

## Nogmaals: De besteding van de NOA gelden

### Samenvatting

De Inspectie van het Onderwijs claimt dat de NOA gelden die in 2013 ter beschikking kwamen, uiteindelijk in 2015 en 2016 hebben geleid tot 6.000 extra fte in het po en 3.300 fte in het vo. Er blijkt geen spoor van bewijs te zijn voor deze claim. De gebruikte norm Personeelslasten/Totale Baten (PL/TB) blijkt ongeschikt. Bovendien heeft de Inspectie onjuiste correcties toegepast.

### Waarom nog eens de NOA gelden?

In het basisonderwijs wordt gestaakt met als doel een lagere werkdruk en hogere salarissen voor leraren. Het kabinet Rutte III heeft al 700 miljoen toegezegd, maar er zou 1,4 miljard nodig zijn om aan alle eisen te voldoen. Daarnaast zijn er steeds meer twijfels of het extra geld wel bij de leraren terecht zal komen. De ervaringen uit het verleden geven niet direct het vertrouwen dat extra geld ook gebruikt zal worden waar het voor bedoeld is. Dat is een gevolg van de lumpsum systematiek die schoolbesturen de absolute vrijheid geeft in de besteding van extra middelen. Ook de besteding van de NOA gelden die in december 2013 aan de schoolbesturen werden overgemaakt leidde tot deze discussie. Die discussie is dus nog steeds relevant omdat ze staat voor het antwoord op de vraag of we schoolbesturen kunnen vertrouwen in de juiste besteding van extra middelen.

### Wat vooraf ging

Eind 2017 meldde de Inspectie van het Onderwijs in “De financiële staat van het Onderwijs 2016” dat een door hen uitgevoerde analyse heeft uitgewezen dat de NOA gelden uiteindelijk hebben geleid tot 6.000 extra fte in het primair en 3.300 fte in het voortgezet onderwijs. In een blog “Broddelwerk van de Onderwijsinspectie” <https://www.beteronderwijsnederland.nl/nieuws/2017/12/broddelwerk-van-de-onderwijsinspectie/> heb ik daar een alternatieve analyse tegenover gesteld, waaruit geen steun bleek voor de bevindingen van de Inspectie. Inmiddels heeft de Inspectie mij informatie verschaft over de door hen gebruikte analysemethode. Die methode zal ik hieronder bespreken en van kanttekeningen voorzien.

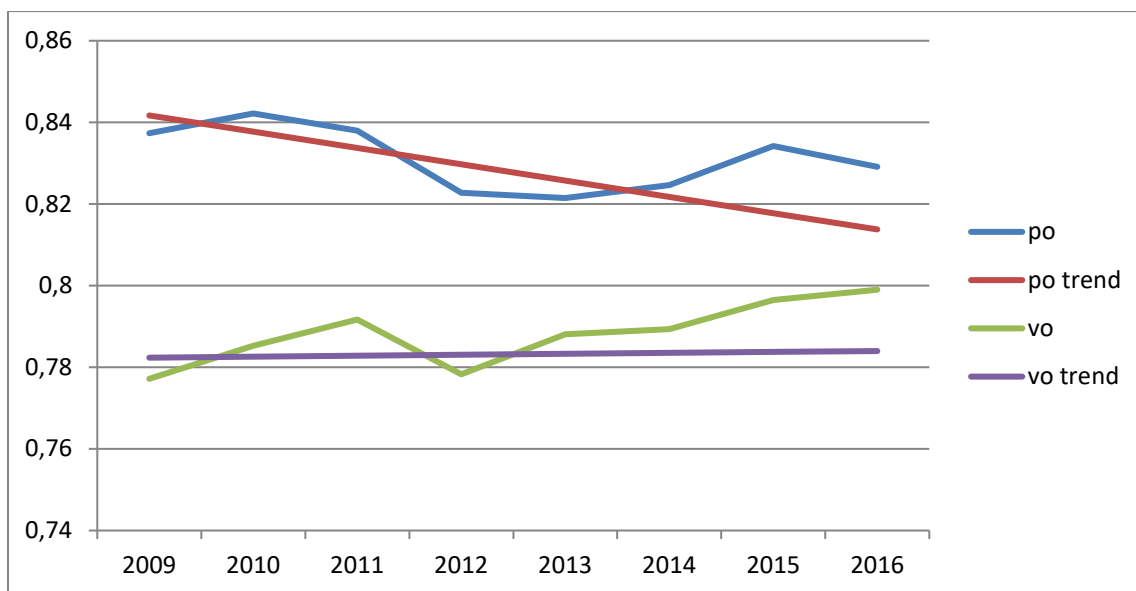
## De analyse van de Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs ging bij haar analyse van de volgende aannames uit:

