

Vergaderjaar 2007–2008

**31 293**

**Primair Onderwijs**

**Nr. 21**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 september 2008

De schoolbesturen in het primair onderwijs hebben over het kalenderjaar 2006 voor het eerst een jaarverslag opgesteld en ingeleverd bij CFI. In mijn brief van 12 februari 2008 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 293, nr. 4) heb ik u een eerste beeld geschetst van de financiële positie van de sector primair onderwijs. Op 20 maart heb ik samen met mijn collega staatssecretaris Van Bijsterveldt, overleg gevoerd met uw vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over deze brief (Kamerstuk 31293/31289, nr. 11). In mijn brief en in het overleg heb ik aangegeven dat nader onderzoek nodig is om tot een beoordeling te komen van de omvang van het eigen vermogen in de sector primair onderwijs. Dat onderzoek is belangrijk omdat schoolbesturen de publieke middelen die zij krijgen moeten besteden aan de kwaliteit van het onderwijs. Het is niet de bedoeling dat besturen onnodig reserves aanhouden. PricewaterhouseCoopers heeft opdracht gekregen een eerste opzet te maken voor een beoordelingskader van het eigen vermogen, zowel voor de sector als geheel als voor individuele besturen. Het onderzoek is afgerond en ik stuur u hierbij het onderzoeksrapport toe<sup>1</sup>. In het vervolg van deze brief zal ik ingaan op de belangrijkste bevindingen van de onderzoekers.

Tijdens het overleg van 20 maart zijn ook de beleggingen van schoolbesturen aan de orde geweest. De vraag die voorlag was of de schoolbesturen die in hun jaarverslag beleggingen melden, zich wel houden aan de Regeling beleggen en belenen door instellingen voor onderwijs en onderzoek. De Auditdienst onderzoekt dit. Ook over de resultaten van dat onderzoek informeer ik u in deze brief.

**Een eerste aanzet tot een beoordelingskader**

Om tot een goede beoordeling te komen van de omvang van het eigen vermogen voor de sector als geheel en voor individuele schoolbesturen, zijn gegevens nodig over een reeks van jaren. De wijze waarop schoolbe-

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

sturen hun investeringen spreiden over meer jaren en de wijze van financiering, hebben namelijk een grote invloed op de benodigde omvang van het eigen vermogen. Hierop kom ik later terug. Zoals bekend zijn er op dit moment alleen balans- en resultaatgegevens over het kalenderjaar 2006 beschikbaar. Op basis van de beschikbare jaarrekeningen en een eerste aanzet tot een beoordelingsmodel kan de omvang van het eigen vermogen worden beoordeeld. De juistheid van de uitkomsten van het model is afhankelijk van de betrouwbaarheid van de gegevens waarmee het model wordt gevuld. Die betrouwbaarheid groeit, naarmate er gegevens over meer jaren beschikbaar komen. De uitkomsten van het model op basis van één kalenderjaar kennen nog een grote onzekerheidsmarge. Naar verwachting zal de onzekerheid in de komende jaren afnemen. Het gaat hier dus om een eerste aanzet, gebaseerd op de eerste beschikbaar gekomen gegevens en een eerste versie van het beoordelingsmodel.

Onderzocht is hoeveel vermogen je zou verwachten bij schoolbesturen rekening houdend met de volgende drie zaken:

1. De waarde van de inventaris, de lesmethoden, de computers etc. die schoolbesturen bezitten (de vaste materiële activa);
2. Het spaargeld dat schoolbesturen nodig hebben om die inventaris te zijner tijd te kunnen vervangen; (de boekwaarde van de vaste materiële activa en het spaargeld om deze te vervangen, bedragen samen ca. € 1,9 miljard)
3. Het geld dat schoolbesturen nodig hebben om risico's te dekken die zij niet kunnen voorzien, ca. € 590 miljoen.

De verwachte omvang van het eigen vermogen wordt vervolgens vergeleken met de werkelijke omvang van het eigen vermogen. De werkelijke omvang van het eigen vermogen was, zoals ik in mijn brief van 12 februari al heb gemeld, op 31 december 2006 € 2,4 miljard.

