

Vergaderjaar 2011–2012

31 293

Primair Onderwijs

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 146

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 23 augustus 2012

Hierbij bied ik u het onderzoek aan van de Inspectie van het Onderwijs naar de 400 «rijkste» schoolbesturen in het funderend onderwijs. Het onderzoek is een vervolg op het rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen, ook wel de Commissie Don genaamd.¹

Eind 2008 is door de minister van Financiën en de minister van OCW de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (CVO) ingesteld. Deze commissie, onder leiding van prof. dr. F.J.H. Don, heeft onderzoek gedaan naar de optimale financieringsstructuur van de instellingen in de verschillende onderwijssectoren. De commissie heeft aanbevelingen gedaan over:

- het verbeteren van het financieel beheer en de financiële deskundigheid;
- over het versterken van het toezicht, waarbij een signaleringswaarde is geïntroduceerd voor een nieuw kengetal: de kapitalisatiefactor²;
- en over het wegnemen van belemmeringen voor het benutten van vreemd vermogen.

Eén van de aanbevelingen in het kader van het versterken van het toezicht was dat er beter toezicht moest komen op de doelmatigheid van de besteding van middelen, zodat er beter zicht kwam op eventueel excessief spaargedrag. Door de Inspectie van het Onderwijs is daartoe voor de sectoren primair en voortgezet onderwijs (samen noemen we dit funderend onderwijs) het onderzoek naar instellingen met een zeer hoge kapitalisatiefactor gestart. Een hoge kapitalisatiefactor kan duiden op het niet doelmatig inzetten van geld dat bedoeld is voor onderwijs. Onderzocht is of die besturen doelmatig omgaan met publiek geld, wat van groot belang is voor de samenleving. Schoolbesturen zijn zelf verantwoordelijk voor de manier waarop zij de middelen besteden aan het onderwijs. Hun Raden van Toezicht zien toe op de wijze waarop dit ingevuld wordt.

Dit rapport van de Inspectie van het Onderwijs maakt onderdeel uit van de evaluatie van de acties naar aanleiding van het rapport van de Commissie

¹ TK 2009–2010, 32 123 VIII, nr. 30

² De kapitalisatiefactor is een verhoudingsgetal dat de relatie weergeeft tussen de hoeveelheid bezittingen (materieel en immateriaal) en de totale baten.

Don die in het najaar van 2012 aan u zal worden toegezonden. In de evaluatie van het najaar zullen de uitkomsten van dit onderzoek in samenhang worden beschouwd met de andere acties die zijn gestart naar aanleiding van de Commissie Don. Ik zal daarbij onder andere ook ingaan op de verbetering van de financiële deskundigheid van schoolbesturen en het wegnemen van de belemmeringen voor het schatkistbankieren.

Ik stuur u het rapport en mijn beleidsreactie mede op verzoek van Kamerleden Elias en Van Gent.¹ Op hun verzoek informeer ik u ook over de manier waarop ik verder invulling wil geven aan de motie over het verbeteren van de financiële deskundigheid van schoolbesturen.²

De opzet van het onderzoek

De cijfers die in het rapport worden gepresenteerd geven geen representatief beeld van de totale sector. Het betreft immers alleen de rijkste besturen. Oorspronkelijk waren ongeveer 400 schoolbesturen met een zeer hoge kapitalisatiefactor of met de combinatie zwakke scholen en een hoge kapitalisatiefactor geselecteerd voor het onderzoek.

Uiteindelijk zijn 346 schoolbesturen onderzocht, 244 besturen in het primair onderwijs en 102 besturen in het voortgezet onderwijs. Daarvan waren 50 schoolbesturen meegenomen in een pilotonderzoek. De resultaten van de pilot zijn, vanwege de onvergelykbaarheid van de cijfers, niet meegenomen in dit rapport. Het aantal van 346 is lager dan 400 doordat de financiële positie van een aantal besturen tijdens het onderzoek minder goed te beoordelen was door recente fusies of bestuursoverdracht. Ook besturen in het speciaal onderwijs bleven uiteindelijk buiten het onderzoek, omdat op het moment dat de onderzoekers hun werk deden de betreffende besturen te druk waren met de implicaties van de invoering van passend onderwijs.