- De NOA gelden konden niet in 2013 besteed worden, omdat ze pas aan het eind van het jaar beschikbaar kwamen. Ook in 2014 kon het effect nog niet gemeten worden. De begrotingen lagen immers al min of meer vast. Pas in 2015 en 2016 kon een meetbaar effect verwacht worden.
- Om de effecten meetbaar te maken is gekozen voor de verhouding personeelslasten/totale baten (PL/TB). Deze verhouding zou in 2015 en 2016 gestegen moeten zijn ten opzichte van de in de voorgaande jaren waargenomen trend.
- Om die trend te kunnen bepalen maakte de Inspectie gebruik van de cijfers over 2009 tot en met 2013. Het jaar 2013 werd gecorrigeerd voor de NOA gelden die immers niet besteed konden worden.
- Ook in de jaren 2015 en 2016 heeft de Inspectie een correctie aangebracht in de Totale Baten. Hier ging het om een overheveling van gelden uit het gemeentefonds voor huisvesting. We komen hier later op terug.

Op basis van bovenstaande gegevens kwam de Inspectie tot de volgende grafiek.

Grafiek 1: Verloop verhouding PL/TB en trend volgens Inspectie van het Onderwijs



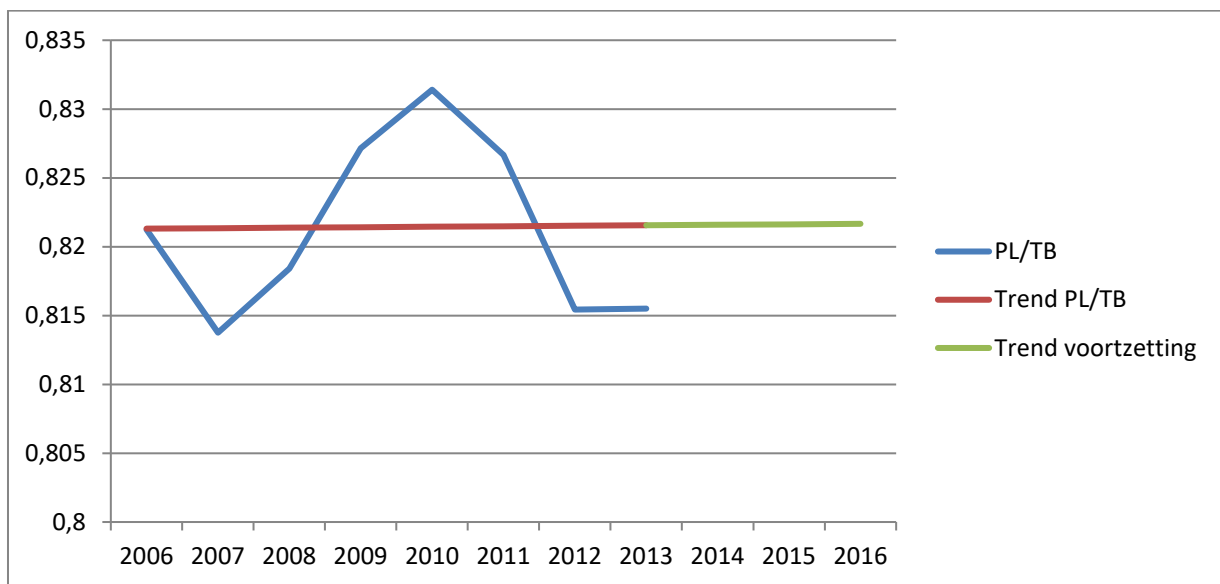
Bron: Inspectie van het Onderwijs

## Kanttekeningen

De conclusie van de Inspectie is dat uit bovenstaande grafiek blijkt dat de NOA gelden in 2015 en 2016 hebben geleid tot hogere uitgaven aan personeel in verhouding tot de totale baten. Hier vallen de volgende kanttekeningen bij te maken:

1. Het jaar 2010 was een rampjaar voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs. Als gevolg van de crisis werden de onderwijsuitgaven bevroren en het aantal instellingen dat verlies boekte steeg schrikbarend. Volgens cijfers van het CBS maakte het po in 2007 nog een winst van 76 miljoen euro, terwijl in 2010 een verlies van 177 miljoen geboekt werd. Dat komt ook tot uitdrukking in de verhouding PL/TB. De verhouding PL/TB steeg in deze periode van 0,813 naar 0,831. Werd er dus naar verhouding ook meer geld uitgegeven aan personeelslasten? Daar was geen sprake van. De stijging van PL/TB was vrijwel volledig toe te rekenen aan het feit dat de baten achterbleven bij de lasten. De totale lasten stegen met 17,6% terwijl de totale baten slechts met 14,6% toenamen. De personeelslasten stegen zelfs nog iets minder dan de totale lasten. Hiermee is wel aangetoond dat een verandering in de verhouding PL/TB niet altijd iets zegt over de mate waarin meer of minder personeel werd ingezet.
2. Gezien het bovenstaande heeft het weinig zin een trend te berekenen voor het verloop van PL/TB, maar we volgen nog even de redenering van de Inspectie. Het lijkt erop dat de Inspectie een trend berekend heeft over een periode van 5 jaren, waarvan 2 jaar duidelijk een uitschieter vertonen. Als we de periode waarover de trend berekend werd uitbreiden met de drie voorgaande jaren waarover data beschikbaar zijn dan krijgen we voor het po een totaal ander beeld. Voor onderstaande grafiek hebben we over de periode 2006 t/m 2015 de cijfers van het CBS gebruikt. Voor de trendberekening gebruikten we, op dezelfde wijze als de Inspectie, de cijfers tussen 2006 en 2013 inclusief de correctie voor de NOA gelden. We vinden dan een vrijwel volkomen vlakke trend. Er is dus geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat in het po sprake was van een significant dalende trend in de verhouding PL/TB. Overigens kan bij dergelijke fluctuaties feitelijk geen sprake zijn van een lineaire extrapolatie van een trendlijn.