Onderzoek naar de drie genoemde zaken, in relatie tot de andere posten op de balans, leidt tot een verwachte omvang van het eigen vermogen van € 2,3 miljard euro. De verwachte waarde van het eigen vermogen van € 2,3 miljard is ca. € 100 miljoen lager dan het werkelijke eigen vermogen van € 2,4 miljard dat uit de balansen van de schoolbesturen blijkt. Deze uitkomst zou betekenen dat de sector als geheel ca. € 100 miljoen aan besteedbare reserves heeft om extra uit te geven aan het onderwijs. Dit bedrag kent echter een grote onzekerheidsmarge. Er zijn verschillende oorzaken voor de onzekerheid van het genoemde bedrag. Veruit de belangrijkste is de onzekerheid over de omvang van het spaargeld dat nodig is ter vervanging van de inventaris, de lesmethoden, de computers etc.

In het rapport is vermeld dat schoolbesturen in het algemeen geen gebouwen bezitten en daardoor niet over een beleenbaar onderpand beschikken. Dat beperkt de mogelijkheden om activa met rentedragend vreemd vermogen te financieren. Voor schoolbesturen staat wel de mogelijkheid open gebruik te maken van de regeling schatkistbankieren. Deze financieringsmogelijkheid is niet in het model verwerkt. Bij de volgende toepassing van het model wordt bekeken of het opnemen van de mogelijkheid tot schatkistbankieren in het model, toegevoegde waarde heeft. Als dat het geval is wordt het model aangepast.

### **De onzekerheidsmarge in het beoordelingskader**

Als schoolbesturen zo nu en dan een grote hoeveelheid van de inventaris etc. vervangen, dus in één keer grote bedragen investeren, moeten zij meer sparen (of zij moeten voor hun investeringen lenen), dan wanneer zij de investeringen kunnen spreiden over meer jaren. Om te weten hoe schoolbesturen dat doen, is er inzicht nodig in de investeringen over een

reeks van jaren. Er is echter nu nog maar één jaar beschikbaar. Dit is bovendien geen representatief jaar, want het is het jaar waarin de sector is overgegaan naar lumpsumbekostiging. Daarom is niet goed te zeggen hoe het investeringspatroon van schoolbesturen verloopt en dus hoeveel spaargeld er nodig is. Wel is op basis van de afschrijvingstermijnen in de bekostiging te bepalen waar de uitersten liggen. Voor de bepaling van de verwachte waarde van het eigen vermogen is in dit onderzoek uitgegaan van het midden tussen deze uitersten. De werkelijke omvang van het benodigde spaargeld kan echter honderden miljoenen afwijken van het gekozen uitgangspunt. Daarmee kan ook de verwachte waarde van het eigen vermogen honderden miljoenen afwijken van de genoemde € 2,3 miljard euro. Dus de genoemde € 100 miljoen reserve die in de sector beschikbaar is voor extra investeringen, kan ook veel hoger of lager liggen.

De onzekerheid neemt af naar gelang er over meer jaren gegevens beschikbaar zijn. Op dit moment is € 2,3 miljard euro de beste schatting van het verwachte eigen vermogen. Daarmee is ca. € 100 miljoen ook de beste schatting van de besteedbare reserve.

### **Toekomstige ontwikkeling eigen vermogen**

In mijn brief van 12 februari en tijdens het overleg op 20 maart, heb ik aangegeven dat er sterke aanwijzingen zijn dat niet alle inventaris, onderhoud, computers etc. juist zijn gewaardeerd. Met andere woorden, de post vaste materiële activa is waarschijnlijk te laag.

Ook de onderzoekers geven aan dat er waarschijnlijk sprake is van een onderwaardering van de vaste materiële activa (inventaris, vloerbedekking, computers etc.). Deze onderwaardering kent drie oorzaken. Veel besturen hebben voor het eerst een balans opgesteld. Van sommige zaken is de aanschafwaarde niet meer vast te stellen, waardoor een juiste waardering niet goed mogelijk is. In het openbaar onderwijs is niet altijd een goede scheiding te maken tussen zaken die bij de gemeente horen en zaken die bij de school horen, waardoor vaak gegevens in de balans ontbreken, of onvolledig zijn. Veel besturen nemen de waarde van inventaris die tot het gebouw kan worden gerekend niet op in de balans, omdat het gebouw van de gemeente is. Toch betalen deze schoolbesturen wel de investering, omdat het onderhoud aan de binnenkant van het gebouw voor rekening van het schoolbestuur komt. Hierbij kan men denken aan verwarmingsinstallaties of vloerbedekking.

