PO VO

Door **Jan Looise**

De financiële staat van het onderwijs

Feit of frame

Ieder jaar kijk ik uit naar de publicatie van De financiële staat van het onderwijs en naar de reacties in de politiek en de pers. Mijn stelling is dat de sector vo het financieel gesproken voorbeeldig doet. De politiek en publieke opinie hebben feitelijk geen reden tot klagen, maar dan moet je wel iets dieper de cijfers induiken.

We kennen allemaal de roep om meer geld voor het onderwijs (dat er niet kwam voor het voortgezet onderwijs (vo) in deze kabinetsperiode) en het beeld van (te) rijke schoolbesturen die extra geld toch maar op de plank laten liggen. Is dat feitelijk waar of praat men elkaar na en houden we zo het -vertrouwde - beeld in stand en als OCW de hand op de knip? Dit jaar vond ik het verschil tussen feiten en frame erg groot. Dat komt denk ik door drie factoren: (1) er wordt gegoocheld met grote aantallen, (2) er is verwarring over bedrijfseconomische begrippen als eigen vermogen en liquiditeit, en (3) men trekt de analyse niet door, maar framet liever dat besturen rijk (of lui) zijn en daarom geld op de plank laten liggen. Mijn stelling is dat de sector vo het financieel gesproken voorbeeldig doet.

Zeg het met (grote) getallen

'De financiële positie van de onderwijsinstellingen pakte in 2017 beter uit dan zij zelf een jaar eerder hadden voorspeld', staat te lezen in de samenvatting van De financiële staat van het onderwijs. Men telde alle begrote resultaten voor 2017 op en zag dat er geen verlies van 1 %, maar een positief resultaat van 0,7 % uitkwam; meer dan 500 miljoen! Schande, hoor je tussen de regels door. Maar het gaat hier over alle onderwijssectoren van po, vo, mbo, hbo en wo, en daar gaat ongeveer € 32 miljard in om.
Zet dat beeld eens om naar de situatie thuis, dat je je voorneemt om dit jaar 500 euro meer uit te geven dan je verdient bij een inkomen van 35.000 euro en blijkt dat je uiteindelijk 250 euro over hebt gehouden om te sparen. Is dat slecht financieel beheer?

Bovendien zou ik niet alle sectoren op een hoop gooien want de diversiteit is groot: hoeveel instellingen telt het wo, 15 misschien? Het vo heeft ruim 300 schoolbesturen, met nog altijd 100 éénpitters, maar ook besturen met 30 scholen. Het primair onderwijs telt zelfs 1200 besturen, waarvan er 925 in het basisonderwijs. De rest betreft het (voortgezet) speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs en niet te vergeten 150 samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo die in dezelfde financiële database meegenomen worden en behoorlijk bijdragen aan de overschotten.

Een ander bezwaar: de inspectie start de vergelijking met het exploitatiesaldo ontleend aan de continuïteitsparagraaf in de jaarrekening 2016. Is dit een redelijk ijkpunt? Ik denk van niet. Meerjarenbegrotingen worden gemaakt met bepaalde aannames; die kunnen wijzigen in de tijd door externe factoren (minder of meer leerlingen) of eigen beleid. Zo willen veel besturen en Raden van Toezicht geen negatieve (meerjaren)begroting, mede omdat de signaleringssystematiek van de inspectie aangeeft dat gemiddeld de exploitatie op nul moet uitkomen en bij drie jaar negatieve rentabiliteit er vragen gesteld kunnen worden.

Eigen vermogen en liquide middelen, een verwarrend stel

Als besturen op hun geld zitten, hoeven ze nog niet rijk te zijn, noch vermogend, al is dat natuurlijk soms ook aan de orde. Geld en vermogen zijn verschillende begrippen, die vaak op één hoop worden gegooid,

Jan Looise is senior-adviseur bij Infinite Financieel. Infinite Financieel adviseert onderwijsinstellingen en samenwerkingsverbanden op het gebied van bedrijfsvoering en verantwoording.

maar bedrijfseconomisch staan voor twee manieren van kijken en analyseren. Geld op de bank vormt een bezit en dat vinden we onder liquide middelen terug op de actiefzijde van de balans. Je kunt als groot schoolbestuur veel geld bezitten zonder rijk te zijn. Dat hangt af van de kortlopende verplichtingen die ertegenover staan. Zo kom je op het kengetal liquiditeit en de onderste signaleringswaarde van 0,75 die de inspectie hanteert om mogelijk aanstaande faillissementen te traceren. Geld op de plank laten liggen gaat over liquiditeit dus over wel of niet uitgeven en strikt genomen niet over baten en lasten (rentabiliteit).

Je kunt als groot schoolbestuur veel geld bezitten zonder rijk te zijn

Anderzijds heerst vaak de gedachte dat als een bestuur veel vermogen (reserves) heeft, de instelling ook meteen rijk is en geld ongebruikt laat. Eigen vermogen is geen geld, het is simpelweg het deel van het bezit dat met eigen middelen is gefinancierd; bezit min schuld is eigen vermogen.
Dat vermogen kan vastzitten in goederen of gebouwen, in beleggingen, vorderingen en in liquide middelen op de bank staan. Als je reserves toenemen hoef je in verhouding tot de rest van je vermogen niet per se rijker te worden. Als je voorzieningen of schulden toenemen kan de solvabiliteit (verhouding eigen/vreemd vermogen) gelijk blijven.

De gedachte heerst dat als een bestuur veel reserves heeft, de instelling ook meteen rijk is en geld ongebruikt laat.

Maar er is nog iets wat in de analyse vaak vergeten – of bewust niet genoemd – wordt. De liquide middelen nemen in theorie niet alleen toe door niet bestede baten, maar ook doordat de afschrijvingen hoger zijn dan de investeringen en de dotatie aan de voorzieningen de onttrekkingen te boven gaan. Het vereist inzicht en enige oefening om de verbanden tussen die financiële kengetallen te duiden en dat lukt de meeste journalisten (en politici) vrees ik niet. Zo ontstaat en beklijft het beeld dat als de sector een half (!) procent van de baten overhoudt, alle besturen rijker worden en op hun geld blijven zitten.

Het frame dat er geld zonder reden op de plank ligt, ontkent de toegenomen investeringsbereidheid van schoolbestuurders

Rijk tegen wil en dank

In de samenvatting van de inspectie staat "In het vo waren de resultaten substantieel", waarna mijn krant meldt "Het vo hield de afgelopen 5 jaar € 260 miljoen over van de totale baten waardoor de reserves stegen met een kwart miljard aan onuitgegeven geld." Dat lijkt heel veel, maar het gaat over gemiddeld 1 procent per jaar: niet weinig, maar ook niet veel.
Deze exploitatiewinst voegen vo schoolbesturen toe aan het eigen vermogen, maar het aandeel van het eigen vermogen ten opzichte van het totale vermogen neemt in de periode 2013-2017 af.

Dat komt door twee factoren: de voorzieningen nemen toe met € 210 miljoen in drie jaar tijd en de langlopende schulden stijgen met bijna € 250 miljoen. Dit ontstaat wanneer bij volledige doordecentralisatie van de huisvesting eigenaar-schoolbesturen de gebouwen in hypotheek geven, precies zoals de commissie Don rond 2010 propageerde. Daarnaast is het ook vooral de cao-maatregel van leeftijdsbewust personeelsbeleid die de personele voorziening doet toenemen (met in veel gevallen 50 gespaarde klokuren per werknemer). Tot slot hebben ook meer schoolbesturen op aandrang van hun accountant hun meerjaren onderhoudsplan geactualiseerd en de dotaties verhoogt. Het eigen vermogen daalt ten opzichte van het vreemd vermogen, maar de liquide middelen nemen toe met wel € 400 miljoen tussen 2013 en 2017. Dat is € 140 miljoen minder dan het exploitatieresultaat over die periode. Dat komt doordat de dotaties aan de voorzieningen veel hoger zijn dan de onttrekkingen. Gelukkig investeren de vo schoolbesturen wel meer dan ze afschrijven.

Met een exploitatieoverschot van gemiddeld half tot één procent doen de sectoren po en vo het bijna volgens het boekje

Conclusie

Met een exploitatieoverschot van gemiddeld half tot één procent doen de sectoren po en vo het bijna volgens het boekje. Bij dit gemiddelde heeft bovendien zo'n 40 procent van de schoolbesturen in vo een negatief exploitatieresultaat. Over de hele linie neemt het eigen vermogen toe, maar ook de investeringen in materiele vaste activa. Dat dempt de groei van de liquiditeit, die behalve door het exploitatieoverschot sterk stijgt door toegenomen verplichte voorzieningen in de materiele en vooral de personele sfeer. Het frame dat er geld zonder reden op de plank ligt, ontkent de toegenomen investeringsbereidheid van schoolbestuurders. Bovenal gaat het voorbij aan de toename van verplichte voorzieningen. Deze maatregelen maken de besturen rijker tegen wil en dank.

Passiva	2013		2014		2015		2016		2017	
Eigen vermogen	2013,2	48,2%	2037,0	48,2%	2117,0	48,0%	2176,5	48,6%	2276,0	47,9%
Voorzieningen	485,7	11,6%	520,9	12,3%	586,9	13,3%	644,5	14,4%	696,5	14,6%
Langlopende schulden	388,3	9,3%	381,7	9,0%	428,6	9,7%	436,5	9,8%	530,9	11,2%
Kortlopende schulden	1285,7	30,8%	1286,5	30,4%	1277,3	29,0%	1218,0	27,2%	1251,4	26,3%
Totaal van de passiva	**4172,9**	**100,0%**	**4226,1**	**100,0%**	**4409,9**	**100,0%**	**4475,5**	**100,0%**	**4754,8**	**100,0%**