we een preciezer beeld op.

Daaruit bleek dat het aantal besturen met mogelijk bovenmatig vermogen in het po met 29 daalde naar 561. Het bedrag nam af met 96 miljoen. In het vo daalde het aantal besturen met 10 en het bedrag met 44 miljoen euro. In het vo is de hele toename van 2018 op 2019 toe te schrijven aan deze extra middelen. In het po was er, zonder het extra geld, sprake van een daling ten opzichte van 2018. Zeker in het po past dat in een gunstige trend sinds 2017.

¹³ Ook in het wo is er een dergelijke toewijzing geweest van 96 miljoen.

1.5 Personeelsbeleid vanuit financieel perspectief

De omvang van het reguliere personeelsbestand in het po en mbo steeg het afgelopen jaar. Alleen het vo liet een lichte daling zien. Tabel 1.5 laat deze ontwikkeling zien in fte's (fulltime-equivalent). We maakten onderscheid tussen leraren plus leraren in opleiding en overig personeel (bijvoorbeeld directie, ondersteunend personeel, onderwijsassistenten).

Tabel 1.5 Personeel in reguliere aanstellingen in fte's in po, vo en mbo¹⁴

	2015	2016	2017	2018	2019
Primair onderwijs					
Leraren	91.810	91.803	91.748	93.401	93.290
Overig personeel	28.687	28.887	29.398	32.087	33.988
Totaal	120.497	120.690	121.147	125.488	127.278
Voortgezet onderwijs					
Leraren	61.931	61.534	61.386	60.835	60.199
Overig personeel	23.314	23.197	23.306	23.404	23.672
Totaal	85.245	84.730	84.692	84.239	83.871
Mbo					
Leraren	24.918	25.381	26.039	26.330	26.690
Overig personeel	17.231	17.928	18.617	18.935	18.711
Totaal	42.149	43.308	44.656	45.266	45.401

Bron: DUO, 2019b

In basisonderwijs opnieuw meer personeel voor minder leerlingen

De omvang van het personeelsbestand in het po steeg, na de toename van vorig jaar, opnieuw. De stijging bedroeg iets minder dan 2000 fte en kwam volledig voor rekening van het ondersteunende personeel. Het aantal leraren daalde licht, maar als we de ontwikkeling afzetten tegen de daling van het aantal leerlingen was ook daar sprake van een relatieve toename. Het aantal leerlingen per fte onderwijspersoneel daalde de afgelopen vijf jaar van 16,8 naar 16,1 en per fte ondersteunend personeel van 53,9 naar 44,2.

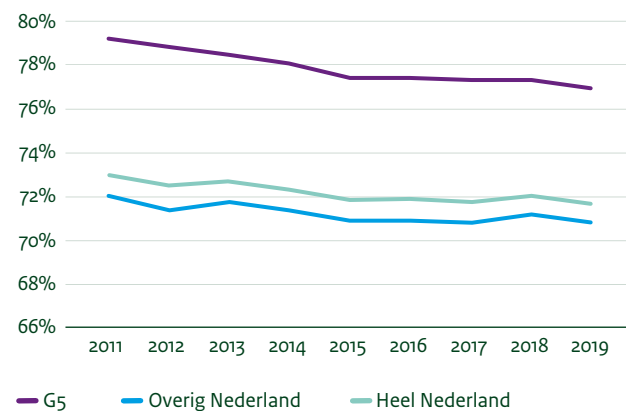
De daling van het aantal directieleden (in de tabel onderdeel van ondersteunend personeel) is zorgwekkend. Dat aantal daalde meer dan evenredig. In de afgelopen vijf jaar steeg het aantal leerlingen per fte directie van 172 naar 187. Omdat de directeur een belangrijke factor is voor de kwaliteit van de school, is een dergelijke afname risicovol.

¹⁴ Deze gegevens zijn niet beschikbaar voor het hoger onderwijs.

Gemiddelde taakomvang in po daalt het meest in grote steden

Met betrekking tot het lerarentekort is, naast het aantal personen dat werkzaam is, ook de grootte van hun taakomvang¹⁵ van belang. Figuur 1.4 laat zien dat de gemiddelde taakomvang in het hele po de afgelopen jaren is teruggelopen. Als we de gegevens uitsplitsen naar de vier grote steden (G4; inclusief Almere de G5), zien we dat daar de gemiddelde taakomvang duidelijk hoger is dan in de rest van het land. Maar deze daalde de afgelopen jaren sterker dan in de rest van het land. In 2011 was het verschil tussen beide groepen nog 7,2 procentpunt. In 2019 is dat verschil gedaald naar 6,2 procentpunt, wat het lerarentekort in die steden extra versterkt.

Figuur 1.4 Gemiddelde taakomvang onderwijspersoneel in po



Bron: DUO, 2019b

Ook in het vo is sprake van een geleidelijke daling van de gemiddelde taakomvang, maar minder dan in het po. In het vo daalde deze tussen 2011 en 2019 van 81,5 naar 79,5 procent. Opvallend is dat de taakomvang op vo-scholen in de G5 juist het kleinst is. Deze is rond de 2 procentpunt lager dan in de rest van het land.

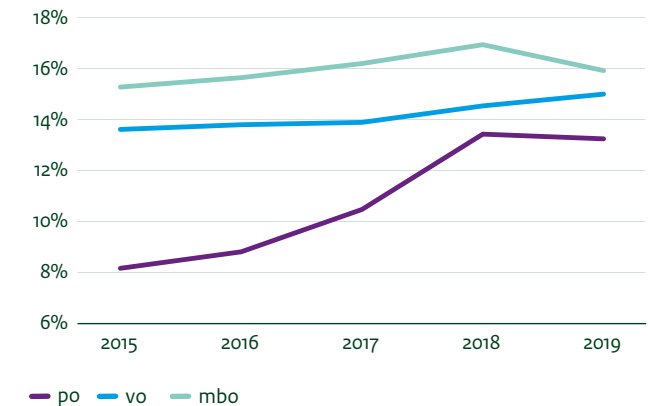
Ook in het vo nemen het leerlingenaantal en de hoeveelheid personeel sinds 3 jaar af. Dat laatste gaat echter trager dan de leerlingenafname. Het aantal leerlingen nam per fte in de afgelopen vijf jaar met 0,3 af. De sterke daling van het aantal directieleden in het po, zien we niet terug in het vo. Daar nam de afgelopen 3 jaar het aantal leerlingen per fte directie juist af. Ook het mbo kent geen sterke daling van het aantal directieleden.

Personeelontwikkelingen in het po

Vorig jaar veronderstelden we al dat de personeelsgroei in het po samenhang met pogingen van besturen om de werkdruk te verminderen. Toen groeiden zowel het aantal leraren als het ondersteunend personeel. De lerarengroei zette in 2019 niet door, mogelijk ook door het lerarentekort. De afname van directieleden kan daarnaast ook juist bijdragen aan de toename van de werkdruk.

In 2018 zagen we ook een sterke toename van het aantal tijdelijke functies in het po. We namen toen aan dat dit samenhang met de groei van het personeel. Het is in het onderwijs gebruikelijk dat personeel eerst met een tijdelijke aanstelling begint. De ontwikkeling in 2019 bevestigt die veronderstelling. Figuur 1.5 laat zien dat het relatieve aandeel tijdelijk personeel in het po weer is gedaald, wat ook geldt in het mbo. Opmerkelijk is wel dat dit percentage juist in het vo, waar het personeelsaantal als enige daalde, toeneemt.

Figuur 1.5 Ontwikkeling van het percentage (regulier) tijdelijk personeel (leraren en overig personeel) in po, vo en mbo

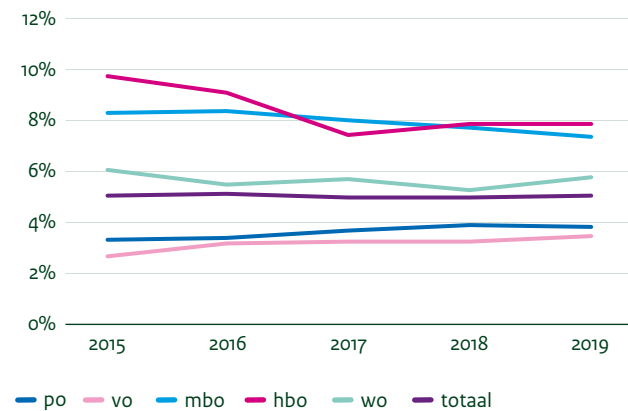


Bron: DUO, 2020b

Aantal flexwerkers blijft constant

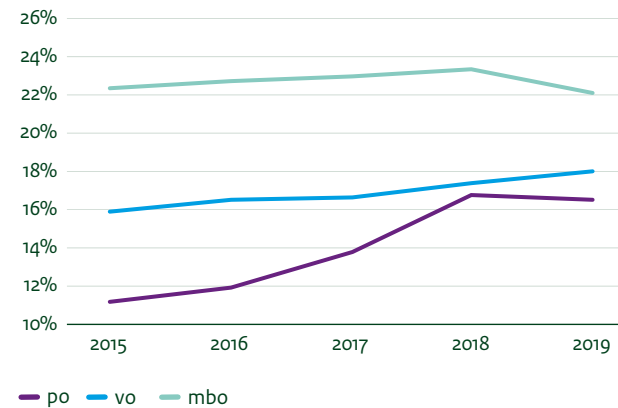
Het aandeel personeel dat niet in loondienst (PNIL) is, bleef het afgelopen jaar in de hele onderwijssector stabiel. Het po boog de stijging van afgelopen jaren om in een lichte daling. Het mbo kent dit al langere tijd. De andere sectoren geven een stabiel beeld, waarbij er in het vo nog wel sprake is van de consistente stijging.

15 Ook wel aangeduid als werktijdfactor.

Figuur 1.6 Relatieve ontwikkeling van PNIL¹⁶

Bron: DUO, 2020a

Beide percentages (regulier tijdelijk personeel en PNIL) worden gecombineerd in een waarde¹⁷. Dit laat het totale aandeel niet-vast personeel zien, ook wel aangeduid als flexibele schil. In figuur 1.7 is dat gedaan voor de sectoren po, vo en mbo. De consistente stijging van de schil in het vo is in dit figuur goed terug te zien, net zoals de recente omhooggang van de ontwikkeling in het mbo en po.

Figuur 1.7 Niet-vast personeel po, vo en mbo

Bron: DUO, 2020a, 2020b

Betere besturen: minder flexwerk

In het po is er een lichte, maar significant negatieve correlatie tussen de beoordeling van de kwaliteit van onderwijsbesturen en de mate waarin flexpersoneel aan het werk is. Met andere woorden: hoe hoger de beoordeling van het bestuur, hoe minder PNIL er in dienst is.

Functiemix

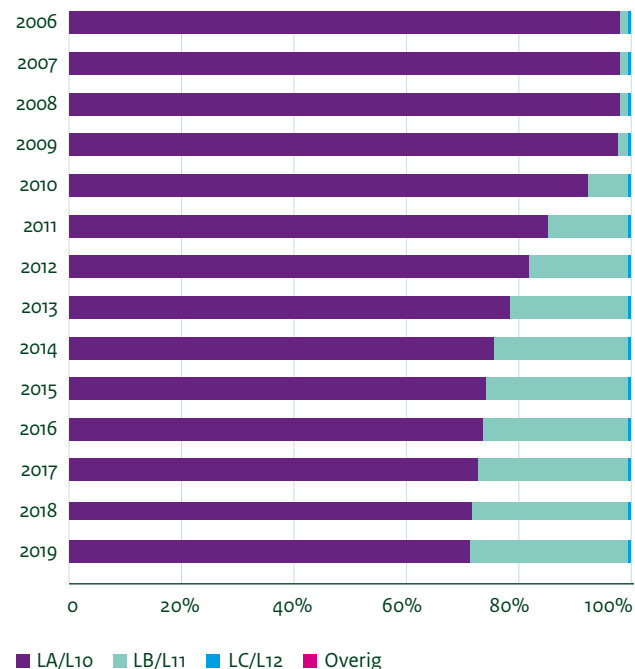
De functiemix helpt om het werk voor leraren aantrekkelijker te maken. Docenten krijgen met de functiemix meer perspectief op de ontwikkeling van hun carrière binnen het onderwijs. De website functiemix.nl (OCW, 2019) laat zien hoe de functiemix zich in de verschillende jaren binnen de verschillende onderwijssectoren ontwikkelde. Met de databestanden die hieraan ten grondslag liggen, keken we verder naar die ontwikkeling en legden we een relatie met de hiervoor beschreven ontwikkeling van het personeel.

In het po en so vond in 2018 een structuurwijziging plaats na de algemene salarisverhoging in die sectoren. Daardoor werden de salarisschalen LA, LB en LC vervangen door L10, L11 en L12. Vergelijking laat zien dat de verdeling over de functies met ophoging op dezelfde manier doorloopt als in eerdere jaren (figuur 1.8).

¹⁶ In de sectoren po en vo is dit zonder samenwerkingsverbanden in verband met dubbelstellingen.

¹⁷ Met de formule: $PNIL/PL + (TijdP/TotP * (1-PNIL/PL))$. PL staat voor de totale personeelslasten, PNIL voor personeel niet in loondienst, TotP voor het totaal regulier personeel en TijdP voor het regulier tijdelijke personeel. Hierbij worden wel twee verschillende soorten gegevens gecombineerd, namelijk percentages fte's, en percentages geld.

Figuur 1.8 Ontwikkeling functiemix po (exclusief s(b)o)¹⁸



Bron: DUO, Database functiemix

Significante verschillen naar grote steden en denominatie

In de Financiële Staat van het Onderwijs 2018 maakten we al duidelijk hoe de functiemix in de verschillende provincies werd toegepast. Die verdeling is in één jaar niet wezenlijk veranderd. Wel is het interessant om de verdeling tussen de G5 en de rest van het land te vergelijken. In de grote steden werden in verband met de tekorten aan onderwijspersoneel binnen het po in 2020 extra middelen beschikbaar gesteld. De vraag is of deze besturen zich vooraf al inspanden om hun wervingskracht te verhogen.

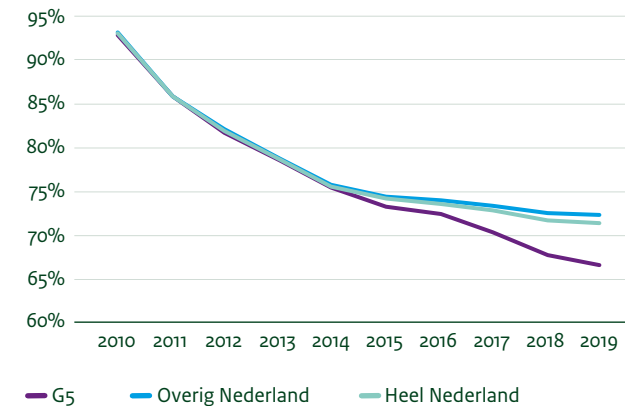
Tabel 1.6 Toepassing functiemix po naar wel/niet G5

	N	L10	L11	L12
G5	80	66,6%	32,8%	0,5%
Overig Nederland	775	72,3%	27,0%	0,5%
Totaal	855	71,4%	28,1%	0,5%

Bron: DUO, Database functiemix

De verschillen zijn significant behalve voor L12. Uit tabel 1.6 blijkt dat besturen in de grote steden meer gebruik maken van de functiemix in vergelijking met de overige besturen, omdat ze meer leraren in hogere functies hebben. Figuur 1.9 laat de ontwikkeling daarvan in de tijd zien. De lijnen geven het percentage van de laagste functies weer vanaf 2010 in respectievelijk de G5, overig Nederland en het totaal. Duide-lijk is dat die ontwikkeling in de G5 de laatste vijf jaar sterk versnelde. Dat laat zien dat die besturen hun wervingskracht op de arbeidsmarkt al eerder hebben vergroot met de inzet van hun eigen middelen.

Figuur 1.9 Ontwikkeling laagste functies in po wel/niet G5



Bron: DUO, Database functiemix

Daarnaast keken we naar de verdeling naar denominatie (levensbeschouwelijke visie). Omdat er veel verschillende denominaties zijn, wat een versnipperd geheel oplevert, zijn ze geclusterd naar enkele grotere rubrieken.

18 Vanaf 2018 is er sprake van L10, L11 en L12.

Tabel 1.7 Toepassing functiemix naar denominatie in het po

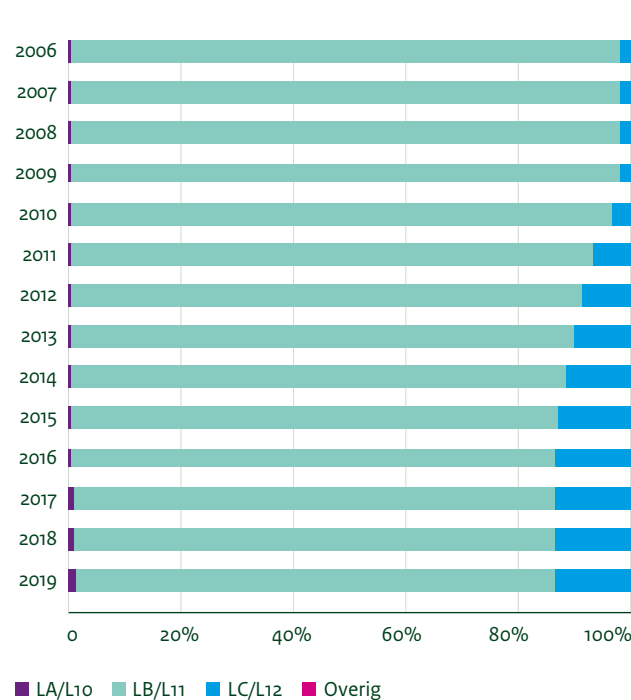
Dominatie	N	L10	L11	L12
Openbaar	126	72,9%	26,7%	0,3%
Algemeen bijzonder	155	69,7%	29,5%	0,5%
Rooms Katholiek	133	70,7%	28,6%	0,7%
Protestants Christelijk	307	74,2%	25,4%	0,3%
Samenwerking	56	70,7%	29,1%	0,3%
Islamitisch	17	73,4%	25,7%	0,7%
Overig	41	72,0%	27,4%	0,5%
Totaal	836	72,3%	27,2%	0,4%

Bron: DUO, Database functiemix

De gemiddelden in de tabel zijn ongewogen. De verschillen zijn significant met uitzondering van de laatste kolom (L12).

S(b)o vergelijkbaar patroon als po

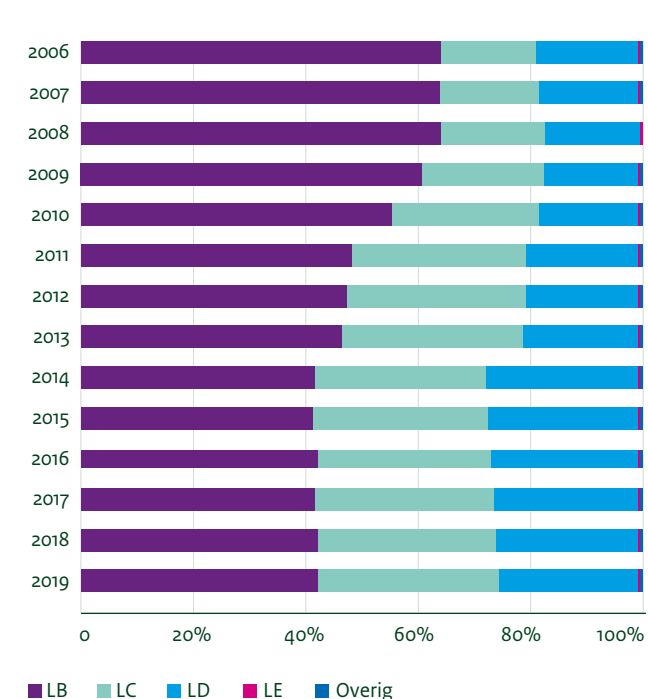
Het sbo en so maken deel uit van het po. Ze omvatten een kleinere groep van 96 besturen die in andere analyses veelal in het po worden meegenomen. Het s(b)o onderscheidt zich van het po, omdat de functies in het algemeen een schaal hoger liggen, maar het patroon in die verdeling verschilt niet van die in het po. Het s(b)o laat ook geen belangrijke verschillen naar denominatie of regio zien.

Figuur 1.10 Functiemix s(b)o

Bron: Database Functiemix

Trend in het vo zet door

In het vo zet de trend die eerder al te zien was, namelijk naar relatief meer lagere functies, ook in 2019 door. Die tendens is er zowel binnen als buiten de Randstad, zij het wel met verschillende verdelingen. De verschillen daartussen zijn significant, maar dat is ook het gevolg van beleid dat erop was gericht daar extra inspanningen te plegen.

Figuur 1.11 Functiemix vo

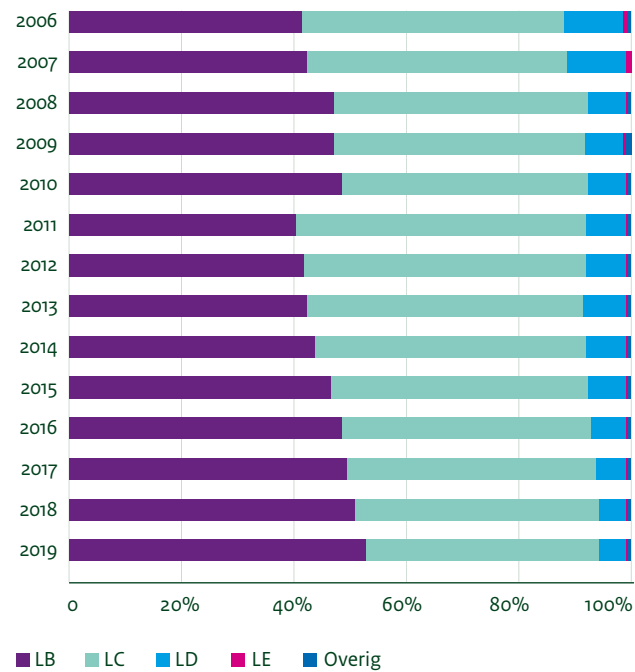
Bron: Database functiemix

Binnen het vo zijn er geen verschillen van betekenis in de functiemixtoepassingen naar denominatie.

Mbo werft extra personeel in lagere schalen

De ontwikkeling in het mbo is ook opvallend. In deze sector nemen de laagste functies en het aandeel personeelslasten van de totale baten al een paar jaar toe. Het lijkt erop dat er veel extra personeel voor de lagere schalen is geworven en dat de doorloop naar de hogere schalen daar geen gelijke tred mee houdt. Daarnaast kan die toename van personeelslasten veroorzaakt worden door een snellere doorloop binnen de schalen zelf zonder overstap naar een hogere schaal, maar daar geeft deze figuur (1.12) geen uitsluitsel over.

Figuur 1.12 Ontwikkeling functiemix mbo ¹⁹

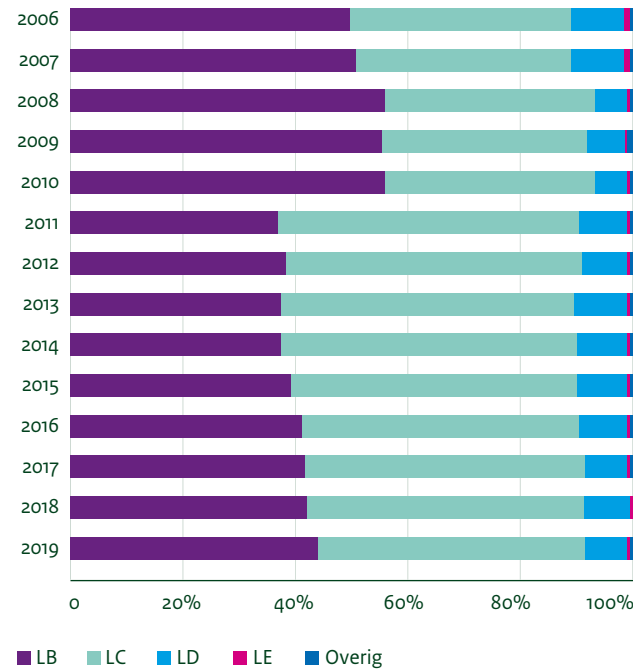


Bron: Database functiemix

¹⁹ In het mbo spreekt men ook wel van de salarismix.

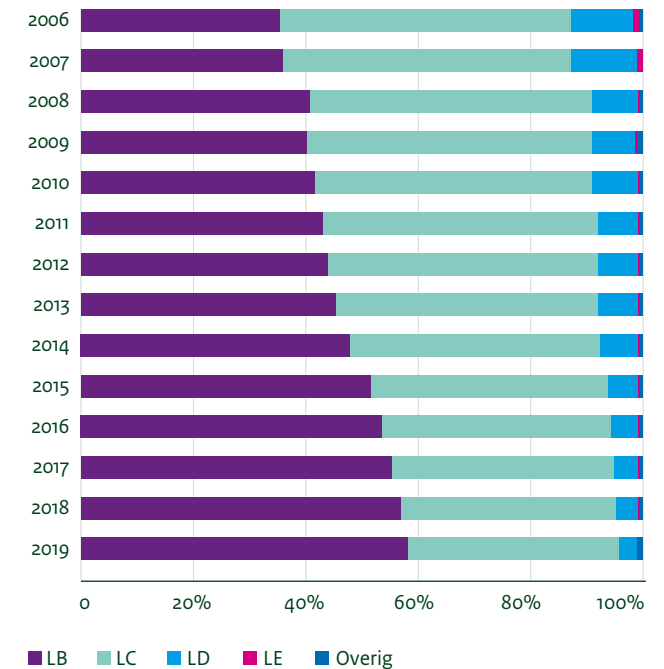
Onderstaande figuren (1.13 en 1.14) van de functiemix binnen en buiten de Randstad laten zien dat er wel een behoorlijk verschil is in de absolute percentages tussen beide groepen, maar dat de tendens ook hier richting een toename van het aantal personeelsleden in de lagere functieschalen gaat.

Figuur 1.13 Functiemix mbo-instellingen in de Randstad



Bron: Database functiemix

Figuur 1.14 Functiemix mbo-instellingen buiten de Randstad



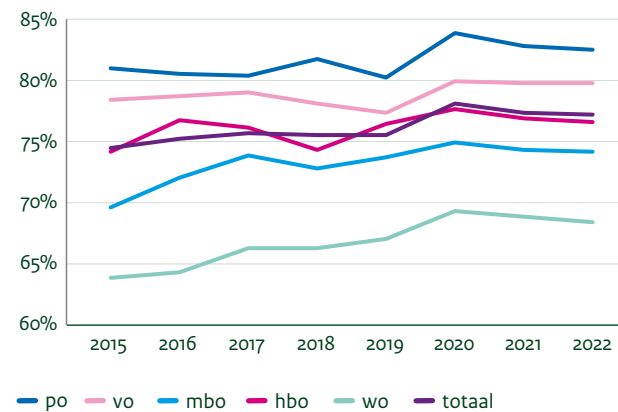
Bron: Database functiemix

Relatieve personeelslasten

De verhouding tussen de personeelslasten en de totale baten (PL/TB) geeft een goed inzicht in de mate waarin instellingen hun inkomsten besteden aan personeel. Dit hoeft niet automatisch te betekenen dat het puur gaat om ontwikkelingen in de personeelsaantallen, hoewel daar in het po en mbo wel sprake van is. Zo heeft het voortgezet onderwijs de afgelopen jaren aanzienlijke dotaties gedaan aan de voorziening personeel voor in de toekomst te verwachten verplichtingen.

Dit komt ook tot uiting in de personeelslasten. Figuur 1.15 laat zien hoe in alle sectoren de verhouding tussen personeelslasten en totale baten zich ontwikkelt en wat de prognoses van de instellingen zijn.

Figuur 1.15 Ontwikkeling van de verhouding personeelslasten/ totale baten in de verschillende sectoren²⁰



Bron: DUO, 2020a

Voor po en vo geldt in 2019 de kanttekening dat de daling in het percentage voor een groot deel verklaard wordt uit de extra toekenning van de eerdergenoemde convenantsmiddelen (150 miljoen euro), die dat jaar niet meer besteed kon worden. Als we daarop een correctie uit zouden voeren, kwam het po op 81,29 procent uit en het vo op 78,66 procent. Daarnaast is de stijging in het wo opvallend, zeker gezien het feit dat dat eveneens is vertekend door toekenning van extra middelen aan het eind van het jaar. Als daarvoor zou worden gecorrigeerd, zou het percentage daar uitkomen op 67,84 procent in 2019. Dat is een toename die kan bijdragen aan verhoging van de onderwijskwaliteit en verlaging van de werkdruk.

²⁰ In vergelijking met voorgaande jaren is in de noemer gebruik gemaakt van totaal baten plus financiële baten, zoals dat ook elders gebeurt. Dat kan leiden tot kleine afwijkingen met de Financiële Staat van het Onderwijs van vorige jaren.

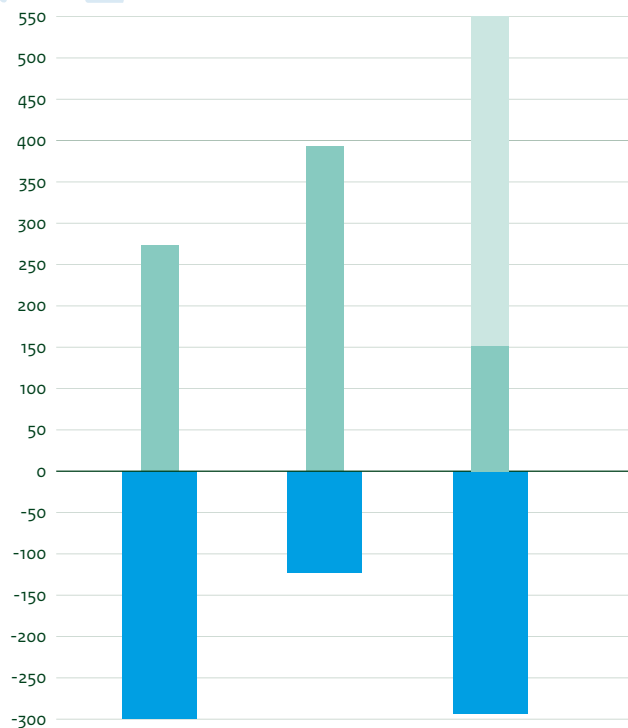
Opnieuw grote verschillen tussen begroting en resultaat

Vergelijking tussen begroting en resultaten 2017-2019, in mln. euro



Figuur 1.16

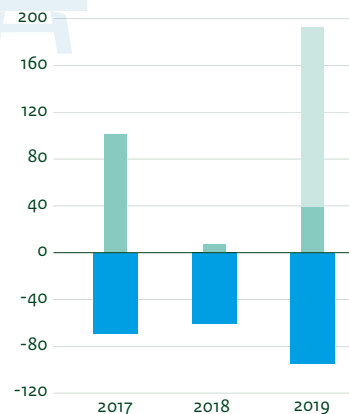
Vergelijking tussen begroting en resultaten, 2017 – 2019, onderwijs als geheel, incl. samenwerkingsverbanden passend onderwijs in mln. euro



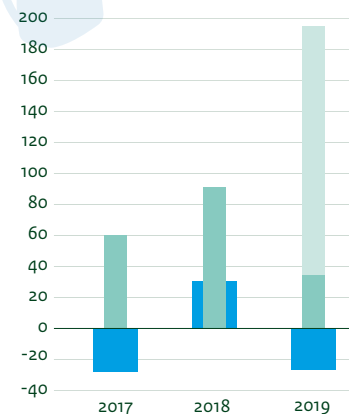
■ Begroot ■ Positief resultaat ■ 2019: incl. extra gelden po, vo en wo* ■ Negatief resultaat



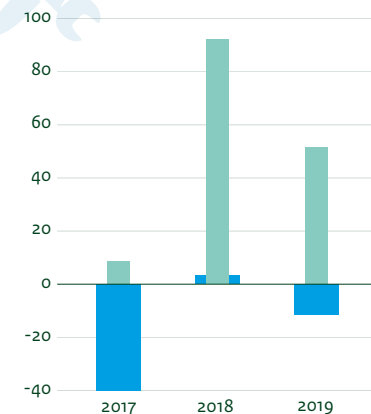
Figuur 1.17
primair onderwijs



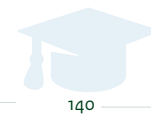
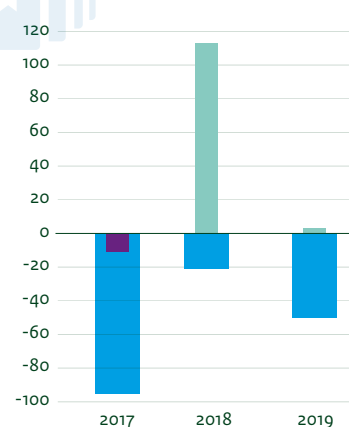
Figuur 1.18
voortgezet onderwijs



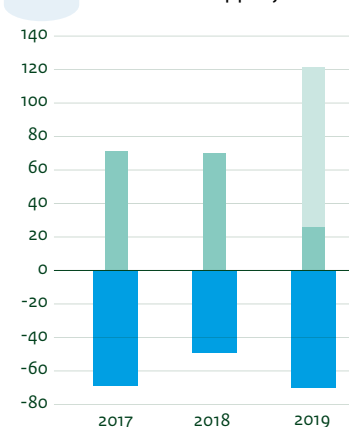
Figuur 1.19
mbo



Figuur 1.20
hbo



Figuur 1.21
wetenschappelijk onderwijs



Bron: DUO, 2020a

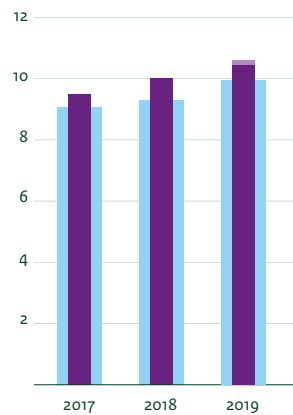
* Eind 2019 kregen verscheidene sectoren extra gelden. Primair en voortgezet onderwijs elk 150 mln, wetenschappelijk onderwijs 96 mln.