De onderzoekers verwachten dat deze onderwaardering geleidelijk minder wordt. Daardoor zal het eigen vermogen in de komende jaren waarschijnlijk nog stijgen. Ook verwachten de onderzoekers dat schoolbesturen in de komende jaren beter in staat zullen zijn hun investeringen te spreiden. Daarmee zouden de schoolbesturen in de toekomst minder spaargeld nodig hebben om hun inventaris te vervangen. Daarmee is het de verwachting van de onderzoekers dat het verschil tussen het verwachte eigen vermogen en het eigen vermogen dat uit de balansen blijkt, eerder groter wordt dan kleiner. Het gevolg is dan dat de investeringsruimte vanuit het eigen vermogen toeneemt. Het is zaak dat schoolbesturen zich hiervan bewust zijn, zodat zij de besteedbare reserve ook inzetten voor verbetering van de onderwijskwaliteit. Daarom ga ik samen met de sector signaleringsgrenzen opstellen en afspraken maken over de aanpak die nodig is als besteedbare reserves niet worden ingezet.

## **Spreiding van het eigen vermogen en signaleringsgrenzen**

Zoals er voor de sector als geheel een verwachte waarde van het eigenvermogen is berekend, zo is dat ook voor elk bestuur gedaan. Het is de bedoeling dat schoolbesturen de vrij besteedbare reserves besteden aan de kwaliteit van het onderwijs. Nu kunnen er goede argumenten zijn op grond waarvan het aanwezige eigen vermogen van een bestuur afwijkt van het verwachte eigen vermogen. Niet elke afwijking van het eigen vermogen is een signaal dat er iets aan de hand is. Daarom wil ik samen met de sector signaleringsgrenzen vaststellen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de omvang van het eigen vermogen kan variëren op basis van het investeringspatroon van besturen. Daarom hebben de onderzoekers een ondergrens vastgesteld die is gebaseerd op een optimale spreiding van de investeringen en op de exploitatierisico's. Bij zo'n optimale spreiding is bijna geen spaargeld nodig om inventaris etc. te vervangen. Dan is er ook minder eigen vermogen nodig. Er is een bovengrens aan het vermogen gesteld die is gebaseerd op een investeringspatroon met grote pieken, opnieuw rekening houdend met de exploitatierisico's. Dan is veel spaargeld nodig en dus een hoger eigen vermogen, of besturen moeten voor hun investeringen lenen. Deze aanpak leidt tot een modelmatige onder- en bovengrens. Deze onder- en bovengrens kunnen een indicatie zijn voor de signaleringsgrenzen die ik samen met de sector wil vaststellen.

Uit de toepassing van de modelmatige onder- en bovengrens komt het volgende beeld naar voren. Van de schoolbesturen valt 57% binnen de modelmatige onder- bovengrenzen. Van de schoolbesturen komt 27% onder de ondergrens. Van de schoolbesturen komt 16% boven de bovengrens.

Wat opvalt is dat de spreiding groot is en dat bijna 16% van de besturen boven de bovengrens komt. Dat kan betekenen dat deze besturen financiële ruimte hebben die ten goede hoort te komen aan de kwaliteit van het onderwijs. Het kan ook zijn dat een individueel bestuur op basis van specifieke omstandigheden goed kan verklaren waarom er meer vermogen is. Het omgekeerde geldt voor de besturen die onder de ondergrens komen. Dat hoeft niet te betekenen dat er directe financiële problemen zijn. Er kan sprake zijn van meer of minder dan gemiddeld risico, of van afwijkende investeringspatronen.

Op basis van het onderzoek en de modelmatige onder- en bovengrens wil ik met de sector signaleringsgrenzen vaststellen. De bedoeling is dat besturen bij overschrijding van de signaleringsgrenzen de afwijkende vermogenspositie toelichten in de balans. Door dit te vragen en hier ook op toe te zien, wordt bij de besturen ook een bewust vermogensbeheer ontwikkeld. Daarmee worden eventuele continuïteitsproblemen voorkomen en wordt aan de andere kant gezorgd dat het geld wordt besteed aan beter onderwijs als dat mogelijk is.

Om een beeld te krijgen hoe schoolbesturen nu omgaan met de toelichting op een afwijkend eigen vermogen, is gekeken naar de bestuurverslagen van ca. 70 besturen die het hoogste eigen vermogen combineren met het hoogste resultaat (positief saldo tussen baten en lasten) in 2006 en ca. 35 besturen die het laagste eigen vermogen combineren met het laagste resultaat (negatief saldo tussen baten en lasten) in 2006.

