

Vergaderjaar 2008–2009

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 51

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 februari 2009

In mijn brief van 13 februari 2008 (Tweede Kamer, 2007–2008, 31 289, nr. 28) en in het Algemeen Overleg van 20 maart 2008 (31 293/31 289, nr. 11), heb ik uw Kamer geïnformeerd over het financiële beeld van de sector voortgezet onderwijs over 2006. Daarnaast heb ik aangekondigd dat er nader onderzoek naar de financiële positie van de schoolbesturen door de Auditdienst van mijn departement zou plaatsvinden. Inmiddels is de afdeling Rekenschap van de Auditdienst, die het onderzoek uitvoerde, samengegaan met de Inspectie van het Onderwijs. In deze brief zal daarom niet langer sprake zijn van het onderzoeksrapport van de Auditdienst, maar worden gesproken over het Inspectierapport over de vermogenspositie van besturen in het voortgezet onderwijs ultimo 2006. Het onderzoeksrapport is als bijlage bijgevoegd.¹

Het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs naar de vermogenspositie van het voortgezet onderwijs gaat uit van het model Koopmans. Dit model is in 1999 door de commissie Koopmans ontwikkeld voor de beoordeling van de vermogenspositie van de universiteiten en is later ook gebruikt in het HBO door de commissie Smits (2003). In 2008 heeft Price-WaterhouseCoopers het model Koopmans toegepast in hun onderzoek naar de vermogenspositie van het primair onderwijs. Uw Kamer is daarover in de brief van staatssecretaris Dijkema van 1 september 2008 geïnformeerd (Tweede Kamer, 2007–2008, 31 293, nr. 21). Verder wijs ik erop dat de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen onder voorzitterschap van prof. dr. F. J. H. Don van start is gegaan. De Minister heeft u daar in zijn brief van 18 november 2008 over geïnformeerd (Tweede Kamer, 2008–2009, 31 700 VIII, nr. 42). Deze commissie kijkt onder andere naar de optimale financieringsstructuur van de instellingen in alle onderwijssectoren rekening houdend met risicoprofielen. Het Inspectierapport wordt ter beschikking gesteld aan de commissie, zodat het als input kan dienen voor haar onderzoek. Naast de bevindingen in het Inspectierapport zal ik uiteraard ook die van de commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen betrekken bij de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

ontwikkeling van mijn beleidsvisie over de vermogenspositie van het voortgezet onderwijs. Ook zijn de bevindingen van deze commissie van belang voor de ontwikkeling van een beoordelingskader van de vermogenspositie van de onderwijssectoren, en voor de ontwikkeling van interventiescenario's. De commissie komt naar verwachting medio 2009 met haar rapport. In de tweede helft van dit jaar verwacht ik met een beleidsreactie te zullen komen op de aanbevelingen van de commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen.

In deze brief zal ik de belangrijkste bevindingen in het Inspectierapport ten aanzien van de vermogenspositie van besturen in het voortgezet onderwijs bespreken. Vervolgens zal ik ingaan op de jaarcijfers over 2007. Ik besluit deze brief met een samenvatting.

Bevindingen in het Inspectierapport over de vermogenspositie van besturen in het voortgezet onderwijs ultimo 2006

Het onderzoeksrapport van de Inspectie van het Onderwijs over het weerstandsvermogen ultimo 2006 gaat over een breed scala aan thema's in relatie tot de vermogenspositie van het voortgezet onderwijs. In deze paragraaf ga ik achtereenvolgens in op de thema's:

1. de omvang en de functies van het eigen vermogen;
2. het kengetal weerstandsvermogen en de signaleringsgrenzen;
3. de kenmerken van de schoolbesturen met een hoog weerstandsvermogen;
4. de kwaliteit van de verantwoording door de schoolbesturen.

1. De omvang en de functies van het eigen vermogen

De belangrijkste conclusie uit het Inspectierapport over de vermogenspositie van de sector voortgezet onderwijs is dat de omvang van het beschikbare eigen vermogen van de sector als geheel – circa € 1,6 mld. ultimo 2006 – aansluit bij de omvang die nodig is om de financieringsbehoefte van de sector te dekken en de financiële gevolgen van de risico's binnen de sector op te vangen.