Rijksbijdragen en personeelslasten vallen jaarlijks hoger uit

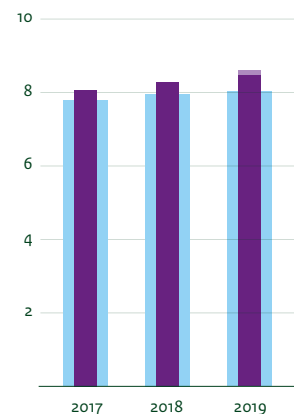
Rijksbijdragen, verschil tussen begrote en gerealiseerde bedragen die de desbetreffende sector ontving 2017-2019, in miljard euro

Personeelslasten, verschil tussen begrote en gerealiseerde kosten die de desbetreffende sector maakte 2017-2019, in miljard euro

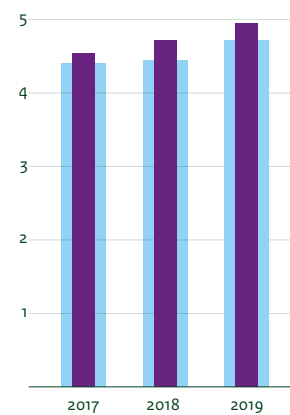
Figuur 1.22 primair onderwijs



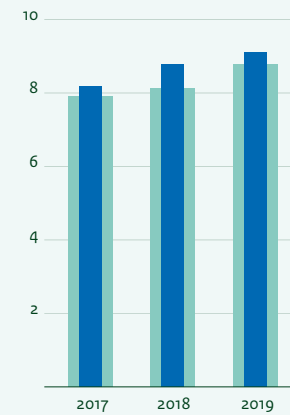
Figuur 1.23 voortgezet onderwijs



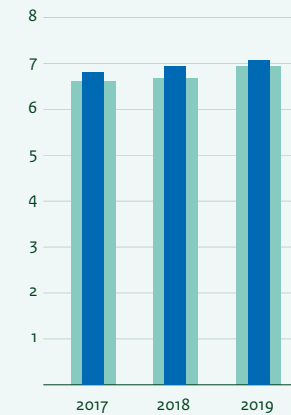
Figuur 1.24 mbo



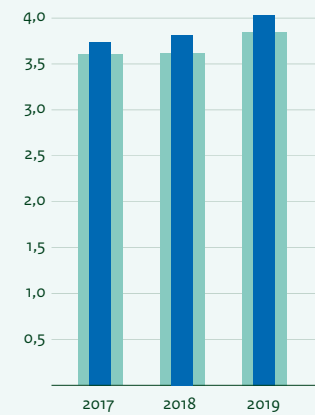
Figuur 1.28 primair onderwijs



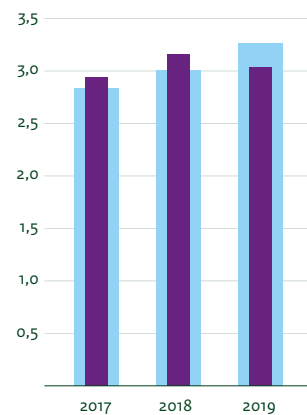
Figuur 1.29 voortgezet onderwijs



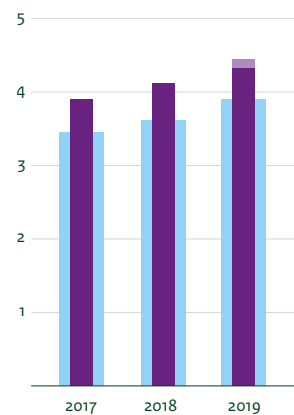
Figuur 1.30 mbo



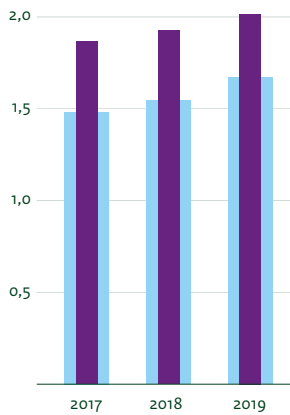
Figuur 1.25 hbo



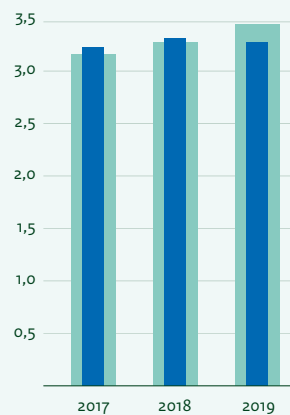
Figuur 1.26 wetenschappelijk onderwijs



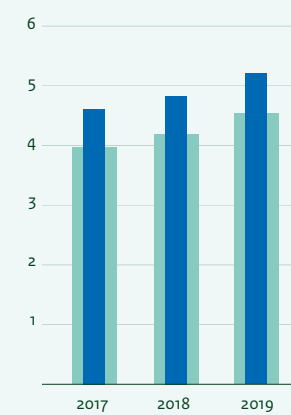
Figuur 1.27 Werk in opdracht van derden, wetenschappelijk onderwijs



Figuur 1.31 hbo

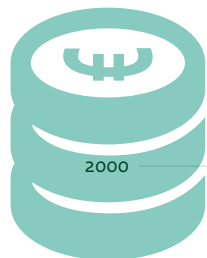


Figuur 1.32 wetenschappelijk onderwijs



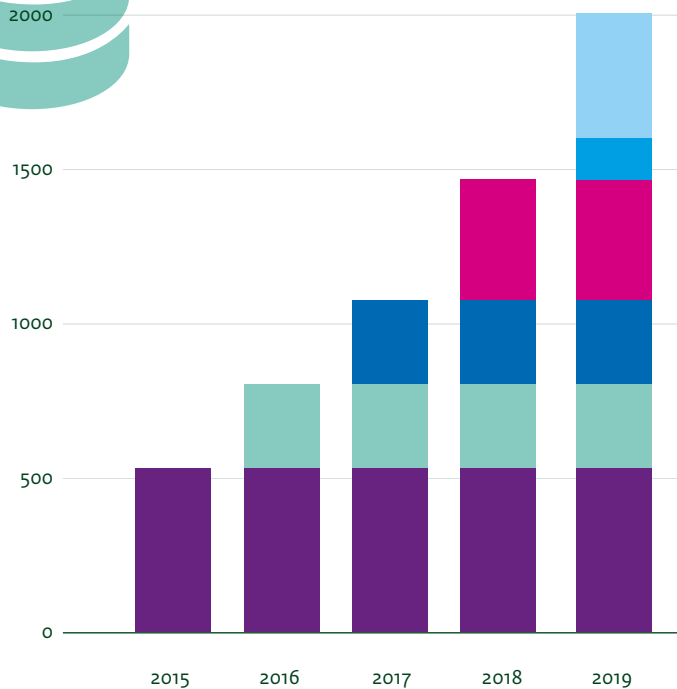
Reserves nemen nog altijd toe

Toename van de reserves sinds 2015 in mln. euro



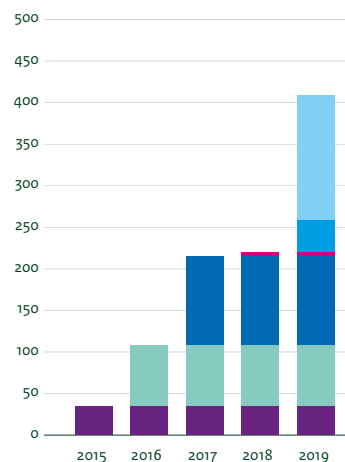
Figuur 1.33

Toename van de reserves sinds 2015, onderwijs als geheel, incl. samenwerkingsverbanden in mln. euro

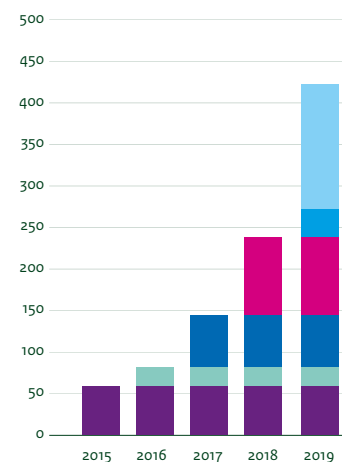


■ Gerealiseerd in 2015
 ■ Gerealiseerd in 2016
 ■ Gerealiseerd in 2017
■ Gerealiseerd in 2018
 ■ Gerealiseerd in 2019
 ■ 2019: extra gelden po, vo en wo

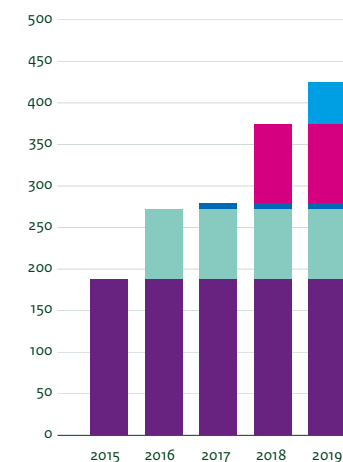
Figuur 1.34 primair onderwijs



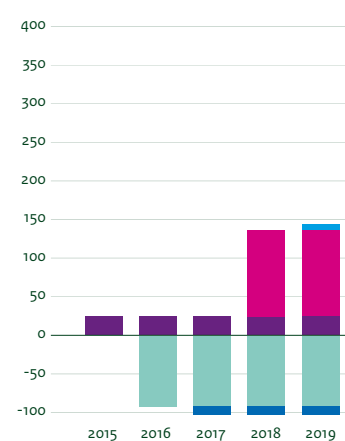
Figuur 1.35 voortgezet onderwijs



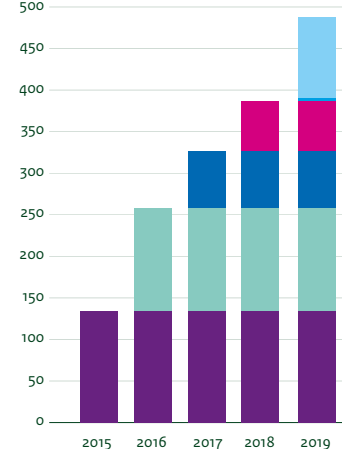
Figuur 1.36 mbo



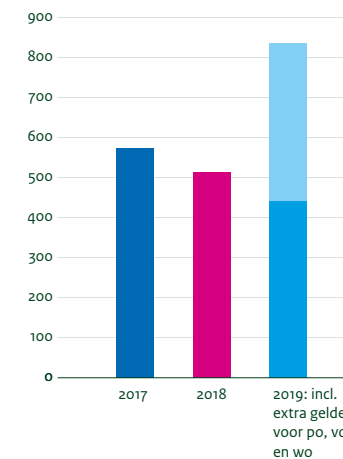
Figuur 1.37 hbo



Figuur 1.38 wetenschappelijk onderwijs



Figuur 1.39 Verschil tussen begroting en resultaat 2017-2019, gehele onderwijs, incl. samenwerkingsverbanden, in mln. euro



2

Financiële positie van de instellingen

2.1	Inleiding	35
2.2	Primair onderwijs	37
2.3	Voortgezet onderwijs	44
2.4	Samenwerkingsverbanden passend onderwijs	50
2.5	Middelbaar beroepsonderwijs (mbo)	55
2.6	Hoger beroepsonderwijs (hbo)	63
2.7	Wetenschappelijk onderwijs (wo)	68



2.1 Inleiding

Goed onderwijs is gebaat bij een stabiele financiële bedrijfsvoering. Daarvoor is in elk geval een geborgde financiële continuïteit van de instelling belangrijk. Dat is alleen mogelijk als het bestuur over een positie beschikt waarmee het alle financiële verplichtingen op de korte en langere termijn kan nakomen. Ook is het noodzakelijk dat het bestuur inzicht heeft in de financiële uitgangspositie van de instelling en de ontwikkelingen in de komende jaren. In de continuïteitsparagraaf (paragraaf 1.3) van het jaarverslag geeft het bestuur inzicht in deze ontwikkelingen en de daaraan verbonden financiële gevolgen.

In de volgende paragrafen bespreken we de verschillende onderwijssectoren (waarbij we het speciaal onderwijs behandelen bij het primair onderwijs waar het deel van uitmaakt) en de samenwerkingsverbanden (swv'en) passend onderwijs. Dit doen we met een set kengetallen die we als inspectie hanteren om risico's voor de financiële continuïteit van een instelling op te sporen. Per sector geven we de kengetallen van de afgelopen jaren weer, gevolgd door een projectie voor de komende jaren. Deze projectie baseren we op de getallen die de instellingen hebben opgenomen in hun risicoparagrafen in het jaarverslag.

Over kengetallen en begrippen

De kengetallen die we in dit rapport gebruiken hebben te maken met de risico's die besturen lopen (bijlage I).

Rentabiliteit – dit geeft aan in hoeverre een onderwijsinstelling in een jaar een positief of negatief financieel resultaat (exploitatieresultaat) boekt. Ook onderwijsinstellingen kunnen een positief exploitatieresultaat realiseren en dus meer overhouden dan ze binnenkrijgen. Vanwege de publieke taak die ze hebben, moeten onderwijsinstellingen ernaar streven om al het geld dat ze binnenkrijgen aan onderwijs te besteden. Maar ook niet meer dan dat, want een negatief financieel resultaat vormt op termijn vanzelfsprekend een risico.

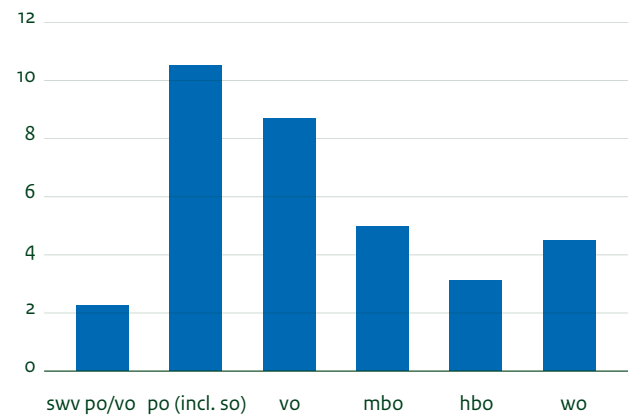
Solvabiliteit – dit geeft aan in hoeverre een onderwijsbestuur in staat is om op korte en lange termijn zijn schulden in te lossen.

Liquiditeit – dit geeft aan hoeveel geld er direct beschikbaar is om geplande en onvoorziene uitgaven te kunnen voldoen. Dat is dus exclusief het vermogen dat bijvoorbeeld vastzit in gebouwen.

Huisvestingsratio – dit zijn de relatieve kosten voor huisvesting van het onderwijs.

De besturen in het bekostigde onderwijs ontvingen in 2019 in totaal 33,9 miljard euro van de rijksoverheid aan rijksbijdragen. Het meeste geld ging naar het primair en voortgezet onderwijs.

Figuur 2.1 Ontvangen rijksbijdragen per sector in miljarden euro's



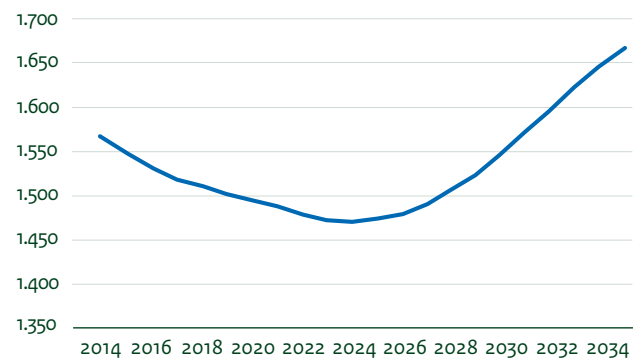
Bron: DUO, 2020



2.2 Primair onderwijs

Het primair onderwijs (po) is de grootste onderwijssector. Het po bestaat, naast het reguliere basisonderwijs, uit speciaal basisonderwijs (sbo), (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) en de swv'en passend onderwijs. De swv'en passend onderwijs laten we in dit hoofdstuk buiten beschouwing (zie hiervoor paragraaf 2.4). In totaal krijgen in het po ongeveer 1,5 miljoen leerlingen onderwijs van 127.000 fte's (fulltime-equivalent). Dit is personeel in reguliere dienst. Daarnaast is er personeel dat niet in loondienst is (paragraaf 1.5). Het aantal leerlingen daalt al een aantal jaren en deze daling zet zich in de nabije toekomst voort. Volgens de referentieraming van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) neemt het leerlingaantal vanaf 2025 toe en zit dit aantal in 2031 weer op het niveau van 2014 (figuur 2.2). Dit vraagt zowel op korte als op langere termijn om extra onderwijskrachten.

Figuur 2.2 Ontwikkeling van het aantal leerlingen in primair onderwijs tot 2035 (*1000)



Bron: Referentieramingen OCW, 2020

Zoals besproken in paragraaf 1.5, daalde het aantal leraren in 2019 licht, maar steeg het aantal fte voor ondersteunend personeel met bijna 2000. Deze ontwikkeling kan, bij het dalende leerlingaantal, een positief effect hebben op de werkdruk in het po.

Om het onderwijs te verzorgen, ontvingen de 936 schoolbesturen met ongeveer 6.700 scholen in 2019 10,6 miljard euro aan rijksbekostiging. Dit was niet allemaal voor po, aangezien er in 2019 23 besturen zijn die naast po ook vo verzorgen.

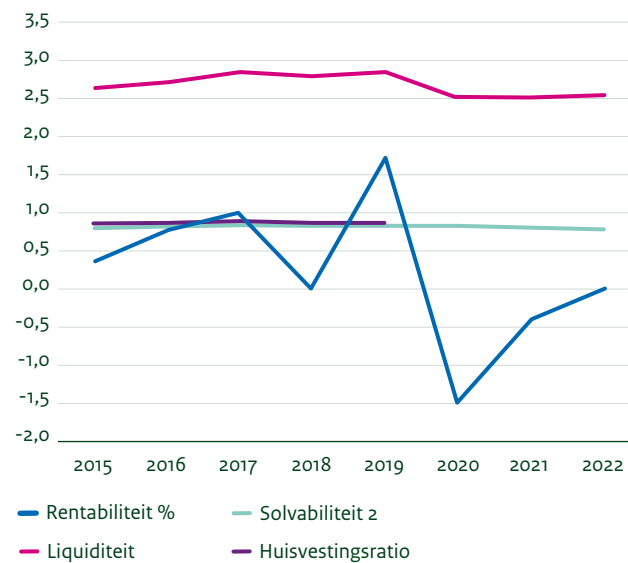
Het grootste deel van de uitgaven gaat naar het personeel. Het aandeel daarvan schommelt tussen de 81 en 82 procent (zie ook paragraaf 1.5).

Hoe staan de besturen ervoor?

In figuur 2.3 is te zien dat de schoolbesturen in de periode 2015-2019 een vrij stabiele financiële bedrijfsvoering voerden; de rentabiliteit van de totale sector beweegt zich sinds 2015 tussen de 0,3 en 1,7 procent. In 2018 verwachten ze voor 2019 een negatieve rentabiliteit (-0,9 procent). De gerealiseerde rentabiliteit bedroeg in 2019 1,7 procent positief. Eind 2019 werd 150 miljoen euro aan convenantsgelden overgemaakt naar de po-instellingen (paragraaf 1.4). Wanneer het gerealiseerde resultaat hiervoor wordt gecorrigeerd, blijft er een rentabiliteit van 0,3 procent over. In de continuïteitsparagrafen van de jaarverslagen van 2019 verwachten de besturen voor 2020 een resultaat van -1,5 procent. Het is nog onduidelijk wat de impact van de coronapandemie op dit verwachte resultaat is.

In de afgelopen jaren was de realisatie steeds positiever dan de begroting. Voor 2021 verwachten besturen een resultaat van -0,4 procent en voor 2022 verwachten ze een sluitende begroting. Je kunt verwachten dat deze prognoses in de begrotingen de komende jaren negatiever worden, zonder dat dit daadwerkelijk leidt tot een negatievere realisatie zoals de paragrafen 1.2 en 1.3 lieten zien.

Figuur 2.3 Ontwikkeling primaire kengetallen primair onderwijs



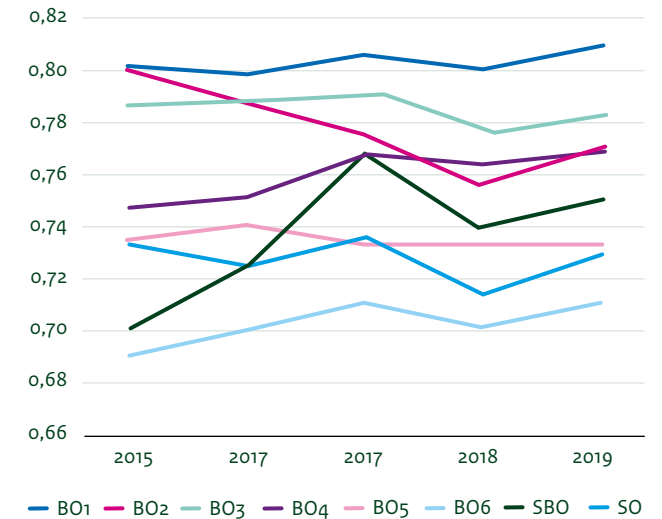
Bron: DUO, 2020a

Stabiele financiële gezondheid

De financiële gezondheid van de onderwijsinstellingen op de langere termijn stabiliseerde in de jaren 2015-2019 (een gemiddelde solvabiliteit van 0,73 tot 0,74). De totale schuld nam in 2019 wederom iets toe, vergeleken met 2018. Ten opzichte van 2015 groeide de totale schuldpositie met 152 miljoen euro. Dit is een stijging van ongeveer 11,8 procent. In dezelfde periode steeg het totaal van het eigen vermogen en de voorzieningen met 580 miljoen euro (16,5 procent). Het eigen vermogen steeg met 362 miljoen euro en de voorzieningen met 218 miljoen euro. De po-besturen voorspellen voor de komende jaren een kleine daling in de solvabiliteit. Toch ligt de gemiddelde solvabiliteit ook in de prognoses nog ver boven de signaleringswaarde (0,3). Eerder gingen we al in op de mogelijke bovenmatige vermogens in de sector (paragraaf 1.4). We concluderen dat de totale vermogenspositie van de po-besturen ruimte biedt voor investeringen.

De solvabiliteit verschilt naar grootte en soort van de po-besturen. In figuur 2.4 zijn de waarden uitgesplitst naar subgroepen. In het algemeen hebben kleinere besturen een hogere solvabiliteit dan grotere besturen. Sbo en so onderscheiden zich naar soort en niet naar grootte en vallen daarmee wat buiten deze orde. In deze subgroepen kunnen wel bijzondere risico's spelen, die samenhangen met de zorgfuncties die dergelijke instellingen vaak hebben.

Figuur 2.4 Solvabiliteit naar grootte en soort besturen in het primair onderwijs

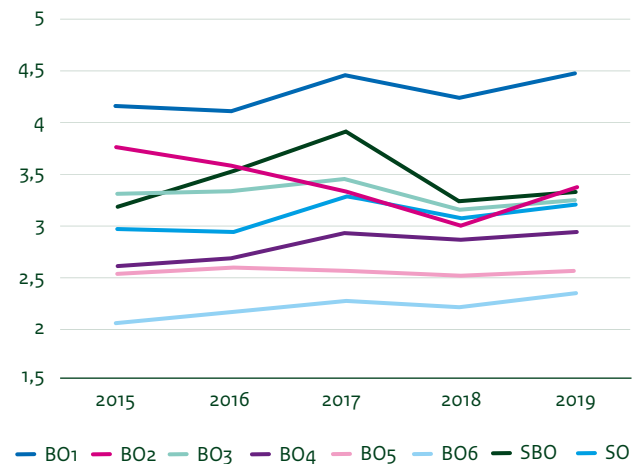


Bron: DUO, 2020a

Stabiele liquiditeit

Tussen 2015 en 2019 ligt de totale liquiditeit voor de gehele sector (stabiel) tussen 2,63 en 2,78. De liquiditeit steeg het laatste jaar met 3,3 procent. Als we aannemen dat de 150 miljoen euro aan convenantsgelden direct in de liquide middelen terechtkwamen en de liquiditeit hiermee gecorrigeerd wordt, dan blijft er eind 2019 een liquiditeit van 2,66 over. Volgens het meerjarenperspectief ligt de liquiditeit de komende jaren op een iets lager niveau, maar gemiddeld nog ver boven de signaleringswaarde (0,75).

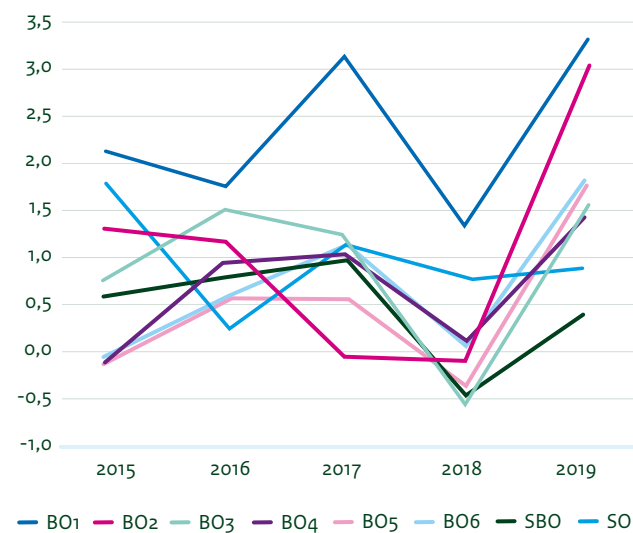
Figuur 2.5 Liquiditeit naar grootte en soort besturen in het primair onderwijs



Bron: DUO, 2020a

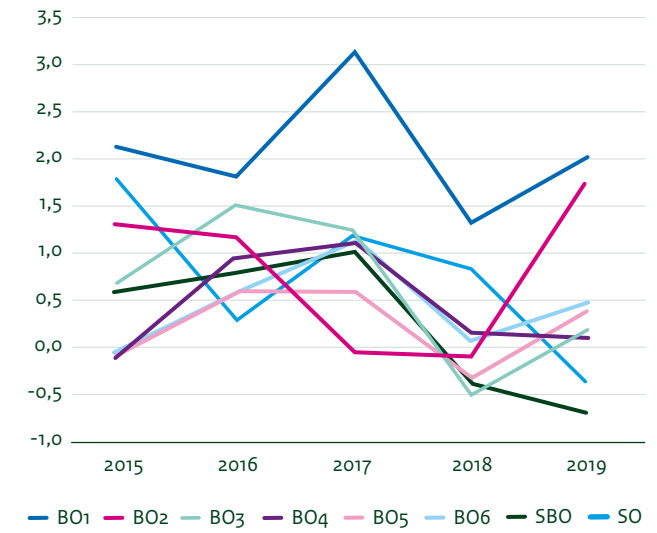
De liquiditeit verschilt, net als de solvabiliteit, naar grootte en soort van de instellingen. In figuur 2.5 zijn die waarden uitgesplitst naar de verschillende soorten besturen. Kleinere besturen hebben in het algemeen een grotere liquiditeit nodig om risico's het hoofd te bieden dan grotere besturen. Bij iedere schoolgrootte heeft het laatste jaar een stijging plaatsgevonden. Voor sbo en so geldt ook hier dat zij zich alleen naar soort onderscheiden.

Figuur 2.6 Rentabiliteit naar grootte en soort besturen in het primair onderwijs



Bron: DUO, 2020a

Figuur 2.7 Rentabiliteit na aftrek van de convenantsgelden



Bron: DUO, 2020a

Rentabiliteit hoog door convenantsgelden

Onderwijsinstellingen zijn niet gericht op winst. Door het streven naar een rentabiliteit van 0 procent ontstaat een wat grillige vorm van de figuren, waaruit blijkt dat er gestuurd wordt op een nulresultaat.

Vanwege de 150 miljoen euro convenantsgelden zijn voor de rentabiliteit twee figuren opgenomen. Figuur 2.6 laat de gerealiseerde rentabiliteit, inclusief de convenantsgelden zien. In figuur 2.7 is de rentabiliteit gecorrigeerd met de laat in het jaar ontvangen convenantsgelden.

In het eerste figuur laten alle bestuursgroottes en -soorten een stijging van de rentabiliteit zien. Daarmee is de rentabiliteit bij de meeste bestuurssoorten en -groottes hoger dan in de voorgaande jaren. Wanneer we kijken naar de gecorrigeerde rentabiliteit is het beeld genuanceerder. Wat opvalt is dat de sbo- en so-besturen gemiddeld een negatieve rentabiliteit realiseerden.

Huisvestingslasten (weer) ongeveer 7 procent

Met de huisvestingsratio geven we aan welk deel van de totale lasten naar huisvesting gaat. Sinds 2015 zijn po-besturen zelf verantwoordelijk voor het buitenonderhoud van de schoolgebouwen. Dat leidde tot een lichte stijging van de huisvestingsratio van 7 naar 8 procent. Inmiddels ligt de huisvestingsratio weer op 7 procent. De huisvestingslasten bestaan grotendeels uit dotaties aan de voorziening groot onderhoud.

Dotaties aan voorziening groot onderhoud

Een groot aantal schoolbesturen koos, op grond van art. 2:374 lid 1 BW en Rj212.451, voor het aanleggen van een voorziening groot onderhoud en het onttrekken van de werkelijke uitgaven voor het groot onderhoud aan deze voorziening. Daarbij worden de dotaties aan de voorziening bepaald op basis van het geschatte bedrag van het groot onderhoud en de periode tussen de werkzaamheden voor groot onderhoud. Er was vanuit de accountantsbranche een indicatie dat een aantal schoolbesturen de dotaties niet altijd volgens deze voorgeschreven methode deed. Dit had als effect dat het exploitatieresultaat van deze schoolbesturen afweek.

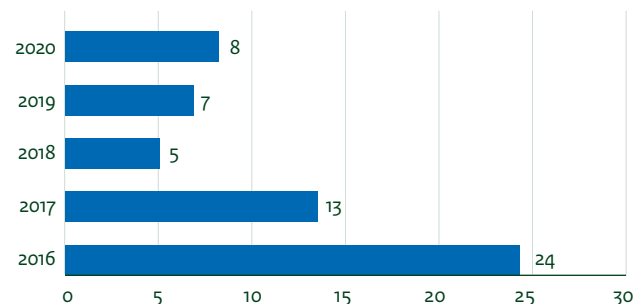
Met ingang van 1 januari 2019 is de mogelijkheid vervallen om groot onderhoud direct ten laste van de financiële exploitatie van de scholen te brengen. Bij veel schoolbesturen ontstond de zorg dat de hoogte van de voorzieningen als onderdeel van het vreemd vermogen flink zou stijgen ten koste van het eigen vermogen, door een striktere toepassing van de geldende regels.

Wanneer wij naar de cijfers kijken, dan zien we geen grote toename van het verschil tussen het kengetal solvabiliteit 1 (de verhouding tussen het eigen vermogen en het balanstotaal) en solvabiliteit 2 (de verhouding tussen het eigen vermogen plus voorzieningen en het balanstotaal). Wel is te zien dat de waarde van de voorziening groot onderhoud relatief sterker toenam dan de jaarlijkse dotaties aan de voorziening.

Veel minder verscherpt financieel toezicht nodig; aantal instellingen onder verscherpt toezicht stabiel

Wij hebben de mogelijkheid om een toezichtinterventie te plegen als we een dreigende financiële discontinuïteit van een onderwijsinstelling signaleren. Door dit verscherpt financieel toezicht kunnen we eventuele continuïteitsrisico's bij schoolbesturen monitoren. Op de peildatum 1 augustus 2020 vielen er acht besturen in het po onder verscherpt toezicht. Daaronder waren twee so-besturen. Vorig jaar vielen er in totaal zeven besturen in het po onder verscherpt toezicht. In 2015 stonden nog 37 instellingen onder verscherpt financieel toezicht, waardoor we concluderen dat het huidige aantal stabiel laag is.

Dit komt overeen met de verbetering van de gemiddelde financiële positie van de instellingen in het po. Wel hebben we bij een zeer klein deel van alle po-besturen nog zorgen over de financiële situatie.

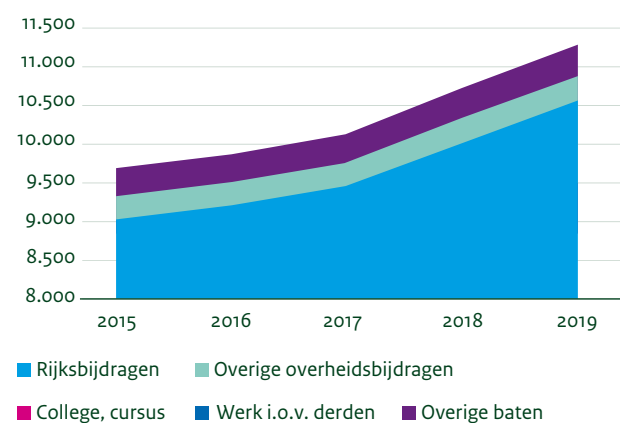
Figuur 2.8 Ontwikkeling po-instellingen onder verscherpt financieel toezicht²¹

Bron: Inspectie van het Onderwijs 2020

Waar komen de middelen vandaan?

Het totaal aan baten steeg in 2019 ten opzichte van 2015 met 1.599 miljoen euro (16 procent). De baten van de instellingen bestaan voor 93,5 procent uit rijksbijdragen, voor 2,8 procent uit overige overheidsbijdragen en 3,7 procent zijn overige baten. De stijging van de totale baten is bijna volledig te danken aan de rijksbijdragen. Deze stijging betreft loon- en prijsbijstellingen die door OCW in de lumpsum (bepaling van scholen door de overheid) zijn verwerkt en die onder meer samenhangen met cao- en prijsontwikkelingen. Daarnaast is, zoals al eerder genoemd, eind 2019 150 miljoen uit het convenant Aanpak lerarentekort naar de instellingen overgemaakt.

Zoals bekend hebben de po-besturen al enkele jaren te maken met dalende leerlingenaantallen. Dat de omvang van de rijksbijdragen toch toenam, komt door de al genoemde stijging van de normbepaling per leerling.

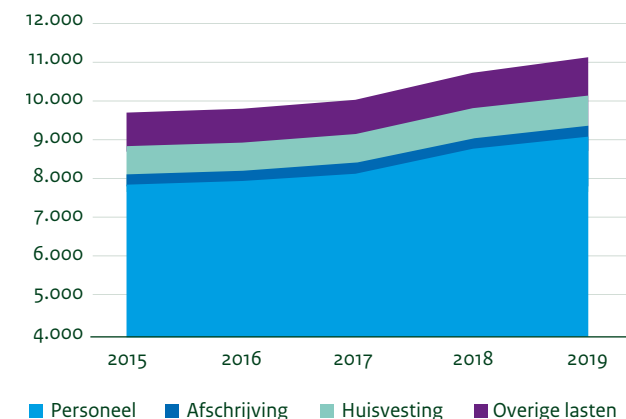
Figuur 2.9 Ontwikkeling baten po (in miljoenen euro's)²²

Bron: DUO, 2020a

Waar gaat het geld naartoe?

De personeelslasten vormen zoals gebruikelijk het grootste deel van de totale lasten, ongeveer 81,6 procent. Het overige deel van de lasten zijn huisvestingslasten (7,0 procent), afschrijvingen (2,5 procent) en overige lasten (8,9 procent).

De personeelslasten zijn in 2019, mede door het grotere aantal medewerkers dat wij hiervoor al bespraken, met 295 miljoen euro gestegen (3,4 procent). Ten opzichte van 2015 is er sprake van een stijging van 15,2 procent. Ook de huisvestingslasten (3,5 procent), afschrijvingen (6,9 procent) en overige lasten (4,9 procent) stegen in 2019 ten opzichte van 2018.

Figuur 2.10 Ontwikkeling lasten po (in miljoenen euro's)²³

Bron: DUO, 2020a

²¹ Als peildatum wordt 1 augustus gehanteerd. Deze cijfers bevatten ook de instellingen voor so (twee onder verscherpt toezicht) en Caribisch Nederland (geen bestuur onder verscherpt toezicht).

²² In deze figuur zijn de baten van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs weggelaten.

²³ In deze figuur zijn de lasten van de samenwerkingsverbanden weggelaten. Doorbetalingen aan schoolbesturen, eigenlijk een post voor swv'en, zijn bij de schoolbesturen toegevoegd aan de overige lasten.

Balans en staat van baten en lasten primair onderwijs (zonder samenwerkingsverbanden) in miljoenen

Balans	2015	2016	2017	2018	2019
1 Activa					
1.1 Immateriële vaste activa	0	0	0	0	0
1.2 Materiële vaste activa	1.417	1.464	1.514	1.583	1.684
Gebouwen, terreinen	376	381	409	420	460
Inventaris en overige	1.041	1.084	1.105	1.162	1.224
1.3 Financiële vaste activa	269	252	242	235	210
Totaal vaste activa	1.686	1.716	1.756	1.819	1.895
1.4 Voorraden	0	0	0	0	0
1.5 Vorderingen	765	760	761	812	850
1.6 Effecten	30	26	29	31	34
1.7 Liquide middelen	2.316	2.449	2.566	2.583	2.751
Totaal vlottende activa	3.111	3.235	3.356	3.426	3.636
Totaal Activa	4.797	4.951	5.113	5.245	5.530
2 Passiva					
2.1 Eigen vermogen	2.950	3.017	3.122	3.124	3.312
2.2 Voorzieningen	562	632	678	727	780
2.3 Langlopende schulden	102	103	113	121	128
2.4 Kortlopende schulden	1.183	1.200	1.199	1.273	1.309
Totaal Passiva	4.797	4.951	5.113	5.245	5.530

Po-besturen omvatten soms ook scholen in andere sectoren.

Van de rijksbijdragen 2019 was 220 miljoen bestemd voor vo-leerlingen.

Bron: DUO, 2020a

Staat van baten en lasten	2015	2016	2017	2018	2019
Baten					
3.1 Rijksbijdragen	9.041	9.222	9.483	10.034	10.587
3.2 Overige overheidsbijdragen	297	294	294	325	312
3.3 College, cursus etc. geld.	0	0	0	0	0
3.4 Baten werk in opdracht	7	11	9	9	11
3.5 Overige baten	379	372	379	391	414
Totaal baten	9.725	9.899	10.166	10.759	11.324
Lasten					
4.1 Personeelslasten	7.892	7.982	8.176	8.798	9.093
4.2 Afschrijvingen	236	241	254	261	279
4.3 Huisvestingslasten	723	727	735	751	777
4.4 Overige lasten	861	886	895	940	986
4.5 Doorbet Schoolbesturen	0	0	7	4	5
Totaal lasten	9.712	9.836	10.067	10.754	11.140
Saldo baten en lasten	13	63	99	5	184
Gerealiseerde herwaardering	0	0	0	0	0
Financiële baten	27	17	13	6	11
Financiële lasten	6	6	6	7	6
5 Financiële baten en lasten	21	12	8	0	5
Resultaat	34	74	106	5	190
6 Belastingen	0	0	0	0	0
7 Resultaat deelnemingen	0	0	0	1	0
Resultaat na belastingen	34	74	106	6	189
8 Aandeel derden in resultaat	0	0	0	0	0
Nettoresultaat	34	74	106	6	189
Buitengewone baten	0	0	0	0	0
Buitengewone lasten	0	0	0	0	0
9 Buitengewoon resultaat	0	0	0	0	0
Totaalresultaat	34	75	106	6	189



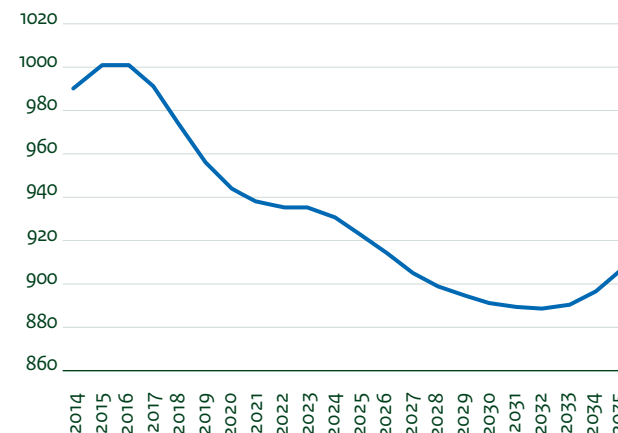
2.3 Voortgezet onderwijs

Het voortgezet onderwijs (vo) omvat het praktijkonderwijs, vmbo, havo en vwo en de swv'en passend onderwijs in het voortgezet onderwijs. De beschrijving van de financiën van de swv'en worden hier buiten beschouwing gelaten (zie paragraaf 2.4).