Het eerste wat opvalt is dat de besturen onder de ondergrens hun vermogenspositie vaker en beter toelichten dan de besturen boven de bovengrens.

Bij de besturen onder de ondergrens is er een klein aantal waar ook echt continuïteitsproblemen dreigen. Een belangrijk deel voert een directe oorzaak aan voor de slechte financiële positie. Dat kan zijn een eenmalige afkoopsom naar aanleiding van een ontslag, een verkeerde investering, een begrotingsfout enzovoort. Vervolgens schetst men het meerjarig perspectief en geeft men aan hoe het probleem de komende jaren wordt opgelost. Ook speelt bij openbare besturen nog een rol dat er niet altijd een goede vermogensscheiding mogelijk is tussen de scholen onder het bevoegd gezag van de gemeente en de gemeente zelf.

Bij de besturen boven de bovengrens is de toelichting zoals gezegd beperkter. In een aantal gevallen is men op principiële gronden eigen risicodragers voor het vervangingsfonds en het participatiefonds. Men reserveert dan zelf voor deze mogelijke kosten, wat leidt tot extra vermogen. Soms gaat het voor een groot deel om vermogen dat niet uit rijksbekostiging is verkregen. Ook komt voor dat onderhoudsgeld is gespaard omdat men binnen afzienbare tijd naar een nieuw gebouw verhuist. Ook hier zijn begrotingsfouten gemaakt, maar dan met meevalers als gevolg. Tot slot is er een categorie die een uiterst voorzichtig financieel beleid voert. Met name deze laatste categorie is gebaat bij risicoprofielen die een beter inzicht geven in de benodigde vermogensomvang voor het opvangen van risico's. Immers meer dan gewenste voorzichtigheid kan ten koste gaan van de onderwijskwaliteit. Daarom worden de bevindingen over de risico's in overleg met de PO-raad uitgewerkt als instrument voor de besturen. Met een aantal van de besturen die boven de bovengrens of onder de ondergrens komen zal na de zomervakantie contact worden opgenomen.

De diverse aangevoerde oorzaken maken wel duidelijk dat er op het terrein van het financieel beheer bij een flink aantal besturen nog een slag te winnen is. Op zichzelf is dit zo kort na de invoering van lumpsumbekostiging niet zo'n opzienbarende conclusie. Bij de invoering van lumpsumbekostiging, de invoering van het jaarverslag en nu in 2008 bij de herziening van de richtlijnen voor de jaarverslaggeving is en wordt nog flink aandacht geschonken aan de verdere professionalisering van de financiële functie bij schoolbesturen. Een goed financieel beheer leidt tot besteding van reserves waar dat verantwoord is. Afgesproken is dat de PO-raad hierin een actieve rol gaat spelen, waarbij voorzien wordt in kennisoverdracht van het projectbureau lumpsum aan de PO-raad.

Speciale basisscholen en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs zitten vaker boven de bovengrens. Er is nader onderzoek nodig naar de oorzaken. Het kan zijn dat voor deze sectoren andere signaleringsgrenzen nodig zijn, dat is zonder nader onderzoek niet aan te geven. Verder zitten grote besturen vaker binnen de signaleringsgrenzen dan de kleine besturen. Dat kan te maken hebben met specifieke situaties op scholen die binnen grote besturen tussen scholen onderling worden gecompenseerd. Bij de kleinere besturen zitten meer dan twee keer zoveel besturen onder de ondergrens, dan boven de bovengrens.

### **De beleggingen**

Eerder is onderzocht welke besturen over 2004/2005 beleggingen hadden. De Auditdienst OCW onderzoekt de afwikkeling bij deze besturen nog. Daar komt de auditdienst later op terug. Uit de jaarrekening 2006 blijkt dat er 38 besturen zijn die in 2006 beleggingen hadden en niet zijn meegenomen in het onderzoek over 2004/2005. Van deze 38 besturen zijn de 13 besturen onderzocht die € 250 000 of meer hadden belegd. Deze besturen zijn als eerste onderzocht. Van deze besturen blijken 11 zich volledig aan de regeling te houden (risicomijdend, dus met hoofdsomgarantie). Twee

besturen verklaren in het verslag zich aan de regeling te houden, maar het blijkt niet hoe. Eén van deze twee heeft nu de beleggingen verkocht en het geld op een depositorekening gestort. Het andere bestuur belegt met risico, maar het bedrag van de belegging ligt onder de omvang van het privaat vermogen (vermogen dat niet uit bekostiging is opgebouwd). De overige 25 besturen met kleine beleggingen worden nog onderzocht. De uitkomsten tot nu toe geven geen aanleiding tot aanpassing van de beleidslijn: er mag alleen risicomijdend worden belegd; van beleggingen wordt melding gemaakt in het jaarverslag, waardoor toezicht goed mogelijk is.

