



Financieel beleid van onderwijsinstellingen

Rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen

Versie 1.2

Datum	29 september 2009
Status	Definitief

Colofon

Titel Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen

Voorzitter Henk Don

Auteur(s) Martijn Zwart
Jeanet van Zwol

Inlichtingen **Secretariaat**
Martijn Zwart
Jeanet van Zwol
T 070-3427265
T 070-4122073
m.w.zwart@minfin.nl
j.vanzwol@minocw.nl

Inhoud

VOORWOORD	6
MANAGEMENTSAMENVATTING	7
1 INLEIDING	14
1.1 AANLEIDING	14
1.2 CENTRALE VRAAGSTELLING EN DOEL	14
1.3 ONDERZOEKSVRAGEN	14
1.4 AFBAKENING	15
1.5 METHODOLOGIE	15
1.6 SAMENSTELLING COMMISSIE	16
1.7 LEESWIJZER	16
2 UITGANGSPUNTEN EN ZIENSWIJZE	18
2.1 INLEIDING	18
2.2 THEORETISCH KADER: VERTREKpunt IS KAPITAAL IN PLAATS VAN VERMOGEN	18
2.3 FINANCIËEL BELEID IS MAATWERK	20
2.4 VERANTWOORDING EN TOEZICHT PRIMAIR OP DECENTRAAL NIVEAU	21
2.5 GEEN HARDE NORMEN, WEL SIGNALERINGSGRENZEN	21
2.6 BEPERKINGEN AAN DE BALANSEN VAN ONDERWIJSINSTELLINGEN	22
3 ANALYSE KAPITAALSBEHOEFTE EN FINANCIERING	25
3.1 INLEIDING	25
3.2 TE HANTEREN KENGETALLEN	25
3.2.1 <i>Bezwaren tegen kengetal weerstandsvermogen</i>	25
3.2.2 <i>Kengetallen voor vermogensbeheer</i>	26
3.2.3 <i>Kengetallen voor budgetbeheer</i>	27
3.3 COMPLICATIES BIJ HET NORMEREN VAN DE KAPITALISATIE	27
3.3.1 <i>Inleiding</i>	27
3.3.2 <i>Karakter van onderwijs en onderzoek</i>	28
3.3.3 <i>Historie medebepalend</i>	28
3.3.4 <i>Verschillen in waarderingsgrondslag</i>	29
3.3.5 <i>Verslaggevingsregels niet toegespitst op kapitalisatiefactor</i>	29
3.3.6 <i>Gevolgen voor het onderzoek</i>	29
3.4 ANALYSE VAN HET VERMOGENSBEHEER	30
3.4.1 <i>Inleiding</i>	30
3.4.2 <i>Toelichting op de scatterplots</i>	30
3.4.3 <i>Grote spreiding in kapitaalsbeslag MVA</i>	30
3.4.4 <i>Samenhang tussen rentabiliteit en solvabiliteit</i>	31
3.4.5 <i>Aanwezige verschillen in financieringsstructuur per sector</i>	31
3.4.6 <i>Conclusies inzake vermogensbeheer</i>	32
3.5 ANALYSE VAN HET BUDGETBEHEER	33
3.5.1 <i>Inleiding</i>	33
3.5.2 <i>Benodigde financiële buffer</i>	33
3.5.3 <i>Aanwezige financiële buffer per sector</i>	36
3.5.4 <i>Conclusies inzake budgetbeheer</i>	38
3.6 KEUZE VAN SIGNALERINGSGRENZEN	38
3.6.1 <i>Inleiding</i>	38
3.6.2 <i>Huidige signaleringsgrenzen</i>	39

3.6.3	<i>Kapitalisatiefactor</i>	39
3.6.4	<i>Solvabiliteit</i>	42
3.6.5	<i>Liquiditeit</i>	43
3.6.6	<i>Rentabiliteit</i>	43
3.6.7	<i>Weerstandsvermogen</i>	43
3.6.8	<i>Samenvatting</i>	43
3.7	KAPITALISATIEFACTOR IN RELATIE TOT WEERSTANDSVERMOGEN.....	44
3.7.1	<i>Inleiding</i>	44
3.7.2	<i>PO</i>	45
3.7.3	<i>VO</i>	46
4	MOGELIJKHEDEN VOOR VERBETERING	47
4.1	INLEIDING.....	47
4.2	VERSTERKING FINANCIËEL BELEID VAN DE INSTELLING.....	47
4.3	VERSTERKING HORIZONTAAL EN VERTICAAL TOEZICHT.....	48
4.4	VERBREIDING TAKEN VAN DE INSPECTIE VAN HET ONDERWIJS.....	49
4.5	BETERE BENUTTING VAN FINANCIERING MET VREEMD VERMOGEN.....	50
4.5.1	<i>Verruiming van de faciliteit schatkistbankieren</i>	51
4.6	BEPERKING EN VERDELING FINANCIËLE RISICO'S.....	52
4.6.1	<i>Liquiditeitsbeheer van onderwijsinstellingen</i>	53
4.6.2	<i>Instabiliteit en onvolledige indexatie van de bekostiging</i>	53
4.6.3	<i>Mogelijkheden tot het collectief dragen van risico's</i>	54
4.7	OVERIGE BELEMMERINGEN VOOR EEN EFFICIËNTE BEDRIJFSVOERING.....	55
4.7.1	<i>Administratieve lasten en regeldruk</i>	55
4.7.2	<i>Afgezonderde verantwoordelijkheid voor huisvesting</i>	56
4.7.3	<i>Niet-complementaire wet- en regelgeving</i>	57
4.7.4	<i>Vertraging in de bekostigingssystematiek</i>	58
5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	59
5.1	INLEIDING.....	59
5.2	ZIENSWIJZE COMMISSIE.....	59
5.3	ANTWOORD OP ONDERZOEKSVRAGEN.....	60
5.4	ANTWOORD OP CENTRALE VRAAGSTELLING.....	64
5.5	OVERZICHT AANBEVELINGEN.....	65
5.5.1	<i>Aanbevelingen inzake het financiële beleid van instellingen</i> ...	65
5.5.2	<i>Aanbevelingen inzake het beoordelingsinstrumentarium</i>	66
5.5.3	<i>Aanbevelingen inzake het toezicht</i>	66
5.5.4	<i>Aanbevelingen inzake het beleid van het ministerie</i>	67
BIJLAGEN	68
B.1	INSTELLINGSBESLUIT COMMISSIE.....	68
B.2	VERKENNING VAN HET ONDERWIJSVELD.....	72
B.2.1	<i>Inleiding</i>	72
B.2.2	<i>Onderwijssectoren in beeld</i>	72
B.2.3	<i>Bekostiging van het onderwijs</i>	76
B.2.4	<i>Bestuurlijke verhoudingen binnen het onderwijs</i>	79
B.3	UITGANGSPUNTEN VAN EERDERE COMMISSIES.....	87
B.3.1	<i>WO: commissie-Koopmans (1999)</i>	87
B.3.2	<i>HBO: commissie-Smits (2003)</i>	87
B.3.3	<i>PO: PwC-rapport (2008)</i>	88
B.3.4	<i>VO: Inspectierapport (2009)</i>	89
B.4	EXPERTBIJEENKOMSTEN.....	91
B.5	ALLE GEÏNVENTARISEERDE RISICO'S.....	94

B.6	GRAFISCHE BEWERKINGEN VAN CIJFERMATERIAAL	98
B.6.1	<i>Algemene toelichting</i>	98
B.6.2	<i>Definities</i>	98
B.6.3	<i>Boekwaarde MVA in relatie tot liquiditeit c.q. solvabiliteit</i>	102
B.6.4	<i>Gemiddelde rentabiliteit in relatie tot solvabiliteit</i>	108
B.7	INTRODUCTIE SCHATKISTBANKIEREN	117
B.8	LIJST VAN AFKORTINGEN	120
B.9	LITERATUUR	121

Voorwoord

De werkzaamheden van de commissie bestonden voor een belangrijk deel uit het bestuderen van eerdere onderzoeken en van de beschikbare cijfers. Dankzij de gesprekken met mensen uit de onderwijspraktijk en een aantal externe experts konden de bevindingen op wezenlijke punten worden aangevuld en geplaatst worden in een herkenbare context. Namens de commissie wil ik dan ook mijn erkentelijkheid uitspreken aan alle deskundigen van binnen en buiten het onderwijsveld die ons mondeling en/of schriftelijk hebben gevoed met hun kennis en ervaringen. Ook hebben wij dankbaar gebruik gemaakt van de commentaren die wij kregen van de deskundigen die in de vakantiemaanden tijd hebben vrijgemaakt om een conceptversie van het rapport te lezen.

Op hoofdlijnen waren de reacties van de meelezers positief; één van hen merkte op dat het een verstandig rapport is geworden. Mijn hoop is dat ook anderen het zo ervaren en vooral dat het kan bijdragen aan een grotere doelmatigheid in het financiële beleid van de onderwijsinstellingen.