In het vo zitten iets minder dan 1 miljoen leerlingen. Zij krijgen onderwijs van bijna 84.000 fte's personeel. Daarbij komen nog personeelsleden die niet in loondienst werken. Binnen het vo zijn er 328 besturen en 650 scholen met 1.450 vestigingen.

De stijging van het aantal leerlingen stopte in 2016 en vervolgens zette de daling in. Ook in 2019 was er sprake van een daling ten opzichte van het voorgaande jaar. Deze daling zet naar verwachting de komende jaren door, maar wel in mindere mate dan de jaren hiervoor. Over vijf jaar heeft het voortgezet onderwijs naar verwachting circa veertigduizend leerlingen minder. Dit is wel verschillend per regio en in stedelijke versus niet-stedelijke gebieden. De bedrijfsvoering van de instellingen zal hierop moeten anticiperen. In de prognose van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) neemt het aantal leerlingen in het volgende decennium weer toe.

Figuur 2.11 Ontwikkeling van het aantal leerlingen in het vo tot 2035 (*1000)



Bron: Referentieramingen OCW, 2020

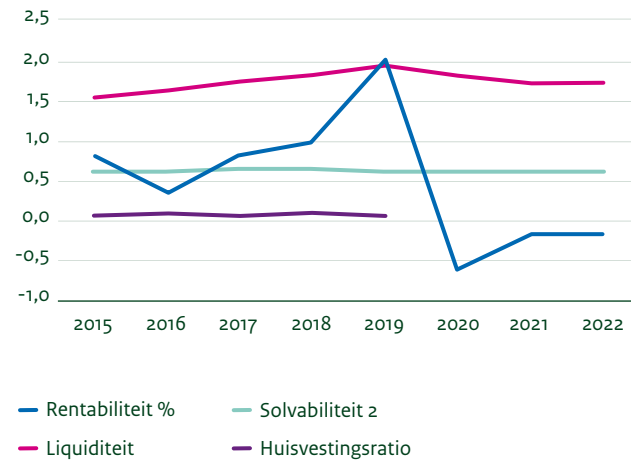
De sector ontving in 2019 als geheel ongeveer 8,5 miljard euro aan rijksbekostiging. Dit is een kleine stijging ten opzichte van het bedrag wat de sector in 2018 ontving van het rijk, namelijk 8,2 miljard euro. Een deel van het geld was ook bedoeld voor andere sectoren die deel uitmaken van de vo-besturen. In 2019 ging het om 34 vo-besturen die ook po verzorgen (543 miljoen euro).

De overige overheidsbijdragen daalden wel van 150 miljoen euro in 2018 naar 138 miljoen euro in 2019.

Personeel is de grootste kostenpost in het vo. In 2019 werd hier 79 procent van het budget aan besteed. Dit percentage is al een aantal jaren ongeveer hetzelfde. Een andere grote kostenpost is huisvesting.

Hoe staan de besturen ervoor?

De afgelopen vijf jaar boekten de besturen een positiever resultaat dan verwacht. Ook in 2018 voorspelden de besturen een licht negatief resultaat voor 2019, maar was de realisatie positief. Er was sprake van een rentabiliteit van 2 procent. Ook als de convenantsmiddelen van 150 miljoen euro niet worden meegerekend, blijft er een positieve rentabiliteit van 0,4 procent in 2019 over. Het absolute resultaat over het jaar 2019 is met 1,1 procent (94 miljoen euro) aanzienlijk gestegen ten opzichte van 2018. Voor de komende 3 jaar voorspellen de besturen een beperkt negatief resultaat (zie figuur 2.12). In paragraaf 1.3 besteden we meer aandacht aan de begroting.

Figuur 2.12 Ontwikkeling primaire kengetallen vo

Bron: DUO, 2020a

Vermogen vo-besturen neemt toe, negatieve resultaten verwacht

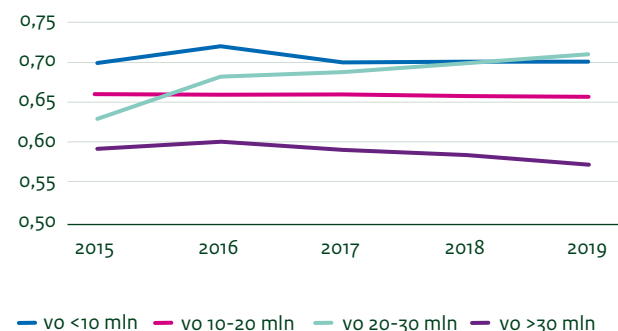
De gerealiseerde exploitatieresultaten zijn terug te zien in de ontwikkeling van de gemiddelde solvabiliteit van de besturen in het vo. Het eigen vermogen en de voorzieningen stijgen ook in 2019 ten opzichte van voorgaande jaren. Het totale eigen vermogen van vo-besturen steeg van 2,2 miljard euro in 2018 naar 2,4 miljard euro in 2019. De totale voorzieningen stegen van 751 miljoen euro in 2018 naar 807 miljoen euro in 2019. Omdat het vreemd vermogen ook meegroeide, bleef het kengetal solvabiliteit vrijwel op hetzelfde niveau.

Desondanks geven besturen aan dat zij de komende jaren negatieve resultaten verwachten en daarmee dus interen op hun vermogen (figuur 2.12). De rentabiliteitsprognose is de komende jaren licht negatief, al is de prognose dus vaak negatiever dan het resultaat.

Solvabiliteit van kleinste en grootste besturen neemt wat af

In figuur 2.13 is de solvabiliteit uitgesplitst naar hoogte van de totale baten van vo-besturen (zonder de swv'en). Financiële risico's zijn namelijk ook afhankelijk van de omvang van de baten.

Het is duidelijk dat de kleinere besturen een hogere solvabiliteit aanhouden dan de grotere besturen. Kleinere besturen hebben namelijk, vanwege hun omvang, in verhouding meer eigen vermogen en voorzieningen op de balans nodig. In 2019 hadden niet de kleinste besturen, maar de middelgrote besturen de hoogste solvabiliteit (totale baten tussen 20 en 30 miljoen euro). Bij de grootste besturen, met totale baten van meer dan 30 miljoen euro, is sprake van een doorlopende daling van de solvabiliteit. Wel zitten ze nog ruim boven de signaleringswaarde van 0,30 die de inspectie hanteert.

Figuur 2.13 Solvabiliteit naar hoogte van totaal baten vo

Bron: DUO, 2020a. De categorieën zijn ingedeeld op de gemiddelde omzetten van categorie 1: tot 10 miljoen (gemiddelde van 5,8 miljoen), categorie 2: 10 tot 20 miljoen (gemiddelde van 15,2 miljoen), categorie 3: 20 tot 30 miljoen (gemiddelde van 24,3 miljoen) en categorie 4: groter dan 30 miljoen (gemiddelde van 76,8 miljoen)

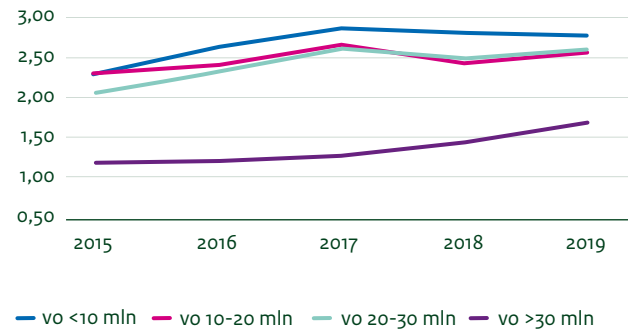
Ondanks verwachting toch geen daling van liquiditeit

De liquiditeit steeg in de afgelopen jaren. In de prognoses voorzagen de vo-besturen een lichte daling van de liquiditeit, maar dit is bij de realisatie niet het geval gebleken. De liquiditeit steeg van 1,81 naar 1,99. De substantiële stijging van de liquiditeit is deels toe te schrijven aan de ontvangen convenantsmiddelen van 150 miljoen euro. Als we deze middelen buiten beschouwing laten, is er in 2019 nog steeds sprake van een stijging van de liquiditeit van 1,81 naar 1,88. Deze stijging is in lijn met de stijging van de liquiditeit in voorgaande jaren en met de ontwikkeling van de toename van de reserves van schoolbesturen.

Wanneer de liquiditeit wordt uitgesplitst naar hoogte van de totale baten van besturen, zien we dat bij de vo-besturen met de minste baten (<10 miljoen euro) de liquiditeit in 2019 daalde. Voor alle andere besturen geldt dit niet. Bij hen is er sprake van een stijging van de liquiditeit, vooral bij de vo-besturen met de hoogste baten (>30 miljoen euro). De stijging van de liquiditeit bij de grootste vo-besturen vormt overigens een contrast met de gestage daling van hun solvabiliteit in de afgelopen jaren.

De instellingen blijven ook in 2019 ver boven elke signaleringswaarde die we hanteren. Zeker voor de grotere instellingen kan een waarde van 0,5, net als bij mbo en ho, als adequaat worden beschouwd.

Figuur 2.14 Liquiditeit naar hoogte van de totaal baten vo

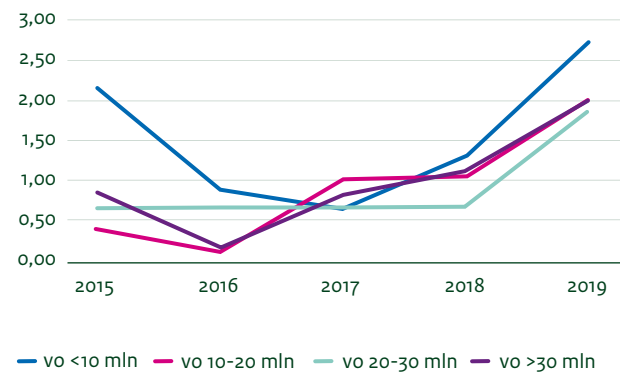


Bron: DUO, 2020a

Rentabiliteit daalt ten opzichte van vorig jaar

In eerste instantie lijkt het alsof de rentabiliteit in 2019 fors steeg (zie figuur 2.15). Dit geldt voor de vo-besturen in alle categorieën, dus onafhankelijk van de omvang van de baten. Wanneer we naar de oorzaak hiervan kijken, blijkt dat dit grotendeels komt doordat het vo eind 2019 eenmalig convenantsmiddelen van 150 miljoen euro ontving van OCW.

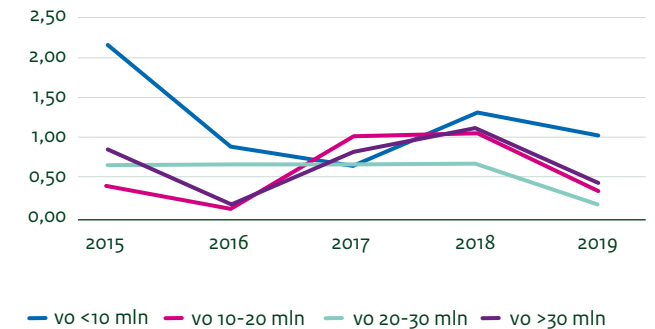
Figuur 2.15 Rentabiliteit naar hoogte van totaal baten vo



Bron DUO, 2020a

Wanneer de ontvangen convenantsmiddelen niet worden meegerekend, valt de rentabiliteit lager uit en daalt deze ten opzichte van 2018. Wel is er nog steeds sprake van een positief resultaat. In plaats van een gemiddelde rentabiliteit van 2 procent (zie figuur 2.12) is er sprake van een rentabiliteit van 0,4% (zie figuur 2.16).

Figuur 2.16 Rentabiliteit na aftrek convenantsgelden

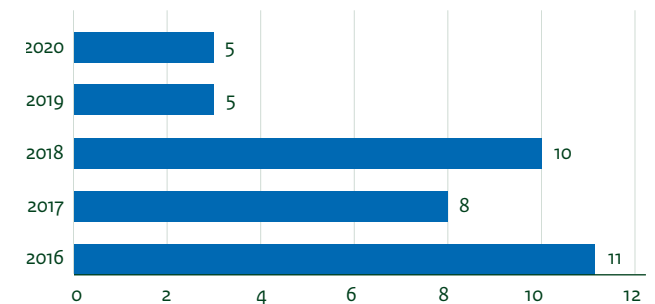


Bron DUO, 2020a

Aantal vo-besturen onder verscherpt toezicht blijft stabiel

Het aantal vo-instellingen onder verscherpt toezicht bleef in 2019 gelijk. Het gaat om vijf vo-besturen, waaronder twee besturen in Caribisch Nederland.

Figuur 2.17 Ontwikkeling instellingen vo onder verscherpt financieel toezicht²⁴



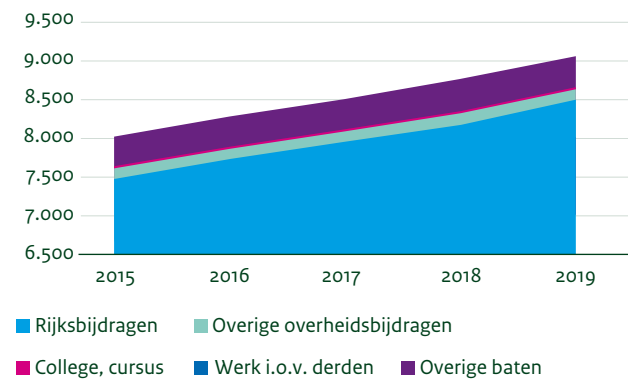
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

24 Als peildatum wordt 1 augustus gehanteerd. De getallen bevatten ook die van de scholen in Caribisch Nederland (twee onder verscherpt toezicht)

Waar komen de middelen vandaan?

Figuur 2.18 laat zien dat de totale baten in 2019 met 323 miljoen euro stegen ten opzichte van 2018. Deze stijging is vrijwel volledig toe te schrijven aan de toegenomen rijksbijdragen. Alle andere lasten blijven nagenoeg gelijk of zijn van te weinig betekenis op het totaal. Het aandeel van de rijksbijdragen in de bekostiging bleef daarmee bijna gelijk ten opzichte van 2018 (93,6 procent van de totale baten). Ten opzichte van 2015 namen de rijksbijdragen toe met ruim 1 miljard euro (12 procent). Deels is dat nog een gevolg van de toename in het leerlingenaantal, maar zoals gezegd is dat vanaf 2017 gedaald. Ondanks die daling is een stijgende investering door de overheid in het vo zichtbaar.

Figuur 2.18 Ontwikkeling baten vo (in miljoenen euro's)²⁵

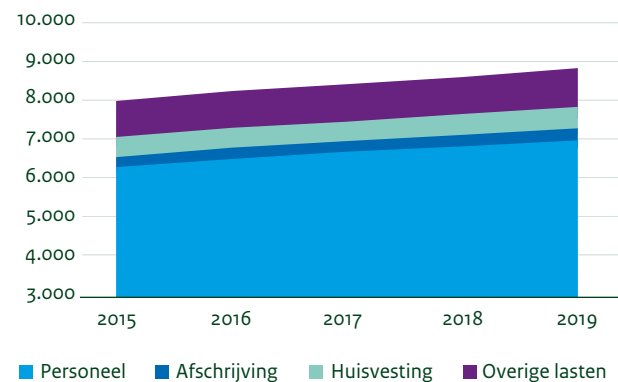


Bron: DUO, 2020a

Waar gaat het geld naartoe?

De totale lasten stegen ten opzichte van 2015 met 11 procent (916 miljoen euro). Dit komt hoofdzakelijk door de stijging van de uitgaven aan personeel. De personeelslasten stegen relatief meer dan de overige onderdelen ten opzichte van 2015, namelijk met ruim 10 procent (727 miljoen euro). Huisvesting is ook een grote kostenpost. In 2019 ging hier 552 miljoen euro naar toe. Deze uitgaven stegen nauwelijks, slechts 6 miljoen euro ten opzichte van 2018.

Figuur 2.19 Ontwikkeling lasten vo (in miljoenen euro's)



Bron: DUO, 2020a

²⁵ Zowel in figuur 2.18 als 2.19 is dit exclusief de samenwerkingsverbanden.

Balans en staat van baten en lasten voortgezet onderwijs (zonder samenwerkingsverbanden) in miljoenen

Balans	2015	2016	2017	2018	2019
1 Activa					
1.1 Immateriële vaste activa	1	1	1	1	1
1.2 Materiële vaste activa	2.103	2.126	2.172	2.207	2.305
Gebouwen, terreinen	1.260	1.302	1.384	1.433	1.467
Inventaris en overige	843	824	788	774	838
1.3 Financiële vaste activa	215	231	263	269	269
Totaal vaste activa	2.319	2.358	2.436	2.477	2.575
1.4 Voorraden	4	4	2	2	2
1.5 Vorderingen	295	292	318	322	358
1.6 Effecten	20	14	14	18	17
1.7 Liquide middelen	1.578	1.580	1.732	1.962	2.292
Totaal vlottende activa	1.898	1.890	2.066	2.304	2.669
Totaal Activa	4.216	4.248	4.502	4.781	5.245
2 Passiva					
2.1 Eigen vermogen	2.002	2.038	2.116	2.204	2.408
2.2 Voorzieningen	580	636	688	751	807
2.3 Langlopende schulden	406	402	498	555	692
2.4 Kortlopende schulden	1.228	1.171	1.200	1.271	1.339
Totaal Passiva	4.216	4.248	4.502	4.781	5.245

Scholen en opleidingen in andere sectoren kunnen ook onderdeel zijn van vo-besturen.
Van de rijksbijdragen in 2019 was 543 miljoen euro voor leerlingen in het po.

Staat van baten en lasten	2015	2016	2017	2018	2019
Baten					
3.1 Rijksbijdragen	7.492	7.748	7.965	8.182	8.505
3.2 Overige overheidsbijdragen	135	131	134	150	138
3.3 College, cursus etc. geld.	8	8	9	9	10
3.4 Baten werk in opdracht	4	4	5	4	3
3.5 Overige baten	398	401	392	425	436
Totaal baten	8.037	8.293	8.505	8.770	9.092
Lasten					
4.1 Personeelslasten	6.313	6.540	6.720	6.857	7.040
4.2 Afschrijvingen	275	281	277	298	291
4.3 Huisvestingslasten	503	521	507	546	552
4.4 Overige lasten	891	924	924	961	1.014
4.5 Doorbet Schoolbesturen	0	0	7	6	0
Totaal lasten	7.981	8.265	8.435	8.669	8.898
Saldo baten en lasten	56	28	70	101	194
Gerealiseerde herwaardering	0	0	0	0	0
Financiële baten	17	11	7	6	7
Financiële lasten	15	16	14	16	15
5 Financiële baten en lasten	2	-5	-7	-10	-8
Resultaat	58	23	64	91	185
6 Belastingen	0	0	0	0	0
7 Resultaat deelnemingen	0	0	0	0	0
Resultaat na belastingen	58	23	64	91	185
8 Aandeel derden in resultaat	0	0	0	0	0
Nettoresultaat	58	23	64	91	185
Buitengewone baten	0	0	0	0	0
Buitengewone lasten	0	0	0	0	0
9 Buitengewoon resultaat	0	0	0	0	0
Totaalresultaat	57	23	64	91	185

Bron: DUO, 2020a

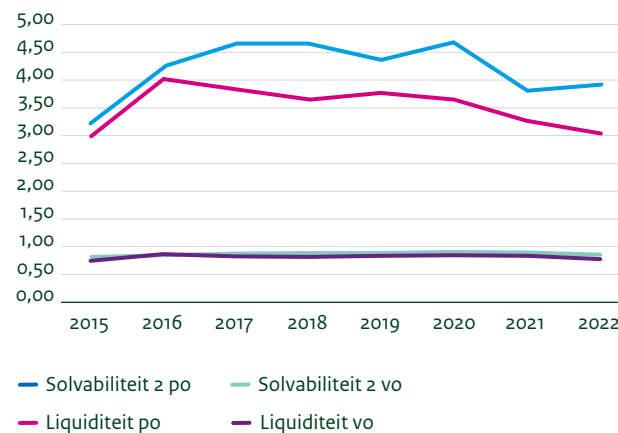


2.4 Samenwerkingsverbanden passend onderwijs

De jaarverslaggeving van 2019 is de vijfde sinds de swv'en opereren onder de nieuwe wetgeving. Daarmee is het nu mogelijk om, net als bij onderwijsinstellingen, een complete, vijfjarige reeks in beeld te brengen. Figuur 2.20 laat daarvan de liquiditeit en solvabiliteit zien. Rentabiliteit staat binnen dit rapport in een apart overzicht. De huisvestingsratio, die bij onderwijsinstellingen is opgenomen, heeft bij de swv'en geen relevantie.

De kengetallen zijn uitgesplitst naar swv'en in het po en vo. Er zijn in beide sectoren 76 swv'en (152 in totaal). De ontwikkeling van de kengetallen laat minimale verschillen zien tussen po en vo. Zowel liquiditeit als solvabiliteit liggen ruim boven de signaleringswaarden die we hanteren en we verwachten dat dit in de toekomst zo blijft. Dat komt, naast de hoogte van het kengetal, ook door de formele positie van de swv'en. Hierbij is de continuïteit feitelijk geborgd door de aangesloten besturen. Er zijn 2 swv'en in het vo met een liquiditeit onder de 1 en 5 met een solvabiliteit 2 (de verhouding tussen het eigen vermogen plus voorzieningen en het balanstotaal) onder de waarde van 0,3 (4 vo, 1 po). Daarvan is bij 2 de solvabiliteit zelfs negatief, maar dat is voor de continuïteit geen probleem.

Figuur 2.20 Liquiditeit en solvabiliteit swv'en po en vo



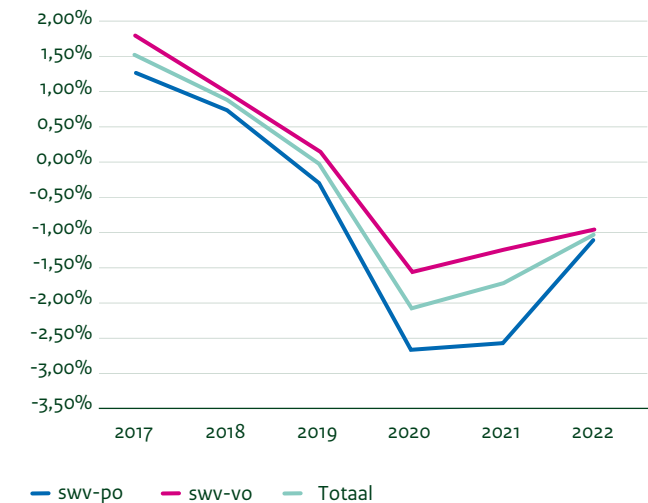
Bron: DUO, 2020a

Andere manier van bepaling rentabiliteit

De manier waarop de rentabiliteit van de swv'en wordt bepaald, was de afgelopen jaren een discussiepunt. Dat lag allereerst aan onduidelijkheden in de wijze van het boeken van bepaalde bedragen. Vervolgens speelde de vraag of het kengetal berekend moest worden over de bruto (alle door OCW beschikbaar gestelde middelen, inclusief geld dat direct naar het so gaat) of de netto totale baten (baten waar de OCW-gelden vanaf zijn gehaald).

We berekenen in dit rapport de rentabiliteit aan de hand van de bruto totale baten, omdat die ook gebruikt werden voor de berekening van de reserves (paragraaf 1.4). De rentabiliteit in figuur 2.21 kwam tot stand volgens de formule: resultaat gedeeld door de (brute) totale baten plus de financiële baten. We geven de rentabiliteit weer vanaf 2017, omdat er in het verleden wel eens onzuiverheden in de totale baten zaten (soms werden de afdrachten gesaldeerd).

Figuur 2.21 Rentabiliteit samenwerkingsverbanden



Bron: DUO, 2020a

In 2019 boekten de swv'en voor het eerst een negatief resultaat (figuur 2.21). Dat sluit aan bij de tendens die de afgelopen jaren, mede onder invloed van maatschappelijke kritiek, al was ingezet. Het draagt op die manier bij aan een vermindering van de reserves. De voorspelling van de resultaten in de nabije toekomst bevestigt dat verder. Hierbij moeten we de kanttekening plaatsen dat de prognoses soms wat aan de pessimistische kant zijn. Ook voor 2019 was de voorspelling lager dan het uiteindelijke resultaat, maar dat doet aan de beweging niets af.

Afdracht swv'en aan scholen verschilt erg

De mate waarin de middelen van de swv'en worden overgedragen verschilt flink. De overdracht gebeurt in twee stappen (direct via OCW en vervolgens de verdeling van de netto totale baten door het swv zelf).

Overdracht door OCW

Eerst zijn er de afdrachten die OCW direct inhoudt op de rijksbijdragen en rechtstreeks overmaakt aan het so. Het is onpraktisch als de swv'en eerst het geld ontvangen, om het vervolgens naar de scholen over te maken. Deze afdracht is gebaseerd op het aantal geplaatste leerlingen uit een swv. Figuur 2.22 laat zien hoe groot die afdrachten gemiddeld zijn ten opzichte van de rijksbijdragen die de swv'en ontvangen.

Figuur 2.22 Verplichte afdrachten ten opzichte van rijksbijdragen



Bron: DUO 2020a

De algemeen gemiddelde afdracht blijft de laatste 3 jaar vrij constant, maar bij de sectoren is een opvallende beweging gaande. De afdracht (en dus de deelname van leerlingen aan het so) daalt in het vo en stijgt in het po. Onder de gemiddelden in figuur 2.22 schuilen binnen de sectoren ook grote verschillen. Het laagste afdrachtpercentage is 0, het hoogste 93 procent.

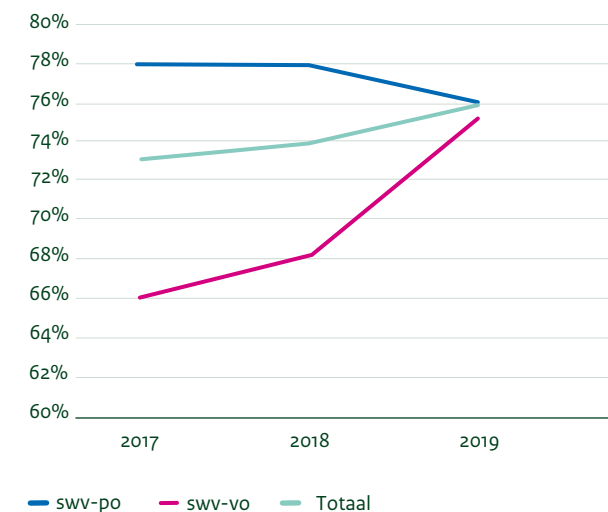
Verdeling netto totale baten

Wat na de verplichte afdrachten overblijft zijn de netto totale baten (943 miljoen) van het swv. Hiermee geeft het swv direct lokaal beleid, dat voortvloeit uit het ondersteuningsplan, vorm. Daarin kan bepaald zijn dat het geld volgens vaste verdeelsleutels (vaak gebaseerd op leerlingenaantallen bij de aangesloten schoolbesturen) aan deelnemende scholen worden toegewezen.

Ook binnen deze tweede afdracht zien we grote verschillen tussen de swv'en (figuur 2.23). Gemiddeld wordt een groter deel van de netto baten direct verdeeld onder de scholen. In het po is er sprake van een lichte daling, terwijl we in het vo een sterkere stijging zien. Interessant daarbij is de vraag of die beweging in het vo samenhangt met het kleiner worden van de verplichte afdracht (figuur 2.22). Hiermee nemen de reguliere scholen meer zorgleerlingen voor hun rekening, waar ze ook meer voor ontvangen. In het po gaat de beweging net de andere kant op.

Ook hier zien we onder de gemiddelden grote verschillen. Soms is de overdracht aan de schoolbesturen 0 en wordt al het resterende geld besteed aan activiteiten door het swv zelf. In enkele gevallen is de overdracht hoger dan 100 procent, bijvoorbeeld wanneer swv'en te hoog opgelopen reserves verdelen.

Figuur 2.23 Overdrachten aan besturen na verplichte afdrachten



Balans en staat van baten en lasten swv'en passend onderwijs (po) in miljoenen

Balans	2015	2016	2017	2018	2019
1 Activa					
1.1 Immateriële vaste activa	0	0	0	0	0
1.2 Materiële vaste activa	1	2	2	2	3
1.3 Financiële vaste activa	0	0	0	0	0
Totaal vaste activa	2	2	2	3	3
1.4 Voorraden	0	0	0	0	0
1.5 Vorderingen	7	6	9	12	12
1.6 Effecten	0	0	0	0	0
1.7 Liquide middelen	105	127	139	149	142
Totaal vlottende activa	111	133	148	161	154
Totaal Activa	113	135	151	164	157
2 Passiva					
2.1 Eigen vermogen	76	101	112	118	115
2.2 Voorzieningen	1	1	1	1	1
2.3 Langlopende schulden	0	0	0	0	0
2.4 Kortlopende schulden	37	33	38	45	41
Totaal Passiva	113	135	151	164	157

Staat van baten en lasten	2015	2016	2017	2018	2019
Baten					
3.1 Rijksbijdragen	154	152	793	839	857
3.2 Overige overheidsbijdragen	6	7	7	7	7
3.3 College, cursus etc. geld.	0	0	0	0	0
3.4 Baten werk in opdracht	0	0	0	0	0
3.5 Overige baten	12	6	10	11	12
Totaal baten	172	165	810	857	876
Lasten					
4.1 Personeelslasten	76	81	87	93	93
4.2 Afschrijvingen	0	0	1	1	1
4.3 Huisvestingslasten	2	2	2	2	3
4.4 Overige lasten	47	57	33	34	43
4.5 Doorbet Schoolbesturen	0	0	677	721	740
Totaal lasten	125	140	800	851	880
Saldo baten en lasten	48	25	10	6	-3
Gerealiseerde herwaardering	0	0	0	0	0
Financiële baten	0	0	0	0	0
Financiële lasten	0	0	0	0	0
5 Financiële baten en lasten	0	0	0	0	0
Resultaat	48	26	10	6	-3
6 Belastingen	0	0	0	0	0
7 Resultaat deelnemingen	0	0	0	0	0
Resultaat na belastingen	48	26	10	6	-3
8 Aandeel derden in resultaat	0	0	0	0	0
Nettoresultaat	48	26	10	6	-3
Buitengewone baten	0	0	0	0	0
Buitengewone lasten	0	0	0	0	0
9 Buitengewoon resultaat	0	0	0	0	0
Totaalresultaat	48	26	10	6	-3

Bron: DUO, 2020a

Balans en staat van baten en lasten swv'en passend onderwijs (vo) in miljoenen

Balans	2015	2016	2017	2018	2019
1 Activa					
1.1 Immateriële vaste activa	0	0	0	0	0
1.2 Materiële vaste activa	3	3	4	6	7
1.3 Financiële vaste activa	1	1	1	1	1
Totaal vaste activa	4	4	5	8	8
1.4 Voorraden	0	0	0	0	0
1.5 Vorderingen	13	12	16	13	16
1.6 Effecten	0	0	0	0	0
1.7 Liquide middelen	101	124	142	162	164
Totaal vlottende activa	114	135	158	175	180
Totaal Activa	118	140	164	182	187
2 Passiva					
2.1 Eigen vermogen	82	105	127	142	144
2.2 Voorzieningen	1	3	2	3	3
2.3 Langlopende schulden	0	0	0	0	0
2.4 Kortlopende schulden	35	32	34	38	40
Totaal Passiva	118	140	164	182	187

Staat van baten en lasten	2015	2016	2017	2018	2019
Baten					
3.1 Rijksbijdragen	129	141	1.237	1.298	1.312
3.2 Overige overheidsbijdragen	12	11	10	9	10
3.3 College, cursus etc. geld.	0	0	0	0	0
3.4 Baten werk in opdracht	3	3	2	2	1
3.5 Overige baten	28	19	18	21	21
Totaal baten	172	174	1.267	1.330	1.344
Lasten					
4.1 Personeelslasten	70	80	82	87	90
4.2 Afschrijvingen	1	1	1	1	1
4.3 Huisvestingslasten	4	4	4	5	5
4.4 Overige lasten	63	66	47	47	46
4.5 Doorbet Schoolbesturen	0	0	1.112	1.177	1.200
Totaal lasten	137	151	1.246	1.317	1.342
Saldo baten en lasten	35	23	21	13	2
Gerealiseerde herwaardering	0	0	0	0	0
Financiële baten	0	0	0	0	0
Financiële lasten	0	0	0	0	0
5 Financiële baten en lasten	0	0	0	0	0
Resultaat	35	23	21	13	2
6 Belastingen	0	0	0	0	0
7 Resultaat deelnemingen	0	0	0	0	0
Resultaat na belastingen	35	23	21	13	2
8 Aandeel derden in resultaat	0	0	0	0	0
Nettoresultaat	35	23	21	13	2
Buitengewone baten	0	0	0	0	0
Buitengewone lasten	0	0	0	0	0
9 Buitengewoon resultaat	0	0	0	0	0
Totaalresultaat	35	23	21	13	2

Bron: DUO, 2020a



2.5 Middelbaar beroepsonderwijs

Het middelbare beroepsonderwijs (mbo) biedt onderwijs op verschillende niveaus en voor verschillende doelgroepen, zoals entreeopleidingen voor jongeren zonder diploma en beroepsopleidingen op meerdere niveaus. Van alle mbo-studenten volgt iets meer dan de helft (2019: 56,6 procent) een opleiding op het hoogste niveau (niveau 4). De verwachting is dat dit percentage in de loop der jaren nog iets toeneemt tot net boven de 60 procent. Het aandeel van niveau-2 en niveau-3-studenten neemt heel licht af en het aandeel niveau-1-studenten neemt heel licht toe.

Van de iets meer dan een half miljoen (2019: 501.700) mbo-studenten volgt:

- 34,3 procent een opleiding op het gebied van zorg en welzijn
- 30,9 procent een opleiding in de economie
- 27,2 procent een opleiding in de techniek
- 4,5 procent een groene opleiding
- 3,2 procent een andersoortige opleiding.

De meeste opleidingen duren 3 jaar en zijn via een beroepsopleidende leerweg (bol) of een beroepsbegeleidende leerweg (bbl) te volgen. In de bol volgen de studenten onderwijs op de instelling met daarnaast een aantal stages. In een bbl werkt de student bij een bedrijf en volgt vaak 1 dag in de week onderwijs op de instelling. Bijna driekwart (2019: 74,2 procent) van de mbo-studenten volgt een bol-opleiding en een kwart (2019: 25,8 procent) volgt een bbl-opleiding. Binnen het mbo bestaan regionale opleidingscentra (roc's), vakinstellingen en instellingen voor groen onderwijs (aoc's). Met name de roc's bieden een heel breed pakket aan opleidingen, terwijl de vakinstellingen zich juist concentreren op een beperkt aantal vakopleidingen. Er zijn 182 verschillende mbo-opleidingen met in totaal 952 varianten geregistreerd in het centraal register beroepsopleidingen (Crebo).