### **Resumerend**

Het onderzoek levert een eerste aanzet tot een beoordelingskader. Toepassing van het beoordelingskader op het kalenderjaar 2006 levert een verwacht eigen vermogen op 2,3 miljard euro, tegenover een feitelijk eigen vermogen van 2,4 miljard euro. Daarmee is het verschil ca. 100 miljoen, dat is ca. 1,3% van de jaarlijkse bekostiging. Wel is de uitkomst onzeker, omdat er slechts van één jaar gegevens beschikbaar zijn.

Het is de bedoeling dat schoolbesturen besteedbare reserves investeren in het onderwijs. Daarom ga ik de komende jaren goed volgen hoe de vermogens zich ontwikkelen. Het model wordt in de komende jaren verder verfijnd. Op basis van de verfijning is het mogelijk dat in de toekomst toch nog blijkt dat de sector over een extra investeringsruimte beschikt. Het onderzoek wordt dus van jaar op jaar herhaald, met als basis het nu ontwikkelde model. Daarbij zal ook worden gewerkt aan een vereenvoudiging van het model, waarbij gestreefd wordt naar een beoordelingskader op basis van kengetallen.

Binnen het model zijn onder- en bovengrenzen bepaald. Toepassing van deze onder- en bovengrens op de jaarrekeningen van 2006, geeft een grote spreiding te zien. De oorzaken van overschrijdingen van de grenzen zijn zeer divers. De toelichtingen in de jaarverslagen laten bij de overschrijdingen van de bovengrenzen te wensen over. Daarom wil ik met de sector signaleringsgrenzen vaststellen en het gebruik van de signaleringsgrenzen, in overleg met de PO-raad verder uitwerken. De signaleringsgrenzen bieden een kapstok voor het interne gesprek binnen het bestuur over de hoogte van het eigen vermogen. De grenzen bieden ook een basis om vanuit de overheid een bestuur kritisch aan te spreken, indien de uitleg bij de overschrijding van de signaleringsgrenzen niet voldoet. Als dat nodig blijkt, zal ik in aanvulling hierop – als sluitstuk – in de regelgeving een instrument opnemen dat mij in staat stelt corrigerend op te treden. Ik ga er vooralsnog van uit dat een dergelijk instrument niet nodig is. Mocht zo'n instrument wel nodig zijn, dan zullen de criteria voor de toepassing van het instrument zorgvuldig in de regelgeving worden beschreven.

Het primair onderwijs is in 2006 overgegaan op lumpsumbekostiging. In 2007 hebben de schoolbesturen voor het eerst een jaarverslag opgesteld, naast de afwikkeling van de laatste declaratie. De schoolbesturen zijn er in geslaagd deze verandering in de bekostiging en de verslaggeving goed te verwerken. Daarmee heb ik de schoolbesturen en de administratiekantoren in mijn vorige brief over dit onderwerp gecompimenteerd. Als voorbereiding op de veranderingen hebben de schoolbesturen hard gewerkt aan het opbouwen van financiële expertise. Het is van belang dat de sector verder werkt aan de professionalisering van de financiële functie, omdat alleen dan op een verantwoorde wijze kan worden gezorgd dat het geld wordt besteed aan de verbetering van de onderwijskwaliteit. Ook hierover ga ik het gesprek aan met de PO-raad.

Het onderzoek naar de beleggingen bij schoolbesturen geeft geen aanleiding tot bijstelling van het beleid. De besturen met relatief kleine beleggingen worden nog onderzocht.

Bij de analyse op het kalenderjaar 2007 wordt gekeken of er voor het speciaal basisonderwijs en voor het speciaal (voortgezet) onderwijs eigen signaleringsgrenzen nodig zijn.

Zodra de gegevens over het kalenderjaar 2007 beschikbaar zijn, meld ik u een eerste beeld van de ontwikkelingen. Dat zal naar verwachting rond de jaarwisseling zijn. Het meer uitgebreide onderzoek, door toepassing van het nu gepresenteerde model volgt in het voorjaar 2009.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
S. A. M. Dijkema