Deze conclusie is gebaseerd op de twee belangrijkste functies die het eigen vermogen heeft:

- a. De financieringsfunctie: er is een bedrag nodig voor de financiële dekking van investeringen in materiële vaste activa.
- b. De bufferfunctie: daarnaast is er een bedrag nodig voor het opvangen van de financiële gevolgen van toekomstige risico's.

a. De financieringsfunctie

Wat de financieringsfunctie betreft wordt in het onderzoeksrapport van de Inspectie geconstateerd, dat van het eigen vermogen van € 1,6 mld. circa 1,2 mld. vastligt als financiering van materiële vaste activa. Het gaat daarbij om zaken als de inrichting van de school (inventaris zoals schoolborden, meubels etc.), apparatuur (computers, lesmethoden en leermiddelen voor bijvoorbeeld technisch, nautisch en grafisch onderwijs), en investeringen in gebouwen. Om die ruim € 1,2 mld. op een andere manier aan te wenden zouden die bezittingen eerst moeten worden verkocht. Dat het eigen vermogen voor zo'n fors deel vastligt komt volgens het rapport van de Inspectie in belangrijke mate door substantiële investeringen in gebouwen en terreinen. Naast inventaris, apparatuur e.d., ter waarde van € 660 mln., ligt ruim een derde van het eigen vermogen (ongeveer € 560 mln.) vast in gebouwen en terreinen. Daarbij is rekening gehouden met een financiële dekking door langlopende schulden (circa € 152 mln. voor de hele sector). De Inspectie van het Onderwijs stelt in haar rapport, dat ondervraagde schoolbesturen verwachten dat zij de

komende jaren verder zullen (moeten) investeren in de huisvesting. Uit gesprekken met de in het onderzoek ondervraagde besturen blijkt dat zij reserves creëren om later te kunnen investeren in nieuwe huisvesting. Dit kan deels een verklaring zijn voor de soms relatief forse omvang van de aanwezige liquide middelen. Uit de in het kader van het onderzoek gehouden interviews blijkt dat, met name bij nieuwbouw, zich situaties voordoen waarbij schoolbesturen een deel overnemen van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting, doordat gemeenten hun bijdragen voor nieuw- of verbouw begrenzen en schoolbesturen zich genoodzaakt zien zelf bij te dragen.

Naar aanleiding van haar bevindingen schrijft de Inspectie in haar rapport dat de geconstateerde tendens in deze investeringen in gebouwen kan leiden tot verdringing en uitstel van de noodzakelijke vervanging van inventaris en apparatuur. Daarvoor ziet de Inspectie aanwijzingen, omdat de sector als geheel inventaris en apparatuur langer gebruikt dan mag worden verwacht op grond van de door de schoolbesturen zelf gehanteerde uitgangspunten ten aanzien van economische levensduur en afschrijvingen van dergelijke zaken. Dit lijkt erop te duiden dat de sector als geheel vervanging van die zaken uitstelt.

b. De bufferfunctie

Naast de financieringsfunctie dient het eigen vermogen ook als buffer om de financiële gevolgen van toekomstige risico's en onvoorziene tegenvallers op te vangen. De omvang van de risicobuffer wordt door de Inspectie van het Onderwijs in het rapport geraamd op circa € 0,3 mld., oftewel 6% van de OCW-bekostiging in 2006 voor de gehele sector. Dat is in lijn met de raming van de benodigde reserves voor de dekking van toekomstige risico's, die PriceWaterhouseCoopers heeft gemaakt in hun onderzoek naar de financiële positie van het Primair Onderwijs.

De risicoprofielen van de schoolbesturen verschillen van elkaar. Hogere risico's lopen schoolbesturen met gebouwen in eigendom, en schoolbesturen die bezig zijn met nieuw- of verbouw. Andere risico's zijn schommelingen in het leerlingenaantal, risico's gerelateerd aan personeel, en financiële risico's doordat de interne bedrijfsvoering niet op orde is. In het kader daarvan concludeer ik met de Inspectie, dat risico management, het financieel beleid en de planning van de schoolbesturen verder moet worden geprofessionaliseerd. Om dat te bevorderen heb ik de schoolbesturen reeds verplicht om met ingang van het verslagjaar 2007 een gedegen toelichting te geven bij de verschillende delen van het eigen vermogen. Deze verplichting is opgenomen in de Regeling reserves VO 2007, en is voortgezet in de voor alle onderwijssectoren van toepassing zijnde Regeling jaarverslaggeving onderwijs, die met ingang van 1 januari 2008 in werking is getreden.