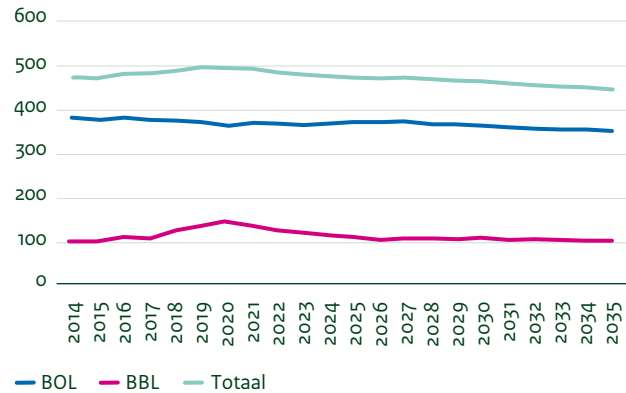
Meer studenten, lichte stijging personeel

De mbo-sector ontving in 2019 bijna 5,5 miljard euro aan baten. Dat is 114 miljoen euro (2,1 procent) meer dan in 2018. Het overgrote deel van deze inkomsten bestaat uit de rijksbijdragen (90,3 procent, in totaal 4,9 miljard euro). Bijna driekwart van de uitgaven gaat naar het personeel (74,9 procent, in totaal ruim 4 miljard euro), een stijging van 3,5 procent ten opzichte van 2018.

In het mbo waren in 2019 ongeveer 46.000 fte's werkzaam, waarvan 57 procent onderwijsgevend en 38 procent onderwijsondersteunend personeel. Ten opzichte van 2018 steeg het personeelsbestand licht (1,5 procent). Dit betrof vrijwel uitsluitend onderwijsgevend personeel.

In 2019 waren er voor het eerst meer dan een half miljoen mbo-studenten. Het aantal studenten steeg met 1,9 procent van 492.000 naar 501.700. De verwachting is dat het aantal studenten in 2020 nog stijgt, maar dat het aantal daarna langzaam afneemt door de bevolkingskrimp, tot naar verwachting minder dan 450.000 in 2035 (ongeveer 10 procent lager dan het huidige aantal). De stijging van het aantal mbo-studenten werd volledig veroorzaakt door een stijging in de bbl (in 2019 bijna 10 procent). Het aantal studenten dat een bol-opleiding volgde nam in 2019 licht af. Figuur 2.24 laat het verloop van de studentaantallen en de verwachting tot en met 2035 zien.

Figuur 2.24 Ontwikkeling aantallen studenten bol, bbl en totaal in het mbo (x1000)



Bron: Referentieramingen OCW, 2020

Demografische krimp en regionale verschillen

De bevolgingskrimp is niet over het hele land gelijk verdeeld. De bevolking krimpt vooral buiten de Randstad en met name aan de randen van ons land. Hier zijn, naar verwachting, de effecten op de studentaantallen het grootst. Dit betekent dat de grotere roc's in de Randstad en de grote steden veel minder last van de krimp hebben en mogelijk zelfs nog groeien door hun concentratie rond de grote stedelijke kernen. De kleinere roc's en aoc's buiten de Randstad krijgen daarentegen door de krimp fors minder studenten. Instellingen die ook veel vmbo-leerlingen hebben (zoals de aoc's) merken dit nu al. Dit beeld werd in eerder onderzoek bevestigd (Inspectie van het Onderwijs, 2019c). De onderzochte kleinere roc's hadden gemiddeld 173 verschillende opleidingen. Dat betekent dat het aantal studenten per opleiding nu al veel kleiner is dan bij de grote roc's.

Als het aantal studenten door de krimp daalt, wordt het financieel steeds moeilijker om alle opleidingen te blijven aanbieden. Dit kan op den duur het zelfstandig voortbestaan van deze kleinere roc's of de breedte van het aanbod in gevaar brengen. In het onderzoek gaf 80 procent van de kleinere roc's aan de wens dan wel de noodzaak tot samenwerking te zien. Op dit moment signaleren we de eerste aanzetten voor samenwerking en fusie. Voor de vakinstellingen speelt dit minder, omdat zij slechts een beperkt aantal opleidingen verzorgen. Ook hebben ze vanwege hun landelijke positie (meestal is er slechts 1 vakinstelling voor een bepaalde beroepsgroep) minder last van de krimp.

Uitdaging voor kleinere instellingen

Voor kleinere instellingen is het een uitdaging om bij dalende studentenaantallen de omvang van het personeelsbestand op tijd af te stemmen. Daarnaast blijkt het lastig om keuzes te maken in het aanbod aan opleidingen op het moment dat een breed aanbod niet kan worden gehandhaafd. In de toekomst moeten instellingen naar verwachting in onderling overleg opleidingen afstoten, uitruilen of samen met andere instellingen aanbieden. In het hiervoor genoemde onderzoek geeft de overgrote meerderheid van de kleinere roc's aan dat zij een vorm van regionale samenwerking verwachten (40 procent) of zelfs noodzakelijk vinden (40 procent).

Hoe staan de instellingen ervoor?

De financiële positie van de mbo-sector is over het algemeen goed. De totale baten bedroegen in 2019 bijna 5,5 miljard euro (bijna 114 miljoen euro meer dan in 2018). De totale uitgaven stegen van ruim 5,2 miljard euro naar bijna 5,4 miljard euro. Dit is een stijging van bijna 158 miljoen euro. De uitgaven stegen dus harder dan de inkomsten.

Dit blijkt ook uit het resultaat van de sector als geheel, dat in 2019 51,5 miljoen euro bedroeg ten opzichte van 94,6 miljoen euro in 2018. Het eigen vermogen de sector steeg van ruim 2,7 miljard euro naar bijna 2,8 miljard euro.

De financiële kengetallen van de afzonderlijke instellingen zijn ook goed. Het resultaat was in 2019 bij 17 instellingen negatief. Dat is meer dan in 2018, mogelijk doordat deze instellingen investeerden of hun reserves verminderden. Bij slechts 4 instellingen lag de liquiditeit onder de signaleringswaarde van 0,5. Dit wil niet zeggen dat er problemen zijn bij deze instellingen. Doordat veel instellingen tegenwoordig een kredietfaciliteit bij de schatkist hebben, kunnen zij makkelijker tijdelijk rood staan en is de liquiditeit lager. De meerderheid van de mbo-instellingen had een liquiditeit die boven de 1 ligt, waarbij de hoogste waarde 7,4 bedraagt. De liquiditeit van de sector (gewogen gemiddelde) had in 2019, net als het voorgaande jaar, een waarde van 1,33. In 2019 was er geen enkele instelling waarbij het kengetal solvabiliteit 2 onder de signaleringswaarde van 0,3 lag. De solvabiliteit van de sector als geheel stijgt al enkele jaren licht en had in 2019 de waarde 0,62. De solvabiliteit van de vakinstellingen bedroeg 0,69.

Financiële ontwikkelingen

De instellingen geven in hun jaarverslag een financiële prognose voor de komende 5 jaar. Bij elkaar opgeteld geeft dat een vooruitblik van de gehele sector. De ontwikkeling van de kengetallen ziet er positief uit. De rentabiliteit schommelt enigszins en daalt naar een waarde rond de 0. Dat wil echter niet zeggen dat het resultaat van de instellingen in de sector slechter wordt.

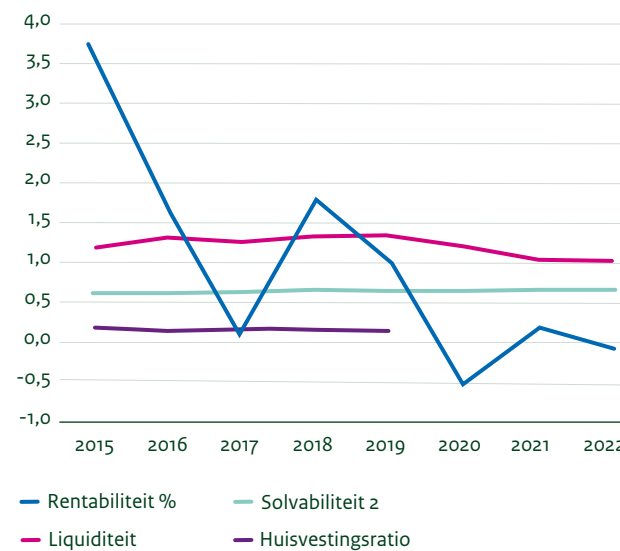
Het betekent eerder dat de instellingen hun inkomsten inzetten voor het onderwijs en daarop gericht sturen. De liquiditeit neemt af van 1,33 in 2019 naar een waarde rond de 1 in 2022. Dat is een daling, maar nog steeds het dubbele van onze signaleringswaarde van 0,5. De instellingen verwachten dat het direct beschikbare kapitaal, de liquide middelen, flink afneemt van 1,1 miljard euro in 2019 naar 922 miljoen euro in 2020. In 2021 daalt dit waarschijnlijk nog verder naar 764 miljoen euro. Zoals eerder aangegeven maken steeds meer instellingen gebruik van een krediet-faciliteit. Hierdoor wordt het als liquide middelen aan te houden kapitaal verkleind. Deze trend wordt onder andere veroorzaakt door de extreem lage en soms zelfs negatieve rente op de liquide middelen. Aan de andere kant zijn de kosten voor rood staan, zeker bij de schatkist, ook zeer laag. De sector blijft dus prima in staat om aan zijn financiële verplichtingen te voldoen. De solvabiliteit blijft daarbij rond een waarde van 0,60 schommelen, waardoor de instellingen ook op de langere termijn aan die verplichtingen voldoen. Het eigen vermogen van de instellingen blijft zo rond de 2,7 miljard euro bedragen.

Inkomsten en uitgaven

In de begroting voor 2020 is een aantal ontwikkelingen te zien in de prognoses voor inkomsten en uitgaven. De totale inkomsten nemen naar verwachting met 1,5 procent af. Dit komt vooral door een verwachte daling van de inkomsten uit opdrachten voor derden en overige baten. De rijksbijdragen (ongeveer 90 procent van de inkomsten) dalen naar verwachting met 0,6 procent. De totale uitgaven stijgen volgens de instellingen marginaal met 0,2 procent. Deze toename wordt vooral veroorzaakt door een lichte stijging van de personeelslasten met 0,2 procent en een stijging van de

afschrijvingen met 1,9 procent. De kosten voor huisvesting dalen met 1,5 procent. Hierdoor komt het saldo voor de baten en de lasten voor de gehele sector in 2020 negatief uit op ongeveer 1 miljoen euro. De sector verwacht hierdoor het jaar 2020 af te sluiten met een negatief resultaat van ongeveer 32 miljoen euro. Uiteraard zijn in de begroting voor 2020 eventuele effecten en extra uitgaven door de coronapandemie waarschijnlijk nog niet meegerekend.

Figuur 2.25 Ontwikkeling primaire kengetallen mbo²⁶

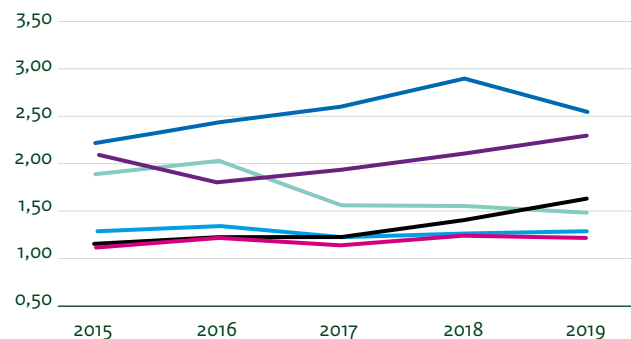


Bron: DUO, 2020a

Verschillen tussen mbo-instellingen

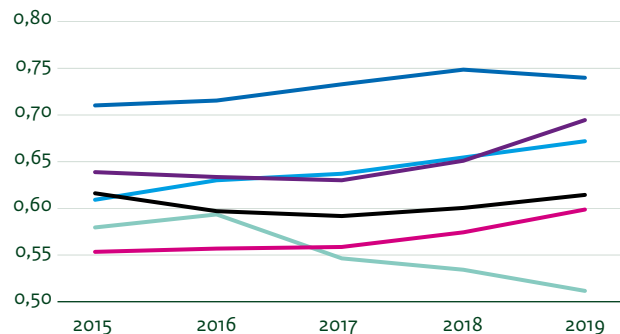
We zien wel verschillen in de financiële kengetallen tussen de verschillende soorten instellingen. De liquiditeit voor de sector als geheel bedraagt 1,33. Bij de roc's ligt deze met een waarde van 1,24 lager dan gemiddeld. De liquiditeit van roc's vertoont wel een duidelijk verschil op basis van de omvang van de instelling. Uit eerder themaonderzoek naar de kleinere roc's bleek dat de liquiditeit bij kleinere roc's juist iets hoger ligt en bij de grotere roc's iets lager. De aoc's hebben gemiddeld een hogere liquiditeit. Het gemiddelde is hier 1,47. De vakinstellingen hebben de hoogste liquiditeit (gemiddeld 2,3). Bij 4 mbo-instellingen ligt de liquiditeit onder de signaleringswaarde van 0,5, maar bij alle 4 blijft de solvabiliteit boven de 0,3. De laagste waarde is 0,32. Bij 14 instellingen bedraagt de liquiditeit meer dan 2, de hoogste waarde is 7,4.

²⁶ De cijfers vertonen soms kleine afwijkingen van vergelijkbare cijfers die de MBO Raad publiceert. Dit is een gevolg van verschillen in de samenstelling van de populatie.

Figuur 2.26 Liquiditeit naar instellingsomvang roc's en overige mbo-instellingen

— Roc <35 mln — Roc 35-70 mln — Roc 70-105 mln
 — Roc >105 mln — Vak — Aoc

Bron: DUO, 2020a

Figuur 2.27 Solvabiliteit naar instellingsomvang roc's en overige mbo-instellingen

— Roc <35 mln — Roc 35-70 mln — Roc 70-105 mln
 — Roc >105 mln — Vak — Aoc

Bron: DUO, 2020a

In de solvabiliteit is minder onderling verschil. Deze bedraagt bij zowel roc's als aoc's ongeveer 0,6 in 2019. De vakinstellingen hadden in 2019 een gemiddelde waarde van 0,69. In figuur 2.27 is te zien dat juist de kleinere roc's een hogere solvabiliteit hadden. Opvallend is dat de solvabiliteit van de grote roc's een stijging vertoont, terwijl de solvabiliteit van de kleinere roc's afneemt. Alle instellingen hebben een solvabiliteit die boven de signaleringswaarde van 0,3 ligt. Ongeveer driekwart van de instellingen heeft een solvabiliteit die boven de 0,7 ligt. Een lagere solvabiliteit komt dus vooral bij de grotere instellingen voor die in het gewogen gemiddelde van de sector zwaarder wegen. De laagste waarde bedraagt 0,41 en de hoogste waarde bedraagt 0,95.

De rentabiliteit van de instellingen wordt vooral bepaald door de rijksbijdragen (90 procent van de inkomsten) die gebaseerd zijn op het aantal studenten en de personeelslasten (driekwart van de uitgaven). Voor de mbo-instellingen geldt een T-2-bekostiging, wat wil zeggen dat de inkomsten gebaseerd zijn op het aantal ingeschreven studenten en diploma's van 2 jaar eerder. Deze vertraging van 2 jaar betekent dat een instelling groei zelf moet voorfinancieren en bij een krimp 2 jaar de tijd heeft om de lasten op de baten af te stemmen. De rentabiliteit van de instellingen is variabeler dan de andere kengetallen. Gemiddeld voor de sector bedraagt deze 0,9 procent. De roc's scoren hier het laagste met een gemiddelde rentabiliteit van 0,5 procent. Daarbij is het verschil tussen grote en kleinere roc's beperkt. De aoc's en de vakinstellingen hebben beide een gemiddelde rentabiliteit van 3 procent. In 2019 hadden 17 mbo-instellingen een negatieve rentabiliteit. De laagste waarde bedroeg -7,9 procent, de hoogste waarde bedroeg 19,2 procent.

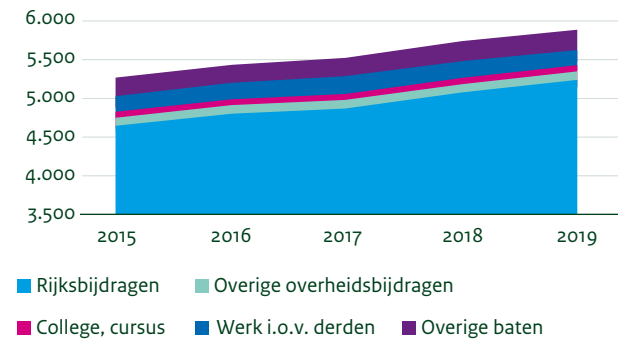
Het kengetal huisvestingsratio combineert de directe huisvestingskosten met de eventuele afschrijvingen op de gebouwen. Dit kengetal wordt bepaald aan de hand van de daadwerkelijke lasten. De instellingen nemen dit niet op in hun prognoses, zodat er alleen sectorbrede cijfers zijn van de historie. Het kengetal is met een waarde van 0,11 al enkele jaren stabiel. Er zijn echter wel verschillen tussen de afzonderlijke soorten mbo-instellingen. Bij de vakinstellingen ligt deze ratio hoger dan het gemiddelde van de sector. De verklaring hiervoor is dat zij vaak heel specifieke en daardoor duurdere gebouwen nodig hebben voor hun vakopleidingen. Bij de aoc's ligt de gemiddelde waarde van deze ratio op hetzelfde niveau als bij de roc's. Wel is er bij de aoc's iets meer spreiding in de waarden dan bij de roc's.

Waar komen de middelen vandaan?

De rijksbijdragen hadden in 2019 een omvang van 5,5 miljard euro. Deze vormen net als vorig jaar ongeveer 90 procent van de totale baten. De afgelopen 4 jaar lag dit percentage net onder de 90 procent, in 2019 steeg dit heel licht tot 90,3 procent. Inclusief andere overheidsbijdragen en subsidies bedragen de inkomsten vanuit de overheid 92 procent. De baten uit college- en cursusgeld daalden in 2019 voor het eerst en wel naar 61,4 miljoen. In de afgelopen jaren namen deze baten relatief sterk toe van 45,3 miljoen euro in 2015 tot 62,9 miljoen euro in 2018.

Daarnaast hebben mbo-instellingen baten uit werk in opdracht van derden, zoals maatwerktrajecten en andere vormen van scholing voor bedrijven. De baten uit werk in opdracht van derden daalden in 2019 met bijna 10 procent. Ook in 2018 daalden deze baten, terwijl ze in 2016 en 2017 nog jaarlijks stegen. Het beeld van de veranderingen in deze baten per instelling is variabel en lijkt ook samen te hangen met de economische situatie in de betreffende regio. De overige baten zijn in 2019 ten opzichte van 2018 vrijwel gelijk gebleven. Een deel van de mbo-instellingen verzorgt ook vmbo-onderwijs. Voor deze leerlingen ontvangen zij een bekostiging die op een andere wijze dan de mbo-bekostiging wordt bepaald. In figuur 2.28 geven we deze ontwikkelingen weer.

Figuur 2.28 Ontwikkeling baten mbo (in miljoenen euro's)



Bron: DUO, 2020a

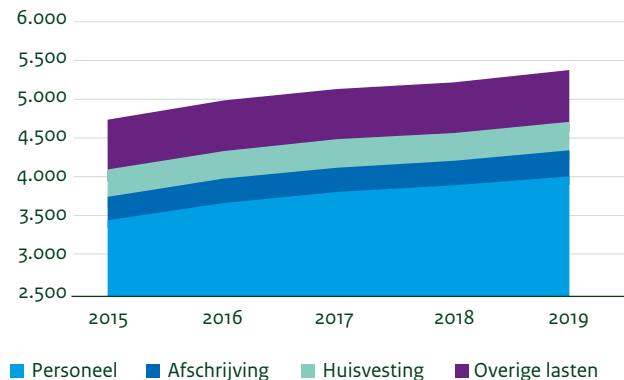
Waar gaat het geld naartoe?

De mbo-instellingen geven het grootste deel van de baten (bijna driekwart) uit aan personeel. De personele lasten stijgen jaarlijks in absolute zin, maar ook relatief. In 2018 bedroegen de uitgaven voor personeel 3,9 miljard euro. In 2019 nam dat met 136 miljoen euro toe tot ruim 4 miljard euro. Dat is een stijging van 3,5 procent (ten opzichte van 2 procent in 2018). Het percentage van personeelslasten ten opzichte van de totale lasten nam toe van 73 procent in 2015 tot 74,9 procent in 2019. De stijging van de personeelslasten in de afgelopen jaren komt overeen met gestegen studentenaantallen. Het kan ook een aanwijzing zijn dat de sector meer investeert in kwaliteitsverhoging door docenten in hogere salarisschalen aan te nemen. In de gegevens over de functiemix (paragraaf 1.5) zien we echter juist een toename van personeel in een lagere schaal (LB) en een afname van personeel in een hogere schaal (LC en LD).

Dit geeft aan dat de groei van personele lasten over het algemeen niet in een toename van hogere functies zit, maar eerder in een groei van lagere schalen.

De op een na grootste uitgavenpost van de mbo-instellingen zijn de huisvestingslasten. Mbo-instellingen zijn volledig verantwoordelijk voor de huisvesting. Op gebouwen die eigendom zijn van de instellingen wordt jaarlijks afgeschreven. Dit gebeurt vaak in 40 jaar. De totale boekwaarde van de gebouwen bedroeg eind 2019 ongeveer 2,9 miljard euro. Ook kunnen er huurkosten zijn. De huisvestingslasten bedroegen in 2019 in totaal 361 miljoen euro. Dat is een stijging van 13 miljoen ten opzichte van 2018, maar het aandeel bleef 6,7 procent van de totale lasten.

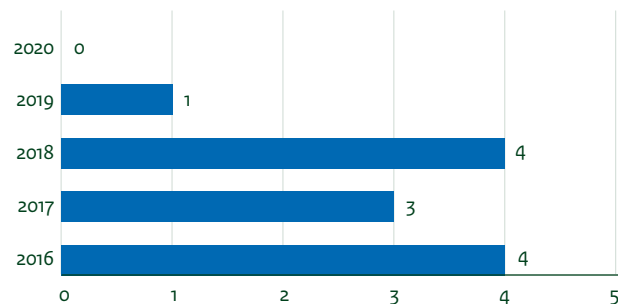
Afschrijvingen zijn een andere kostenpost waar huisvesting een rol speelt. Het merendeel van de afschrijvingen heeft betrekking op gebouwen. Het overige deel betreft vooral inventaris en immateriële activa (meestal computersystemen). De afschrijvingen stegen weliswaar met 7 miljoen euro, maar het relatieve aandeel in de uitgaven is marginaal gedaald. Het blijft moeilijk om de exacte huisvestingslasten tussen de instellingen te vergelijken. Sommige instellingen nemen bijvoorbeeld schoonmaakkosten (inclusief de bijbehorende personeelslasten) op als huisvestingslasten, terwijl andere instellingen de inhuur van personeel als personeelslasten boeken. In het kengetal huisvestingsratio worden huisvestingslasten en afschrijvingen gecombineerd.

Figuur 2.29 Ontwikkeling lasten mbo (in miljoenen euro's)

Bron: DUO, 2020a

Instellingen onder verscherpt financieel toezicht

We kijken jaarlijks naar de financiële risico's van alle mbo-instellingen. In de afgelopen jaren plaatsten we steeds een handvol instellingen onder aangepast financieel toezicht. Het aantal instellingen onder aangepast financieel toezicht nam in 2019 af van vier tot één instelling (een aoc). Op 1 augustus 2020 staat er geen enkele mbo-instelling onder aangepast financieel toezicht. In figuur 2.30 is de ontwikkeling te zien van het aantal instellingen onder verscherpt financieel toezicht. Acute financiële risico's worden met name veroorzaakt door liquiditeitsproblemen. Bij de beschrijving van de kengetallen gaven wij al aan dat de liquiditeit van het overgrote deel van de mbo-instellingen boven de signaleringswaarde ligt. Instellingen maken meer gebruik van rekeningcourantfaciliteiten, waardoor het risico op liquiditeitsproblemen veel kleiner wordt.

Figuur 2.30 Ontwikkeling verscherpt financieel toezicht mbo²⁷

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

²⁷ Peildatum 1 augustus van elk jaar.

Balans en staat van baten en lasten mbo in miljoenen

Balans	2015	2016	2017	2018	2019
1 Activa					
1.1 Immateriële vaste activa	6	13	12	11	10
1.2 Materiële vaste activa	3.608	3.619	3.675	3.655	3.641
Gebouwen, terreinen	3.040	3.022	3.064	3.076	3.056
Inventaris en overige	568	597	611	579	585
1.3 Financiële vaste activa	59	61	62	66	79
Totaal vaste activa	3.618	3.636	3.685	3.667	3.730
1.4 Voorraden	4	4	4	4	4
1.5 Vorderingen	177	189	182	180	196
1.6 Effecten	13	13	13	10	12
1.7 Liquide middelen	948	1.016	1.005	1.120	1.095
Totaal vlottende activa	1.141	1.223	1.203	1.314	1.306
Totaal Activa	4.814	4.916	4.953	5.046	5.037
2 Passiva					
2.1 Eigen vermogen	2.539	2.616	2.615	2.712	2.773
2.2 Voorzieningen	256	282	314	345	361
2.3 Langlopende schulden	1.060	1.082	1.057	1.004	919
2.4 Kortlopende schulden	960	935	966	985	984
Totaal Passiva	4.814	4.916	4.953	5.046	5.037

Mbo-instellingen bestaan soms ook uit scholen en opleidingen in andere sectoren. Van de rijksbijdragen voor 2019 was 327 miljoen voor vo-leerlingen, 34 miljoen voor hbo-studenten en 92 miljoen voor overige doeleinden.

Staat van baten en lasten	2015	2016	2017	2018	2019
Baten					
3.1 Rijksbijdragen	4.471	4.591	4.638	4.813	4.944
3.2 Overige overheidsbijdragen	100	97	97	93	96
3.3 College, cursus etc. geld.	45	53	59	63	61
3.4 Baten werk in opdracht	158	175	192	187	169
3.5 Overige baten	203	199	195	205	205
Totaal baten	4.977	5.115	5.180	5.361	5.474
Lasten					
4.1 Personeelslasten	3.464	3.688	3.824	3.900	4.036
4.2 Afschrijvingen	307	298	310	312	320
4.3 Huisvestingslasten	339	351	353	348	361
4.4 Overige lasten	638	652	650	667	669
Totaal lasten	4.748	4.988	5.136	5.228	5.386
Saldo baten en lasten	229	127	44	132	89
Gerealiseerde herwaardering	1	1	1	1	1
Financiële baten	5	3	2	2	2
Financiële lasten	51	50	41	41	40
5 Financiële baten en lasten	-46	-47	-39	-39	-38
Resultaat	184	81	7	95	52
6 Belastingen	1	1	0	0	0
7 Resultaat deelnemingen	1	1	0	1	0
Resultaat na belastingen	184	81	7	96	51
8 Aandeel derden in resultaat	0	0	0	0	0
Nettoresultaat	184	81	7	96	51
Buitengewone baten	0	0	0	0	0
Buitengewone lasten	0	0	0	0	0
9 Buitengewoon resultaat	1	0	0	0	0
Totaalresultaat	184	81	7	96	51

Bron: DUO, 2020a

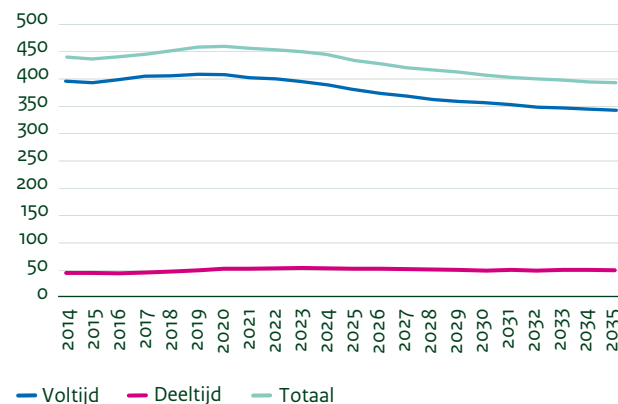


2.6 Hoger beroepsonderwijs

Per 1 oktober 2019 staan er in het hoger beroepsonderwijs (hbo) 462.800 studenten ingeschreven. Dat is 1,7 procent meer dan in 2018, toen er nog 455.237 hbo-studenten stonden ingeschreven. Sinds 2015 steeg het aantal hbo-studenten ieder jaar licht. Tussen 2015 en 2019 steeg het aantal hbo-studenten in totaal met ruim 20.000. De studenten konden in 2019 kiezen uit 369 opleidingen en het onderwijs werd verzorgd door ruim 37.200 fte personeel, waarvan ca. 23.000 docenten op 35 door het Rijk bekostigde hogescholen.

Volgens de huidige referentieraming neemt het aantal hbo-studenten in de periode 2019-2030 jaarlijks af tot naar verwachting 411.400 (figuur 2.31). Dat is een afname van 50.000 studenten (11,1 procent ten opzichte van 2019). Dit betekent dat als deze ramingen kloppen, de hogescholen gemiddeld genomen 1/9 minder studenten tellen. Wel zijn er initiatieven om flexibel studeren en het aantal deeltijdstudenten te bevorderen, wat in de toekomst kan leiden tot een toename van deze categorie studenten. Als de krimp zich daadwerkelijk voordoet, dan is het interessant om in de gaten te houden hoe de hogescholen dit de komende jaren financieel opvangen.

Figuur 2.31 Ontwikkeling aantallen studenten hbo: voltijd, deeltijd en totaal (*1000)



Bron: Referentieramingen OCW, 2020

Financiële impact van coronavirus op kunstvakhogescholen

Het is op dit moment bovendien onduidelijk wat de (tijdelijke of blijvende) effecten van het coronavirus zijn op het aantal ingeschreven internationale studenten uit zowel EER (Europees Economische Ruimte)- als niet-EER-landen.

Het is echter niet zo dat de financiële continuïteit in gevaar komt als het aantal internationale studenten afneemt (Inspectie van het Onderwijs, 2019b). Instellingen met veel internationale studenten gaven aan een eventuele terugloop goed te kunnen opvangen.

Wel verwachten wij dat het coronavirus de nodige financiële impact heeft op met name de kunstvakhogescholen. Deze instellingen hadden verreweg de meeste internationale (EER- en niet-EER-) studenten (circa 70 procent).

Hoe staan de instellingen ervoor?

Vrijwel alle hogescholen zijn financieel gezond. Toch was er bij zestien hogescholen sprake van een negatieve rentabiliteit. In 2018 waren dat er maar vijf. Dat betekent dat het aantal instellingen waar de lasten hoger waren dan de baten is verdrievoudigd. Het is lastig aan te geven hoe dat komt. Eenmalige financiële inspanningen rond bijvoorbeeld onderwijskwaliteit hebben namelijk direct effect op de rentabiliteit. Ook besluiten sommige vermogende instellingen hun vermogen iets af te bouwen en geven zij daarom meer uit aan onderwijsmiddelen of personeel.

De rentabiliteit varieerde van 7,3 procent tot -9,6 procent. De gemiddeld matige rentabiliteit van 0,2 vertaalt zich ook in het totale resultaat van de instellingen. In 2018 bedroeg het saldo van de baten en lasten van de hogescholen gezamenlijk 138 miljoen euro. In 2019 daalde dit met 111 miljoen tot 27 miljoen euro. Voor 2020 verwachten de hogescholen gezamenlijk een negatieve rentabiliteit, die ook in 2021 en 2022 nog negatief blijft, maar minder sterk dan in 2020 (figuur 2.32).

De liquiditeit van de hbo-instellingen daalde licht van 1,19 naar 1,09. De solvabiliteit bleef vrijwel stabiel. Uit de meerjarenbegrotingen blijkt dat de hogescholen voor de periode 2020–2022 verwachten dat de solvabiliteit 2 gemiddeld net boven de 0,5 blijft. Dat is ruim boven onze signaleringswaarde van 0,3. In 2018 was 1 hogeschool onder aangepast financieel toezicht gesteld. Deze instelling had zich in augustus 2020 voldoende hersteld. Per augustus 2020 is er 1 andere instelling onder aangepast financieel toezicht geplaatst.

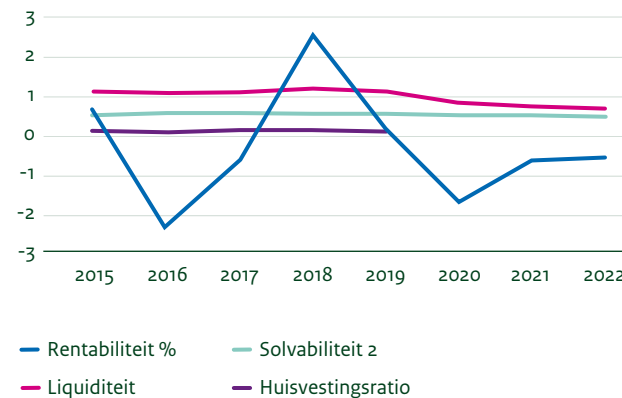
In vergelijking met 2018 zijn de totale lasten in 2019 toegenomen met circa 214 miljoen euro. Een stijging van 5 procent. De baten namen met een stijging van 2,3 procent (103 miljoen euro) minder hard toe. De toegenomen baten compenseren de toegenomen lasten onvoldoende, al blijft er onder de streep een bescheiden nettoresultaat over van 4 miljoen euro.

Sterke financiële positie voor het hbo

De hogescholen hebben op dit moment als geheel een solide financiële positie. Ondanks de verwachte negatieve rentabiliteit voor 2020 blijft ook dat jaar de financiële positie

van de sector solide. De belangrijkste kengetallen solvabiliteit (0,52) en liquiditeit (0,92) bewijzen dat. De gemiddelde solvabiliteit blijft in de komende jaren ongeveer gelijk. De verwachting in de continuïteitsparagrafen is dat de gemiddelde liquiditeit de komende jaren iets afneemt tot 0,76 in 2022. Gemiddeld valt dit nog steeds ruim boven de signaleringswaarde.

Figuur 2.32 Ontwikkeling primaire kengetallen hbo²⁸



Bron: DUO, 2020a

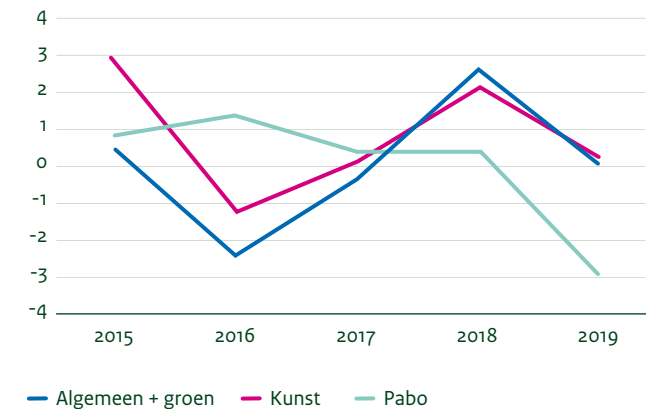
Rentabiliteit binnen verschillende hbo-soorten

Zoals al aangegeven, nam de rentabiliteit van hogescholen in vergelijking met 2018 fors af van 2,5 procent naar 0,2 procent. Daarnaast zien we verschillen tussen hogescholen. Bij de pedagogische academies voor het basisonderwijs (pabo's) was de daling het sterkst: van 0,45 procent in 2018 tot -3,02 procent in 2019. Net als in 2018, hebben ook in 2019 4 van de 8 pabo's een negatief resultaat behaald. De pabo's

hielden in 2018 samen nog een kleine half miljoen euro over, in 2019 was er een tekort van 3,1 miljoen euro. Dit komt overeen met de verwachting die de pabo's in 2018 uitspraken.

Bij algemene en groene hogescholen was er in 2018 bij drie hogescholen sprake van een negatieve rentabiliteit. In 2019 is dat aantal (meer dan) verdubbeld tot zeven. In 2018 had van de kunsthogescholen geen enkele instelling een negatieve rentabiliteit. In 2019 hadden vier van de zeven dat wel.

Figuur 2.33 Rentabiliteit naar soorten hbo in procenten



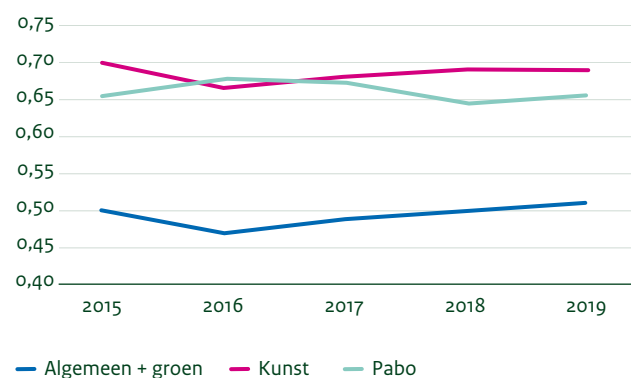
Bron: DUO, 2020a

²⁸ De grafieken en tabellen in deze paragraaf zijn handmatig aangevuld met de later binnengekomen cijfers van een grotere instelling. Daardoor kunnen er voor 2019 afwijkingen zijn van de cijfers die gepubliceerd zijn op Open Onderwijsdata van DUO en de brief van OCW op 13 oktober 2020 aan de Tweede Kamer over de financiële positie van de onderwijsbesturen in 2019.