Grafiek 2: Verloop verhouding PL/TB en trend voor het po volgens CBS



Bron: CBS

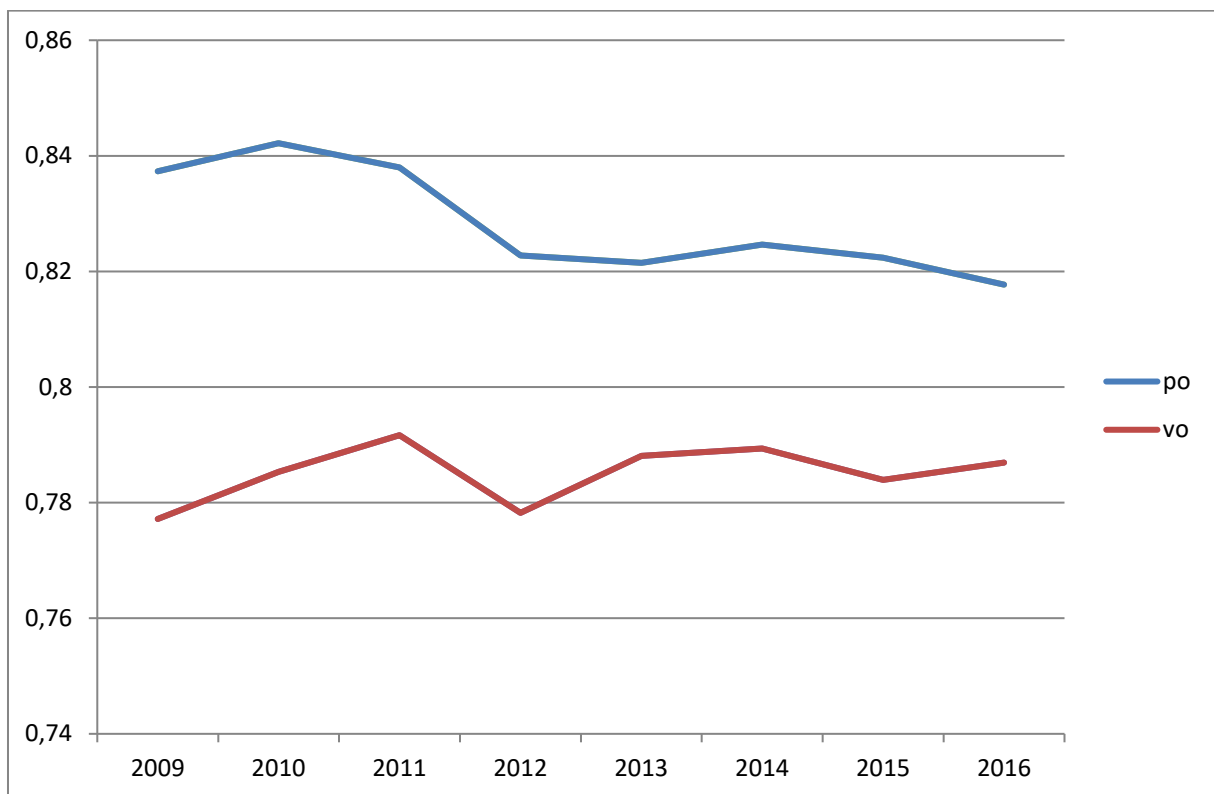
### Correcties door de Inspectie aangebracht

De Inspectie van het Onderwijs heeft bij haar analyse de volgende correcties op de cijfers aangebracht:

- In 2013 zijn de NOA middelen buiten beschouwing gelaten
- In 2015 en 2016 zijn de TB aangepast in verband met structuurwijzigingen in de bekostiging
  - Decentralisatie buitenonderhoud po (158 miljoen verlaging)
  - Overheveling BUMA gelden in po en vo uit gemeentefonds:
    - Voor po 147 miljoen verlaging
    - Voor vo 109 miljoen verlaging
- De samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn in beide sectoren niet meegenomen

De decentralisatie van het buitenonderhoud is inderdaad een structuurwijziging in de bekostiging. De scholen moeten voortaan het buitenonderhoud zelf betalen en krijgen daar extra geld voor. Deze redenering gaat niet op voor de BUMA gelden. Het ging hier om geld dat door gemeenten niet werd uitgegeven aan huisvesting, maar aan de scholen werd het uitgekeerd in de lumpsum en er stonden geen extra uitgaven tegenover. De Inspectie heeft deze bedragen dus onterecht op de TB gecorrigeerd. Als we deze onterechte correcties weer ongedaan maken dan zien we dat 2015 en 2016 geen stijging van PL/TB meer vertonen. (Zie grafiek 3)

Grafiek 3: Verloop van PL/TB zonder correctie voor BUMA gelden



## Conclusie

De verhouding Personeelslasten/Totale Baten (PL/TB) is niet geschikt om vast te stellen of schoolbesturen extra middelen aan personeelslasten hebben besteed. Op basis van de beschikbare cijfers is het onverantwoord om een lineaire trend te veronderstellen en die te extrapoleren naar de jaren 2014 t/m 2016. Daarnaast heeft de Inspectie van het Onderwijs op onjuiste wijze correcties aangebracht in de TB van de jaren 2015 en 2016. Er is geen enkele aanwijzing dat de NOA gelden na 2014 nog geleid hebben tot extra uitgaven aan personeel in po en vo.

Klimmen, 30 mei 2018

Hans Duijvestijn

Onderzoeker onderwijsbekostiging