2. Het kengetal weerstandsvermogen en de signaleringsgrenzen

In het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs naar de vermogenspositie van de sector voortgezet onderwijs is deskundigen op het gebied van financiële posities van instellingen en de publieke sector¹ gevraagd naar hun mening over het kengetal weerstandsvermogen als maatstaf voor de beoordeling van de vermogenspositie van de schoolbesturen. Het weerstandsvermogen is het eigen vermogen uitgedrukt in een percentage van de totale baten, met uitzondering van de bijzondere baten. Onder de experts is geen eenduidigheid over de vraag wat de beste indicator is voor de financiële positie van een VO-schoolbestuur. De onderzoekers van de Inspectie stellen vast dat, meer dan de solvabiliteit, het kengetal weerstandsvermogen een beter beeld geeft van de effectiviteit van het vermogen als middel om de primaire doelstelling van de school te realiseren. Op

¹ Hoogleraren, registeraccountants van grote accountantskantoren, bankiers en vertegenwoordigers van besturenorganisaties.

basis van het Inspectierapport zie ik op dit moment geen aanleiding om mij bij de beoordeling van de vermogenspositie van de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs van een ander kengetal te bedienen dan het al met de VO-Raad afgesproken weerstandsvermogen. De Inspectie heeft ook gekeken naar de hoogte van de signaleringsgrenzen en geconcludeerd dat de percentages van 10 en 40 als signaleringsgrenzen voldoen. De Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen zal deze conclusie in haar onderzoek ook beoordelen. Pas daarna zal ik concrete uitspraken over de hoogte van de signaleringsgrenzen kunnen doen.

De in het Inspectieonderzoek geraadpleegde deskundigen geven verder aan dat een kengetal op zijn best een indicatie kan bieden, maar dat een nadere analyse noodzakelijk is om te bepalen hoe de instelling er financieel voor staat. Bij de beoordeling van de vermogenspositie van een individueel schoolbestuur hebben specifieke risico's en omstandigheden een grote invloed op de hoogte van het eigen vermogen dat nodig is om de continuïteit te waarborgen. Het is volgens de Inspectie dan ook niet zinnig om voor de hele sector een norm te hanteren voor de beoordeling van de vermogenspositie. Maatwerk is noodzakelijk. Ook deze conclusie zal de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen in haar onderzoek beoordelen.

3. De kenmerken van de schoolbesturen met een hoog weerstandsvermogen

Het gemiddelde weerstandsvermogen van het hele voortgezet onderwijs bedraagt ultimo 2006 27%. In het Inspectierapport wordt geconstateerd dat sprake is van grote verschillen in de vermogenspositie van individuele VO-besturen. Eind 2006 heeft 24% van de VO-besturen een weerstandsvermogen groter dan 40%, terwijl voor 6% van de VO-besturen geldt dat hun weerstandsvermogen minder dan 10% bedraagt.

Een hoog weerstandsvermogen komt wezenlijk vaker voor bij naar verhouding kleinere schoolbesturen. Doordat zij volgens het onderzoek in vergelijking met grotere schoolbesturen hun risico's en hun vervangingsinvesteringen minder kunnen spreiden, dienen zij meer geld op de bank aan te houden. Dat laatste leidt tot naar verhouding hogere weerstandsvermogens. Deze constatering in het onderzoek van de Inspectie, samen met de eerder genoemde aanbeveling om het financieel beheer bij de schoolbesturen verder te professionaliseren, sluiten aan bij het recent verschenen onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau «De school bestuurd».

Verder is onderzocht of er een verband is tussen de hoogte van het weerstandsvermogen en de kwaliteit van het onderwijs. Hieruit is gebleken dat er geen statistisch significant verband is tussen weerstandsvermogen en onderwijskwaliteit.