Solvabiliteit van hogescholen

Het afgelopen jaar verbeterde de solvabiliteit van hogescholen licht (figuur 2.34). Geen enkele hogeschool heeft een solvabiliteit die onder de signaleringswaarde ligt. Net als voorgaande jaren ligt de gemiddelde solvabiliteit van kunsthogescholen en pabo's hoger dan bij de algemene en groene hogescholen. Bij de algemene hogescholen is de hoogste solvabiliteit 0,66 en de laagste 0,35, met een gemiddelde van 0,51. Bij de kunstinstellingen is de hoogste solvabiliteit 0,90 en de laagste 0,35 met een gemiddelde van 0,69. Voor de pabo's geldt een hoogste solvabiliteit van 0,85 en een laagste van 0,38 met een gemiddelde van 0,66.

Figuur 2.34 Solvabiliteit naar soorten hbo

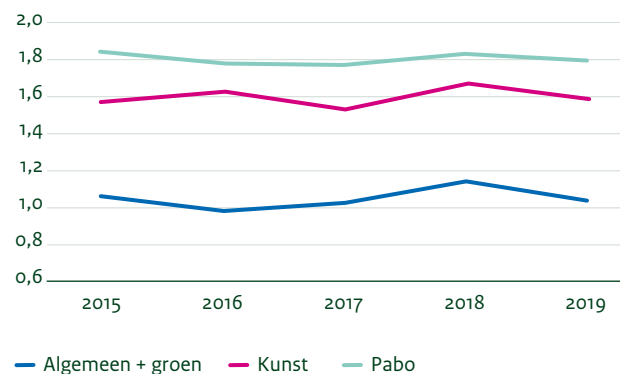


Bron: DUO, 2020a

Liquiditeit hogescholen

De gemiddelde liquiditeit van alle hogescholen liep in 2019 licht terug van 1,19 procent naar 1,09 procent. De liquiditeit van alle kunstinstellingen en de pabo's ligt met gemiddelden van 1,8 procent en 1,6 procent boven die van de algemene en groene instellingen. Hier ligt de gemiddelde liquiditeitswaarde op 1,1. 2 van de 7 kunstinstellingen hebben een liquiditeit die onder de signaleringswaarde ligt. Bij de algemene en groene instellingen is er 1 (van de 19) met een liquiditeit onder de signaleringswaarde.

Figuur 2.35 Liquiditeit naar soorten hbo



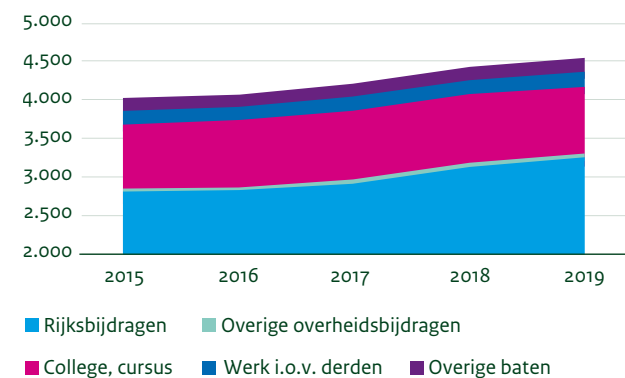
Bron: DUO, 2020a

Uit figuur 2.35 blijkt dat de gemiddelde financiële positie van kunstinstellingen en de pabo's gunstiger is dan de financiële positie van algemene en groene hogescholen. De financiële positie van de kunstinstellingen en pabo's nam in de periode 2015-2018 iets af, en die tendens zette zich ook in 2019 door.

Waar komen de middelen vandaan?

De rijksbijdragen bedroegen 3,28 miljard euro en vormden daarmee bijna 72 procent van de totale baten. De tweede belangrijke batenpost bestaat uit de collegegelden die de studenten aan de instelling betalen. De baten uit collegegeld daalden in 2019 ten opzichte van 2018, ongetwijfeld als gevolg van de halvering van het collegegeld voor eerstejaarsstudenten. Ook het relatieve aandeel van deze post in de totale baten loopt terug. In 2017 was de relatieve omvang van deze gelden 20,4 procent van de totale baten die de instellingen ontvingen. In 2018 was dit 19,3 procent en in 2019 liep dit verder terug tot 18,6 procent. De baten uit werk in opdracht van derden stegen licht en de overige baten stabiliseerden zich (figuur 2.36).

Figuur 2.36 Ontwikkeling baten hbo (in miljoenen euro's)

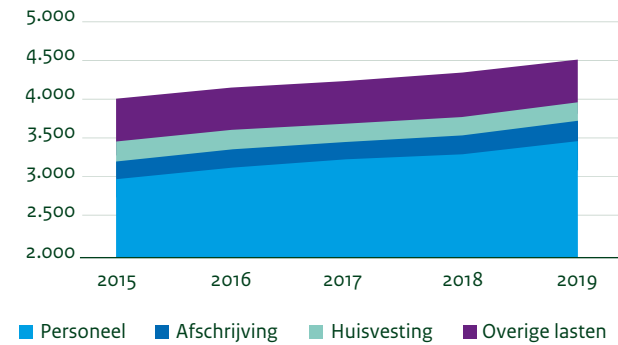


Bron: DUO, 2020a

Waar gaat het geld naartoe?

Van de lasten vormden de personeelslasten de grootste post. De totale personele lasten namen in 2019 toe met 189 miljoen euro (5,7 procent). De relatieve omvang van personele lasten, ten opzichte van de totale baten, nam ook toe. De personeelslasten bedroegen in 2017 nog 76,1 procent van de totale baten, in 2018 was dit 74,3 procent en in 2019 lag het weer op 76,7 procent. Bij de kunstinstituten ligt dit percentage gemiddeld op 72 procent, bij de pabo's op 76 procent en bij de overige instellingen op 77 procent. Het aandeel totale afschrijvingen plus de huisvestingslasten daalde zeer licht, van 11 procent in 2018 naar 10,6 procent van de totale lasten in 2019.

Figuur 2.37 Ontwikkeling lasten hbo (in miljoenen euro's)



Bron: DUO, 2020a

Balans en staat van baten en lasten hbo in miljoenen

Balans	2015	2016	2017	2018	2019
1 Activa					
1.1 Immateriële vaste activa	6	11	10	8	7
1.2 Materiële vaste activa	2.447	2.501	2.501	2.537	2.612
Gebouwen, terreinen	2.163	2.166	2.212	2.234	2.163
Inventaris en overige	284	335	289	303	449
1.3 Financiële vaste activa	26	21	24	38	31
Totaal vaste activa	2.480	2.533	2.535	2.583	2.650
1.4 Voorraden	2	1	2	2	1
1.5 Vorderingen	316	315	152	153	177
1.6 Effecten	3	2	1	0	0
1.7 Liquide middelen	941	886	965	1.128	1.045
Totaal vlottende activa	1.262	1.205	1.119	1.283	1.222
Totaal Activa	3.741	3.737	3.654	3.866	3.873
2 Passiva					
2.1 Eigen vermogen	1.729	1.639	1.623	1.745	1.754
2.2 Voorzieningen	198	202	244	272	303
2.3 Langlopende schulden	668	732	741	769	698
2.4 Kortlopende schulden	1.147	1.164	1.047	1.081	1.119
Totaal Passiva	3.741	3.737	3.654	3.866	3.873

Staat van baten en lasten	2015	2016	2017	2018	2019
Baten					
3.1 Rijksbijdragen	2.837	2.852	2.942	3.160	3.280
3.2 Overige overheidsbijdragen	32	36	46	53	50
3.3 College, cursus etc. geld.	841	861	887	878	848
3.4 Baten werk in opdracht	174	182	194	199	215
3.5 Overige baten	161	164	170	166	166
Totaal baten	4.046	4.095	4.239	4.456	4.559
Lasten					
4.1 Personeelslasten	3.002	3.143	3.229	3.309	3.498
4.2 Afschrijvingen	226	240	240	246	238
4.3 Huisvestingslasten	238	233	232	231	243
4.4 Overige lasten	531	544	523	533	554
Totaal lasten	3.997	4.160	4.224	4.318	4.532
Saldo baten en lasten	49	-65	15	138	27
Gerealiseerde herwaardering	0	0	0	0	0
Financiële baten	5	3	1	1	1
Financiële lasten	29	29	27	26	24
5 Financiële baten en lasten	-24	-26	-26	-25	-24
Resultaat	25	-91	-11	113	2
6 Belastingen	1	1	2	1	1
7 Resultaat deelnemingen	0	0	0	0	3
Resultaat na belastingen	24	-92	-12	112	4
8 Aandeel derden in resultaat	0	0	0	0	0
Nettoresultaat	24	-92	-13	112	4
Buitengewone baten	0	0	0	0	0
Buitengewone lasten	0	0	0	0	0
9 Buitengewoon resultaat	0	0	0	0	0
Totaalresultaat	24	-92	-13	112	4

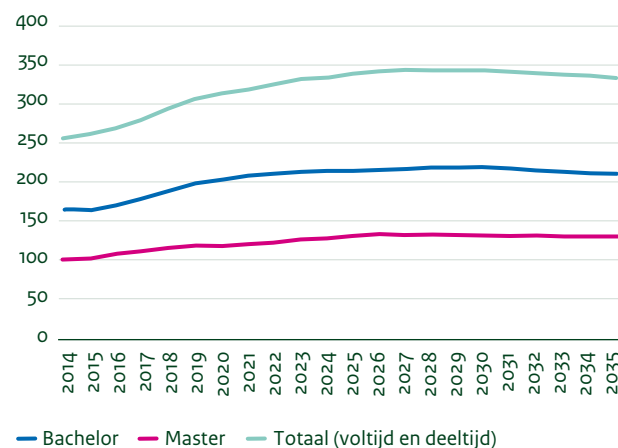
Bron: DUO, 2020a

2.7 Wetenschappelijk onderwijs

Op 1 oktober 2019 stonden in het wetenschappelijk onderwijs (wo) ruim 300.000 studenten ingeschreven bij een bachelor- of een masteropleiding aan 1 van de 18 door het Rijk bekostigde universiteiten. Dit is een stijging van iets meer dan 7.400 studenten ten opzichte van 2018 (2,5 procent). Deze stijging is minder groot dan in 2018, toen het aantal studenten met 5,3 procent steeg (14.700 studenten). De 18 universiteiten verzorgen 433 bachelor- en 713 masteropleidingen verspreid over 10 verschillende studierichtingen. In het wo werken ongeveer 54.400 fte's in het onderwijs en het onderzoek.²⁹

Volgens de huidige referentieraming (figuur 2.38) stijgt het aantal wo-studenten tot 2027 jaarlijks nog iets verder, maar neemt het daarna af. In de periode 2019-2023 wordt een stijging verwacht van 9 procent. Van de studenten volgt in 2019 1,5 procent een deeltijd- of duale opleiding, dit aandeel blijft de komende jaren naar verwachting ongeveer gelijk.

Figuur 2.38 Ontwikkeling aantal studenten voltijd en deeltijd in het wo (*1000)



Bron: Referentieramingen OCW, 2020

Het effect van corona op de instroom van internationale studenten

Ook in het wo zijn er geen risico's voor de financiële continuïteit van de instellingen als het aantal internationale studenten afneemt (Inspectie van het Onderwijs, 2019b). Instellingen die relatief veel internationale studenten hadden, verwachten een eventuele terugloop goed te kunnen opvangen. Dankzij de T-2-bekostiging weten zij tegenvallende inkomsten op tijd te compenseren, bijvoorbeeld door de uitgaven aan te passen of andere onderwijsconcepten aan te bieden. Met het coronavirus had echter niemand rekening gehouden. Het is onduidelijk hoe groot het (tijdelijk en blijvend) effect van het virus op het aantal ingeschreven internationale studenten is. Vooralsnog lijken die effecten mee te vallen.

Hoe staan de instellingen ervoor?

In de afgelopen jaren behaalden de universiteiten steeds een positief financieel resultaat. Ook eind 2019 realiseerde het wo een positief resultaat. In 2018 hielden universiteiten nog 98 miljoen euro over, in 2019 was dat bedrag ruim 144 miljoen euro. Dit wordt mede verklaard door de extra Rijksbijdrage eind 2019 van 96 miljoen euro, de 'Van Rijn-gelden'.³⁰

²⁹ Gegevens van <https://www.vsnul.nl/feiten-en-cijfers-personeel.html>

³⁰ Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31288-778.html>

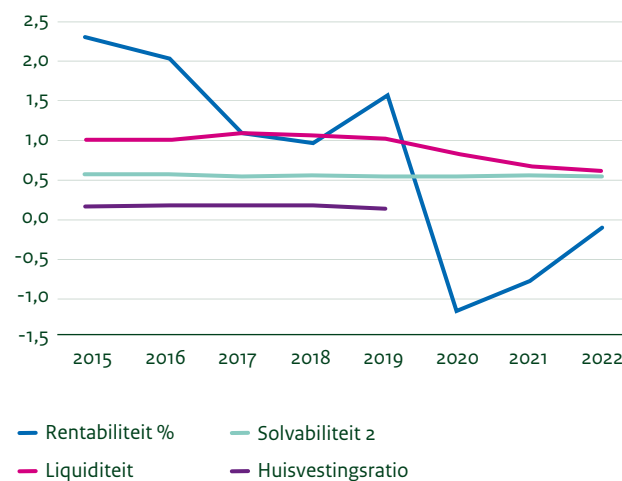
De totale baten namen met 413 miljoen euro toe, terwijl de lasten met 366 miljoen euro stegen. De stijging van de baten wordt over alle inkomstenbronnen behaald. De hogere lasten zijn voornamelijk een gevolg van hogere personeelslasten die in 2019 met 339 miljoen euro (7%) stegen.

Wo staat er financieel goed voor

De financiële positie van de sector is ruim te noemen (figuur 2.39). Net als in voorgaande jaren, voorspelden de universiteiten in 2019 in hun meerjarenbegrotingen voor de komende 3 jaar een negatieve rentabiliteit. In 2019 waren er 9 universiteiten met een negatieve rentabiliteit, in 2018 waren dit er nog 6. Voor de technische en algemene universiteiten varieerde de rentabiliteit tussen de 5,63 en -1,40. De solvabiliteit ligt ruim boven de signaleringswaarde en de universiteiten verwachten dat die in de periode 2020-2022 vrijwel gelijk en ruim boven de signaleringswaarde van 0,3 blijft. Bij de algemene en technische universiteiten bedroeg de laagste solvabiliteit 0,38 en de hoogste solvabiliteit 0,73.

In 2019 was er geen enkele universiteit met een liquiditeit onder de signaleringswaarde. Voor de komende periode verwachten universiteiten een forse afname van de liquiditeit: van 1,02 in 2019 tot 0,61 in 2022. Maar ook dan blijft deze gemiddeld nog boven de signaleringswaarde van 0,5. Bij de technische en algemene universiteiten varieert de liquiditeit in 2019 tussen de 0,6 en 1,7. Ook stonden er in 2019, net zoals in de afgelopen jaren, geen universiteiten onder aangepast financieel toezicht.

Figuur 2.39 Ontwikkeling primaire kengetallen wo



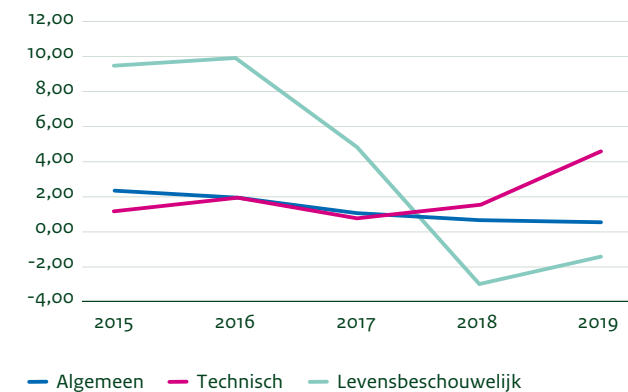
Bron: DUO, 2020a

Financiële ontwikkelingen naar soort universiteiten

Onderstaande figuren laten de verschillen in de financiële ontwikkeling van diverse soorten universiteiten zien. Van de 4 levensbeschouwelijke universiteiten hebben er 3 een negatieve rentabiliteit en 1 een heel hoge rentabiliteit van 17 procent. Gemiddeld komen deze universiteiten uit op -1,49.

Bij de technische en algemene universiteiten is de rentabiliteit in 2019 positief. Bij de 4 technische universiteiten nam de gemiddelde rentabiliteit in 2019, in vergelijking met 2018, fors toe: van 1,6 procent naar 4,6 procent. Dit is een gevolg van het extra geld (ruim 90 miljoen euro) dat de universiteiten kregen op advies van de commissie-Van Rijn. Bij de 10 algemene universiteiten is de gemiddelde rentabiliteit de laatste 5 jaar weliswaar positief, maar neemt de hoogte ieder jaar iets af (0,6 in 2019). Van de algemene universiteiten hadden er 6 een negatieve rentabiliteit, een verdubbeling ten opzichte van 2018. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt door investeringen in de kwaliteit van het onderwijs.

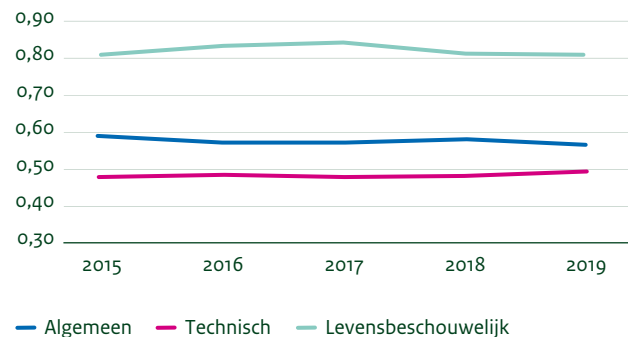
Figuur 2.40 Rentabiliteit naar soort universiteiten



Bron: DUO, 2020a

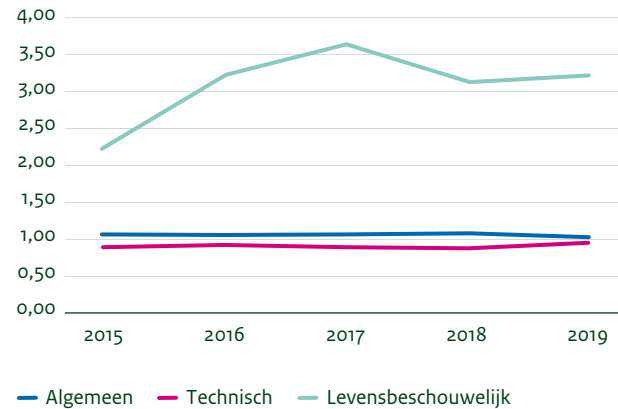
Verder valt op dat de levensbeschouwelijke universiteiten een ruimere liquiditeit (3,22) en solvabiliteit (0,81) hebben dan de andere universiteiten. Dit komt mogelijk door hun historische achtergrond, particuliere bijdragen of bewust beleid in het kader van risicobeheer vanwege hun kleinere omvang. Bij de levensbeschouwelijke universiteiten zijn deze kengetallen iets gestegen in 2019. Bij de technische universiteiten stegen de solvabiliteit en liquiditeit in 2019 licht, vergeleken met 2018. Bij de algemene universiteiten is juist sprake van een lichte daling. Ook deze ontwikkelingen zijn waarschijnlijk te verklaren door de zogenoemde Van Rijn-gelden.

Figuur 2.41 Solvabiliteit naar soort universiteiten



Bron: DUO, 2020a

Figuur 2.42 Liquiditeit naar soort universiteiten



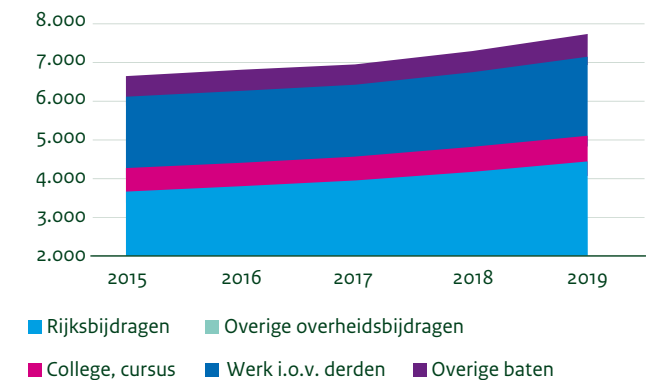
Bron: DUO, 2020a

Waar komen de middelen vandaan?

De totale baten van het wo bedroegen in 2019 in totaal ongeveer 7,7 miljard euro. Dit is een stijging van 5,7 procent in vergelijking met 2018. De baten zijn voor 56,8 procent afkomstig uit rijksbijdragen, die 6,2 procent hoger lagen dan het jaar ervoor. Naast de rijksbijdragen is werk in opdracht van derden de grootste post. Deze heeft een omvang van ruim 2 miljard euro. Het relatieve aandeel in deze baten is verwaarloosbaar gezakt van 26,4 procent naar 26,3 procent. Het gaat voor een belangrijk deel over baten voor activiteiten die gefinancierd worden via de Koninklijke Academie van Wetenschappen en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek. Dit wordt de tweede geldstroom genoemd. Dit geld komt indirect van het Rijk en wordt op aanvraag verdeeld voor wetenschappelijk onderzoek.

De opbrengsten uit college- en cursusgeld stegen in 2019 met 30 miljoen euro, maar ook hier zakte het relatieve aandeel in de totale baten licht, van 9,5 naar 9,4 procent. De overige baten lieten, vergeleken met 2018, een stijging zien van 5,1 procent.

Figuur 2.43 Ontwikkeling baten wo (in miljoenen euro's)



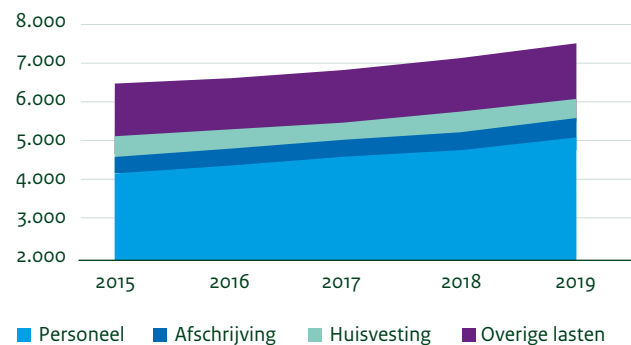
Bron: DUO, 2020a

Waar gaat het geld naartoe?

De laatste jaren nemen de totale lasten toe. In 2017 met 3,2 procent, in 2018 met 4,7 procent en in 2019 met 5,1 procent. Personeel is veruit de grootste kostenpost. Deze lasten bedroegen in 2019 ruim 5,1 miljard euro. Dat is, in vergelijking met 2018, een stijging van 339 miljoen euro (7 procent). In 2019 stegen de personeelslasten relatief harder dan de 2 jaren daarvoor en ook harder dan de totale lasten. In 2018 hadden de personeelslasten een relatieve omvang van 66,2 procent van de totale baten. In 2019 steeg dat tot 67 procent van de totale baten.

In vergelijking met instellingen in andere sectoren hebben universiteiten naast personele lasten meer andere kosten. Dit wordt duidelijk in de post overige lasten die ongeveer 19 procent van de inkomsten betreft. De huisvestingslasten namen in 2019 met 16 miljoen euro af en de afschrijvingslasten stegen in 2019 met 27 miljoen euro.

Figuur 2.44 Ontwikkeling lasten wo (in miljoenen euro's)³¹



Bron: DUO, 2020a

³¹ De overige lasten in 2017 en 2018 zijn inclusief een post Verstrekte subsidies.

Balans en staat van baten en lasten wo in miljoenen

Balans	2015	2016	2017	2018	2019
1 Activa					
1.1 Immateriële vaste activa	64	58	51	49	46
1.2 Materiële vaste activa	4.502	4.584	4.696	4.730	4.770
Gebouwen, terreinen	3.614	3.894	3.915	3.994	3.972
Inventaris en overige	888	690	782	735	798
1.3 Financiële vaste activa	188	136	144	143	149
Totaal vaste activa	4.755	4.778	4.891	4.921	4.966
1.4 Voorraden	11	11	9	8	7
1.5 Vorderingen	746	872	902	835	805
1.6 Effecten	42	39	40	34	29
1.7 Liquide middelen	1.603	1.683	1.685	1.860	2.049
Totaal vlottende activa	2.403	2.605	2.636	2.737	2.890
Totaal Activa	7.157	7.383	7.528	7.658	7.856
2 Passiva					
2.1 Eigen vermogen	3.510	3.609	3.702	3.761	3.790
2.2 Voorzieningen	449	447	433	485	481
2.3 Langlopende schulden	775	778	774	762	749
2.4 Kortlopende schulden	2.423	2.549	2.619	2.650	2.835
Totaal Passiva	7.157	7.383	7.528	7.658	7.856

Staat van baten en lasten	2015	2016	2017	2018	2019
Baten					
3.1 Rijksbijdragen	3.697	3.802	3.901	4.121	4.375
3.2 Overige overheidsbijdragen	1	1	1	1	2
3.3 College, cursus etc. geld.	580	614	657	691	721
3.4 Baten werk in opdracht	1.838	1.820	1.865	1.925	2.026
3.5 Overige baten	523	566	534	550	578
Totaal baten	6.639	6.803	6.957	7.288	7.701
Lasten					
4.1 Personeelslasten	4.251	4.381	4.610	4.825	5.164
4.2 Afschrijvingen	404	443	440	445	472
4.3 Huisvestingslasten	501	479	463	511	495
4.4 Overige lasten	1.335	1.351	1.325	1.373	1.398
4.5 Verstrekte Subsidies			27	36	27
Totaal lasten	6.491	6.654	6.864	7.190	7.556
Saldo baten en lasten	148	149	93	98	144
Gerealiseerde herwaardering	0	0	0	0	0
Financiële baten	18	17	9	0	7
Financiële lasten	19	30	27	30	30
5 Financiële baten en lasten	-2	-12	-19	-30	-23
Resultaat	147	137	74	67	121
6 Belastingen	0	1	1	1	1
7 Resultaat deelnemingen	2	2	5	5	1
Resultaat na belastingen	149	138	78	71	122
8 Aandeel derden in resultaat	16	15	14	15	18
Nettoresultaat	133	123	64	56	104
Buitengewone baten	0	0	0	0	0
Buitengewone lasten	0	0	0	0	0
9 Buitengewoon resultaat	0	0	0	0	0
Totaalresultaat	133	123	64	56	104

Bron: DUO, 2020a



3

Toezicht op rechtmatigheid

3.1	Inleiding – Rechtmatigheid van het financiële handelen	75
3.2	Afhandeling van het jaarverslag 2019	76
3.3	Wet normering topinkomens	78
3.4	Werkzaamheden van de accountants	80

3.1 Inleiding – Rechtmatigheid van het financiële handelen

In dit derde en laatste hoofdstuk gaan we verder in op de rechtmatigheid van het financiële handelen van de instellingen. Hoe wordt dit gecontroleerd en gewaarborgd?

Zo beschrijven we in paragraaf 3.2 hoe wij de jaarrekeningen afhandelen en ons verantwoorden. In 3.3 geven we aandacht aan de Wet normering topinkomens (WNT). We doen onderzoek naar salarissen en ontslagvergoedingen en de verantwoording daarvan in de jaarstukken. Daarnaast zijn wij voor het rechtmatigheidstoezicht sterk afhankelijk van het werk van accountants. Als laatste gaan we in paragraaf 3.4 daarom in op de werkzaamheden en de manier waarop we er toezicht op houden.

3.2 Afhandeling van de jaarrekening 2019

De formele afhandeling van de jaarrekeningen doen wij als inspectie zelf. Daarbij baseren we ons op de controleverklaringen van de accountants, zoals beschreven in paragraaf 3.4. Als de accountant een niet-goedkeurende controleverklaring opleverde of als sprake was van een uitzonderingsrapportage, dan voerden wij een verdere controle uit. Waar nodig, vroegen we de betrokken besturen om herstelmaatregelen te treffen.

In 2019 waren er 166 jaarrekeningen met een niet-goedkeurende controleverklaring of uitzonderingsrapportage (tegenover 274³² in 2018). Er waren in 2019 196 bevindingen bij die jaarrekeningen, tegenover 325 in 2018. Bij die jaarrekeningen ging het om zes afkeurende controleverklaringen, 16 controleverklaringen met een beperking en geen met een oordeelonthouding over de rechtmatigheid. Bij 142 jaarrekeningen voegde de accountant een verslag van bevindingen toe.

Onrechtmatigheden Europese aanbestedingen blijven gelijk

Het aantal opmerkingen van de accountants over de Europese aanbestedingen bleef in 2019 gelijk aan 2018 (20). Het totaal van de onderliggende bedragen, en daarmee van de totale onrechtmatigheid, was in 2019 35 miljoen euro. In 2018 ging het om 15 miljoen euro. In 8 gevallen benoemde de accountant de omvang van de onrechtmatigheid niet.

De inspectie heeft geen handhavingsbevoegdheden voor aanbestedingen. Als de aanbestedingsvoorschriften niet worden nageleefd, moeten de betrokken marktpartijen zelf actie ondernemen. Wij kunnen de tekortkomingen alleen signaleren. Daarom wezen we de besturen in de afhandelingsovereenkomsten op de onrechtmatigheden en gaven we aan dat die mogelijk tot verkeerde uitgaven leiden.

Beleggen en belenen gaat nog niet altijd goed

Het niet naleven van de regeling Beleggen en belenen zorgt ook voor tekortkomingen. In een deel van de gevallen ontbreekt een treasurystatuut dat volgens de voorschriften is opgesteld. In 2019 ging dat om tien gevallen, even veel als in 2018. We hebben de besturen die tekortschoten gevraagd ervoor te zorgen dat in 2019 een treasurystatuut aanwezig is.

In de overige gevallen ging het voornamelijk om het bezit van beleggingsproducten die niet voldeden aan de regeling, vooral aan de ratingvereisten (43 in 2019 tegen 60 in 2018). Ondanks deze constatering handelden besturen in 2019 toch niet onrechtmatig. In een aantal gevallen gaat het om producten die besturen al in bezit hadden voordat de regeling inging. In de overige gevallen gaat het om producten die eerst wel voldeden, maar door afwaardering van de producten niet meer.

³² De getallen van vorig jaar kunnen soms licht (naar boven) afwijken van de vergelijkbare getallen die vorig jaar zijn gepubliceerd. Bij het publiceren van de Financiële Staat zijn nog niet alle afhandelingen af. In de huidige getallen zijn die wel verwerkt.

Continuïteitsparagraaf voldoet soms niet

De accountants maakten in 2019 bij negen jaarrekeningen een opmerking. In 2018 gebeurde dat bij achttien jaarrekeningen. De opmerkingen gingen over het ontbreken van (delen van) de continuïteitsparagraaf, het niet ontleend zijn van de meerjarenbegroting aan de planning- en controlecyclus of het niet goedkeuren van de meerjarenbegroting door het toezichthoudend orgaan. In de afhandelingsbrief verzochten we de besturen ervoor te zorgen dat de continuïteitsparagraaf in 2020 wel voldoet aan de gestelde eisen.

Daarnaast maakte de accountant bij elf besturen (acht in het po en drie in het vo) een opmerking over ernstige bedenkingen over de continuïteit. In 2018 ging het om veertien besturen. Deze beoordeelde besturen waren al als potentieel riskant geïdentificeerd en recent beoordeeld of nog in onderzoek. Hierbij worden er tien (waarvan zes AFT's³³) als (potentieel) risicovol beschouwd. Eén bestuur wordt opgeheven en is zonder risico. Deze besturen ontvangen een afhandelingsbrief en worden in het kader van het regulier continuïteitstoezicht gemonitord.

Besturen met onrechtmatige huisvestinguitgaven

Ten slotte waren er besturen die uitgaven aan huisvesting deden die de gemeente had moeten doen. Dit was in 2019 bij 11 besturen het geval, met totaal een bedrag van ruim een half miljoen euro. In 2018 waren dat nog vier besturen voor ongeveer hetzelfde bedrag. Voor enkele gevallen moesten we nog aanvullende informatie opvragen en/of een rapport opstellen na specifiek onderzoek.

33 Instellingen onder Aangepast (verscherpt) Financieel Toezicht in verband met risico's voor de continuïteit.

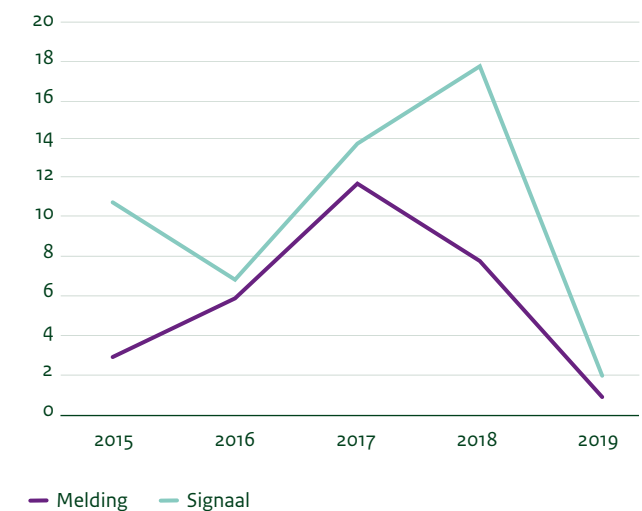
3.3 Wet normering topinkomens

Sinds 1 januari 2013 is de Wet normering topinkomens (WNT) van kracht. Het doel van de WNT is bovenmatige bezoldigingen en ontslagvergoedingen tegengaan bij instellingen in de (semi-)publieke sector. In de WNT is bepaald wat het maximum is voor de bezoldiging en de ontslagvergoeding van topfunctionarissen bij instellingen met een publieke taak en/of publieke financiering. De wet bevat daarnaast verplichtingen ten aanzien van het openbaar maken – in de financiële jaarverslagen – van de bezoldiging voor topfunctionarissen en voor overige functionarissen, alsmede van de ontslagvergoedingen (alleen voor topfunctionarissen). Als inspectie zijn wij belast met het toezicht op en handhaving van de naleving van de WNT door circa 1.500 onderwijsinstellingen.

In de systematiek van de WNT oefent de instellingsaccountant het eerstelijns toezicht uit (dat wil zeggen: controle op de naleving van de WNT door de WNT-instellingen). De accountant heeft ingevolge de WNT de verplichting om overtredingen te melden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zoals een onverschuldigde betaling die op het moment van publicatie van de jaarrekening nog niet ongedaan is gemaakt. Op basis van de accountantsmelding voeren wij vervolgens onderzoek uit naar de overtreding. Tevens doen wij in een aantal gevallen op eigen initiatief onderzoek naar bezoldigingen en ontslagvergoedingen en de verantwoording daarvan in de jaarstukken. Hiermee dragen wij bij aan het doel van de WNT: de bezoldigingen van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector op een maatschappelijk aanvaardbaar niveau houden.

Meldingen over mogelijke overtredingen van de WNT ontvangen we van accountants. Daarnaast krijgen we ook via andere kanalen signalen over mogelijke overtredingen, die om actief toezicht op de naleving vragen. Figuur 3.1 laat een overzicht van deze meldingen zien over de afgelopen jaren.

Figuur 3.1 Ontwikkeling meldingen en signalen WNT



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Over het boekjaar 2019 kwamen er één accountantsmelding en twee signalen binnen (stand 1 oktober 2020). Dit is een flinke daling ten opzichte van de voorgaande jaren. Het is mogelijk dat deze aantallen nog verder oplopen. Signalen komen soms pas lang na het afsluiten van het boekjaar binnen. De meldingen en de signalen gaan onder andere over mogelijke overschrijdingen van de wettelijke maxima, onjuiste berekeningen van de bezoldigingsklasse en het onjuist of onvolledig openbaar maken van de gegevens in de financiële jaarverslaglegging. Meer informatie over de uitvoering en realisatie van de doelen van de WNT is te vinden in de jaarlijkse rapportage van de minister van BZK³⁴. Dit rapport omvat ook de (ontwikkelingen in de) onderwijssector.