De reserves van de onderzochte schoolbesturen zijn beoordeeld door te kijken naar de hoogte van hun financiële buffer³. Volgens de Commissie Don is een financiële buffer die een waarde van 5% à 10%⁴ van de inkomsten (de «totale baten») te boven gaat een aanwijzing dat een bestuur wellicht een te grote financiële reserve aanhoudt. De Inspectie van het Onderwijs heeft onderzocht hoeveel de geselecteerde schoolbesturen boven deze signaleringswaarde zaten, en of ze daar goede redenen voor hadden. Een hogere buffer kan er immers op duiden dat besturen te veel geld sparen en dus niet doelmatig gebruiken. Een schoolbestuur kan echter een hogere reserve aanhouden omdat het bepaalde kosten of risico's voorziet (bijvoorbeeld investeringen, dalende leerlingaantallen of een vergrijzend personeelsbestand met extra BAPO-kosten).

Uitkomst: een genuanceerd beeld

Primair Onderwijs

Volgens de Inspectie van het Onderwijs hadden 121 van de 214 onderzochte schoolbesturen in het primair onderwijs goede redenen om een buffer boven de signaleringswaarde aan te houden, ook al lijkt die op het eerste gezicht niet nodig. Bijvoorbeeld omdat zij specifieke risico's kennen of omdat bleek dat deze reserves binnen korte tijd, in elk geval voor 2014, worden afgebouwd door ze in te zetten voor onderwijs. Ook was er een groot aantal schoolbesturen met privaat eigen vermogen dat voor dit onderzoek niet meegerekend werd.

Van de 214 onderzochte schoolbesturen in het primair onderwijs zullen naar verwachting 93 schoolbesturen in 2014 een grotere buffer hebben

¹ Brief met kenmerk 2012Z11398.

² 33 000 VIII, nr. 196.

³ De financiële buffer is één van de drie onderdelen van de door de Commissie Don geïntroduceerde kapitalisatiefactor. De andere twee onderdelen transactiefunctie (middelen die nodig zijn om kortlopende schulden te kunnen voldoen) en financieringsfunctie (middelen ter financiering van duurzame kapitaalgoederen zoals meubilair en leermiddelen) zijn voor de betreffende doeleinden vastgelegd en hiermee niet «vrij» beschikbaar. Ze zijn daarom in dit onderzoek niet meegenomen.

⁴ Voor de grootste instellingen geldt 5% als signaleringswaarde, voor de kleinste 10%, daartussenin wordt de signaalwaarde geïnterpoleerd.

dan de signaleringswaarde van de Commissie Don. In totaal hebben die schoolbesturen dan een «extra» buffer van € 136 miljoen. Met deze schoolbesturen heeft de Inspectie van het Onderwijs afgesproken dat zij meerjarenbegrotingen indienen waaruit blijkt hoe zij de middelen in gaan zetten voor het onderwijs. Met enkelen is ook afgesproken dat zij een risicoanalyse maken ter verantwoording van de buffer.

Voortgezet Onderwijs

Van de 82 onderzochte schoolbesturen in het voortgezet onderwijs bleken 65 schoolbesturen bij nadere analyse of niet een te hoge financiële buffer te hebben of zij hadden goede redenen om deze reserve aan te houden. Correcties op de gevonden buffer waren onder andere toekomstige investeringen, specifieke risico's en private middelen.

Binnen het voortgezet onderwijs zijn de «extra» reserves van de onderzochte schoolbesturen naar verwachting in 2013 € 46 miljoen, verdeeld over 17 schoolbesturen. Evenals binnen het primair onderwijs is met de 17 besturen, die in 2013 naar verwachting nog wel een hoge buffer hebben, afgesproken dat zij nadere plannen indienen bij de Inspectie van het Onderwijs.

Kapitalisatiefactor

Als we naar dit onderzoek kijken dan zie ik dat een aantal van de rijkste schoolbesturen nog geld heeft dat aan onderwijs besteed kan worden. Het is goed dat besturen nu plannen maken en dat de Inspectie van het Onderwijs ook toe gaat zien op doelmatige inzet van middelen.

Daarnaast laat dit onderzoek zien hoe ook de kapitalisatiefactor als kengetal kan worden gebruikt. Het onderzoek bevestigt de conclusie van de Commissie Don dat de hoogte van de kapitalisatiefactor erop *kan* duiden dat een bestuur te grote reserves aanhoudt. De kapitalisatiefactor is echter alleen een eerste indicatie. Voor een correct beeld van de financiële positie is het altijd nodig om na te gaan wat de omvang van de financiële buffer is en of deze omvang echt nodig is. De Inspectie van het Onderwijs richt zich in haar reguliere toezicht daarom in het vervolg primair op de omvang van de financiële buffer.

Verantwoorde inzet reserves

Ik wil schoolbesturen in het funderend onderwijs die na correctie nog een buffer hebben boven de signaleringswaarde, faciliteren bij het op verantwoorde wijze afbouwen daarvan. Immers: geld dat bedoeld is voor onderwijs moet daar ook terecht komen. De Inspectie van het Onderwijs heeft de doelmatige inzet van middelen daarom opgenomen in het toezichtskader financieel toezicht. Overigens neemt de omvang van de reserves voor beide onderzochte sectoren af. Er is zelfs een groeiende groep schoolbesturen die in de toekomst voor scherpe keuzes komt te staan. Het aantal schoolbesturen met een negatief exploitatieresultaat is de afgelopen jaren toegenomen. Het financieel beeld van het funderend onderwijs dat jaarlijks door de Inspectie van het Onderwijs wordt opgesteld geeft inzicht in de stand van zaken.¹ Afhankelijk van het financieel beeld 2011 ga ik met de Inspectie van het Onderwijs in gesprek of aanvullende maatregelen nodig zijn voor de sectoren in het funderend onderwijs.

¹ TK 2011–2012, 31 293, nr. 130, 22 december 2011.

Verbetering financiële deskundigheid bestuurders (motie Elias en Van Gent)

Ik ben het eens met Kamerleden Elias en Van Gent dat de financiële deskundigheid van schoolbesturen verbeterd kan worden. Dit was ook één van de conclusies van het rapport van de Commissie Don.

In de laatste jaren heb ik al beleid in gang gezet om de financiële kennis van besturen te verbeteren. Dat beleid zet ik voort en versterk ik. Ik maak met de sectorraden en de Inspectie van het Onderwijs afspraken hoe financiële deskundigheid van besturen verder vergroot kan worden. Ik geef u hierbij een overzicht van de acties die ik gestart heb.

Primair Onderwijs

- Ik laat een financiële monitor ontwikkelen voor het primair onderwijs.
- Ik intensiveer het programma «Eerst Kiezen Dan Delen» van de PO-raad. Dit programma biedt handreikingen, cursussen en kent een intensief communicatietraject dat is gericht op de verbetering van de financiële deskundigheid van schoolbesturen.
- In het nieuwe schooljaar starten financiële serviceteams die besturen in het primair onderwijs die in financiële problemen dreigen te komen kunnen ondersteunen bij het weer op orde krijgen hun financiën.
- Ik neem financiële deskundigheid mee in de deskundigheidsbevordering van schoolleiders. Door de brede aanpak worden zowel toezicht-houders, bestuurders als schoolleiders bereikt.
- Ik werk samen met de PO-raad aan de ontwikkeling van Vensters PO.

Voortgezet Onderwijs

- Ik ondersteun het door de VO-raad toegankelijk gemaakte het opleidingsaanbod voor financiële deskundigheid. Er zijn workshops georganiseerd en tools voor financieel beheer ontwikkeld.
- Via de onlangs gestarte VO-academie krijgen de inspanningen voor financiële professionalisering van de VO-sector een forse extra impuls.
- Ik wil in overleg met de VO-raad voor het voortgezet onderwijs financiële experts inzetten, die besturen met mogelijke risico's ondersteunen, en die de lessen daaruit ook vertalen naar aanpassing en uitbreiding van de leidraad «Toekomstgericht financieel sturen, hoe doe je dat?» van de VO-raad.
- Financiële deskundigheid is onderdeel van het programma gericht op de deskundigheidsbevordering van schoolleiders.
- Ongeveer 96% van de scholen in het voortgezet onderwijs is aangesloten bij het project Vensters voor Verantwoording dat scholen inzicht geeft in hun prestaties. Daarbij wordt ook gekeken naar de grootte van de financiële buffer.

Evaluatie in het najaar

Zoals eerder gezegd, zullen in het najaar de acties die gestart zijn naar aanleiding van het rapport van de Commissie Don worden geëvalueerd. Bij deze evaluatie worden alle acties in samenhang gezien en zullen ook de resultaten van dit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs worden betrokken. Ook onderzoek naar de financiële deskundigheid in het funderend onderwijs zal onderdeel zijn van die evaluatie.

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