Coronagelden leiden tot tijdelijke piek in eigen vermogen basisscholen

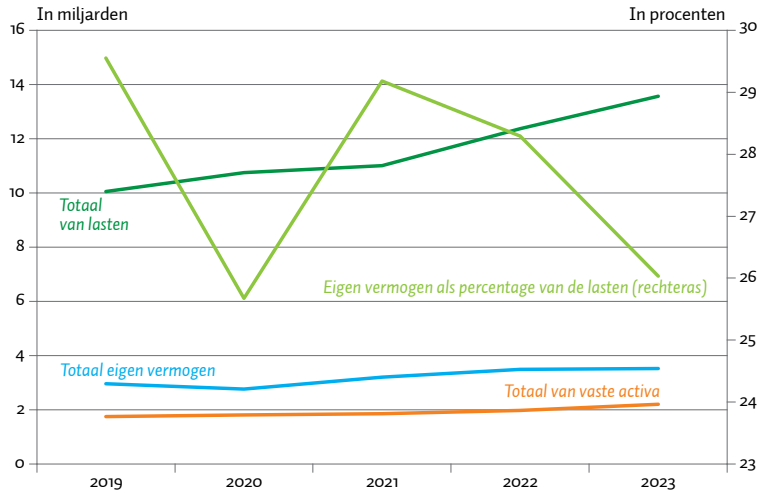
Sinds 2019 is het gezamenlijke eigen vermogen van de schoolbesturen in het primair onderwijs gestegen van 3,0 miljard euro tot 3,5 miljard euro eind 2023. Dat lijkt het gevolg van de ontvangen coronagelden. Inmiddels daalt het eigen vermogen weer.

RAYMOND GRADUS
Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam (VU)

ELSBETH PRINS
Buitenpromovendus aan de VU Amsterdam en financieel inspecteur bij de Onderwijsinspectie

De groei van het eigen vermogen sinds 2019 is voornamelijk toe te schrijven aan de positieve exploitatieresultaten in 2021 en 2022. In die jaren hebben scholen veel extra middelen ontvangen in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs. Dit programma was bedoeld om de leerachterstanden als gevolg van de coronapandemie weg te werken. Hoewel het exploitatiesaldo in 2020 en 2023 licht negatief was (respectievelijk 0,2 miljard euro en 0,1 miljard euro), boekten scholen in 2021 en 2022 aanzienlijke overschotten: 0,5 miljard euro in 2021 en 0,3 miljard euro in 2022. Door deze ontwikkelingen steeg het eigen vermogen als percentage van de totale lasten in 2021 en 2022 naar bijna 30 procent (figuur 1).

Ontwikkeling van het eigen vermogen, de lasten en de vaste activa in het basisonderwijs FIGUUR 1



Noot: Samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs en schoolbesturen in het speciaal onderwijs zijn buiten beschouwing gelaten

Data: Duo en Onderwijsinspectie | ESB

Over het algemeen wordt aangenomen dat eigen vermogen primair dient als buffer tegen financiële tegenvallers. Tegelijkertijd is het risico op grote tegenvallers in het primair onderwijs relatief klein, door de vaste bekostigingsstructuur. Het eigen vermogen dient slechts in beperkte mate te worden aangewend voor andere doeleinden, met uitzondering van het aanhouden van reserves voor de financiering van vaste materiële activa, zoals gebouwen, inventaris en terreinen. Die activa kunnen een deel van het hogere eigen vermogen rechtvaardigen: tussen 2019 en 2023 namen de vaste activa toe van 1,8 naar 2,2 miljard euro.

Desondanks lijkt het opgebouwde eigen vermogen hoog. De Inspectie van het Onderwijs hanteert een signaleringswaarde om mogelijk bovenmatige eigen vermogens te detecteren. Deze signaleringswaarde bestaat uit twee componenten: een risicobuffer en een opslag voor de financiering van materiële vaste activa. De risicobuffer wordt berekend als percentage van de totale baten en varieert met de omvang van het schoolbestuur. Voor een klein bestuur (met baten minder dan 3 miljoen euro) wordt 10 procent aangehouden, terwijl voor een groot bestuur (met baten groter dan 12 miljoen euro) 5 procent wordt gehanteerd. Voor besturen met baten tussen 3 en 12 miljoen geldt een percentage tussen de 5 en 10 procent. De opslag voor financiering van materiële vaste activa wordt berekend door de helft van de aanschafwaarde van de gebouwen te vermenigvuldigen met een bouwkostenindex van 1,27. De boekwaarde van overige vaste activa wordt hierbij opgeteld om dit deel van de signaleringswaarde te bepalen. Zo berekend had 63 procent van de schoolbesturen eind 2022 een eigen vermogen boven de signaleringswaarde.

Tegelijkertijd stegen de totale lasten van het primair onderwijs van 10 miljard euro in 2019 naar 13,5 miljard euro in 2023, vooral na 2021. De grootste kostenpost blijft het personeel, waarvan de kosten verder opliepen door inflatiecompensatie en het gelijktrekken van salarisschalen met het voortgezet onderwijs.

Mede als gevolg van de stijgende lasten, daalde het eigen vermogen als percentage van de lasten in 2023 naar 26 procent. Het totale bedrag aan bovenmatig eigen vermogen bedroeg in 2023 740 miljoen euro, wat 127 miljoen lager is dan in 2022. Het aandeel besturen met bovenmatig eigen vermogen daalde eveneens, naar 56 procent. Deze dalende trends suggereren dat de stijging van het eigen vermogen als gevolg van de coronagelden van tijdelijke aard was.