4. De kwaliteit van de verantwoording door de schoolbesturen

Ten aanzien van de verantwoording van de reserves ultimo 2006 schieten schoolbesturen volgens het rapport in het algemeen tekort in het geven van een adequate toelichting over de omvang en ontwikkeling van hun weerstandsvermogen en waarvoor het bestemd is. Ondanks dat er volgens het Inspectierapport voor de sector als geheel geen aanwijzingen zijn dat er geld «op de plank» ligt, kan niet worden uitgesloten dat er individuele schoolbesturen zijn met hogere reserves dan nodig. Om eventueel opgepotte middelen tot besteding te laten komen voor verbetering van de onderwijskwaliteit, wordt het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs bij de risico-instellingen geïntensiveerd. Volgens het huidige kader zijn dat voor toezichtsjaar 2009 de instellingen met een weerstands-

vermogen buiten de signaleringgrenzen van 10% en 40%. Bij de uitvoering van het risicogericht toezicht wordt door de Inspectie gekeken naar de toelichting op de omvang van het eigen vermogen. Maatwerk wordt geleverd doordat de Inspectie daarbij de specifieke risico's en omstandigheden van het schoolbestuur meeweegt bij de beoordeling van de vermogenspositie.

Jaarcijfers over 2007

Het gemiddelde weerstandsvermogen van de gehele sector voortgezet onderwijs heeft zich in 2007 gestabiliseerd op het niveau van 2006 (van circa 27%). Dat komt doordat in 2007 het eigen vermogen naar verhouding evenveel is toegenomen als de baten (beide met circa 5%). In 2007 houden scholen minder «over» dan in 2006: in hun personele en materiële exploitatie is het saldo van de baten en lasten in 2007 circa 15% lager dan een jaar eerder.

Het aantal schoolbesturen met een weerstandsvermogen boven de grens van 40% ligt nagenoeg op hetzelfde niveau als in 2006. Ik stel vast dat, anders dan de afgelopen jaren, er in 2007 zich geen toename van het weerstandsvermogen voor de sector als geheel heeft voorgedaan. De voor de sector voortgezet onderwijs gecumuleerde balans en exploitatierekening vindt u in de bijlagen.¹

Tot slot

De Inspectie trekt de conclusie, dat er voor de sector voortgezet onderwijs als geheel geen aanwijzingen zijn dat er geld «op de plank» ligt dat niet aan het onderwijs wordt besteed. Daarbij is gebruik gemaakt van het bestaande beoordelingskader en de daaraan verbonden functies van het eigen vermogen. De Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen zal in haar onderzoek ook een uitspraak doen over de optimale vermogenspositie van het voortgezet onderwijs. Ik wil dit onderzoek eerst afwachten voordat ik verdere beleidsmatige conclusies trek.

De Inspectie meldt in haar rapport dat er aanwijzingen zijn dat er onderwijsgeld, bedoeld voor de personele en materiële exploitatie, besteed is aan gebouwen. De regel is dat gemeenten de eerste inrichting, en (vervangende) nieuwbouw of uitbreiding van gebouwen bekostigen. Uitzondering op die regel kan doordecentralisatie van de gemeentelijke huisvestingsverantwoordelijkheid zijn. In dat geval zijn gemeente en schoolbestuur overeengekomen om de huisvestingsverantwoordelijkheid en in samenhang daarmee veelal ook het eigendom van het gebouw, over te hevelen naar een schoolbestuur, die dat bezit vervolgens op zijn balans verantwoordt. Een andere uitzondering kan zijn dat schoolbesturen geïnvesteerd hebben in gebouwen uit middelen die ze specifiek daarvoor van mijn departement hebben gekregen, zoals bijvoorbeeld de subsidies «praktijkgerichte leeromgeving». Om te bezien of uitzonderingen steeds meer de regel worden heb ik in overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties besloten om hier gezamenlijk onderzoek naar te doen. Met dit onderzoek willen we meer inzicht krijgen in de wijze waarop schoolbesturen en gemeenten tot hun investeringsbeslissingen komen, en welke motieven hierbij een rol spelen. Verder stel ik vast dat risico management, het financieel beleid en de planning van de schoolbesturen verder moet worden geprofessionaliseerd.

Ik wijs er nogmaals op, dat de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen het Inspectierapport zal betrekken bij haar advies. Alvorens verdere beleidsmatige conclusies te trekken wil ik ook de bevindingen van die commissie beschikbaar hebben. De Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen komt naar verwachting medio 2009 met haar

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

rapport. In de tweede helft van dit jaar verwacht ik met een beleidsreactie op de aanbevelingen van de commissie te zullen komen.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart