

ONDERWIJS

Extra geld onderwijs wordt niet opgepot

HENK VAN DEN BERG
Financieel inspecteur bij de Inspectie van het Onderwijs

JOS VERKROOST
Coördinerend inspecteur bij de Inspectie van het Onderwijs

In 2013 is, met het Nationaal Onderwijsakkoord en Herfstakkoord (beide hierna: NOA), 331 miljoen euro voor het primair en speciaal onderwijs (po) en 244 miljoen euro voor het voortgezet onderwijs (vo) beschikbaar gesteld. Deze middelen waren onder meer bedoeld voor bekostiging van extra werkgelegenheid voor jonge leerkrachten (Staatscourant, 2013a; 2013b) en werden lumpsum aan de schoolbesturen uitgekeerd.

Doordat het geld kort voor de jaarwisseling van 2013 werd toegekend, op een moment dat de begroting voor 2014 vaak al vaststond, waren scholen niet of nauwelijks in de gelegenheid dit geld snel uit te geven. In de jaarrekeningen van de scholen was daarom, ultimo 2013, een toename van liquiditeit en vermogen te zien die overeenkomt met het toegekende bedrag. Omdat er voor deze middelen ook geen bestedingsvoorschrift of specifieke verantwoordingsplicht was, ontstond er in de politiek en in het onderwijsveld de indruk dat de toegekende middelen waren 'opgepot'.

Die indruk lijkt onterecht te zijn, want in zowel het po als het vo namen de personeelslasten in 2014 en 2015 toe ten opzichte van de verwachtingen. Wij kijken naar cijfers voor de hele sector, omdat financiële informatie over de scholen zelf en over het aantal leerkrachten problematisch is. De eerste informatie is alleen beschikbaar voor de rechtspersonen die de scholen in stand houden, de tweede houdt geen rekening met het toenemend gebruik van flexconstructies (Inspectie, 2016).

De verwachte personeelslasten in 2014 en 2015 zijn gebaseerd op de trend in de ontwikkeling van de perso-

neelslasten ten opzichte van de totale baten in 2009–2013. Verschuivingen in de verhouding tussen personeelslasten en totale baten zijn indicatief voor achterliggende ontwikkelingen. De totale baten zijn vrijwel geheel afhankelijk van de ontwikkeling van het leerlingenaantal (correlatie po 0,998, vo 0,999) en zijn overwegend afkomstig uit de rijksbijdragen (in 2015 bij het po 94 procent en bij het vo 93 procent).

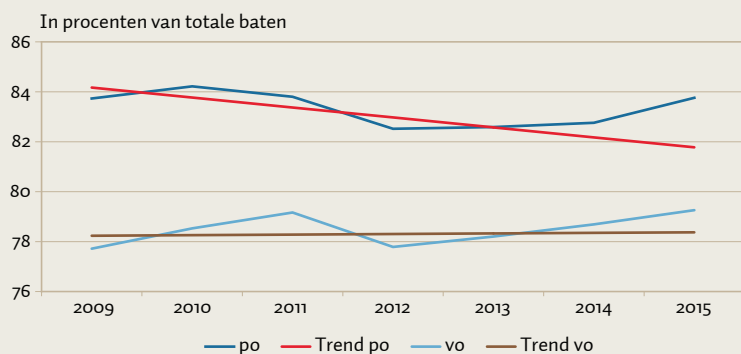
Hierbij zijn de totale baten gecorrigeerd voor de toename vanwege de NOA-middelen in 2013. De trendreeksen geven dan het verwachte aandeel in de personeelslasten van de totale baten weer, wanneer er geen sprake zou zijn geweest van de extra middelen in 2013. De rode en bruine lijnen in figuur 1 tonen deze trends. Als de NOA-middelen in 2014 en 2015 tot een toename van het aantal leerkrachten hebben geleid, dan liggen de daadwerkelijke lasten boven deze trend.

Dat blijkt het geval. De blauwe lijnen laten een stijging van de personeelslasten in 2014 en 2015 zien ten opzichte van de verwachtingen. Voor het po gaat het om een stijging van 0,58 procentpunt in 2014 en 1,98 procentpunt in 2015. Dat is 243 miljoen euro ofwel ruim 4000 fte. Voor het vo gaat het om een stijging van 0,34 procentpunt in 2014 en 0,89 procentpunt in 2015. Dat is 99 miljoen euro ofwel ruim 1400 fte.

Met de gekozen aanpak van de analyse kan niet causaal worden aangetoond dat de extra middelen daadwerkelijk aan extra personeel zijn uitgegeven. Toch lijkt het aannemelijk dat ruim zeventig procent van de extra middelen voor het po en ruim veertig procent van de extra middelen voor het vo zijn uitgegeven aan personeel. Uiteraard kan dit nog doorwerken in 2016 en later. Het verschil tussen po en vo kan ermee te maken hebben dat het po krimpt en het vo tot 2015 nog groeide. Het vergt extra beleid om boven de groei uit extra personeel aan te nemen, en het kan verstandig zijn middelen even vast te houden om later de krimp wat te verzachten. De overige middelen zullen hebben bijgedragen aan de versterking van de financiële positie van de schoolbesturen.

Ontwikkeling personeelslasten

FIGUUR 1



Noot: De totale-batenreeksen zijn gecorrigeerd voor veranderingen in de samenstelling van de populatie in het po in 2009–2010 ten opzichte van 2011–2015, voor de piek in de totale baten in 2013 in het po en vo als gevolg van de NOA-middelen, voor de huisvestingsmiddelen die in 2015 uit het Gemeentefonds zijn overgedragen aan po en vo en voor de middelen die met de decentralisatie van het buitenonderhoud van het po zijn overgedragen.

Bron: onderwijsinspectie

LITERATUUR

Inspectie (2016) *De financiële staat van het onderwijs; Onderwijsverslag 2014/2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Staatscourant (2013a) Regeling bijzondere en aanvullende bekostiging jonge leerkrachten (29508). *Staatscourant*, 24 oktober.
Staatscourant (2013b) Regeling bijzondere en aanvullende bekostiging PO en VO 2013, (32656). *Staatscourant*, 22 november.