Onderverdeling naar bezoldigingsklassen

Vanaf 2016 is het systeem van de WNT-bezoldigingsmaxima per onderwijssector vervangen door een systeem met bezoldigingsklassen, die door de instelling zelf berekend wordt op basis van complexiteitspunten. Het is onwenselijk als instellingen de bezoldigingsklasse verkeerd vaststellen, waardoor topfunctionarissen mogelijk te veel salaris ontvangen. Om te voorkomen dat bezoldigingsklassen verkeerd worden vastgesteld, berekende het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) de bezoldigingsklasse per instelling over het boekjaar 2018. Ook vergeleek OCW de uitkomsten met de opgave over 2018. Uit deze risicoanalyse bleek dat steeds minder instellingen een ander aantal complexiteitspunten berekenen dan de WNT-regeling van het ministerie voorschrijft. Omdat de bezoldigingsklassen bestaan uit een bandbreedte voor het aantal complexiteitspunten, leidt een ander aantal complexiteitspunten niet direct tot een andere bezoldigingsklasse. In 2018 deelden 20 instellingen (van de circa 1.500) zichzelf in een te hoge klasse in. In 2017 waren dat er nog 30 en het jaar daarvoor 58. Van de 20 instellingen uit 2018, deelden 13 instellingen zichzelf ook in 2017 in een te hoge klasse in. De inspectie heeft contact opgenomen met alle 20 instellingen en handhaaft indien nodig.

Overigens betekent een te hoge bezoldigingsklasse niet automatisch dat de bestuurder de WNT overtreedt. De bezoldigingsklasse is een maximumnorm en vaak krijgt de bestuurder een beloning die onder het berekende WNT-maximum ligt. Bovendien vallen verreweg de meeste bestuurders met een salaris boven het individuele WNT-maximum nog onder het overgangsrecht.

34 Voor de WNT-jaarrapportage 2018, zie: <https://www.topinkomens.nl/documenten/rapporten/2019/12/18/wnt-jaarrapportage-2018>.

3.4 Werkzaamheden van de accountants

Als inspectie hebben we informatie nodig waarmee instellingen zich verantwoorden. Op die manier houden we voldoende toezicht op besturen. Deze verantwoordingsinformatie wordt gecontroleerd door een accountant die door het bestuur en/of de raad van toezicht is aangesteld. De accountant voert de controle uit aan de hand van het onderwijsaccountantsprotocol OCW 2018, dat gedetailleerde aanwijzingen geeft voor de werkzaamheden van de accountants. We houden een steekproef onder de accountants, bij wie we dossierreviews uitvoeren³⁵. In die reviews stellen we vast of de accountantswerkzaamheden juist zijn uitgevoerd. Dit onderzoek vindt plaats bij de accountant en niet bij de instellingen. Alleen als een accountantsonderzoek niet toereikend is, moet de accountant eventueel een deel overdoen en kan de instelling daar, in de vorm van extra controleactiviteiten, wel iets van merken.

In het najaar van 2019 voerden we 74 reviews uit op controlewerkzaamheden van de accountants. Deze reviews hadden betrekking op:

- de jaarstukken 2018;
- de overige controlepunten over de rechtmatigheid;
- de gegevens die gebruikt worden voor de bekostiging in 2019 (vo), 2019/2020 (po) en 2020 (mbo en ho).

De reviews omvatten niet alle controlewerkzaamheden, maar zijn beperkt tot de eisen die OCW specifiek aan de verslaggeving stelt. Het is dus geen breed onderzoek naar de kwaliteit van accountants, maar het gaat om de eisen uit de Richtlijn voor de Jaarverslaggeving 660 (RJ660) en de eisen aan de financiële rechtmatigheid vanuit wet- en regelgeving. Deze eisen zijn ook vastgelegd in het onderwijsaccountantsprotocol OCW 2018. Tabel 3.1 laat zien hoeveel reviews wij over de boekjaren 2016 tot en met 2018 uitvoerden. De reviews van de onderzoeken naar bekostiging betreffen meestal dezelfde besturen als die van de onderzoeken van de jaarrekening. Het gaat dus om 49 besturen in 2018.

Deze reviews waren verdeeld over 28 accountantskantoren (van 39 in totaal) en 48 tekenende accountants (van 118). Het relatieve aantal kantoren (72 procent) ligt hoger dan een jaar eerder (46 procent). Dat komt door een sterkere focus op kleinere kantoren.

Tabel 3.1 Aantallen reviews boekjaren 2016 tot en met 2018

Sector	Boekjaar 2016		Boekjaar 2017		Boekjaar 2018	
	JR*	BK*	JR*	BK*	JR*	BK*
primair onderwijs	18	**	18	**	23	**
voortgezet onderwijs	17	17	14	14	16	15
mbo	9	9	7	7	6	6
hoger onderwijs	6	6	7	7	4	4
Subtotaal	50	32	46	28	49	25
Totaal reviews	82		74		74	

* JR = Jaarrekening, BK = Bekostiging

** Bij de sector primair onderwijs geeft de inspectie een oordeel over de jaarrekening én het bekostigingsonderzoek samen

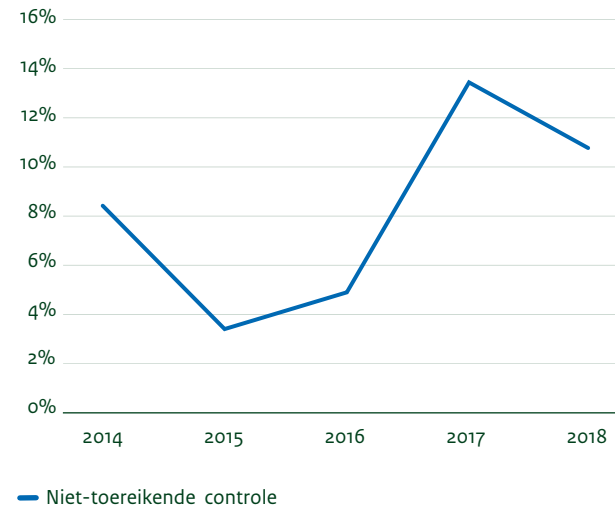
³⁵ De inspectie kan die reviews pas uitvoeren als eerst het hele accountantsonderzoek is verricht. Daarom lopen zij altijd een jaar achter en gaat dit onderzoek over 2018.

Meer onderzoeken niet toereikend

De uitkomsten over boekjaar 2018 laten zien dat 66 van de 74 gereviewde onderzoeken toereikend zijn en 8 reviews (10,8 procent) bij 6 kantoren niet. Dat is na een aanzienlijke stijging een jaar eerder, weer een afname ten opzichte van het vorige boekjaar (13,5 procent). Het aantal is nog wel hoger dan 2 jaar geleden toen het 4,9 procent was. In bijlage IV is een overzicht opgenomen van de accountantskantoren en de oordelen die zij bij de reviews kregen.

Die stijging vorig jaar was waarschijnlijk deels het gevolg van veranderingen in de markt van onderwijsaccountants en de veranderde onderzoeksopzet die we hieraan verbonden. Dit leidde ertoe dat relatief meer kantoren met weinig onderwijsopdrachten werden opgenomen in de te onderzoeken groep. Bij deze kantoren zijn er meer risico's dat de controles niet met de noodzakelijke diepgang en kwaliteit worden uitgevoerd. In de reviews van 2018 is dezelfde benadering gekozen. Mogelijk is het aantal niet-toereikende controles daardoor nog altijd hoger dan in 2016. Het is nog niet mogelijk om te beoordelen of de daling in 2018 ten opzichte van 2017 betekenisvol is.

Figuur 3.2 Ontwikkeling niet-toereikende controles



Bron: Inspectie van het Onderwijs



Literatuur en overige bronnen

- Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek. (Commissie Van Rijn) (2019). *Wissels om naar een transparante en evenwichtige bekostiging en meer samenwerking in hoger onderwijs en onderzoek.*
- Berdowski, Z., & Eshuis, P. H. P. (2010). *Kapitalisatiefactor MBO en HO. Een onderzoek naar mogelijkheden voor normering.* Zoetermeer: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO).
- Commissie Koopmans. (1999). *De vermogenspositie van universiteiten. Een delicate balans.*
- Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (Commissie Don). (2009). *Financieel beleid van onderwijsinstellingen. Rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen.* Den Haag: Ministerie van OCW.
- Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), (2020a). Financiële gegevens. Jaarrekeningen 2014 tot en met 2018. Voor alle sectoren.
- Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), (2019b). Personeelsgegevens 2011-2018. Voor de sectoren po, vo en mbo.
- DUO Onderwijsonderzoek en Advies. (2019). *Rapportage onderzoek werkdrukmiddelen.* Utrecht: PO-Raad.
- Inspectie van het Onderwijs (2015). De financiële situatie in het onderwijs 2014.
- Inspectie van het Onderwijs (2016a). De financiële staat van het onderwijs 2015.
- Inspectie van het Onderwijs (2016b). Naar een versterking van het toekomstperspectief in jaarverslagen, vervolgonderzoek naar continuïteitsparagrafen. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2017). De financiële staat van het onderwijs 2016.
- Inspectie van het Onderwijs (2018a). De financiële staat van het onderwijs 2017.
- Inspectie van het Onderwijs (2018b). *Financiële positie en ontwikkeling van de agrarische opleidingscentra. Onderzoek naar de huidige en verwachte financiële ontwikkeling van de aoc's en de mogelijke effecten op de kwaliteit van het onderwijs.* (No. 5158117). Utrecht.
- Inspectie van het Onderwijs. (2019a). *Doelmatige omvang van de reserves. technische verkenning en advies voor het toepassen van een methodiek ter detectie en aanpak van bovenmatige vermogensopbouw.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019b). Rapport uitkomst van themaonderzoek naar ontwikkeling van aantal internationale studenten en effecten daarvan voor de financiële positie van de instellingen. Zijn er universiteiten en/of hogescholen die financieel afhankelijk zijn van de instroom van de internationale studenten? Utrecht, juni, 2019.
- Inspectie van het Onderwijs. (2019c). *Financiële positie en ontwikkeling van de kleinere regionale opleidingscentra en de vakinstellingen. onderzoek naar de huidige en verwachte financiële ontwikkeling van de kleinere roc's en vakinstellingen en de mogelijke effecten op de kwaliteit van het onderwijs.* 2019: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019d). De financiële staat van het onderwijs 2017.
- Inspectie van het Onderwijs. (2020). *Het detecteren van mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen. een advies over een indicator en een signaleringswaarde bij schoolbesturen, instellingen en samenwerkingsverbanden passend onderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2018). Versterking verantwoording van en inzicht in onderwijsgelden. Kamerbrief 15 oktober 2018. Nr. 1425322.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW). (2019). Database Functiemix. Geraadpleegd 8 april 2020, van Database Functiemix website: <https://database.functiemix.nl/>
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). (2020). Referentieramingen. Retrieved from <https://www.onderwijsincijfers.nl/>
- Onderwijsraad. (2018). *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden. naar meer eenvoudige bekostiging en betere verantwoording van besteding van publieke middelen.* (No. 20180195/1125). Den Haag: Onderwijsraad.
- Raad voor de Jaarverslaggeving. (2020). *RJ-uiting 2020-5: Impact coronavirus op de jaarverslaggeving 2019.* Amsterdam: Raad voor de Jaarverslaggeving.

Bijlagen

I	Uitleg financiële begrippen en kengetallen	86
II	Gebruikte afkortingen en overige begrippen	88
III	Balans en staat van baten en lasten	89
IV	Accountantskantoren in het reviewonderzoek 2018	90
V	Tabellen bij de figuren	91

Bijlage I Uitleg financiële begrippen en kengetallen

Signaleringswaarden

De signaleringswaarden van de kengetallen zijn nadrukkelijk geen normen. Zij dienen als detectiemiddel van mogelijke problemen. Op basis van die detectie wordt in een diepgaande analyse en aanvullend onderzoek bepaald of die problemen er echt zijn. Op basis daarvan kan eventueel worden bepaald dat een instelling onder verscherpt financieel toezicht kan komen staan. Ook het omgekeerde geldt. Enkel het (weer) voldoen aan bepaalde kengetallen betekent niet automatisch een terugkeer naar basis financieel toezicht. Ook hier wordt dat bepaald op basis van een diepgaande analyse.

Rentabiliteit

De rentabiliteit geeft aan of er sprake is van een positief of negatief financieel resultaat, ook wel exploitatieresultaat genoemd. Dit is de verhouding tussen het financiële resultaat en de inkomsten (resultaat/(totaal baten + financiële baten)*100). Onderwijsinstellingen kunnen een positief financieel resultaat realiseren, maar streven geen winst na omdat dit niet past bij hun publieke taak. Het streven is te sturen op een nulpositie voor de rentabiliteit. Als indicatie voor mogelijke financiële risico's hanteert de inspectie een driejarig resultaat onder nul, een tweejarig resultaat onder de 5 procent of eenmalig onder de 10 procent.

Solvabiliteit

De solvabiliteit geeft aan in hoeverre een organisatie in staat is om op korte en lange termijn haar schulden te kunnen voldoen. Als specifieke indicatie voor continuïteitsrisico's kijken wij naar de solvabiliteit $((\text{eigen vermogen} + \text{voorzieningen})/\text{totale passiva})$. Daarbij hanteren we een signaleringswaarde van 0,3. Waar het gaat om de bovenkant van het vermogen, is in dit rapport sprake van solvabiliteit₁, gecorrigeerd voor privaat eigen vermogen $((\text{publiek eigen vermogen})/\text{totale passiva})$. Hiervoor is geen signaleringswaarde.

Liquiditeit

De liquiditeit geeft aan hoeveel geld er beschikbaar is om geplande en onvoorziene uitgaven te kunnen voldoen. Dit wordt berekend door de vlottende activa die over het algemeen bestaan uit liquide middelen en vorderingen, te delen door de kortlopende schulden. Voor kleinere instellingen in met name het funderend onderwijs hanteren we daarvoor als signaleringswaarde 0,75. Voor grote instellingen is dat 0,5.

Huisvestingsratio

De huisvestingsratio maakt inzichtelijk in hoeverre de lasten voor huisvesting mogelijk te hoog zijn en zouden kunnen leiden tot continuïteitsrisico's. Daartoe worden alle lasten die samenhangen met huisvesting gedeeld door de totale lasten $((\text{huisvestingslasten} + \text{afschrijvingen gebouwen en terreinen} + \text{afschrijvingen op desinvesteringen gebouwen en terreinen})/(\text{totaal lasten}))$. Voor het funderend onderwijs draagt de signaleringswaarde 0,10 en voor mbo en ho 0,15

Risicobeheer

De rapportage over risicobeheer is in de RJO voluit omschreven als 'rapportage aanwezigheid en werking van het interne risicobeheersings- en controlesysteem'. Daaraan is toegevoegd dat in deze rapportage wordt vermeld hoe het interne risicobeheersingssysteem is ingericht, hoe dit in de praktijk functioneert, welke resultaten hiermee zijn bereikt en welke aanpassingen eventueel worden doorgevoerd in de komende jaren. We verwachten toelichtingen over hoe het systeem is ingericht en hoe dat in het afgelopen jaar heeft gefunctioneerd, bijvoorbeeld wie taken uitvoert in het kader van het risicobeheer en hoe risicogebieden in kaart worden gebracht. De werking daarvan kan zichtbaar worden in toelichtingen waaruit bijstelling van risico's of risicomatregelen blijkt of bijstelling van gestelde doelen.

Dat verwachten we bijvoorbeeld ook als er verbeteringen zijn aangebracht in de interne managementinformatie. Aanvullend kan in een verslag van het toezichthoudend orgaan een reflectie staan over de werking van het risicobeheer. Risicobeheer hoeft niet beperkt te blijven tot in geld meetbare risico's maar dit kan ook cultuur in een organisatie aangaan.

Risico's en maatregelen

De rapportage over risico's is in de RJO voluit omschreven als een 'beschrijving van de belangrijkste risico's en onzekerheden'. Daarbij is voorgeschreven dat het bestuur aan geeft voor welke risico's en onzekerheden het zich in de komende jaren ziet geplaatst en op welke wijze het passende maatregelen treft om aan deze risico's en onzekerheden het hoofd te bieden. Waar nodig en relevant dient dit te worden aangevuld met een cijfermatige toelichting

We verwachten dat bij vermelde (interne en externe) risico's een beschrijving wordt gegeven van de mogelijke impact, beheersmaatregelen en een kwantificering van risico's. Met waar nodig een onderbouwing van de benodigde buffer om risico's op te vangen.

Een overzicht van kansen en bedreigingen kan daaraan voorafgaan. Bij vermelde risico's verwachten we toelichtingen over beheersmaatregelen. Een bestuur zou bepaalde risico's expliciet kunnen aanvaarden en dit in het bestuursverslag motiveren.

Verantwoording intern toezicht

De interne toezichthouders moeten over de uitvoering van hun wettelijke taken verantwoording afleggen in het bestuursverslag. In de RJO wordt specifiek gevraagd om verantwoording af te leggen over hun handelen en over de resultaten die dat handelen heeft opgeleverd. Daarnaast leggen intern toezichthouders verantwoording af over de wijze waarop zij het bestuur ondersteunen en/of adviseren over beleidsvraagstukken.

We verwachten dat hier concrete toelichtingen worden gegeven over activiteiten waarmee interne toezichthouders uitvoering hebben kunnen geven aan hun wettelijke taken. Een van de belangrijkste taken is toezien op de taken en bevoegdheden van het bestuur. Daartoe moeten zij afwegen welke informatie daarvoor nodig is, en zorgen dat zij over voldoende informatie beschikken. Vervolgens moeten zij in staat zijn hierover een oordeel te vormen en te interveniëren als dat nodig is. Intervenieren hoeft geen zwaar middel te zijn, dit kan ook bijvoorbeeld met het doorvragen naar extra informatie of een schoolbezoek.

Daarnaast verwachten we dat de intern toezichthouder beschrijft welke resultaten hij heeft bereikt met haar handelen. Zijn bijvoorbeeld bepaalde plannen bijgesteld? Daarbij kan de intern toezichthouder het bestuur met raad terzijde staan. Een voorbeeld hiervan is als een bestuur maatregelen moest nemen om financiële verslechtering te voorkomen kan het toezichthoudend orgaan vermelden welke rol het daarbij heeft vervuld.

Een van de wettelijke taken is toezicht op doelmatigheid van bestedingen. Dat hieraan uitvoering is gegeven kan bijvoorbeeld zichtbaar worden in toelichtingen over goedkeuring van de meerjarenbegroting of van bepaalde plannen van het bestuur. Het intern toezicht kan vertellen welke afwijkingen hieraan vooraf gingen. Het is goed om aan te geven met welke geledingen contact plaatsvindt en hoe vaak. En te beschrijven hoe verschillende functies van het intern toezicht worden ingevuld, zoals de controlerende functie, werkgeversfunctie en klankbordfunctie.

In de verantwoording wordt ook ingegaan op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het halfjaarlijks overleg met de medezeggenschap, en hoe interne toezichthouders deze informatie gebruiken bij hun toezicht op het bestuur. Ook kan hier informatie worden gegeven over de wijze waarop de medezeggenschap in staat wordt gesteld om een bindende voordracht te doen voor een lid van het intern toezicht.

Financiële doelmatigheid

Met financiële doelmatigheid bedoelen we dat het geld efficiënt wordt besteed en dat het geld ten goede komt aan de door het bestuur gestelde doelen. We verwachten dat die doelen bijdragen aan kwaliteit van het onderwijs en dat deze duidelijk zijn toegelicht in het bestuursverslag.

Bijlage II Gebruikte afkortingen en overige begrippen

Doordecentralisatie	De middelen die gemeenten ontvangen voor onderwijshuisvesting worden direct ter beschikking gesteld aan de schoolbesturen die daarmee zelf verantwoordelijk worden.	Pabo	Pedagogische Academie Basisonderwijs
Dotatie	Storting in een voorziening	Po	Primair onderwijs
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs	Pro	Praktijkonderwijs
EER	Europese Economische Ruimte	RJ66o	Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving, paragraaf 66o (de specifieke onderwijsparagraaf)
Eigen vermogen	Saldo van de activa en de schulden	RJO	Regeling jaarverslaggeving onderwijs
Hbo	Hoger beroepsonderwijs	Sbo	Speciaal basisonderwijs
Immateriële vaste activa	Niet tastbare vaste activa zoals goodwill, patenten of ontwikkelingskosten	SBR	Standard Business Reporting
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst	So	Speciaal onderwijs
Kort vreemd vermogen	Schulden die binnen een jaar moeten worden betaald, bijvoorbeeld kortlopende leningen, leverancierskredieten.	Swv	Samenwerkingsverband passend onderwijs
Lwoo	Leerweg ondersteunend onderwijs	Vaste activa	Bezittingen waarvan het benodigd vermogen voor meer dan een jaar is vastgelegd
Materiële vaste activa (MVA)	Tastbare vaste activa zoals gebouwen, meubilair of machines	Vlottende activa	Bezittingen waarvan het benodigd vermogen voor minder dan een jaar is vastgelegd
Mbo	Middelbaar beroepsonderwijs	Vo	Vorgezet onderwijs
KNAW	Koninklijke Academie van Wetenschappen	WNT	Wet normering topinkomens
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek	Wo	Wetenschappelijk onderwijs
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	XBRL	eXtensible Business Reporting Language

Bijlage III Balans en staat van baten en lasten landelijk totaal in miljoenen

Balans	2015	2016	2017	2018	2019
1 Activa					
1.1 Immateriële vaste activa	78	82	75	69	65
1.2 Materiële vaste activa	14.081	14.300	14.565	14.721	15.023
1.3 Financiële vaste activa	759	702	736	752	739
Totaal vaste activa	14.917	15.085	15.376	15.542	15.827
1.4 Voorraden	21	19	17	16	15
1.5 Vorderingen	2.319	2.445	2.340	2.327	2.413
1.6 Effecten	108	96	96	94	92
1.7 Liquide middelen	7.592	7.865	8.234	8.962	9.539
Totaal vlottende activa	10.040	10.425	10.687	11.399	12.059
Totaal Activa	24.957	25.510	26.063	26.941	27.886
2 Passiva					
2.1 Eigen vermogen	12.887	13.126	13.417	13.806	14.295
2.2 Voorzieningen	2.048	2.202	2.360	2.584	2.736
2.3 Langlopende schulden	3.010	3.097	3.182	3.210	3.187
2.4 Kortlopende schulden	7.012	7.084	7.104	7.341	7.667
Totaal Passiva	24.957	25.510	26.063	26.941	27.886

Staat van baten en lasten	2015	2016	2017	2018	2019
Baten					
3.1 Rijksbijdragen	27.822	28.508	30.959	32.448	33.859
3.2 Overige overheidsbijdragen	584	576	589	638	614
3.3 College, cursus etc. geld.	1.474	1.535	1.611	1.641	1.640
3.4 Baten werk in opdracht	2.184	2.195	2.266	2.326	2.425
3.5 Overige baten	1.704	1.729	1.698	1.768	1.830
Totaal baten	33.768	34.543	37.123	38.820	40.368
Lasten					
4.1 Personeelslasten	25.067	25.893	26.729	27.869	29.013
4.2 Afschrijvingen	1.448	1.504	1.521	1.563	1.602
4.3 Huisvestingslasten	2.309	2317	2.296	2.394	2.437
4.4 Overige lasten	4.366	4.479	6.226	6.500	6.683
Totaal lasten	33.190	34.193	36.771	38.327	39.735
Saldo baten en lasten	578	350	352	494	633
Gerealiseerde herwaard.	1	1	1	1	1
Financiële baten	73	53	33	16	29
Financiële lasten	121	130	115	120	116
5 Financiële baten en lasten	-48	-78	-82	-104	-87
Resultaat	530	273	272	391	546
6 Belastingen	2	3	3	2	2
7 Resultaat deelnemingen	3	3	5	7	4
Resultaat na belastingen	531	274	274	396	548
8 Aandeel derden in resultaat	16	15	15	16	18
Nettoresultaat	515	258	259	380	530
Buitengewone baten	0	1	0	0	0
Buitengewone lasten	0	0	0	0	0
9 Buitengewoon resultaat	0	1	0	0	0
Totaalresultaat	515	259	259	380	530

Bijlage IV Accountantskantoren in het reviewonderzoek 2018

OORDEEL TOEREIKEND	po	vo		mbo		ho		Tot
		JR	BK	JR	BK	JR	BK	
Astrium Onderwijsaccountants B.V.	1							1
Baker Tilly N.V.		1	1					2
CROP Registeraccountants		1	1					2
Crowe Foederer B.V.	1							1
Deloitte Accountants B.V.	1	1	1	1	1			5
DRV Accountants & Adviseurs	1							1
DVE Onderwijs Audit B.V.	1	1	1					3
Ernst & Young Accountants LLP				1		1	1	3
Eshuis Registeraccountants B.V.	1							1
Flynth Audit B.V.	2	1	1	1	1			6
FSV Accountants + Adviseurs B.V.				1	1			2
Hofsteenge Zeeman Groep B.V.			1					1
Horlings Accountants & Belastingadviseurs B.V.	1							1
IJburg Accountants en Adviseurs B.V.			1					1
IPA-ACON Accountants B.V.	1							1
JPA van Noort Gassler & Co. B.V.	1							1
KPMG Accountants N.V.	1	1	1			1	1	5
Lansigt Accountants en Belastingadviseurs B.V.	1							1
Mazars N.V.	1	1	1					3
Publieke Sector Accountants		1	1					2
PricewaterhouseCoopers Accountants N.V.	1			1	1	2	2	7
Q-concepts Accountancy B.V.	1							1
Van Ree Accountants	3	2	2	1	1			9
Wijs Accountants	1	2	2					5
Yilmaz & Van Zuijlen Accountants en Belasting adviseurs B.V.	1							1
Totaal	21	12	14	6	5	4	4	66

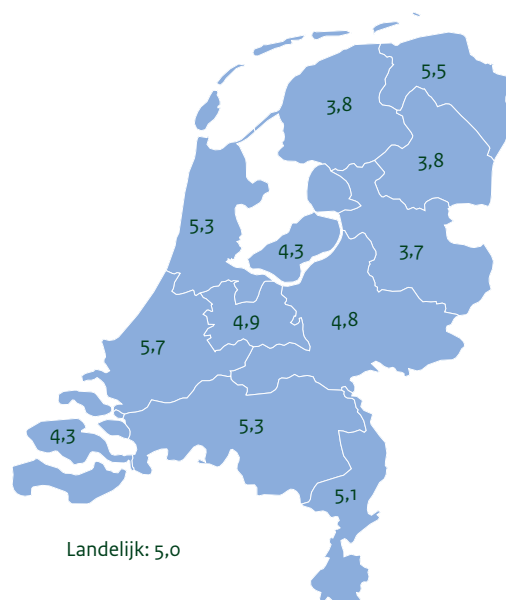
OORDEEL NIET TOEREIKEND	po	vo		mbo		ho		Tot
		JR	BK	JR	BK	JR	BK	
BGH Accountants & Adviseurs B.V.		1	1					2
Ernst & Young Accountants LLP	1				1			2
ESJ Audit & Assurance B.V.	1							1
Hofsteenge Zeeman Groep B.V.		1						1
IJburg Accountants en Adviseurs B.V.		1						1
Van Oers Audit B.V.		1					1	1
Totaal	2	4	1	0	1	0	0	8

In de tabellen zijn achtereenvolgens de accountantskantoren met toereikende en met niet-toereikende controles opgenomen, verdeeld naar sector en controleobject¹.

¹ JR = controle jaarrekening, BK=controle bekostiging.
Bij de sector primair onderwijs geeft de inspectie een beoordeling voor beide onderzoeken.

Bijlage V Tabellen bij de figuren

Figuur 1.1 Gemiddeld aantal meldingen corona/COVID per jaarverslag per provincie



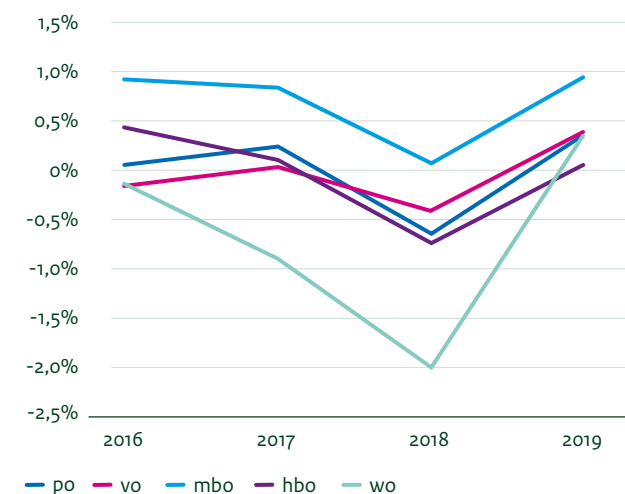
Bron: Inspectie van het Onderwijs

Figuur 1.2 Aandeel positieve oordelen bij onderdelen van de continuïteitsparagraaf en het verslag van de intern toezichthouder (N=241)



Bron: Inspectie van het Onderwijs

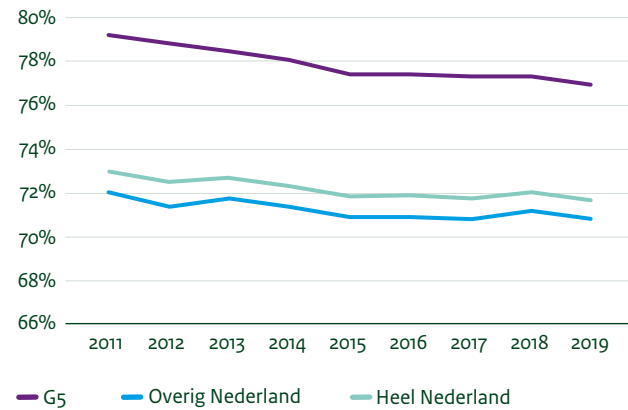
Figuur 1.3 Ontwikkeling prognoses en realisatie rentabiliteit 2019



	2016	2017	2018	2019 realisatie
po	0,04%	0,20%	-0,66%	0,35%
vo	-0,17%	0,03%	-0,41%	0,40%
mbo	0,91%	0,84%	0,07%	0,94%
hbo	0,43%	0,10%	-0,75%	0,05%
wo	-0,15%	-0,90%	-2,00%	0,33%

Bron: DUO, 2019a

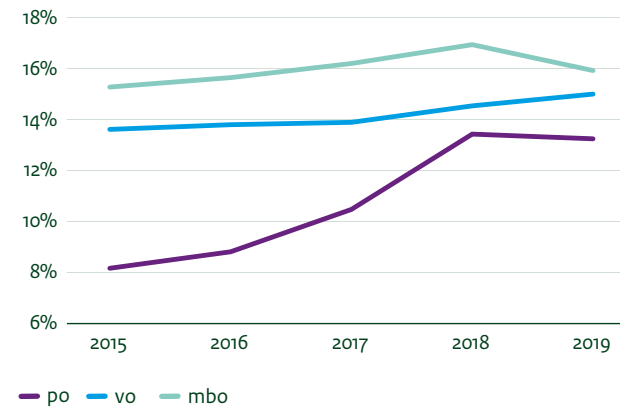
Figuur 1.4 Gemiddelde taakomvang onderwijspersoneel in po



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
G5	79%	79%	78%	78%	77%	77%	77%	77%	77%
Rest Nederland	72%	71%	72%	71%	71%	71%	71%	71%	71%
Heel Nederland	73%	72%	73%	72%	72%	72%	72%	72%	72%

Bron: DUO, 2019b

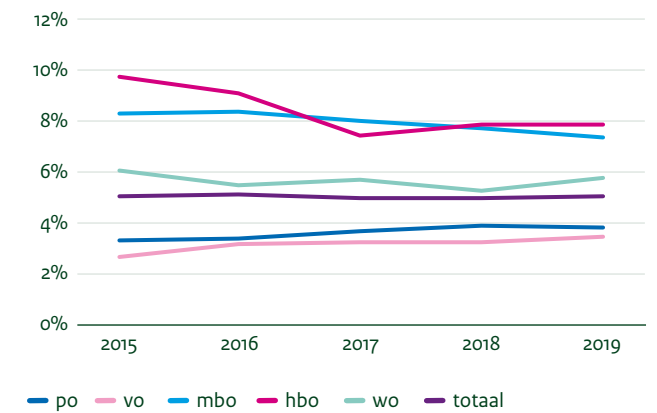
Figuur 1.5 Ontwikkeling van het percentage (regulier) tijdelijk personeel (leraren en overig personeel) in po, vo en mbo



	2015	2016	2017	2018	2019
po	8,2%	8,8%	10,5%	13,4%	13,2%
vo	13,6%	13,8%	13,9%	14,5%	15,0%
mbo	15,3%	15,6%	16,2%	16,9%	15,9%

Bron: DUO, 2020b

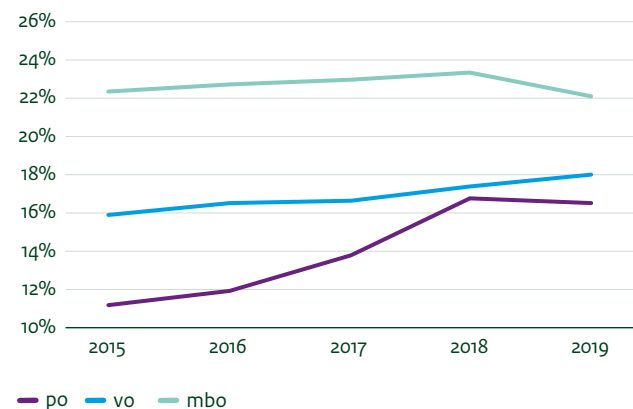
Figuur 1.6 Relatieve ontwikkeling van PNIL



	2015	2016	2017	2018	2019
po	3,31%	3,42%	3,68%	3,94%	3,85%
vo	2,65%	3,16%	3,22%	3,27%	3,47%
mbo	8,27%	8,39%	8,01%	7,73%	7,33%
hbo	9,77%	9,06%	7,43%	7,85%	7,84%
wo	6,05%	5,50%	5,67%	5,28%	5,77%
totaal	5,08%	5,11%	4,99%	5,01%	5,05%

Bron: DUO, 2020a

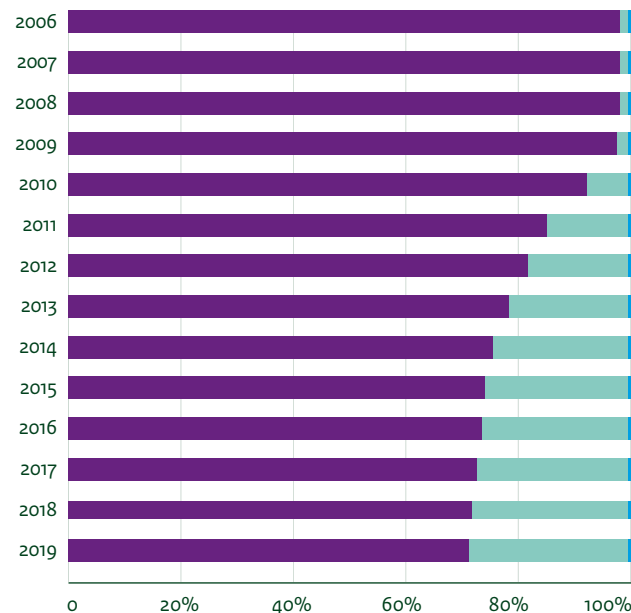
Figuur 1.7 Niet-vast personeel po, vo en mbo



	2015	2016	2017	2018	2019
po	11,21%	11,96%	13,75%	16,80%	16,54%
vo	15,92%	16,53%	16,69%	17,33%	17,95%
mbo	22,26%	22,73%	22,93%	23,35%	22,07%

Bron: DUO, 2020a, 2020b

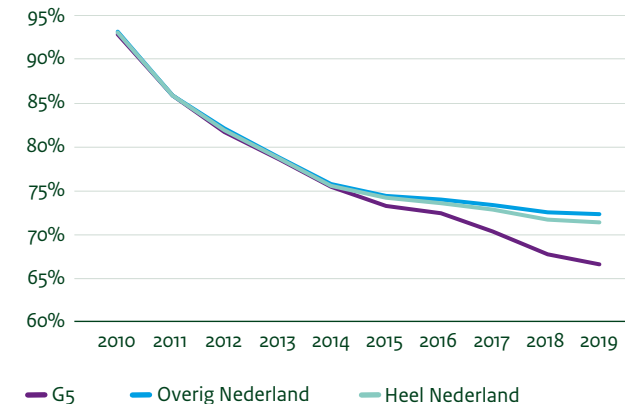
Figuur 1.8 Ontwikkeling functiemix po (exclusief s(b)o)



	LA/L10	LB/L11	LC/L12	Overig
2019	71,4	28,1	0,5	0,0
2018	71,7	27,8	0,5	0,0
2017	72,8	26,8	0,4	0,0
2016	73,6	26,0	0,3	0,1
2015	74,2	25,5	0,3	0,0
2014	75,6	24,2	0,2	0,0
2013	78,6	21,1	0,2	0,0
2012	82,0	17,9	0,2	0,0
2011	85,8	14,0	0,1	0,0
2010	93,1	6,8	0,1	0,0
2009	98,0	1,9	0,1	0,0
2008	98,5	1,4	0,1	0,0
2007	98,6	1,3	0,1	0,0
2006	98,7	1,2	0,1	0,0

Bron: DUO, Database functiemix

Figuur 1.9 Ontwikkeling laagste functies in po wel/niet G5

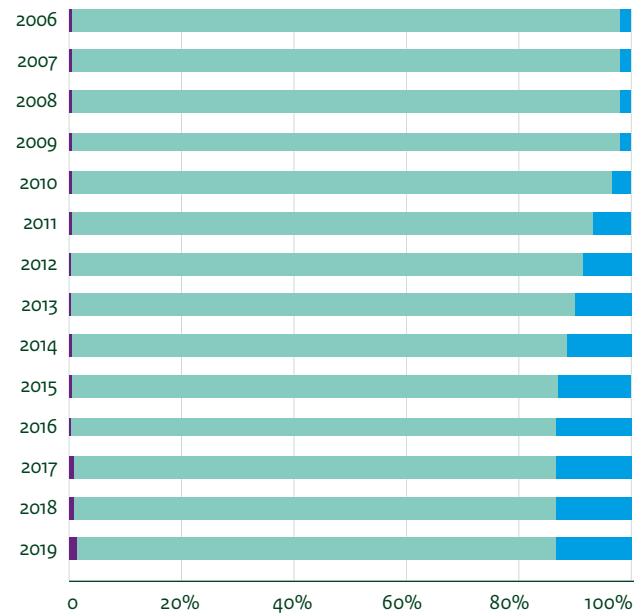


	2010	2011	2012	2013	2014
G5	92,9%	85,9%	81,7%	78,6%	75,4%
Rest Nederland	93,2%	85,9%	82,1%	78,8%	75,7%
Heel Nederland	93,1%	85,8%	82,0%	78,6%	75,6%

	2015	2016	2017	2018	2019
G5	73,2%	72,4%	70,3%	67,7%	66,6%
Rest Nederland	74,4%	74,0%	73,4%	72,5%	72,3%
Heel Nederland	74,2%	73,6%	72,8%	71,7%	71,4%

Bron: Database functiemix

Figuur 1.10 Functiemix s(b)o

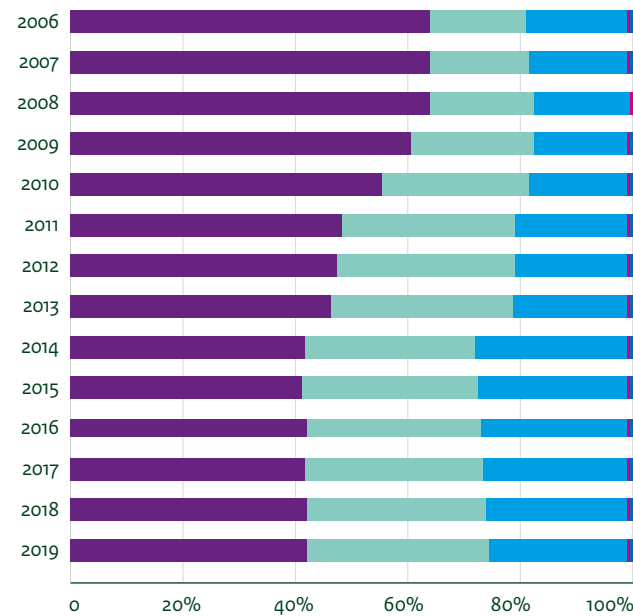


■ LA/L10 ■ LB/L11 ■ LC/L12 ■ Overig

	LA/L10	LB/L11	LC/L12	Overig
2019	1,3	84,9	13,2	0,0
2018	0,6	85,4	13,4	0,0
2017	0,6	86,0	13,3	0,0
2016	0,4	86,2	13,2	0,1
2015	0,4	86,8	12,8	0,0
2014	0,3	88,3	11,3	0,0
2013	0,2	89,8	9,9	0,0
2012	0,3	91,3	8,4	0,0
2011	0,2	93,2	6,5	0,0
2010	0,4	96,0	3,5	0,0
2009	0,5	97,3	2,1	0,0
2008	0,4	97,7	1,8	0,0
2007	0,2	97,7	2,0	0,0
2006	0,1	97,7	2,0	0,0

Bron: Database functiemix

Figuur 1.11 Functiemix vo

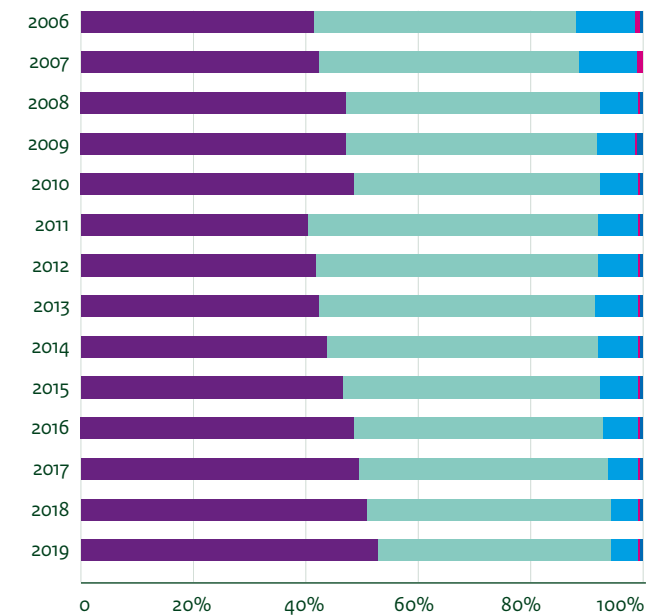


■ LB ■ LC ■ LD ■ LE ■ Overig

	LB	LC	LD	LE	Overig
2019	42,3	32,3	24,9	0,1	0,4
2018	42,3	31,9	25,4	0,1	0,3
2017	42,1	31,5	25,9	0,1	0,4
2016	42,3	31,2	26,1	0,1	0,3
2015	41,7	31,0	26,8	0,2	0,3
2014	42,1	30,5	27,1	0,2	0,1
2013	46,7	32,2	20,7	0,2	0,2
2012	47,9	31,6	20,2	0,2	0,1
2011	48,6	31,1	19,9	0,2	0,2
2010	56,0	25,9	17,7	0,3	0,2
2009	61,1	21,7	16,8	0,3	0,1
2008	64,4	18,6	16,7	0,2	0,0
2007	64,2	17,8	17,5	0,3	0,1
2006	64,5	17,0	18,1	0,4	0,1

Bron: Database functiemix

Figuur 1.12 Ontwikkeling functiemix mbo

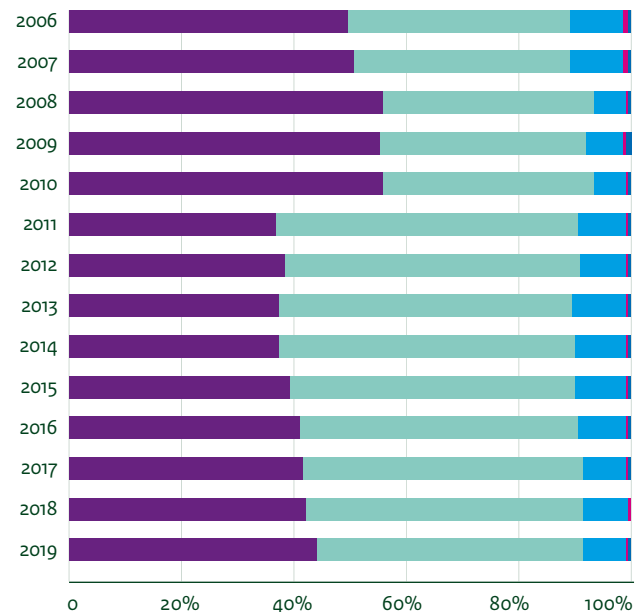


■ LB ■ LC ■ LD ■ LE ■ Overig

	LB	LC	LD	LE	Overig
2019	52,9	41,6	5,0	0,2	0,3
2018	51,1	43,1	5,3	0,1	0,4
2017	49,8	43,9	5,7	0,2	0,5
2016	48,6	44,5	6,3	0,2	0,5
2015	46,6	46,0	6,8	0,2	0,4
2014	43,8	48,2	7,3	0,2	0,4
2013	42,5	49,0	7,6	0,2	0,7
2012	41,9	50,1	7,6	0,3	0,2
2011	40,6	51,1	7,9	0,2	0,2
2010	48,4	44,0	6,8	0,1	0,6
2009	47,1	44,6	7,3	0,2	0,8
2008	47,4	45,0	7,3	0,2	0,1
2007	42,6	46,0	10,4	1,0	0,0
2006	41,3	47,0	10,6	1,0	0,1

Bron: Database functiemix

Figuur 1.13 Functiemix mbo-instellingen in de Randstad

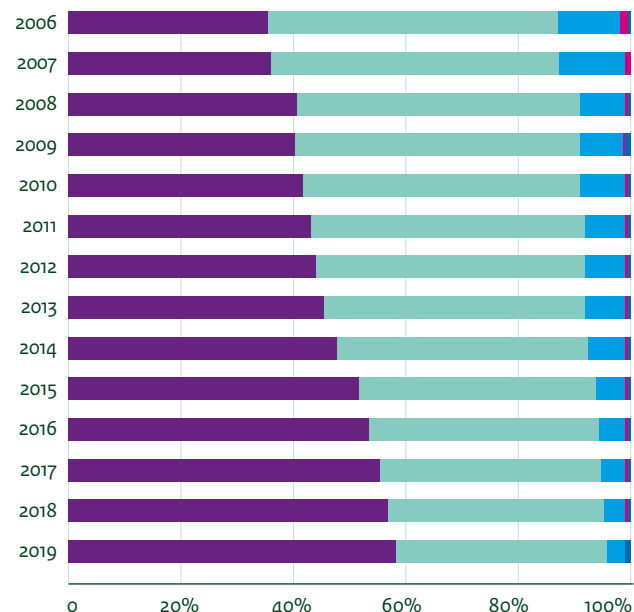


■ LB ■ LC ■ LD ■ LE ■ Overig

	LB	LC	LD	LE	Overig
2019	44,5	47,5	7,5	0,5	0,1
2018	42,5	49,5	7,8	0,2	0,0
2017	42,1	49,6	7,8	0,2	0,2
2016	41,4	49,7	8,3	0,3	0,3
2015	39,5	51,2	8,8	0,3	0,3
2014	37,5	53,1	8,9	0,3	0,2
2013	37,6	52,5	8,9	0,4	0,6
2012	38,8	52,7	7,9	0,4	0,2
2011	37,1	53,8	8,5	0,3	0,2
2010	56,3	37,3	5,7	0,1	0,6
2009	55,6	36,6	6,6	0,3	0,9
2008	56,1	37,4	6,1	0,1	0,1
2007	51,2	38,5	9,3	1,0	0,1
2006	50,1	39,3	9,5	1,0	0,1

Bron: Database functiemix

Figuur 1.14 Functiemix mbo-instellingen buiten de Randstad

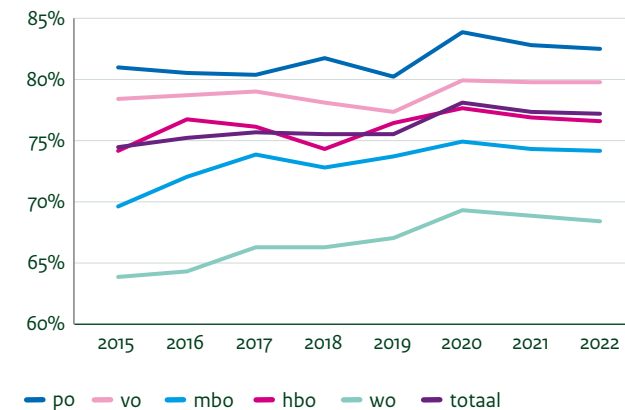


■ LB ■ LC ■ LD ■ LE ■ Overig

	LB	LC	LD	LE	Overig
2019	58,6	37,6	3,3	0,0	0,5
2018	57,3	38,5	3,5	0,1	0,6
2017	55,6	39,5	4,1	0,1	0,7
2016	54,0	40,5	4,7	0,1	0,6
2015	52,1	42,0	5,2	0,1	0,6
2014	48,3	44,8	6,2	0,1	0,6
2013	45,8	46,6	6,7	0,1	0,7
2012	44,2	48,1	7,2	0,2	0,3
2011	43,2	49,0	7,5	0,1	0,2
2010	42,1	49,4	7,7	0,1	0,7
2009	40,5	50,8	7,8	0,2	0,8
2008	40,8	50,7	8,2	0,2	0,1
2007	36,3	51,5	11,2	1,0	0,0
2006	35,6	52,0	11,2	1,1	0,1

Bron: Database functiemix

Figuur 1.15 Ontwikkeling van de verhouding personeelslasten/ totale baten in de verschillende sectoren

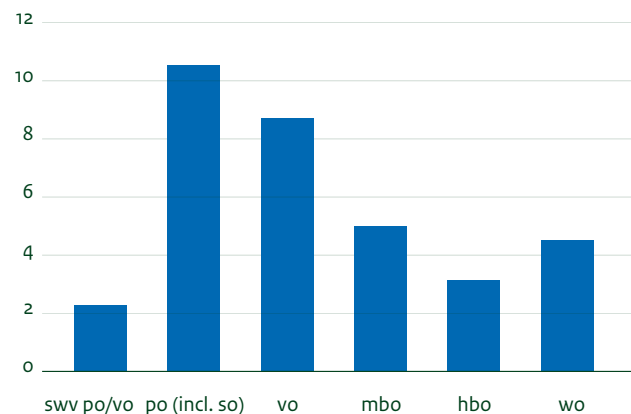


— po — vo — mbo — hbo — wo — totaal

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
po	80,9	80,4	80,3	81,7	80,2	83,8	82,7	82,5
vo	78,3	78,7	78,9	78,1	77,3	79,8	79,7	79,7
mbo	69,5	72,0	73,7	72,7	73,7	74,9	74,2	74,1
hbo	74,1	76,7	76,1	74,2	76,4	77,6	76,8	76,5
wo	63,8	64,2	66,1	66,2	67,0	69,2	68,8	68,4
totaal	74,4	75,1	75,7	75,5	75,4	78,0	77,3	77,1

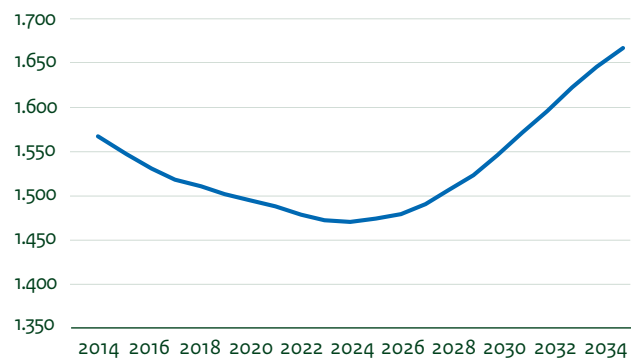
Bron: DUO, 2020a

Figuur 2.1 Ontvangen rijksbijdragen per sector in miljarden euro's



swv po/vo	2,16
po (incl so)	10,59
vo	8,50
mbo	4,94
hbo	3,28

Figuur 2.2 Ontwikkeling van het aantal leerlingen in primair onderwijs tot 2035 (*1000)



	2014	2015	2016	2017	2018
Aantal leerlingen	1564,9	1545,5	1527,9	1515,3	1508,7

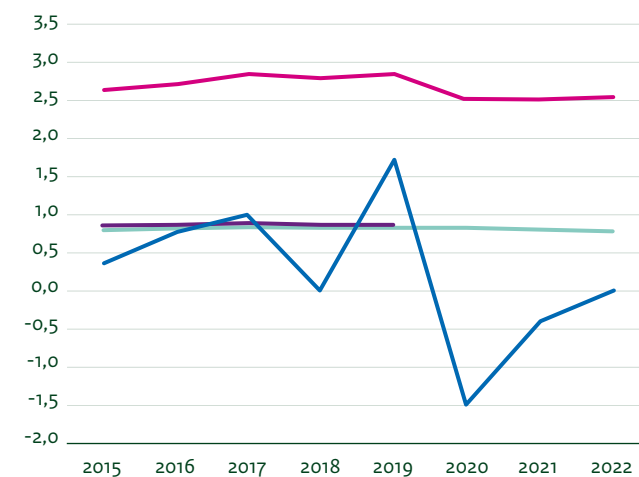
	2019	2020	2021	2022	2023
	1501,8	1493,8	1485,7	1477,9	1471,3

	2024	2025	2026	2027	2028
	1470,2	1473,7	1478,8	1489,3	1503,3

	2029	2030	2031	2032	2033
	1521,8	1544,6	1569,1	1595,0	1620,5

	2034	2035
	1643,8	1663,7

Figuur 2.3 Ontwikkeling primaire kengetallen primair onderwijs



— Rentabiliteit % — Solvabiliteit 2
 — Liquiditeit — Huisvestingsratio

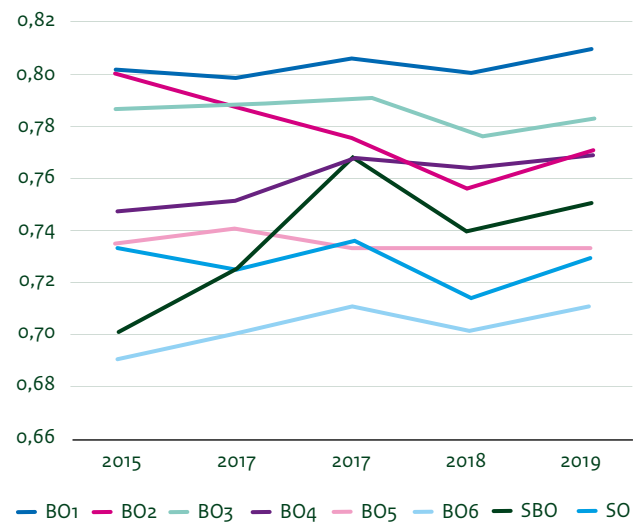
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rentabiliteit %	0,4	0,7	1,0	0,0	1,7	-1,5	-0,4	0,0
Solvabiliteit 2	0,73	0,74	0,74	0,73	0,74	0,73	0,73	0,72
Liquiditeit	2,63	2,70	2,80	2,69	2,78	2,50	2,51	2,55
Huisvestingsratio	0,08	0,08	0,08	0,07	0,07			

Bron: DUO, 2020

Bron: Referentieramingen OCW, 2020

Bron: DUO, 2020a

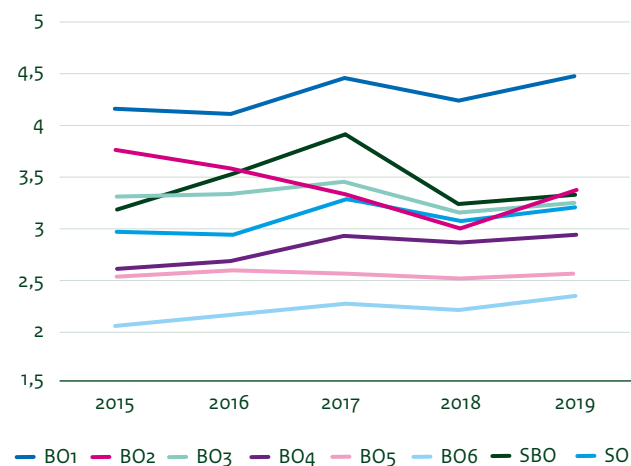
Figuur 2.4 Solvabiliteit naar grootte en soort besturen in het primair onderwijs



	2015	2016	2017	2018	2019
BO1	0,80	0,80	0,81	0,80	0,81
BO2	0,80	0,79	0,78	0,76	0,77
BO3	0,79	0,79	0,79	0,78	0,78
BO4	0,75	0,75	0,77	0,76	0,77
BO5	0,74	0,74	0,73	0,73	0,73
BO6	0,69	0,70	0,71	0,70	0,71
SBO	0,70	0,72	0,77	0,74	0,75
SO	0,73	0,72	0,74	0,71	0,73

Bron: DUO, 2020a

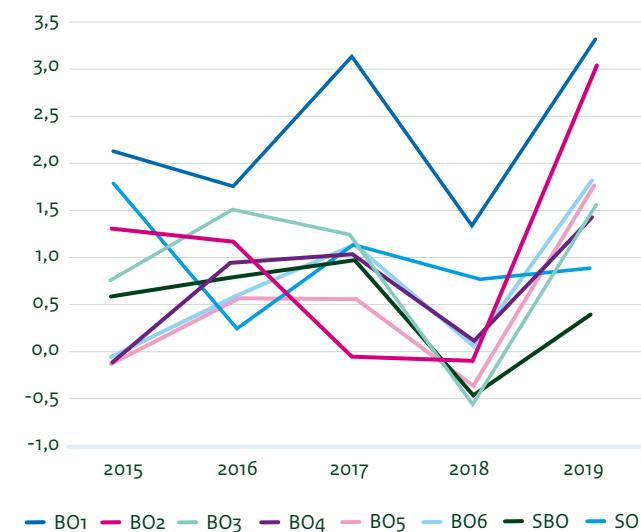
Figuur 2.5 Liquiditeit naar grootte en soort besturen in het primair onderwijs



	2015	2016	2017	2018	2019
BO1	4,19	4,14	4,48	4,26	4,51
BO2	3,78	3,61	3,34	3,01	3,39
BO3	3,33	3,35	3,48	3,17	3,27
BO4	2,60	2,67	2,92	2,86	2,93
BO5	2,51	2,59	2,55	2,51	2,55
BO6	2,05	2,14	2,25	2,20	2,33
SBO	3,18	3,54	3,94	3,25	3,34
SO	2,97	2,93	3,29	3,08	3,20

Bron: DUO, 2020a

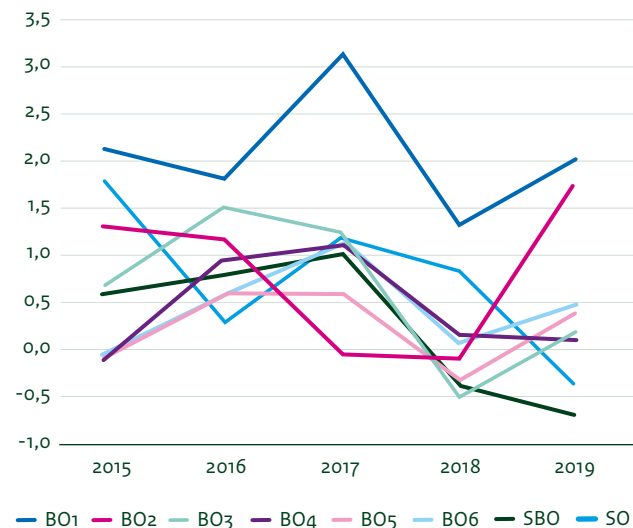
Figuur 2.6 Rentabiliteit naar grootte en soort besturen in het primair onderwijs



	2015	2016	2017	2018	2019
BO1	2,12	1,80	3,10	1,38	3,30
BO2	1,32	1,19	-0,03	-0,08	3,02
BO3	0,74	1,50	1,27	-0,53	1,56
BO4	-0,13	0,96	1,17	0,19	1,47
BO5	-0,06	0,62	0,59	-0,32	1,74
BO6	-0,01	0,62	1,17	0,08	1,84
SBO	0,64	0,83	1,02	-0,41	0,45
SO	1,75	0,31	1,16	0,78	0,91

Bron: DUO, 2020a

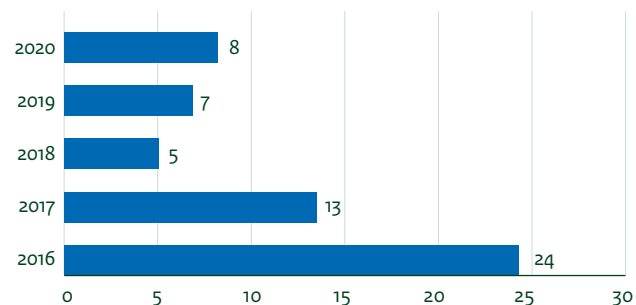
Figuur 2.7 Rentabiliteit na aftrek van de convenantsgelden



	2015	2016	2017	2018	2019
BO1	2,12	1,80	3,10	1,38	2,02
BO2	1,32	1,19	-0,03	-0,08	1,72
BO3	0,74	1,50	1,27	-0,53	0,23
BO4	-0,13	0,96	1,17	0,19	0,12
BO5	-0,06	0,62	0,59	-0,32	0,40
BO6	-0,01	0,62	1,17	0,08	0,53
SBO	0,64	0,83	1,02	-0,41	-0,67
SO	1,75	0,31	1,16	0,78	-0,41

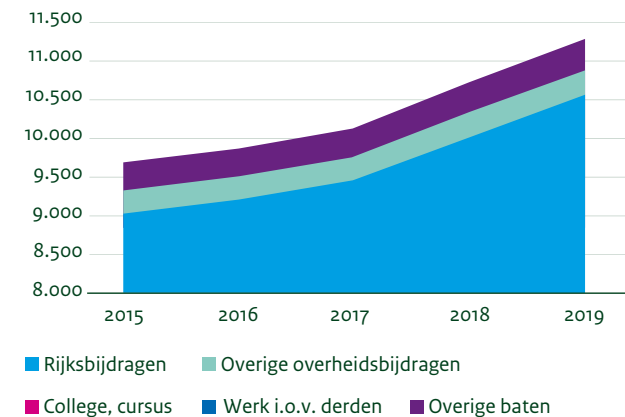
Bron: DUO, 2020a

Figuur 2.8 Ontwikkeling po-instellingen onder verscherpt financieel toezicht



Bron: Inspectie van het Onderwijs 2020

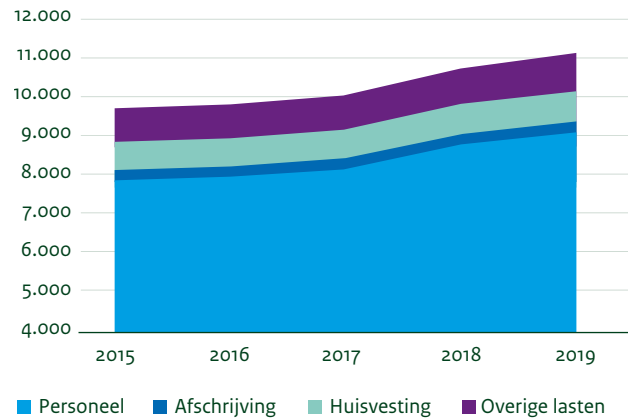
Figuur 2.9 Ontwikkeling baten po (in miljoenen euro's)



	2015	2016	2017	2018	2019
Rijksbijdragen	9.041	9.222	9.483	10.034	10.587
Overige overheidsbijdragen	297	294	294	325	312
College, cursus	0	0	0	0	0
Werk i.o.v. derden	7	11	9	9	11
Overige baten	379	372	379	391	414

Bron: DUO, 2020a

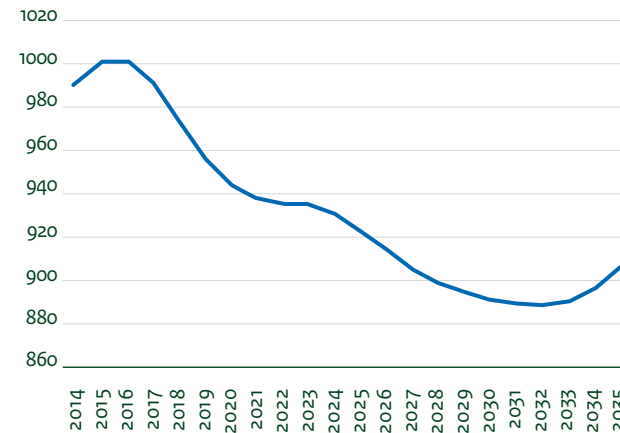
Figuur 2.10 Ontwikkeling lasten po (in miljoenen euro's)



	2015	2016	2017	2018	2019
Personeel	7.892	7.982	8.176	8.798	9.093
Afschrijving	236	241	254	261	279
Huisvesting	723	727	735	751	777
Overige lasten	861	886	902	944	991

Bron: DUO, 2020a

Figuur 2.11 Ontwikkeling van het aantal leerlingen in het vo tot 2035 (*1000)



	2014	2015	2016	2017	2018
Aantal leerlingen	991,3	1001,4	1002,0	992,1	975,0

	2019	2020	2021	2022	2023
Aantal leerlingen	956,9	944,5	939,2	936,3	936,5

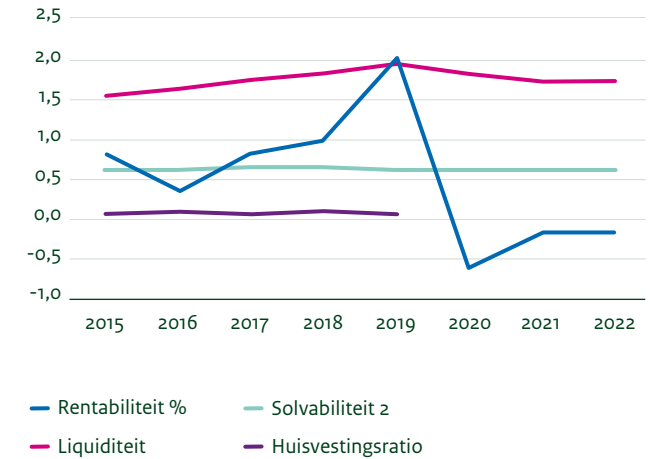
	2024	2025	2026	2027	2028
Aantal leerlingen	931,4	922,8	914,7	905,2	898,9

	2029	2030	2031	2032	2033
Aantal leerlingen	894,3	890,5	889,0	888,2	890,2

	2034	2035
Aantal leerlingen	896,1	906,3

Bron: Referentieramingen OCW, 2020

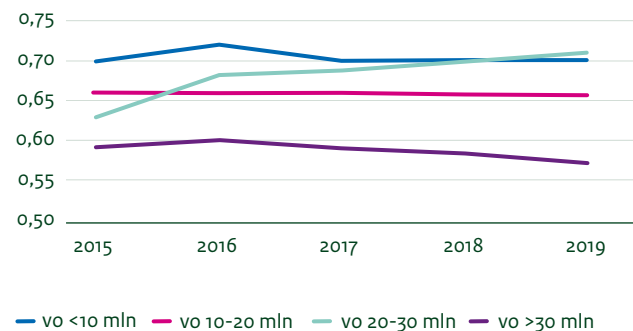
Figuur 2.12 Ontwikkeling primaire kengetallen vo



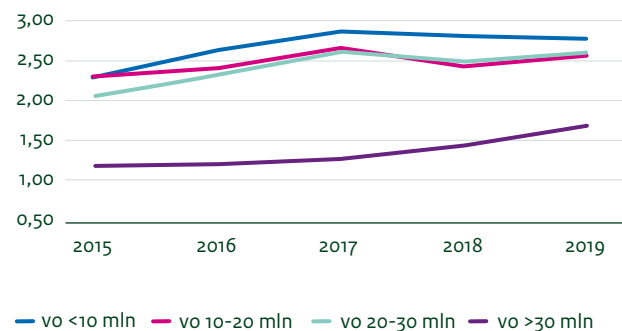
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rentabiliteit %	0,7	0,3	0,7	1,0	2,0	-0,6	-0,3	-0,3
Solvabiliteit 2	0,61	0,63	0,62	0,62	0,61	0,60	0,60	0,60
Liquiditeit	1,54	1,61	1,72	1,81	1,99	1,86	1,76	1,76
Huisvestingsratio	0,07	0,08	0,07	0,08	0,07			

Bron: DUO, 2020a

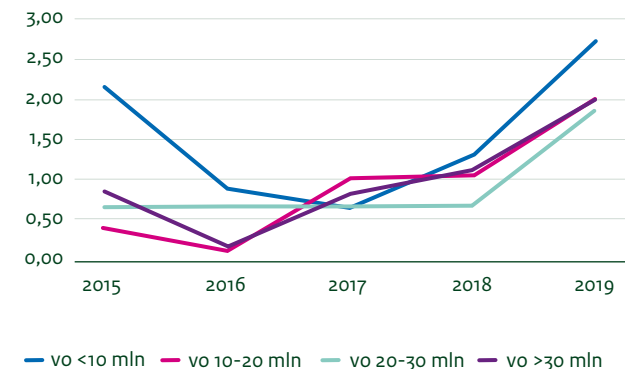
Figuur 2.13 Solvabiliteit naar hoogte van totaal baten vo



Figuur 2.14 Liquiditeit naar hoogte van de totaal baten vo



Figuur 2.15 Rentabiliteit naar hoogte van totaal baten vo



	2015	2016	2017	2018	2019
< 10 mln	0,70	0,72	0,70	0,70	0,70
10-20 mln	0,66	0,66	0,66	0,65	0,65
20-30 mln	0,64	0,68	0,69	0,70	0,71
> 30 mln	0,59	0,60	0,59	0,58	0,57

	2015	2016	2017	2018	2019
< 10 mln	2,35	2,59	2,82	2,76	2,71
10-20 mln	2,36	2,43	2,63	2,48	2,57
20-30 mln	2,04	2,38	2,56	2,57	2,69
> 30 mln	1,24	1,24	1,33	1,48	1,70

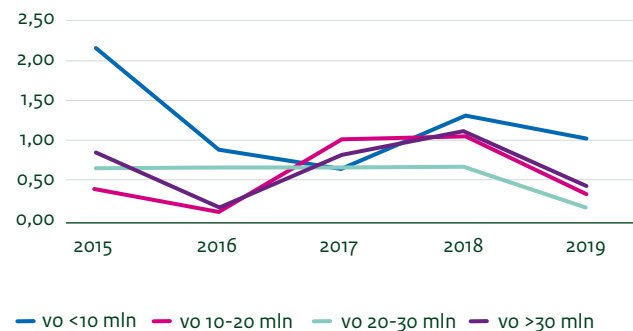
	2015	2016	2017	2018	2019
< 10 mln	2,19	0,96	0,66	1,34	2,72
10-20 mln	0,39	0,13	1,02	1,06	2,02
20-30 mln	0,66	0,66	0,66	0,66	1,90
> 30 mln	0,78	0,21	0,75	1,10	2,04

Bron: DUO, 2020a

Bron: DUO, 2020a

Bron: DUO, 2020a

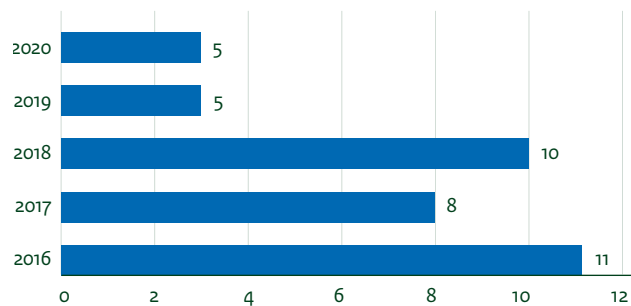
Figuur 2.16 Rentabiliteit na aftrek convenantsgelden



	2015	2016	2017	2018	2019
< 10 mln	2,19	0,96	0,66	1,34	1,08
10-20 mln	0,39	0,13	1,02	1,06	0,36
20-30 mln	0,66	0,66	0,66	0,66	0,24
>30 mln	0,78	0,21	0,75	1,10	0,40

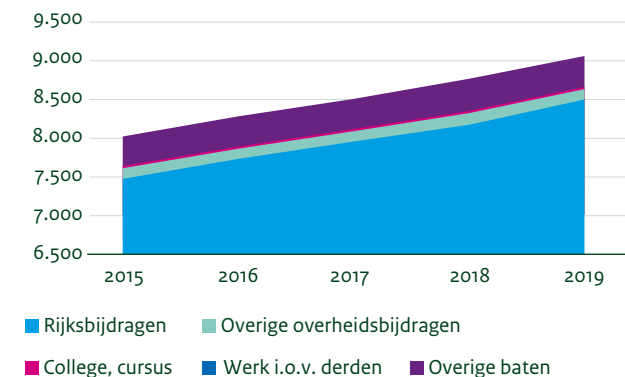
Bron: DUO, 2020a

Figuur 2.17 Ontwikkeling instellingen vo onder verscherpt financieel toezicht



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

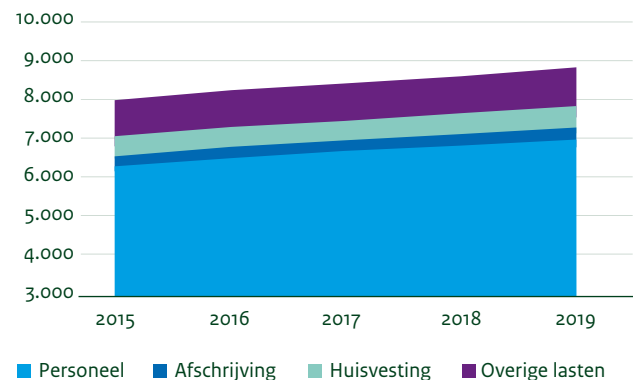
Figuur 2.18 Ontwikkeling baten vo (in miljoenen euro's)



Bron: DUO, 2020a

	2015	2016	2017	2018	2019
Rijksbijdragen	7.492	7.748	7.965	8.182	8.505
Overige overheidsbijdragen	135	131	134	150	138
College, cursus	8	8	9	9	10
Werk iov derden	4	4	5	4	3
Overige baten	398	401	392	425	436

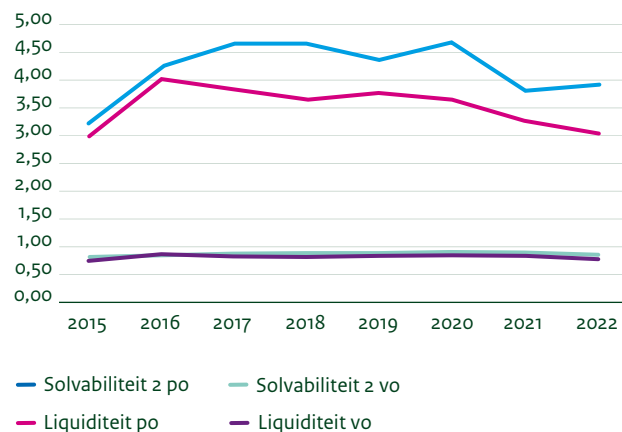
Figuur 2.19 Ontwikkeling lasten vo (in miljoenen euro's)



	2015	2016	2017	2018	2019
Personeel	6.313	6.540	6.720	6.857	7.040
Afschrijving	275	281	277	298	291
Huisvesting	503	521	507	546	552
Overige lasten	891	924	931	967	1.015

Bron: DUO, 2020a

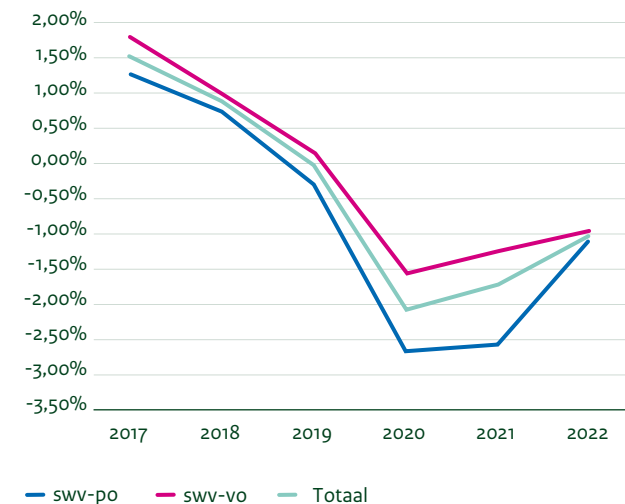
Figuur 2.20 Liquiditeit en solvabiliteit swv'en po en vo



	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solvabiliteit 2 po	0,68	0,76	0,74	0,73	0,74	0,72	0,69	0,67
Solvabiliteit 2 vo	0,71	0,77	0,79	0,79	0,78	0,79	0,75	0,76
Liquiditeit po	3,04	4,02	3,86	3,61	3,74	3,59	3,28	3,05
Liquiditeit vo	3,27	4,27	4,61	4,61	4,46	4,67	3,80	3,90

Bron: DUO, 2020a

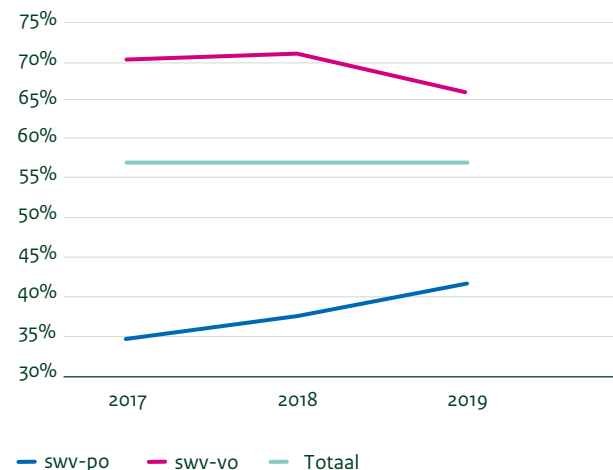
Figuur 2.21 Rentabiliteit samenwerkingsverbanden



	2017	2018	2019	2020	2021	2022
SWV-po	1,29%	0,75%	-0,37%	-2,85%	-2,53%	-0,94%
SWV-vo	1,69%	0,98%	0,16%	-1,56%	-1,28%	-1,01%
Totaal	1,53%	0,89%	-0,05%	-2,07%	-1,77%	-0,98%

Bron: DUO, 2020a

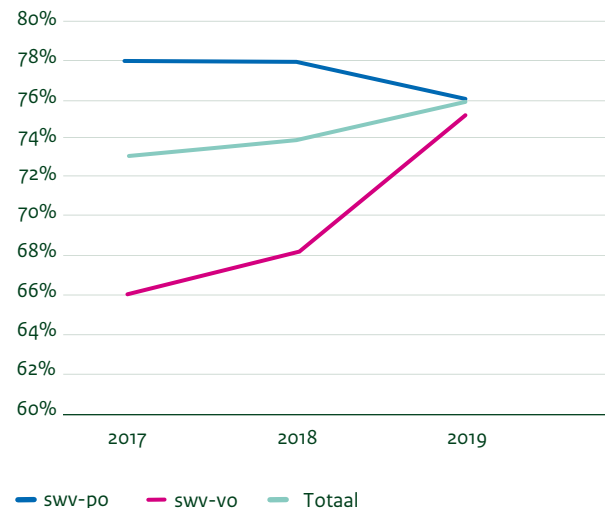
Figuur 2.22 Verplichte afdrachten ten opzichte van rijksbijdragen



	2017	2018	2019
SWV-po	35%	37%	42%
SWV-vo	70%	71%	66%
Totaal	57%	57%	57%

Bron: DUO, 2020a

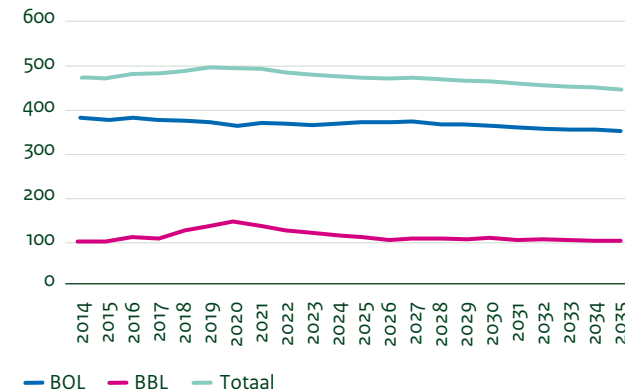
Figuur 2.23 Overdrachten aan besturen na verplichte afdrachten



	2017	2018	2019
SWV-po	78%	78%	76%
SWV-vo	66%	68%	75%
Totaal	73%	74%	76%

Bron: DUO, 2020a

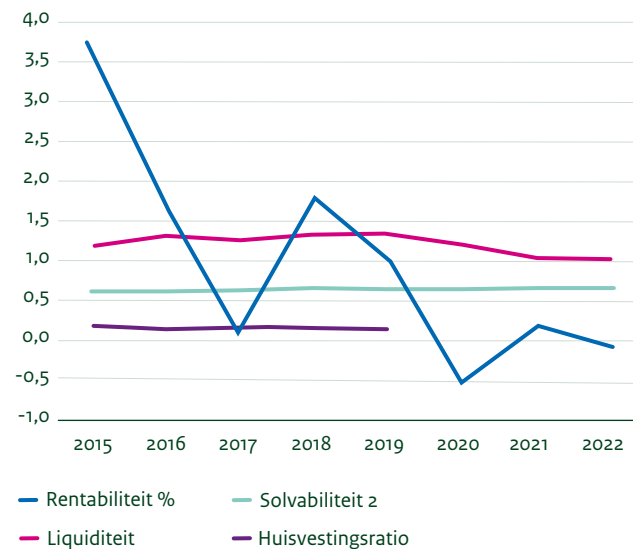
Figuur 2.24 Ontwikkeling aantallen studenten bol, bbl en totaal in het mbo (x1000)



	2014	2015	2016	2017	2018
BOL	376,2	376,5	379,7	376,8	373,6
BBL	100,3	95,6	99,7	106,0	118,8
Totaal	476,6	472,1	479,5	482,8	492,3
	2019	2020	2021	2022	2023
	372,3	363,4	365,3	366,1	365,3
	129,4	136,8	130,5	123,0	116,8
Totaal	501,7	500,2	495,8	489,1	482,1
	2024	2025	2026	2027	2028
	367,9	369,4	370,1	370,4	368,3
	109,1	105,1	102,9	101,8	101,0
Totaal	477,0	474,5	473,0	472,1	469,3
	2029	2030	2031	2032	2033
	364,6	361,0	357,9	355,6	353,7
	100,3	99,7	99,2	98,8	98,4
Totaal	464,9	460,7	457,1	454,4	452,1
	2034	2035			
	351,8	350,5			
	98,1	97,8			
Totaal	449,9	448,3			

Bron: Referentieramingen OCW, 2020

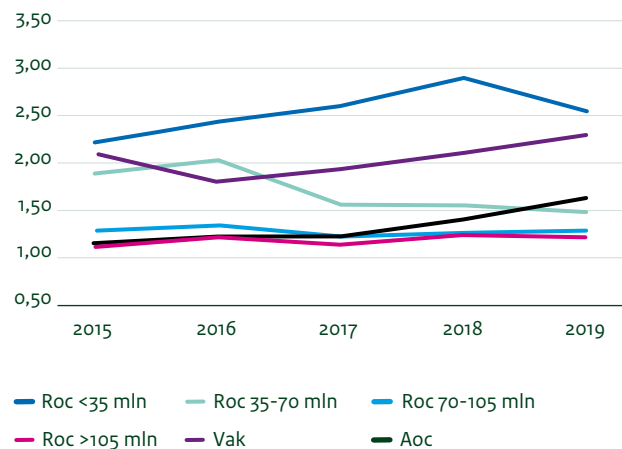
Figuur 2.25 Ontwikkeling primaire kengetallen mbo



	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rentabiliteit %	3,7	1,6	0,1	1,8	0,9	-0,6	0,1	-0,1
Solvabiliteit 2	0,58	0,59	0,59	0,61	0,62	0,61	0,61	0,61
Liquiditeit	1,19	1,31	1,24	1,33	1,33	1,19	1,04	1,00
Huisvestingsratio	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11			

Bron: DUO, 2020a

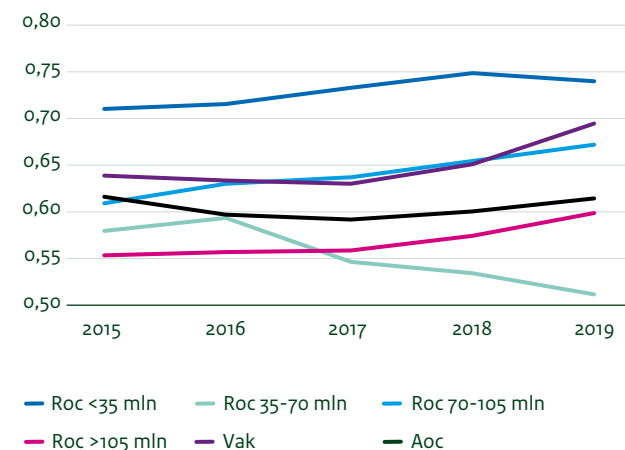
Figuur 2.26 Liquiditeit naar instellingsomvang roc's en overige mbo-instellingen



	2015	2016	2017	2018	2019
Roc <35m	2,21	2,45	2,62	2,89	2,58
Roc 35-70m	1,91	2,03	1,55	1,55	1,47
Roc 70-105m	1,28	1,31	1,24	1,25	1,28
Roc >105m	1,06	1,18	1,12	1,22	1,18
Vak	2,09	1,78	1,94	2,11	2,30
Aoc	1,13	1,20	1,22	1,38	1,47

Bron: DUO, 2020a

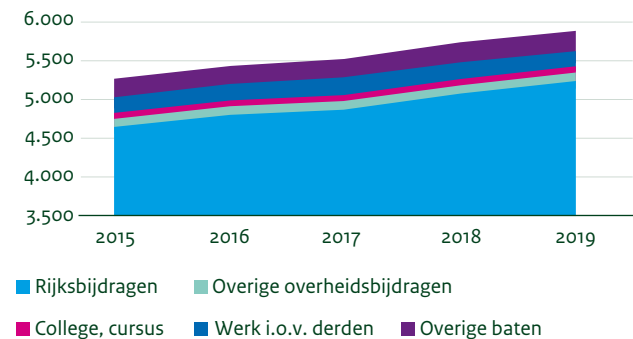
Figuur 2.27 Solvabiliteit naar instellingsomvang roc's en overige mbo-instellingen



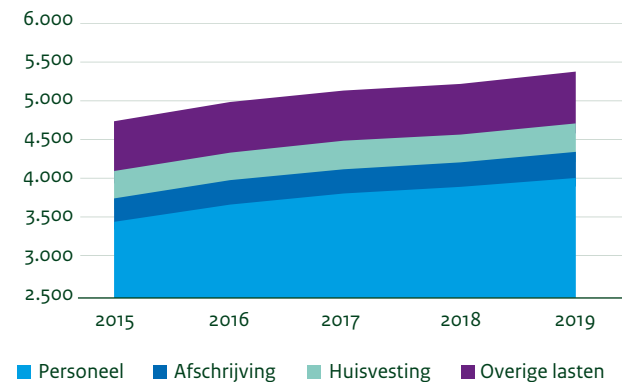
	2015	2016	2017	2018	2019
Roc <35m	0,71	0,72	0,73	0,75	0,74
Roc 35-70m	0,58	0,59	0,55	0,53	0,51
Roc 70-105m	0,61	0,63	0,64	0,65	0,67
Roc >105m	0,55	0,56	0,56	0,57	0,60
Vak	0,64	0,63	0,63	0,65	0,69
Aoc	0,62	0,60	0,59	0,60	0,61

Bron: DUO, 2020a

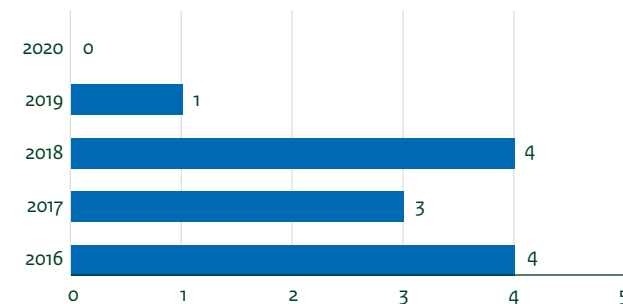
Figuur 2.28 Ontwikkeling baten mbo (in miljoenen euro's)



Figuur 2.29 Ontwikkeling lasten mbo (in miljoenen euro's)



Figuur 2.30 Ontwikkeling baten po (in miljoenen euro's)



	2015	2016	2017	2018	2019
Rijksbijdragen	4.471	4.591	4.638	4.813	4.944
Overige overheidsbijdragen	100	97	97	93	95
College, cursus	45	53	59	63	61
Werk iov derden	158	175	192	187	169
Overige baten	203	199	195	205	205

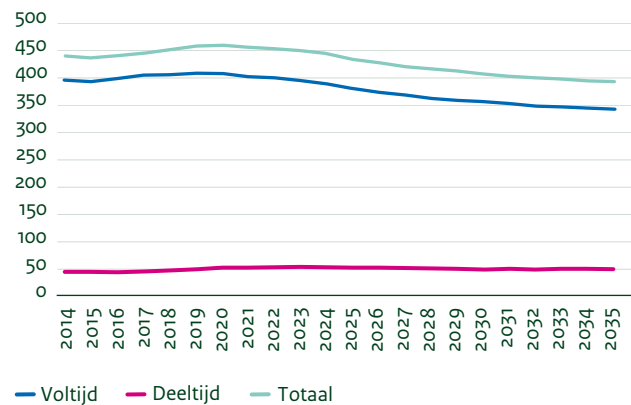
	2015	2016	2017	2018	2019
Personeel	3.464	3.688	3.824	3.900	4.036
Afschrijving	307	298	310	312	320
Huisvesting	338	351	353	348	361
Overige lasten	638	652	650	667	669

Bron: DUO, 2020a

Bron: DUO, 2020a

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

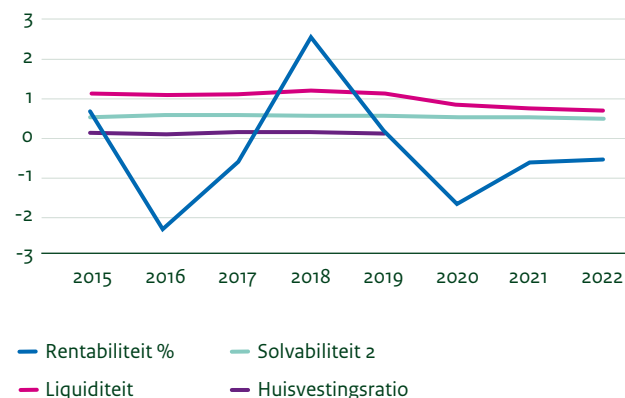
Figuur 2.31 Ontwikkeling aantallen studenten hbo: voltijd, deeltijd en totaal (*1000)



	2014	2015	2016	2017	2018
Voltijd	398,5	396,2	400,6	405,5	406,7
Deeltijd	47,4	45,8	45,5	46,7	48,5
Totaal	445,9	442,0	446,1	452,2	455,2
	2019	2020	2021	2022	2023
Voltijd	406,8	402,0	398,2	394,2	390,1
Deeltijd	48,5	48,6	48,6	48,2	47,5
Totaal	455,2	450,7	446,8	442,4	437,6
	2024	2025	2026	2027	2028
Voltijd	385,3	379,3	372,9	367,3	362,4
Deeltijd	46,5	45,2	43,5	42,3	41,5
Totaal	431,8	424,5	416,4	409,6	404,0
	2029	2030	2031	2032	2033
Voltijd	362,5	358,8	355,4	352,2	349,2
Deeltijd	53,4	53,2	53,0	52,9	52,8
Totaal	415,9	411,9	408,5	405,1	402,0
	2034	2035			
Voltijd	346,6	344,2			
Deeltijd	52,7	52,5			
Totaal	399,3	396,8			

Bron: Referentieramingen OCW, 2020

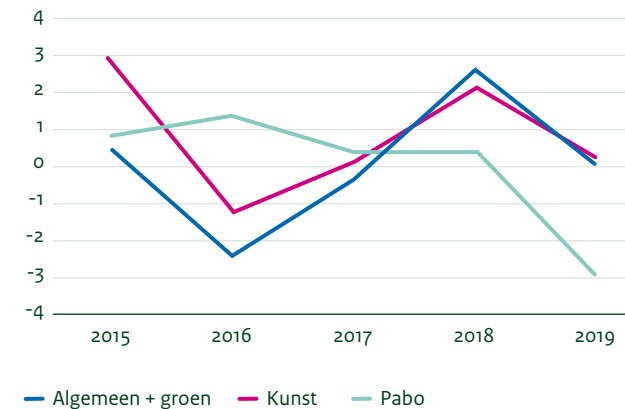
Figuur 2.32 Ontwikkeling primaire kengetallen hbo



	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rentabiliteit %	0,6	-2,2	-0,3	2,5	0,1	-1,7	-0,6	-0,3
Solvabiliteit 2	0,52	0,49	0,51	0,52	0,53	0,52	0,5	0,5
Liquiditeit	1,1	1,03	1,07	1,19	1,09	0,92	0,82	0,76
Huisvestingsratio	0,1	0,11	0,1	0,1	0,1			

Bron: DUO, 2020a

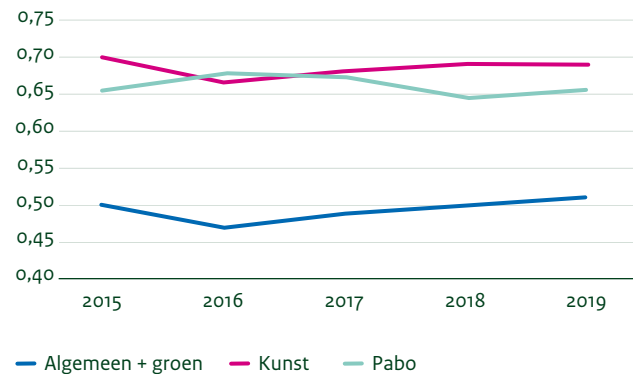
Figuur 2.33 Rentabiliteit naar soorten hbo in procenten



	2015	2016	2017	2018	2019
Alg+Groen	0,45	-2,39	-0,3	2,63	0,11
Kunst	2,86	-1,18	0,08	2,06	0,27
Pabo	0,92	1,32	0,42	0,45	-3,02

Bron: DUO, 2020a

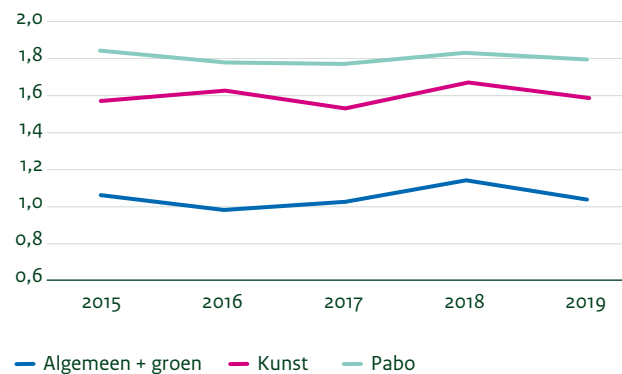
Figuur 2.34 Solvabiliteit naar soorten hbo



	2015	2016	2017	2018	2019
Alg+Groen	0,5	0,47	0,49	0,5	0,51
Kunst	0,7	0,67	0,68	0,69	0,69
Pabo	0,66	0,68	0,68	0,65	0,66

Bron: DUO, 2020a

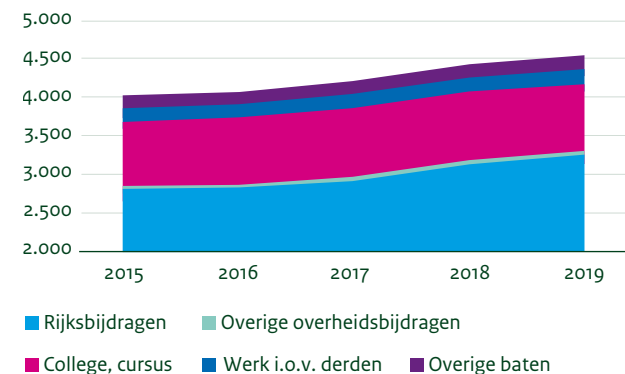
Figuur 2.35 Liquiditeit naar soorten hbo



	2015	2016	2017	2018	2019
Alg+Groen	1,06	0,99	1,02	1,14	1,05
Kunst	1,59	1,64	1,54	1,67	1,6
Pabo	1,85	1,79	1,78	1,83	1,8

Bron: DUO, 2020a

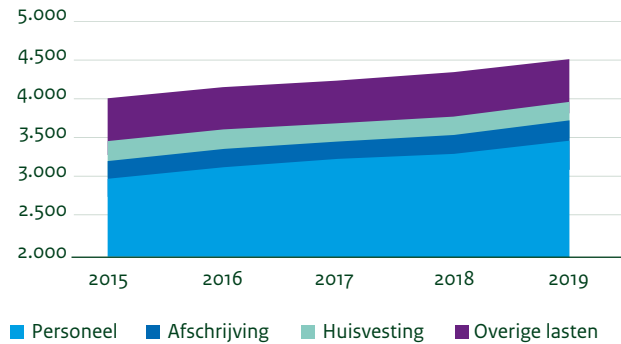
Figuur 2.36 Ontwikkeling baten hbo (in miljoenen euro's)



	2015	2016	2017	2018	2019
Rijksbijdragen	2.837	2.852	2.942	3.160	3.280
Overige overheidsbijdragen	32	36	46	53	50
College, cursus	841	861	887	878	848
Werk iov derden	174	182	194	199	215
Overige baten	160	164	170	166	166

Bron: DUO, 2020a

Figuur 2.37 Ontwikkeling lasten hbo (in miljoenen euro's)

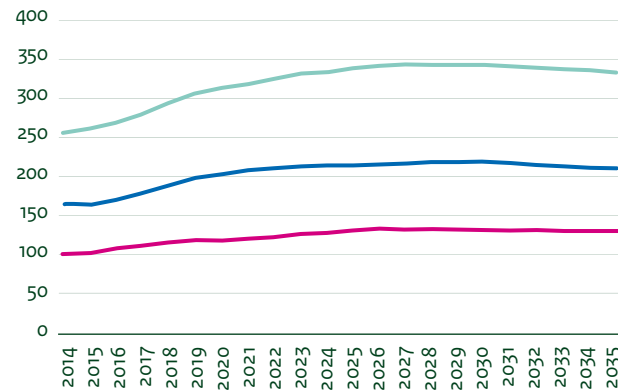


■ Personeel ■ Afschrijving ■ Huisvesting ■ Overige lasten

	2015	2016	2017	2018	2019
Personeel	3.002	3.143	3.229	3.309	3.498
Afschrijving	226	240	240	246	238
Huisvesting	238	233	232	230	231
Overige lasten	531	544	523	533	553

Bron: DUO, 2020a

Figuur 2.38 Ontwikkeling aantal studenten voltijd en deeltijd in het wo (*1000)



— Bachelor — Master — Totaal (voltijd en deeltijd)

	2014	2015	2016	2017	2018
Bachelor	160,0	160,2	164,2	172,7	183,7
Master	94,7	99,2	101,7	105,3	108,9
Totaal	254,7	259,3	266,0	278,0	292,7

	2019	2020	2021	2022	2023
Bachelor	193,0	198,1	202,6	206,1	208,4
Master	111,8	112,8	115,1	117,9	120,6
Totaal	304,8	310,9	317,8	324,0	329,0

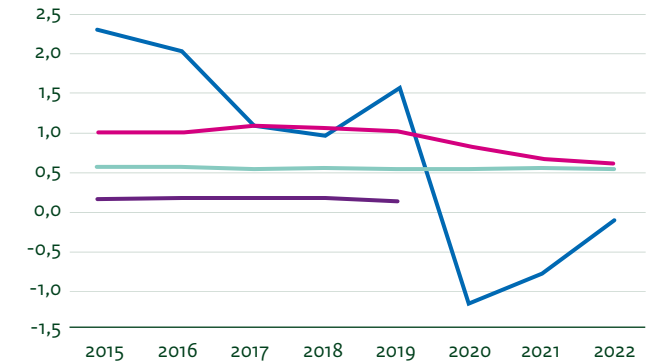
	2024	2025	2026	2027	2028
Bachelor	210,0	211,1	212,6	213,9	214,8
Master	123,0	125,1	127,0	127,8	127,9
Totaal	333,0	336,2	339,6	341,7	342,6

	2029	2030	2031	2032	2033
Bachelor	215,1	214,4	212,9	211,3	209,6
Master	127,6	127,4	127,4	127,4	127,2
Totaal	342,7	341,9	340,3	338,7	336,8

	2034	2035
Bachelor	208,2	207,0
Master	126,5	125,5
Totaal	334,7	332,5

Bron: Referentieramingen OCW, 2020

Figuur 2.39 Ontwikkeling primaire kengetallen wo

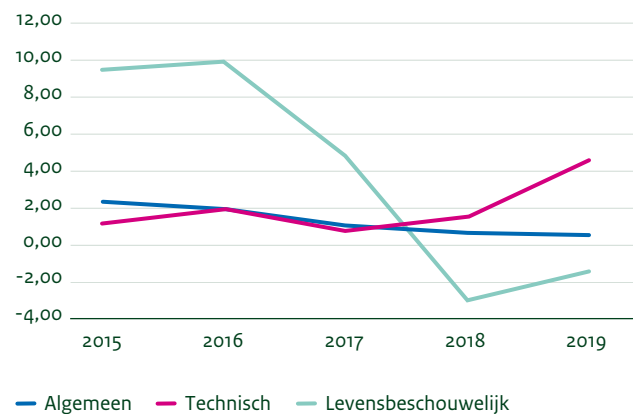


— Rentabiliteit % — Solvabiliteit 2
— Liquiditeit — Huisvestingsratio

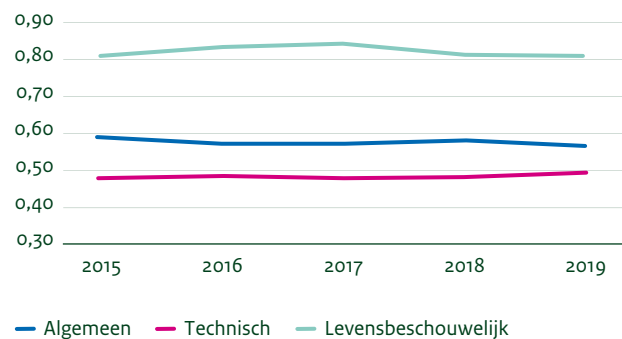
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rentabiliteit %	2,2	2,0	1,1	0,9	1,6	-1,2	-0,8	-0,2
Solvabiliteit 2	0,55	0,55	0,55	0,55	0,54	0,55	0,54	0,53
Liquiditeit	0,99	1,02	1,01	1,03	1,02	0,83	0,66	0,61
Huisvestings-ratio	0,13	0,12	0,12	0,13	0,12			

Bron: DUO, 2020a

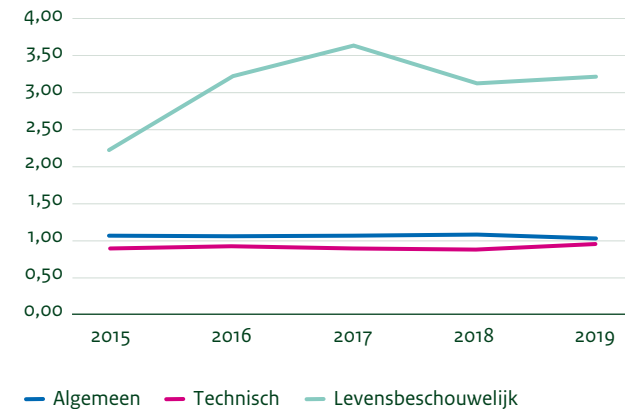
Figuur 2.40 Rentabiliteit naar soort universiteiten



Figuur 2.41 Solvabiliteit naar soort universiteiten



Figuur 2.42 Liquiditeit naar soort universiteiten



	2015	2016	2017	2018	2019
Algemeen	2,47	2,02	1,08	0,71	0,57
Technisch	1,25	1,85	0,96	1,61	4,65
Levensbeschouwelijk	9,65	9,92	4,76	-2,78	-1,49

	2015	2016	2017	2018	2019
Algemeen	0,58	0,57	0,57	0,58	0,56
Technisch	0,47	0,48	0,48	0,49	0,49
Levensbeschouwelijk	0,81	0,83	0,84	0,81	0,81

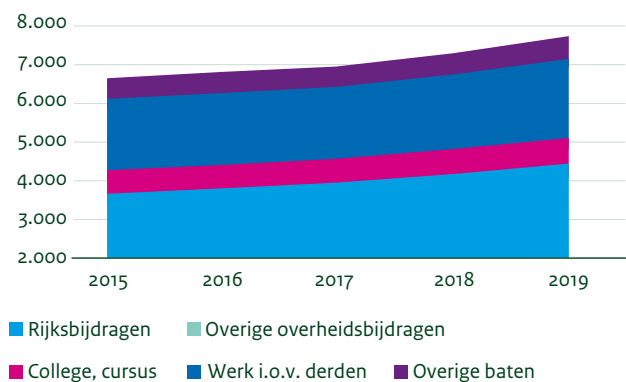
	2015	2016	2017	2018	2019
Algemeen	1,03	1,06	1,06	1,10	1,04
Technisch	0,90	0,93	0,88	0,89	0,96
Levensbeschouwelijk	2,26	3,22	3,64	3,15	3,22

Bron: DUO, 2020a

Bron: DUO, 2020a

Bron: DUO, 2020a

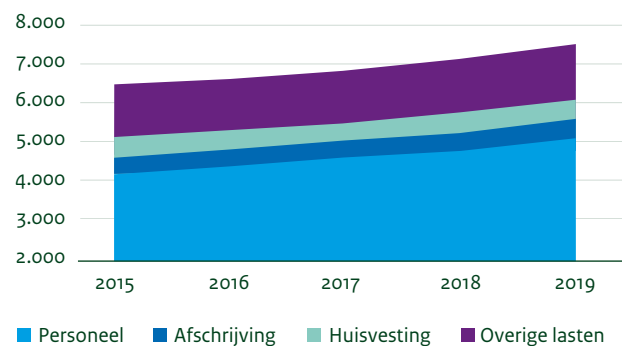
Figuur 2.43 Ontwikkeling baten wo (in miljoenen euro's)



	2015	2016	2017	2018	2019
Rijksbijdragen	3.697	3.802	3.901	4.121	4.374
Overige overheidsbijdragen	1	1	1	1	1
College, cursus	580	614	657	691	720
Werk i.o.v. derden	1.838	1.820	1.865	1.925	2.026
Overige baten	523	566	533	550	578

Bron: DUO, 2020a

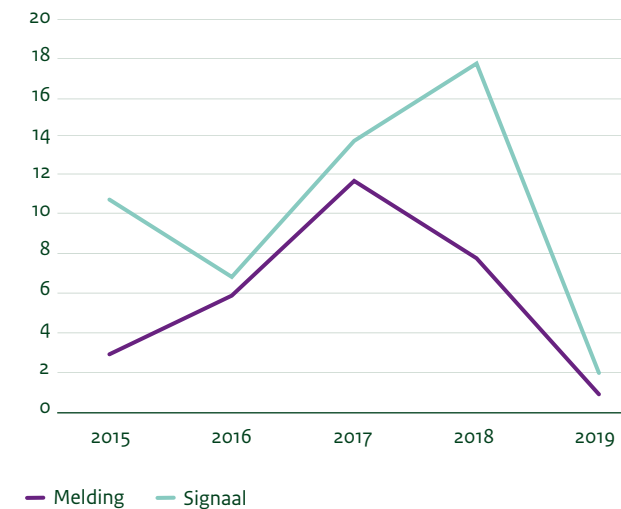
Figuur 2.44 Ontwikkeling lasten wo (in miljoenen euro's)



	2015	2016	2017	2018	2019
Personeel	4.251	4.381	4.610	4.825	5.164
Afschrijving	404	443	440	445	472
Huisvesting	500	479	463	511	495
Overige lasten	1.335	1.351	1.352	1.409	1.425

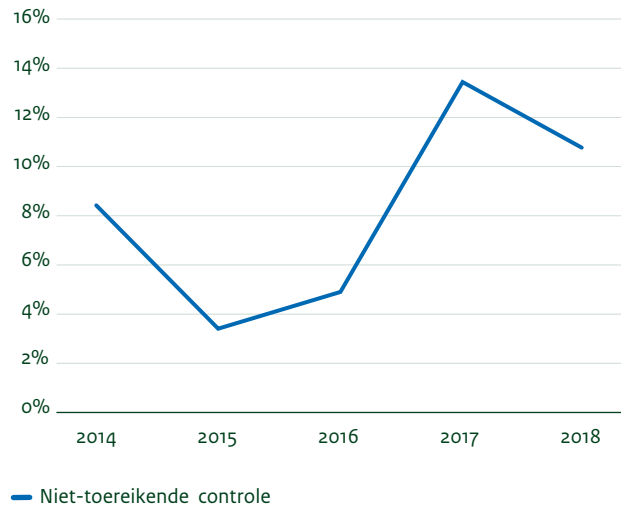
Bron: DUO, 2020a

Figuur 3.1 Ontwikkeling meldingen en signalen WNT



	2015	2016	2017	2018	2019
Melding	3	6	12	8	1
Signaal	11	7	14	18	2

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Figuur 3.2 Ontwikkeling niet-toereikende controles

	2014	2015	2016	2017	2018
Niet-toereikende controle	8,4%	3,4%	4,9%	13,5%	10,8%



Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

Fotografie:

Marieke Duijsters

Met dank aan:

De Werkplaats Kindergemeenschap in Bilthoven, Daniël de Brouwerschool in Wilp, Clusius College in Castricum, Geldersopleiding in Arnhem, MBO Utrecht en Hogeschool voor de Kunsten Utrecht

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.

© *Inspectie van het Onderwijs* | november 2020