Henk Don
(voorzitter)

Managementsamenvatting

In november 2008 hebben de Minister van Onderwijs en de Minister van Financiën de Commissie vermogensbeheer onderwijsinstellingen ingesteld onder leiding van prof. dr. F.J.H. Don.

De commissie heeft tot taak een feitelijk onderzoek uit te voeren naar de financieringsstructuren en financiële risico's van onderwijsinstellingen alsmede het in kaart brengen van mogelijkheden tot optimalisatie van de financieringsstructuur in relatie tot de aanwezige risico's en/of tot een andere verdeling van de risico's.

De commissie heeft voor haar bevindingen en aanbevelingen vooral gebruikgemaakt van bestaand cijfermateriaal en eerdere onderzoeken (onder andere door de commissie-Koopmans, commissie-Smits, PriceWaterhouseCoopers en de Inspectie van het Onderwijs). Verder heeft zij de resultaten gebruikt van een brede consultatie van (financiële) experts en vertegenwoordigers van de betrokken onderwijssectoren. Op basis van haar onderzoek doet de commissie aanbevelingen op een viertal terreinen: het financiële beleid van instellingen, het beoordelingsinstrumentarium, het interne en externe toezicht en het beleid van het ministerie. Nummers bij de aanbevelingen in deze samenvatting verwijzen naar de volledige lijst in hoofdstuk 5.

Goed financieel beleid vergt maatwerk en versterking van deskundigheid....

Een goede meerjarige begroting en een gedegen risicoanalyse op het niveau van de individuele instelling is cruciaal voor een gezond financieel beleid in de onderwijsinstelling. Hierdoor ontstaat in een vroeg stadium inzicht in mogelijk knelpunten in de financiële huishouding, waarop de instelling gericht acties kan ondernemen. De commissie constateert dat een dergelijke meerjarige begroting en een goede risicoanalyse nog geen gemeengoed is. Het opstellen daarvan vergt bovendien voldoende inzicht en deskundigheid van het bestuur en zijn staf. De commissie constateert dat deze financiële deskundigheid in een aantal sectoren nog onvoldoende aanwezig is en meent dat deze inhoudelijke versterking verdient. Financiële deskundigheid is niet gratis, maar kan zich terugverdienen en een evenwichtig en transparant financieel beleid dat uiteindelijk het onderwijs ten goede komt.

De commissie is van mening dat het hanteren van financiële kengetallen en signaleringsgrenzen daarvoor het bestuur kan helpen bij zijn financiële beleid. Bewust wordt gesproken van signaleringsgrenzen en niet van harde normen; dit om recht te doen aan de autonomie van de instellingen en aan de differentiatie van de feitelijke onderwijsprocessen. De uiteindelijke beoordeling van de financiële situatie en het financieel beleid van een onderwijsinstelling vergt een zorgvuldige bestudering van de jaarverslagen, meerjarige begroting en de risicoanalyse, in het licht van de actuele situatie en de specifieke kenmerken van de betreffende instelling en haar omgeving. Deze beoordeling moet dan ook eerst en vooral decentraal plaatsvinden in de betrokken verantwoordings- en toezichtorganen en in dialoog met de lokale stakeholders.

Aanbevelingen:

- Alle instellingsbesturen zouden een meerjarige financiële planning moeten gaan opstellen en een op de eigen omstandigheden toegesneden risico-analyse (en in het verlengde daarvan een liquiditeitsplanning). Naar het oordeel van de commissie is dit cruciaal voor verbetering van het financiële beleid (1).

- De financiële deskundigheid op decentraal niveau dient versterkt te worden. Kleinere instellingen kunnen eventueel samenwerken met andere instellingen. Ook kunnen de sectorraden hierbij een belangrijke ondersteunende rol vervullen (5).

... en tevens versterking van toezicht.

Voor het ontwikkelen van een evenwichtig financieel beleid acht de commissie het van wezenlijk belang dat er een goede functionele scheiding van bestuur en toezicht is. De commissie onderschrijft dan ook het wetsvoorstel "Goed onderwijs, goed bestuur" en de codes op dit punt. Alleen in een structuur met de nodige *checks and balances* kunnen de belangen van de diverse stakeholders bij het onderwijs goed tot hun recht komen. Voor goed toezicht op het financiële beleid zijn de meerjarenbegroting en risicoanalyses van de instelling van belang. Het feit dat deze stukken niet altijd aanwezig zijn geeft aan dat ook het toezicht op dit onderdeel inhoudelijke versterking verdient. Ook aan de toezichtsorganen kunnen de sectorraden nuttige ondersteuning bieden.

De kengetallen en signaleringsgrenzen zijn behalve voor het bestuur ook ontwikkeld als instrumenten voor het toezicht. Afwijkingen van de signaleringsgrenzen zijn aanleiding voor nader onderzoek. De Inspectie van het Onderwijs hanteert deze methode om zicht te krijgen op instellingen die nu risico lopen ten aanzien van onderwijskwaliteit en/of continuïteit.

De commissie pleit er echter voor de taak van de Inspectie van het Onderwijs te verbreden naar actief toezicht op de doelmatigheid van het financiële beleid, zodat ook excessief spaargedrag ter discussie kan worden gesteld. Dit houdt onder meer in dat ook instellingen die de bovenste signaleringsgrenzen voor de financiële kengetallen overschrijden, nader onderzocht dienen te worden. Indien nodig dient er in samenspraak tussen instelling en inspectie een plan van aanpak opgesteld te worden, om het financieel beheer gezond en doelmatig te maken.¹ Overigens is het geen garantie voor goed financieel beheer wanneer instellingen steeds binnen de signaleringsgrenzen vallen.

Aanbevelingen:

- De financiële deskundigheid in de horizontale en verticale toezichtsorganen verdient inhoudelijke versterking. Hierbij kunnen ook de sectorraden nuttige ondersteuning bieden (14).
- De taak van de Inspectie van het Onderwijs dient te worden verbreed naar de doelmatigheid van het financiële beleid, zodat ook excessief spaargedrag ter discussie kan worden gesteld. Dit houdt onder meer in dat ook instellingen die de bovenste signaleringsgrenzen voor de financiële kengetallen overschrijden, nader onderzocht dienen te worden (15).

¹ Hierbij verwijst de commissie naar de brief van de staatssecretaris naar aanleiding van het PwC -rapport *Onderzoek vermogenspositie van het primair onderwijs*: " Als dat nodig blijkt, zal ik in aanvulling hierop [als de uitleg van een bestuur bij overschrijding van de signaleringsgrens niet voldoet] – als sluitstuk – in de regelgeving een instrument opnemen dat mij in staat stelt corrigerend op te treden." (Tweede Kamer, 2007-2008, 31 293, nr. 21, p. 6)

Vertrekpunt theoretisch kader: benodigd kapitaal in plaats van omvang vermogen...

De commissie is van mening dat bij het beoordelen van de financiële positie van onderwijsinstellingen twee aspecten centraal moeten staan:

- a. wat is de totale kapitaalbehoefte van de instelling? De wijze waarop de totale kapitaalbehoefte wordt gefinancierd (met eigen vermogen of vreemd vermogen) is een financieringsafweging die secundair is. Voor deze verantwoordelijkheden van een onderwijsinstelling gebruikt de commissie het begrip **vermogensbeheer**;
- b. wat is de capaciteit van de instelling om tegenvallers op korte of middellange termijn op te vangen? Voor deze verantwoordelijkheden gebruikt de commissie het begrip **budgetbeheer**.

De commissie kiest daarmee voor een andere benadering dan tot nu toe. Het beoordelingsinstrumentarium dat de afgelopen tien jaar is ontwikkeld richtte zich sterk op de omvang van het eigen vermogen van onderwijsinstellingen (solvabiliteit voor BVE, HBO en WO en weerstandsvermogen voor PO en VO). De commissie vindt deze invalshoek te beperkt. Zij neemt de economische zelfstandigheid van publieke organisaties als onderscheidend criterium. Publieke organisaties zijn economisch zelfstandig als zij hun eigen inkomsten genereren door het afzetten van hun producten of diensten. Om het daarvoor benodigde vreemd vermogen aan te trekken is een bepaalde minimale solvabiliteit van groot belang voor de continuïteit. Economisch onzelfstandige publieke instellingen worden daarentegen bekostigd door een overheid. Er is maar een beperkte verantwoordelijkheid voor de productiecapaciteit; de continuïteit op langere termijn wordt vooral bepaald door de overheid en niet door hun solvabiliteit.

De commissie constateert dat de onderwijsinstellingen een hybride tussenpositie innemen, die bovendien per sector verschillend is: in PO en VO is de economische zelfstandigheid relatief klein, in BVE, HBO en (vooral) WO relatief groot. Naarmate de economische zelfstandigheid kleiner is, verliezen de kengetallen voor het eigen vermogen aan betekenis. De continuïteit van de instelling wordt dan vooral bepaald door het feit dat de instelling van het Ministerie van OCW of LNV een jaarlijkse Rijksbijdrage ontvangt en door de kwaliteit van het budgetbeheer. Voor een beoordeling van het vermogensbeheer stelt de commissie de totale behoefte aan kapitaal centraal.

....leidt tot een nieuw financieel kader voor onderwijsinstellingen...

De commissie stelt een nieuwe samenstel van signaleringsgrenzen voor als eerste beoordelingskader voor gezond financieel beleid van de individuele instelling. De belangrijkste onderdelen hiervan zijn:

Kapitalisatiefactor:

Uitgaande van het nieuwe vertrekpunt hanteert de commissie de kapitalisatiefactor (gedefinieerd als Totaal Kapitaal gedeeld door Totale Baten: TK/TB) als nieuw kengetal om te signaleren of onderwijsinstellingen misschien een deel van hun kapitaal niet of inefficiënt benutten voor de vervulling van hun taken. Als instellingen meer kapitaal hebben dan past bij de jaarlijkse baten, wordt een deel van dat kapitaal kennelijk niet efficiënt benut: men zou immers dezelfde diensten moeten kunnen leveren met minder kapitaal. Omdat signaleringsgrenzen niet perfect zijn, zullen er overigens zeker instellingen zijn die boven de signaleringsgrens uitkomen en waarbij uit nader onderzoek blijkt dat er geen sprake is van onderbenutting van kapitaal.

Voor schoolbesturen in PO en VO die geen gebouwen en terreinen op hun balans hebben, adviseert de commissie een bovengrens aan de kapitalisatiefactor van 35% voor grote instellingen en 60% voor kleine instellingen.² Dezelfde cijfers kunnen worden gebruikt voor de overige schoolbesturen in PO en VO, met dien verstande dat de signaleringsgrenzen dan alleen worden toegepast op de kapitalisatie exclusief gebouwen en terreinen.

Naarmate financiering met lang vreemd vermogen in PO en VO meer ingang vindt, kan de feitelijke kapitalisatiefactor lager uitvallen doordat de spaarliquiditeit en bufferliquiditeit (gedeeltelijk) wegvallen. Dit kan ertoe leiden dat de signaleringsgrens voor de kapitalisatiefactor in de toekomst lager gesteld moet worden.

Door de kwantificering van de signaleringsgrens kan het kengetal praktisch worden geïmplementeerd. De commissie is zich er van bewust dat de kwantificering is gebaseerd op een eerste benadering, die in de praktijk moet worden getoetst en mogelijk (verder) moet worden gedifferentieerd naar onderscheidende kenmerken zoals het soort onderwijs (HAVO/VWO versus praktijkgericht onderwijs), grootte van de instelling en onderwijskundige aanpak. Op basis van de praktische ervaringen kan de signaleringswaarde empirisch worden geïjkt.

Gezien de grote variatie in de kapitaalsbehoefte voor onderwijs en onderzoek in de sectoren BVE, HBO en WO, heeft de commissie nog geen kwantitatieve invulling kunnen geven aan bovengrenzen voor een (al dan niet partiële) kapitalisatiefactor in deze sectoren. Zij beveelt aan dat hiertoe nader onderzoek wordt gedaan per (sub-) sector. Daarbij zou ook het beslag op maatschappelijk kapitaal nader in kaart gebracht moeten worden, waarbij de eigendomssituatie rond de huisvesting materieel geen rol speelt.

Solvabiliteit

Met het oog op de kredietwaardigheid van een onderwijsinstelling is het wenselijk dat het eigen vermogen toereikend is om de normale financiële risico's op te vangen zonder dat direct extra kosten ontstaan voor kredietopslagen, toezicht en monitoring door kapitaalverschaffers. De commissie meent dat voor alle onderwijssectoren een solvabiliteit van 0,2 als ondergrens kan worden gehanteerd.

De commissie benadrukt dat de solvabiliteit van onderwijsinstellingen bezien moet worden in samenhang met de rentabiliteit. Waar beide laag zijn kan een probleem dreigen door oplopende financieringslasten en structurele tekorten in de exploitatie. Waar beide hoog zijn, kan sprake zijn van overmatig spaargedrag.

Aanbevelingen:

- kapitalisatiefactor (TK/TB) als nieuw kengetal te hanteren voor PO en VO en het invoeren van de kapitalisatiefactor voor BVE, HBO en WO te onderzoeken (7).
- het begrip weerstandsvermogen niet meer te gebruiken en in plaats daarvan de ondergrens aan het eigen vermogen en een bovengrens aan de kapitalisatiefactor te hanteren (10).

² Als groot gelden hier instellingen vanaf € 8 mln (PO) of € 12 mln (VO) jaarlijkse baten, als kleine instellingen tot € 5 mln (PO) of € 6 mln (VO) jaarlijkse baten. Voor de middelgrote instellingen daartussen kan een geïnterpoleerde waarde worden gebruikt.

Budgetbeheer

Bij het beoordelen van het budgetbeheer gaat het om de capaciteit om tegenvallers op korte en middellange termijn op te vangen (de financiële buffer voor het opvangen van risico's).

De commissie heeft op basis van een inventarisatie de volgende risico's aangemerkt als risico's die (voor een belangrijk deel) niet beheersbaar zijn en niet voorzien kunnen worden:

1. Fluctuatie in leerlingenaantallen
2. Financiële gevolgen van arbeidsconflicten
3. Instabiliteit in de bekostiging
4. Onvolledige indexatie van de bekostiging

Aan deze vier risico's wordt een algemeen 'restrisico' toegevoegd. Dit restrisico omvat alle risico's die niet hoog genoeg (of onvoldoende kwantificeerbaar) zijn voor het berekenen van een individueel risicopercentage, maar die cumulatief wel een buffer rechtvaardigen. De commissie is gekomen tot de volgende globale kwantificering van de financiële buffer waarover een instelling zou moeten kunnen beschikken, afhankelijk van onderwijssector en grootteklasse (uitgedrukt in procenten van de totale jaarlijkse baten van de instelling). Naar boven afgerond leidt dit tot de volgende risicomarges, uitgedrukt in procenten van de totale jaarlijkse baten van de instelling. Voor middelgrote instellingen kan geïnterpoleerd worden tussen klein en groot:

- PO en VO: kleine besturen 10%, grote besturen 5%
- BVE en HBO: kleine instellingen 7½%, grote instellingen 5%
- WO-instellingen: 5%

Deze kwantificering is bruikbaar voor een eerste beoordeling door toezicht en inspectie, maar kan niet in de plaats komen van een risicoanalyse die is toegesneden op een individuele instelling. De verantwoordelijkheid voor het opstellen van zo een risicoanalyse berust bij de eigen bestuurs- en toezichtsorganen.

Resumerend:*Signaleringsgrenzen financieel beheer onderwijsinstellingen*

	Formule	Ondergrens	Bovengrens
I. Vermogensbeheer			
a. Solvabiliteit: alle instellingen	EV/TV	20%	geen
b. Kapitalisatiefactor	(TK-G&T)/TB		
• PO/VO exclusief gebouwen en terreinen		geen	35-60% ^{*)}
• PO/VO inclusief gebouwen en terreinen			nader onderzoek
• BVE/HBO/WO			nader onderzoek
II. Budgetbeheer			
a. Liquiditeit: alle instellingen	Current ratio	0,5	1,5
b. Rentabiliteit	Expl.resultaat/TB	0%	5%

^{*)} Deze waarden kennen een bandbreedte in verband met de verschillende grootteklassen van instellingen (de laagste waarden gelden voor grote instellingen, de hoogste waarden voor kleine instellingen). Tussen de laagste en de hoogste waarde ligt een glijdende schaal, zie ook § 3.6.3.

Een doelmatiger financieel beleid schept ruimte voor versterking van het onderwijs...

In alle sectoren is het financiële beleid voor verbetering vatbaar. Veel instellingen combineren een hoog eigen vermogen met hoge (gemiddelde) exploitatieoverschotten: dit duidt op overmatige voorzichtigheid. Bij instellingen die al zeer solvabel zijn, is er ruimte om via exploitatietekorten het eigen vermogen te verlagen, en zouden er dus meer middelen besteed kunnen worden aan het onderwijs.

Er is in alle sectoren weinig samenhang aangetroffen tussen de waarde van het vaste kapitaal en de financieringsstructuur van instellingen. Dit zou een indicator kunnen zijn voor onvoldoende ontwikkeld financieel beleid maar deze conclusie is moeilijk hard te maken. De waardering van de materiële vaste activa hangt namelijk sterk samen met de eigendomsoverdracht in het verleden, en met de geconstateerde beperkingen aan de balansen van onderwijsinstellingen.

Toepassing van de bovengrens van de kapitalisatiefactor in het PO en VO laat zien dat het merendeel van het PO en VO boven deze signaleringsgrens uitkomt en dus een hoger kapitaal aan de actiefzijde lijkt te hebben staan dan benodigd. De commissie meent deze instellingen nader onderzocht moeten worden, te beginnen bij de instellingen die de hoogste afwijking van de signaleringswaarde hebben. Dit levert ook inzicht en ervaringcijfers op om de hoogte van de signaleringsgrens voor de kapitalisatiefactor aan te scherpen, naar boven of naar beneden.

Met betrekking tot het budgetbeheer constateert de commissie voor de sectoren PO en VO dat de grote meerderheid van instellingen beschikt over een toereikende financiële buffer. Op basis van het beschikbare materiaal kan de commissie geen uitspraak doen in welke mate er sprake is van overliquiditeit. De BVE-sector laat een opvallend grote spreiding zien in de aanwezige liquiditeit. De commissie concludeert hieruit dat het liquiditeitsbeheer in deze sector nog onvoldoende ontwikkeld is. In de sectoren HBO en WO is sprake van een beter ontwikkeld liquiditeitsbeheer en van minder overliquiditeit.

Voor alle drie sectoren BVE, HBO en WO geldt dat niet bekend is in welke mate de instellingen toegang hebben tot kredietfaciliteiten; daarom kunnen ook ten aanzien van deze sectoren geen conclusies worden getrokken ten aanzien van de aanwezige financiële buffer in relatie tot de benodigde financiële buffer.

... evenals het beter benutten van de mogelijkheden van vreemd vermogen.

De commissie constateert dat in de sectoren PO en VO maar zeer beperkt gebruik wordt gemaakt van vreemd vermogen zodat de huidige financieringsstructuur niet optimaal is. De commissie vindt dat de instellingen in PO en VO beter gebruik zouden kunnen maken van vreemd vermogen en dat het lenen voor investeringen en voor het opvangen van financiële risico's eenvoudiger zou moeten worden. Instellingen hoeven dan minder (semi-)liquide middelen aan te houden. Een deel van hun vermogen (er hoeft minder gespaard te worden) kan dan vrijvallen, dat (eenmalig) kan worden aangewend voor versterking van het onderwijs.

De ruimte voor financiering met vreemd vermogen ligt in theorie tussen het minimum eigen vermogen en het totaal benodigd kapitaal. Financiering met vreemd vermogen, mits inpasbaar in de meerjarenbegroting van de instelling, brengt de financiële robuustheid van een instelling niet in gevaar. De commissie beveelt dan ook aan dat instellingen van deze ruimte gebruik maken.

Onnodige belemmeringen voor het benutten van vreemd vermogen lijken vooral te liggen bij de deskundigheid van de instellingsbesturen. Maar door aanpassing van de regeling schatkistbankieren kan de toegang tot vreemd vermogen voor onderwijs -

instellingen bij de schatkist worden vergemakkelijkt. De commissie ziet daar mogelijkheden, waaronder lagere drempelwaarden voor omvang en omzet, verplicht afbouwen van de effectenportefeuille en de invoering van een leningtoets op basis van een meerjarenbegroting en het gevoerde financiële beleid van een onderwijsinstelling in plaats van de verplichting tot het stellen van een onderpand of een gemeentegarantie. Analoog aan de afspraken op andere beleidsterreinen zou het Ministerie van OCW de acceptatietoetsen kunnen (laten) uitvoeren en het risico van wanbetaling kunnen afdekken.

Aanbevelingen:

- De instellingen in PO en VO moeten beter gebruik gaan maken van de mogelijkheden van vreemd vermogen (binnen de draagkracht van hun exploitatie); het lenen voor investeringen en voor het opvangen van financiële risico's zou meer gangbaar en eenvoudiger moeten worden. Een deel van het vermogen kan (eenmalig) daardoor worden aangewend voor versterking van het onderwijs (4).
- Onnodige belemmeringen voor de toegang tot vreemd vermogen moeten weggenomen worden, omdat dit kan bijdragen aan een meer doelmatige financieringsstructuur. Deze belemmeringen lijken vooral te liggen bij de deskundigheid van de instellingsbesturen zelf. Maar ook in de regeling schatkistbankieren kunnen diverse toetredingsvoorwaarden en verplichtingen tot het stellen van onderpand worden versoepeld (16).

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De omvang van de reserves van onderwijsinstellingen, van hun bezittingen, beleggingen en leningen staat in de belangstelling. Zo vroeg de Tweede Kamer op 20 maart 2008 of de omvang van het eigen vermogen, van de voorzieningen en bestemmingsreserves van het primair onderwijs van € 2,4 miljard te veel, te weinig of precies genoeg is in relatie tot de financiële risico's - ook in de tijd - die de instellingen lopen in het licht van de verlegging van verantwoordelijkheden naar de instellingsbesturen³.

De staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben hiernaar onderzoek gedaan. Betreffend onderzoek is uitgevoerd door PriceWaterhouseCoopers en – voorzien van een kabinetsstandpunt - in augustus 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden⁴. Vervolgens is door de bewindspersonen van OCW in overleg met de minister van Financiën besloten tot een gezamenlijk vervolgonderzoek door Financiën en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap dat zich zou moeten richten op het vermogensbeheer binnen alle Nederlandse onderwijssectoren. Dit toegezegde vervolgonderzoek vormde de aanleiding tot het instellen van de onderhavige Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (hierna: de commissie). De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd op 18 november 2008⁵. Het instellingsbesluit is opgenomen in bijlage B.1. De samenstelling van de commissie, die onder voorzitterschap stond van prof.dr. F.J.H. Don, treft u aan in § 1.6.

1.2 Centrale vraagstelling en doel

Als centrale vraagstelling voor het onderzoek van de commissie is geformuleerd: *Wat is voor alle onderwijssectoren de optimale financieringsstructuur van de instellingen, gegeven de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en instelling en gegeven de bekostigingssystematiek en -omvang?*

In het verlengde van deze vraagstelling wordt getracht in kaart te brengen of er ruimte bestaat voor individuele scholen om binnen de huidige financieringsstructuur extra investeringen in het onderwijs te doen, hoe groot deze ruimte is en welke instrumenten mogelijk zijn voor het inzetten van een eventueel vermogenssurplus.

1.3 Onderzoeksvragen

Ter beantwoording van de probleemstelling zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke financiële risico's lopen de instellingen en op welke wijze stemmen zij hun financieringsstructuur daarop af?
2. Is deze financieringsstructuur optimaal in het licht van het risicoprofiel en van indicatoren voor een bedrijfseconomisch gezonde situatie?
3. Welke mogelijkheden ziet de commissie tot het aanbrengen van verdere verbeteringen in de financiële bedrijfsvoering van de instellingen?

³ Tweede Kamer, 2007-2008, 31 293 en 31 289, nr. 11

⁴ Tweede Kamer, 2007-2008, 31 293, nr. 21

⁵ Tweede Kamer, 2007-2008, 31 700 VIII nr. 42

4. Bestaan er instrumenten of kunnen deze worden ontwikkeld, gericht op het beperken of anders verdelen van de financiële risico's die de individuele instelling loopt? Bijvoorbeeld het verruimen van de mogelijkheden voor schatkistbankieren.

Bij de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag zal worden getracht een conceptueel kader en kwantitatieve richtsnoeren te bepalen op basis waarvan de verschillende onderwijssectoren kunnen worden beoordeeld.

1.4 Afbakening

Het is niet de bedoeling geweest van de commissie (en het ontbrak haar ook aan de benodigde capaciteit) om zelf diepgaand cijfermatig onderzoek uit te voeren. Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van de onderzoeken naar de vermogenspositie die reeds eerder voor de verschillende sectoren zijn gedaan. Het betreft de onderzoeken van de commissie-Koopmans (WO, 1999), de commissie-Smits (HBO, 2003), het PwC-onderzoek (PO, 2008) en het rapport van de Inspectie van het Onderwijs (VO, 2009). Deze onderzoeken zijn niet door de commissie geactualiseerd, ondanks dat sommige onderzoeken al enige tijd geleden hebben plaatsgevonden. Wel zijn steeds de gehanteerde aannames en uitgangspunten kritisch beoordeeld, en voor zover nodig herzien. Ook heeft de commissie zoveel mogelijk gebruik gemaakt van actuele cijfers, met name die uit de jaarrekeningen van de instellingen over 2007.

1.5 Methodologie

In het onderzoek wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het bedrijfseconomisch begrippenkader en normeringsinstrumentarium. Bij de toepassing daarvan is rekening gehouden met de hybride positie van onderwijsinstellingen, die in feite niet volledig economisch zelfstandig zijn. Ook wordt rekening gehouden met de heterogeniteit van het onderwijsveld. Per sector verschilt de financieringsstructuur sterk. Dit wordt veroorzaakt door de verschillen in leermiddelen en –methoden tussen de sectoren en de verschillende condities waaronder de verantwoordelijkheden bij de instellingsbesturen zijn komen te liggen. In het onderzoek is zowel de inductieve als de deductieve methode gebruikt; het basismateriaal bestaat onder meer uit de jaarrekeningen van individuele instellingen.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden op basis van:

- analyse en inventarisatie van de huidige financieringswijze en -structuur en de ervaringen daarmee;
- de eerder uitgevoerde onderzoeken naar de vermogenspositie voor de verschillende sectoren zoals genoemd in § 1.4;
- relevante wetenschappelijke publicaties, evaluaties en beleidsnota's;
- expertmeetings met relevante actoren en organisaties in Nederland.

Voor zover eerder uitgevoerde onderzoeken werden gebruikt zijn steeds de volgende vragen gesteld:

- In hoeverre gelden de gedane aannames nog steeds? Welke kanttekeningen moeten bij het onderzoeksrapport worden geplaatst?
- Is de commissie het eens met de uitgangspunten, op basis waarvan het onderzoek is uitgevoerd?

1.6

Samenstelling commissie

De minister van OCW heeft de commissie ingesteld door middel van een instellingsbesluit en de volgende commissieleden benoemd:

- Henk Don (EUR, hoogleraar Econometrie en Economisch Beleid [voorzitter])
- Nico Mol (Universiteit Twente, hoogleraar Bedrijfseconomie voor de Collectieve Sector)
- Mike van den Tillaart (OCW, directie VO, hoofd Financieel Beleid en Informatie)
- Ron van der Meer (OCW, directie HO&S, hoofd Control, Begroting & Verantwoording)
- Adriaan Zeillemaker, later vervangen door Peter Stein (OCW, directie FEZ, plv. directeur)
- Hans van der Linden (LNV, directie Kennis, hoofd Sturing & Toezicht)
- Ruud Creusen (FIN, directie Begrotingszaken, hoofd Besturing, Bekostiging en beheer Europese middelen)
- Anouk Alberink, later vervangen door Matthijs Schreurs (FIN, Inspectie der Rijksfinanciën, plv. hoofd sectie OCW)
- Jeanet van Zwol (OCW, directie FEZ, coördinerend beleidsmedewerker [secretaris])
- Martijn Zwart (FIN, directie Begrotingszaken, senior beleidsadviseur [secretaris])

Daarnaast is een belangrijke inhoudelijke bijdrage aan het rapport geleverd door:

- Clazina Bosch (OCW, directie FEZ, ondersteunend medewerker [cijfermatige analyses en grafische weergave])
- Astrid van Rhijn-Boelhouwer (OCW, directie FEZ, coördinerend beleidsmedewerker [waarnemend secretaris])

Het ministerie van LNV is vertegenwoordigd in verband met de verantwoordelijkheid voor het agrarisch onderwijs in Nederland. De commissieleden van de verschillende departementen zitten als inhoudelijk expert in de commissie en hebben op persoonlijke titel deelgenomen aan de beraadslagingen van de commissie.

1.7

Leeswijzer

Voor lezers die niet bekend zijn met de inrichting van het Nederlandse onderwijs, de bekostiging ervan en de aanwezige bestuurlijke verhoudingen is in bijlage B.2 een verkennende beschrijving opgenomen. Lezers die vertrouwd zijn met het Nederlandse onderwijs kunnen deze bijlage overslaan.

Het commissierapport begint in hoofdstuk 2 met de uitgangspunten en zienswijze van de commissie. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens een analyse gemaakt van de kapitaalbehoefte en de financiering daarvan door achtereenvolgens het vermogens-

beheer en het budgetbeheer te onderzoeken. De begrippen die hierbij gebruikt worden zijn weerstandscapaciteit, kapitalisatiefactor en solvabiliteit.

Hoofdstuk 4 bespreekt de mogelijkheden voor verbetering van de financiële bedrijfsvoering van de onderwijsinstellingen. Het gaat ook in op de mogelijkheden om de financiële risico's voor de individuele instellingen te beperken of anders te verdelen.

In hoofdstuk 5 worden conclusies getrokken en worden de onderzoeksvragen beantwoord. Tevens wordt een overzicht gegeven van alle aanbevelingen van de commissie.

2 Uitgangspunten en zienswijze

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen enkele zienswijzen en uitgangspunten van de commissie aan de orde die als kader dienen voor de beoordeling van het vermogensbeheer.

De commissie redeneert bij haar onderzoek in de eerste plaats vanuit de activakant van de balans, en niet vanuit de vermogenskant. Dit wordt nader uitgewerkt in het theoretisch kader in § 2.2 (zie voor een schematische weergave van de balans van een onderwijsinstelling figuur 2.1). In § 2.3 wordt uiteen gezet dat financieel beleid maatwerk is: een goede beoordeling ervan vergt inzicht in de meerjarige begroting en de risicoanalyse van de individuele instelling. Om die reden moet de beoordeling van het financiële beleid primair plaatsvinden in de betrokken verantwoordings- en toezichtorganen en in de dialoog met de lokale stakeholders (zie § 2.4). In § 2.5 wordt toegelicht waarom harde normen voor financiële kengetallen niet geschikt zijn als instrument voor deze organen, maar signaleringsgrenzen wel. Tenslotte gaat § 2.6 in op de beperkingen aan de balansen van onderwijsinstellingen waarmee de commissie geconfronteerd werd.

Ter vergelijking zijn in bijlage B.3 de uitgangspunten geïnventariseerd en toegelicht die in de diverse eerdere rapporten over de vermogens van onderwijssectoren gebruikt zijn, te weten:

- WO: commissie-Koopmans (1999)
- HBO: commissie-Smits (2003)
- PO: PwC-rapport (2008)
- VO: rapport van de Inspectie van het Onderwijs (2009)

Zoals hieronder nader wordt toegelicht hanteert de commissie deels andere uitgangspunten dan de auteurs van deze rapporten. Wel sluit de commissie zoveel mogelijk aan bij het normale bedrijfseconomische begrippenkader.

2.2 Theoretisch kader: vertrekpunt is kapitaal in plaats van vermogen

<i>Kapitaal</i>	<i>Vermogen</i>
Materiële vaste activa	Eigen vermogen excl. voorzieningen
Financiële vaste activa	Voorzieningen
Vorraden	Langlopende schulden
Vorderingen	Kortlopende schulden
Effecten (kortlopend deel)	
Liquide middelen	

Figuur 2.1: Schematische weergave van de balans

Het theoretisch kader dat de commissie als vertrekpunt heeft gekozen⁶ neemt de economische (on)zelfstandigheid van publieke organisaties als onderscheidend cri-

⁶ Dit vertrekpunt is ontleend aan: Nico Mol (2008), *Bedrijfseconomie voor de collectieve sector*, § 2.3

terium. Publieke organisaties die economisch zelfstandig zijn genereren inkomsten door het afzetten van hun producten of diensten, en zijn zo verantwoordelijk voor hun eigen instandhouding. De vermogensbehoefte van deze organisaties hangt af van hun eigen beslissingen over de omvang en samenstelling van het voor de productie benodigde kapitaal. Hun productiecapaciteit kan gefinancierd worden met zowel eigen als vreemd vermogen; daarbij moet het aandeel eigen vermogen minimaal zodanig zijn dat de organisatie voldoende solvabel is om ook vreemd vermogen te kunnen aantrekken. Overigens vergt financiering met vreemd vermogen dat financiële kennis en de informatievoorziening van de instelling op orde zijn. Publieke organisaties die niet economisch zelfstandig zijn worden bekostigd door een overheidsinstantie die als opdrachtgever optreedt. De aard en omvang van de productiecapaciteit van deze organisaties wordt bepaald door het productievolume dat door de opdrachtgever wordt verlangd. Voor de financiering en de bekostiging van die productie is de opdrachtgever verantwoordelijk: de instelling maakt slechts gebruik van een door de opdrachtgever beschikbaar gesteld kapitaal. Omdat economisch onzelfstandige instellingen maar beperkt verantwoordelijk zijn voor hun productiecapaciteit hoeft hun eigen vermogen niet te voldoen aan solvabiliteitseisen: de continuïteit op langere termijn wordt namelijk niet door dat eigen vermogen bepaald maar door de opdrachtgever, en deze kan 'overreserves' naar believen (door het aanpassen van de budgetten) afromen. Economisch onzelfstandige instellingen zijn overigens in juridische zin wel zelfstandig, wat impliceert dat zij zelf betalingsverplichtingen aangaan en dus een eigen kasbeheer voeren. Met het oog daarop kunnen aan deze instellingen wel liquiditeitseisen worden gesteld.

De onderwijsinstellingen, die de afgelopen jaren steeds meer autonomie hebben gekregen, nemen in bovenstaande tweedeling een hybride tussenpositie in. Hun bedrijfsvoering wordt niet meer volledig via het budgetmechanisme aangestuurd, maar nu ook deels via een 'marktmechanisme'. Traditioneel waren de onderwijsinstellingen verantwoordelijk voor het beheer van hun budgetten, maar nu wordt ook van hen verlangd dat ze hun vermogens gaan beheren. Het beoordelen van het vermogensbeheer van onderwijsinstellingen kan echter niet op dezelfde wijze plaatsvinden als bij economisch zelfstandige instellingen. Ook in de huidige situatie is namelijk niet de solvabiliteit van een instelling de meest bepalende factor voor de continuïteit, maar het gegeven dat de instelling van het Ministerie van OCW of LNV een jaarlijkse Rijksbijdrage ontvangt. De commissie constateert dat de mate van economische zelfstandigheid per sector verschillend is: in PO en VO is de economische zelfstandigheid relatief klein, in BVE, HBO en (vooral) WO relatief groot. Naarmate de economische zelfstandigheid kleiner is, verliezen de kengetallen voor het eigen vermogen aan betekenis.

Sinds de commissie-Koopmans zijn de solvabiliteitseisen voor de omvang van het eigen vermogen een hoofdrol gaan spelen in de beoordeling van het financieel beleid van onderwijsinstellingen. Doordat echter onvoldoende werd onderkend dat zij een hybride tussenpositie innemen - en economisch gezien nog steeds beperkt zelfstandig zijn - is het eigen vermogen van deze instellingen bij het evalueren van hun financieel beheer te sterk op de voorgrond gekomen.

De commissie is van mening dat bij het vermogensbeheer de totale behoefte aan kapitaal centraal moet worden gesteld en niet de solvabiliteit. Het eigen vermogen is niet meer (maar ook niet minder) dan de uitkomst van de afweging hoe dit kapitaal het best kan worden gefinancierd. Verder zou bij het evalueren van het financieel beleid ook het budgetbeheer aandacht moeten krijgen, waarbij het gaat om de capaciteit om tegenvallers op korte of middellange termijn op te vangen (de liquiditeit) en waarin het eigen vermogen (de solvabiliteit) geen directe rol speelt.

Bovenstaande zienswijze leidt tot twee belangrijke uitgangspunten voor de commissie:

1. De wijze waarop de totale kapitaalsbehoefte wordt gefinancierd (met eigen of vreemd vermogen) is een financieringsafweging die secundair is aan de bepaling van de totale kapitaalsbehoefte. Voor deze verantwoordelijkheden van een onderwijsinstelling gebruikt de commissie het begrip **vermogensbeheer**. De totale kapitaalsbehoefte is de optelling van de benodigde productiemiddelen voor het geven van onderwijs, aangevuld met transactie-, buffer- en spaarliquiditeit.
2. Op basis van de door de overheid toegewezen budgetten dienen de instellingen hun liquiditeit in termen van hun saldo van 'inkomsten' (budget) en 'uitgaven' te bewaken. Voor deze verantwoordelijkheden gebruikt de commissie het begrip **budgetbeheer**. De instellingen streven een structureel begrotingsevenwicht na, dat in de eerste plaats een risicoanalyse vereist en een beoordeling van de neerwaartse flexibiliteit van de uitgaven. In de tweede plaats kunnen liquide activa (met name opgespaarde begrotingsoverschotten) als een buffer dienen. Hiertoe zijn in de praktijk ook de financiële vaste activa te rekenen, die in de onderwijssectoren voornamelijk courante en veilige effecten betreffen. In de derde plaats kunnen kredietfaciliteiten als buffer beschouwd worden, die vooraf reeds met een bank zijn overeengekomen en die op afroep ter beschikking staan. Voor de capaciteit om tegenvallers in het budgetbeheer op te vangen wordt de term 'weerstandscapaciteit' geïntroduceerd.

In hoofdstuk 4 krijgen de begrippen vermogensbeheer en budgetbeheer een centrale plaats bij de analyse van de kapitaalsbehoefte van onderwijsinstellingen en de financiering daarvan.

2.3 Financieel beleid is maatwerk

Een goede beoordeling van het financiële beleid van een instelling vergt inzicht in de meerjarige begroting en de risicoanalyse van de individuele instelling. Deze twee documenten bevatten namelijk de belangrijkste factoren die het financiële beleid bepalen. Zonder kennis van deze factoren kan slechts in beperkte mate worden geoordeeld over de kwaliteit van het financiële beleid en de vermogenspositie van een instelling.

Een meerjarige begroting is onder andere gebaseerd op de groei of krimp in het aantal leerlingen of studenten die de onderwijsinstelling voor de komende periode verwacht. Tevens biedt een meerjarige begroting inzicht in de toekomstige behoefte aan investeringsmiddelen voor vervanging en/of uitbreiding van productiemiddelen voor het onderwijs. Deze investeringsbehoefte wordt mede bepaald door het beleid van het instellingsbestuur. Een meerjarenbegroting omvat een meerjarige exploitatie- en liquiditeitsbegroting, zodat financieringsvraagstukken kunnen worden gerelateerd aan de liquiditeitsbegroting en alle (investerings)plannen in kaart worden gebracht.

Een risicoanalyse moet duidelijk maken wat de belangrijkste interne en externe risico's zijn die in de komende jaren kunnen optreden en welke budgettaire gevolgen deze zullen hebben.

Door het opstellen van een meerjarige begroting en een risicoanalyse ontstaat in een vroeg stadium inzicht in mogelijke knelpunten in de financiële huishouding van de instelling waarop het financieel beleid zich vervolgens kan richten.

Duidelijk is dat bovengenoemde factoren, die tezamen het financiële toekomstbeeld van de instelling bepalen, slechts voor een klein deel onderdeel uitmaken van de jaarstukken. Kengetallen op basis van balans en resultatenrekening kunnen dan ook slechts een onvolledig beeld van die financiële positie geven. Uit die jaarstukken blijkt wél in hoeverre baten en lasten in evenwicht zijn, tot welke bedragen er financiële middelen beschikbaar zijn en welke verplichtingen en reserveringen voor de toekomst bestaan.

2.4 Verantwoording en toezicht primair op decentraal niveau

De beoordeling van de meerjarenbegroting en risicoanalyse, evenals de beoordeling van het gevoerde financiële beleid, moet eerst en vooral decentraal plaatsvinden in de betrokken verantwoordings- en toezichtorganen en in de dialoog met de lokale stakeholders. Zie voor de wijze waarop deze organen per onderwijssector zijn ingericht § B.2.4. De decentrale raden van toezicht, accountants, medezeggenschapsorganen etc. kennen de lokale omstandigheden waarin de instelling zich bevindt het beste en kunnen de afwegingen die het bestuur in zijn financiële beleid maakt daarom het best beoordelen.

Een goede invulling hiervan vraagt deskundigheid bij zowel het instellingsbestuur als bij het betrokken toezichtorgaan en de stakeholders. Bij de sectoren WO, HBO en BVE is deze deskundigheid meestal goed ontwikkeld. Met name bij PO en VO is deze decentrale deskundigheid niet vanzelfsprekend aanwezig.

Evenwichtig beleid vergt een eerlijke dialoog tussen beleid en toezicht. In het wetsvoorstel 'Goed onderwijs, goed bestuur'⁷ wordt dan ook de scheiding van bestuur en intern toezicht verplicht gesteld voor alle bevoegde gezagsorganen bij PO, VO en expertisecentra. Een scheiding die overigens ook al deel uitmaakt van de code voor goed bestuur van de VO-raad⁸.

Mede door dit decentraal toezicht kan financieel beheer zich ontwikkelen tot financieel beleid. Deskundigheidsbevordering, beschikbaarstelling van expertise en benchmark-informatie vanuit de sectorraden kunnen nuttige bijdragen leveren aan deze ontwikkeling.

De PO-raad en de VO-raad hebben hiertoe al stappen gezet.

2.5 Geen harde normen, wel signaleringsgrenzen

De financiële situatie en het financieel beleid van een onderwijsinstelling kunnen niet alleen worden beoordeeld op basis van enkele kengetallen, maar vragen om een zorgvuldige bestudering van de jaarverslagen, meerjarige begroting en de risicoanalyse, in het licht van de actuele situatie en de specifieke kenmerken van de betreffende instelling en haar omgeving.

Het hanteren van harde sectorbrede normen voor financiële kengetallen zou ook geen recht doen aan de autonomie van de instellingen en aan de differentiatie van

⁷ Tweede Kamer, 2008-2009, 31 828 nrs. 1-4

⁸ Voor verdere toelichting wordt verwezen naar bijlage B.2.4.2

de feitelijke onderwijsprocessen. Bovendien kan het gemakkelijk als onrechtvaardig worden ervaren (goede resultaten die met 'zuinig' beleid zijn bereikt en leiden tot 'rijkdom' worden bestraft), hetgeen weer zou kunnen leiden tot ongewenst gedrag, zoals *gold plating*. Ook kunnen sommige kengetallen variëren met de normale cyclus van onderhoud aan en vervanging van materiële activa, terwijl een incident dat de instelling zelf kan opvangen, maar waarbij enige tijd voor accommodatie nodig is, ook een periode van afwijkende waarden te zien zal geven. Tenslotte kunnen kengetallen ook beïnvloed worden door de wijze van administreren of door de inrichting van processen. Harde normen kunnen dus ook tot 'window dressing' aanleiding geven.

Signaleringsgrenzen voor de belangrijkste financiële kengetallen zijn geschikt voor een eerste globale toetsing op afstand (door de Inspectie van het Onderwijs en door de interne en externe horizontale en verticale toezichtsorganen). Indien een of meer kengetallen buiten deze grenzen vallen, is dat aanleiding om die instelling aan een nader onderzoek te onderwerpen. De Inspectie van het Onderwijs hanteert deze methode om zicht te krijgen op instellingen die qua kwaliteit en/of (financiële) continuïteit risico lopen. Overigens is het geen garantie voor goed financieel beheer wanneer instellingen steeds binnen de signaleringsgrenzen vallen.

2.6

Beperkingen aan de balansen van onderwijsinstellingen

De commissie heeft gebruik gemaakt van de cijfers uit de jaarverslagen van de onderwijsinstellingen zoals deze zijn opgenomen in de database van CFI. De aanwezigheid van een centrale database met deze financiële gegevens is een belangrijke stap vooruit in de verbetering van het inzicht, maar kent wel enige beperkingen. De financiële balansen van de onderwijsinstellingen zijn namelijk op afstand en in onderlinge vergelijking moeilijk te beoordelen. De redenen hiervoor zijn verschillend van aard.

- *Actiefzijde van de balans*
Bij het beoordelen van activa is de vergelijking lastig door verschillen in de *uitvoering van de richtlijnen* voor de jaarverslaggeving. In de praktijk kiezen instellingen verschillend welke investeringen zij al dan niet activeren⁹ en hoe zij de jaarlijkse afschrijvingen daarop bepalen. Met ingang van 2008 komt daar nog bij (als gevolg van de invoering van richtlijn RJ 660 van de onafhankelijke Raad voor de Jaarverslaglegging) dat verschillende waarderingsmethoden mogen worden toegepast, terwijl voorheen instellingen hun materiële bezittingen uitsluitend mochten waarderen op verkrijgingswaarde. Het is een belangrijke stap dat waardering op vervangingswaarde ook mogelijk is geworden aangezien dit voor een individuele onderwijsinstelling een beter beeld geeft van de financiële positie. Het was kennelijk een te grote stap om afstand te doen van het waarderen van vaste activa op verkrijgingswaarde. Het ontbreken van een uniforme regel voor de waardering van de vaste activa maakt het moeilijk om de balansgegevens van individuele instellingen met elkaar te vergelijken. Onderwijsinstellingen kunnen voorts verschillende keuzen maken in de *inrichting van het onderwijs*, wat kan leiden tot verschillen in de inzet van vaste productiemiddelen. In de bekostiging is ook rekening gehouden met *verschillende behoeften* voor verschillende onderwijssoorten. Deels weerspiegelen deze verschillen zich in de waarde van de materiële activa op de balans.

⁹ In het VO bestaat er bijvoorbeeld een 'eeuwigdurende' vordering op OCW die door een deel van het onderwijsveld is afgewaardeerd, waardoor onderlinge vergelijkbaarheid wordt bemoeilijkt.

De balansen voor het openbare onderwijs in PO en VO zijn soms niet eenvoudig af te splitsen van het totale gemeentelijke bedrijf, met als consequentie dat deze balansen soms onvolledig zijn of vergelijkbare activa op een verschillende wijze worden gewaardeerd. Ook kan het voorkomen dat sommige activa die feitelijk voor het onderwijs bestemd zijn, bij andere rechtspersonen zijn ondergebracht.

Daarnaast speelt bij PO de situatie dat daar de lumpsumbekostiging pas in 2006 is ingevoerd en hierbij nog niet alle bezittingen zijn geactiveerd. Dit betekent dat veel balansen in de PO-sector nog onvolledig zijn.

Tenslotte is er soms in het VO, en in een enkel geval in het PO, sprake van doordecentralisatie van de huisvesting waardoor op de balans ook gebouwen en terreinen verschijnen.

- *Passiefzijde van de balans*

Aan de passiefzijde van de balans worden nog verschillende regels gevolgd voor het aanhouden van voorzieningen en bestemmingsreserves. Dat de RJ-richtlijnen vanaf het boekjaar 2008 moeten worden toegepast betekent op termijn een uniformering van de jaarverslaglegging. Bovendien wordt dan een beter inzicht verkregen in de opbouw van de reserves, door het onderscheid in algemene reserve, bestemde reserves en bestemde fondsen.

Vanwege het nog sterk uiteenlopende beleid inzake voorzieningen heeft de commissie ervoor gekozen om de op de balans van onderwijsinstellingen aanwezige voorzieningen steeds tot het eigen vermogen te rekenen. In de toekomst, wanneer er in het voorzieningenbeleid meer eenheid is gekomen, kan hierin een meer genuanceerde benadering worden gekozen¹⁰.

Een deel van de voorzieningen die onderwijsinstellingen treffen heeft een kortlopend karakter; welk deel als kortlopend beschouwd moet worden kan alleen per individueel geval worden bepaald. In eerdere onderzoeken werd een percentage kortlopende voorzieningen gehanteerd variërend van 0 tot 25% (zie bijlage B.3). Voorzieningen met een kortlopend karakter zijn te beschouwen als vlottende passiva en zouden idealiter als zodanig moeten worden meegeteld bij de beoordeling van de liquiditeit. In de huidige methodiek is dit echter niet het geval, en wordt het effect van kortlopende voorzieningen op de liquiditeit nolens volens verwaarloosd.

Het eigen vermogen van de instellingen zal gevoelig blijven voor waarderingverschillen aan de activazijde. Een hogere waardering van bijvoorbeeld gebouwen aan de activazijde, heeft tot gevolg dat het balanstotaal aan de activazijde toeneemt. Doordat de balans in evenwicht moet zijn, heeft dit gevolgen voor de passivakant. De toename komt tot uitdrukking in de omvang van het eigen vermogen. Bij een onderwaardering van de activa is daarom sprake van 'stille reserves'.

¹⁰ Naar aanleiding van de invoering van de richtlijnen RJ660 is een discussie ontstaan over de noodzaak, omvang en betekenis van een voorziening voor de toekomstige kosten van de BAPO-regeling. Een mogelijk sterke ooploop van de voorzieningen uit hoofde van de BAPO-regeling (en naventante daling van het eigen vermogen exclusief voorzieningen) heeft vooral een boekhoudkundige betekenis en zal in de meeste gevallen niet een overeenkomstig financieel probleem in de toekomst signaleren. De daadwerkelijke toekomstige financiële problematiek voor de onderwijsinstelling blijkt uit een zorgvuldige meerjarenplanning die is toegesneden op de eigen omstandigheden. Aan de hand daarvan kan ook een beleid in gang gezet worden ter beheersing van eventuele toekomstige problemen.

Omdat het voorzieningenbeleid tot de invoering van RJ660 sterk uiteenlopend werd ingevuld, heeft de commissie in haar analyse alleen gekeken naar het eigen vermogen inclusief voorzieningen. De BAPO-problematiek heeft daarom geen directe invloed op de kengetallen en signaleringsgrenzen. Wel kan zij in de weg staan dat op korte termijn een overstap gemaakt wordt naar in beginsel zuiverder kengetallen, die zijn afgeleid van het eigen vermogen excl. voorzieningen.

Tenslotte moet worden opgemerkt dat een financiële balans altijd een momentopname is en geen volledig beeld kan geven van het vermogensbeheer in de loop van de tijd.

3 Analyse kapitaalsbehoefte en financiering

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een analyse gemaakt van de kapitaalsbehoefte van onderwijsinstellingen en van de wijze waarop zij deze kapitaalsbehoefte financieren. Het onderwerp wordt enerzijds normatief benaderd (hoeveel kapitaal hebben de instellingen nodig om hun maatschappelijke taken te kunnen vervullen en hoe zou de financieringsverhouding (eigen vermogen versus vreemd vermogen) moeten zijn). Anderzijds wordt de feitelijke situatie in kaart gebracht, en met name de spreiding die alle onderwijsinstellingen binnen één sector te zien geven.

Centrale begrippen in het hoofdstuk zijn het vermogensbeheer en het budgetbeheer, die beide in het theoretisch kader (zie § 2.2) zijn geïntroduceerd. Zij staan centraal in de paragrafen 3.4 en 3.5. Om het vermogensbeheer en het budgetbeheer in kaart te brengen maakt de commissie gebruik van kengetallen. Deels zijn dit andere kengetallen dan degene die nu in het onderwijsveld gebruikt worden: in de sectoren PO en VO komen de kapitalisatiefactor en de solvabiliteit in plaats van het kengetal weerstandsvermogen. § 3.2 gaat hier nader op in. Het toepassen van de nieuwe kengetallen heeft een aantal complicaties aan het licht gebracht. Deze zijn benoemd in § 3.3.

De commissie heeft in § 3.6 de signaleringsgrenzen gedefinieerd voor de set kengetallen die zij aanbeveelt te gebruiken voor de beoordeling van het financiële beleid van onderwijsinstellingen (voor zover van toepassing gedifferentieerd naar sector). Het hoofdstuk sluit af in § 3.7 met een grafische presentatie van zowel het huidige kengetal weerstandsvermogen als het nieuwe kengetal kapitalisatiefactor in één scatterplot (voor de sectoren PO en VO). Hiermee wordt de uitwerking in de praktijk van dit nieuwe beoordelingsinstrument vergeleken met het huidige.

3.2 Te hanteren kengetallen

3.2.1 *Bezwaren tegen kengetal weerstandsvermogen*

Bij de beoordeling van instellingen in PO en VO wordt thans het kengetal 'weerstandsv Vermogen' gebruikt (= eigen vermogen/totale baten ofwel EV/TB). Dit kengetal is feitelijk het product van twee andere kengetallen en kan als volgt ontleed worden:

$$\text{weerstandsv Vermogen} = \text{solvabiliteit} * \text{kapitalisatiefactor}$$

of, in symbolen (gebruik makend van TK = TV):

$$\text{EV/TB} = \text{EV/TV} * \text{TK/TB}$$

Het kengetal weerstandsvermogen als maatstaf voor de vermogenspositie van de instellingen (hun relatieve rijkdom) moet met voorzichtigheid worden gehanteerd. Het heeft bedrijfseconomisch namelijk geen betekenis, omdat het een verwarrende combinatie is van een productiekengetal (kapitalisatiefactor¹¹) en een financieringskengetal (solvabiliteit). De aanduiding van deze indicator als 'weerstandsv Vermogen'

¹¹ De term kapitalisatiefactor krijgt hiermee een iets bredere invulling dan gebruikelijk. Meer bekend in de bedrijfs-economie is het omgekeerde kengetal TB/TV, dat bekend staat als de omloopsnelheid van het bedrijfsvermogen. Voor de beoordeling van het vermogensbeheer is het kengetal TK/TB meer inzichtelijk.

is bovendien misleidend: de waarde ervan zegt niets over de mogelijkheden het instellingsvermogen als buffer in te zetten (het kapitaal kan voornamelijk incurante activa omvatten, die ook nog hoge vaste lasten met zich mee kunnen brengen).

3.2.2 *Kengetallen voor vermogensbeheer*

De hierboven beschreven onzuivere begripsvorming kan worden voorkomen door in het financieel beheer een helder onderscheid te maken tussen het vermogensbeheer en het budgetbeheer. Wanneer het vermogensbeheer in termen van kapitalisatie en solvabiliteit wordt weergegeven, kan het nieuwe begrip weerstandscapaciteit dan op het budgetbeheer van de instellingen worden toegesneden.

Voor het **vermogensbeheer** kunnen vanuit dit gezichtspunt twee kengetallen worden afgeleid.

1. Kapitalisatiefactor

De 'kapitalisatiefactor' als de verhouding van het geïnvesteerd vermogen tot de gerealiseerde omzet. Deze kapitalisatiefactor kan worden becijferd als TK/TB. Een hoge waarde van deze indicator duidt op overkapitalisatie, oftewel op een vermogensexces. Een lage waarde duidt op een mogelijk tekort aan productiemiddelen, maar zal in de praktijk vooral veroorzaakt worden door een te lage waardering van de vaste activa. Een lage waarde kan ook duiden op een gemiddeld hoge ouderdom van de activa, en dus op een aanstaande vervangingsbehoefte. De financiering van deze vervanging zal een beroep doen op vreemd vermogen en/of spaarliquiditeit. Daarom moet voor een goede beoordeling de kapitalisatiefactor gezien worden in samenhang met de solvabiliteit (indien de vaste activa deels met vreemd vermogen worden gefinancierd, zoals in BVE, HBO en WO), respectievelijk de liquiditeit.

2. Solvabiliteit

Als financieringsindicator kan de solvabiliteit (EV/TV) worden gehanteerd¹². Gegeven de kapitalisatie van de instelling kan een lage solvabiliteit op excessieve financieringslasten duiden, die ten koste kunnen gaan van uitgaven voor de exploitatie. Zij gaat waarschijnlijk ook gepaard met extra kosten van toezicht en monitoring door Inspectie en kapitaalverschaffers. Een lage solvabiliteit hoeft geen probleem te zijn als de rentabiliteit relatief hoog is; dan kunnen de financieringslasten worden gedragen en kan het eigen vermogen groeien. Daarom moet voor een goede beoordeling de solvabiliteit gezien worden in samenhang met het (structurele) exploitatiesaldo. Een hoge solvabiliteit duidt op een geringe inzet van vreemd vermogen en mogelijk overmatig spaargedrag in het verleden. Zij heeft ook het risico dat geld besteed wordt aan onnodig luxe voorzieningen ('gold plating'), onrendabele projecten en/of projecten die niet tot de primaire taken behoren. Gedeeltelijke financiering met vreemd vermogen brengt met zich dat investeringsprojecten extern financieel getoetst worden en is daarmee bevorderlijk voor de kwaliteit en de transparantie van het financiële beheer.

¹² Zoals aangegeven in § 2.6 rekent de commissie alle voorzieningen tot het eigen vermogen; dit werkt ook door in de berekening van de solvabiliteit.

3.2.3 *Kengetallen voor budgetbeheer*

Voor het **budgetbeheer** kan het in § 2.2 reeds geïntroduceerde begrip weerstandscapaciteit gebruikt worden, alsmede het kengetal rentabiliteit. Het nieuwe begrip weerstandscapaciteit moet duidelijk onderscheiden worden van het weerstandsvermogen, dat in § 3.2.1 juist is aangemerkt als een minder goed bruikbaar kengetal.

Omdat de continuïteit van de instelling op langere termijn wordt bepaald door het gegeven dat de instelling van het Ministerie van OCW een jaarlijkse Rijksbijdrage ontvangt, is voor de beoordeling van de weerstandscapaciteit van de instelling – de financiële continuïteit in termen van het budgetbeheer – alleen de liquiditeit op korte of middellange termijn relevant. In wezen gaat het daarbij om buffers waarmee risico's in de jaarlijkse exploitatie kunnen worden ondervangen om een structureel evenwicht van inkomsten en uitgaven te behouden.

Voor de onderwijsinstellingen kan de weerstandscapaciteit daarbij in drie componenten worden onderscheiden:

- een overliquiditeit ten opzichte van de liquiditeitsbehoefte uit hoofde van transacties bij de bedrijfsvoering, waarin wordt voorzien door het werkkapitaal - opgebouwd uit budgetoverschotten van vorige jaren en vrijvallende middelen (vervallende lasten) in het lopende jaar;
- kredietfaciliteiten die vooraf reeds met een bank zijn overeengekomen, en die op afroep ter beschikking staan; en
- een financiële ruimte die op korte of middellange termijn door bezuinigingsmaatregelen kan ontstaan en die op basis van een analyse van de (technische en juridische) neerwaartse flexibiliteit van de uitgaven uit meerjarenramingen kan worden afgeleid.

Voor de eerste component kan de 'current ratio' als liquiditeitsindicator dienen, waarbij ook de (semi-liquide) courante financiële vaste activa kunnen worden betrokken. Voor de tweede component zou de potentiële verhoging van de current ratio als indicator kunnen dienen, wanneer van de kredietfaciliteit volledig gebruik zou worden gemaakt. De derde component kan echter niet in een kengetal worden uitgedrukt, maar zal moeten worden afgeleid door een evaluatie van begrotings- en rekeningcijfers vanuit door de instellingen op te stellen meerjarenramingen.

Het kengetal rentabiliteit heeft in de context van een onderwijsinstelling een andere connotatie dan in het bedrijfsleven. Bedoeld is niet: de mate van winstgevendheid, aangezien een onderwijsinstelling geen winst oogmerk heeft. De rentabiliteit geeft het resultaat weer van het budgetbeheer van een instelling: de mate waarin inkomsten en uitgaven met elkaar in evenwicht zijn (uitgedrukt in procenten van de totale baten). Omdat het budgetbeheer streeft naar een structureel evenwicht, zou de rentabiliteit structureel dichtbij nul moeten uitkomen. Een meerjarig gemiddelde kan een bruikbare indicatie geven van de structurele waarde.

3.3 **Complicaties bij het normeren van de kapitalisatie**

3.3.1 *Inleiding*

Zoals uiteengezet in de vorige paragrafen moet het voor een goede beoordeling van het vermogensbeheer van de onderwijsinstellingen allereerst duidelijk zijn wat hun kapitaalsbehoefte is (de genormeerde kapitalisatie). Voor het leveren van goed on-

derwijs is vast kapitaal nodig in de vorm van gebouwen, apparatuur, inrichting en leermiddelen. Daarnaast is vlottend kapitaal nodig voor een soepele bedrijfsvoering (met name transactieliquiditeit). Aan de hand van de beschikbare gegevens heeft de commissie getracht zich een beeld te vormen van de kapitalisatiefactor. Hierbij is zij echter op verschillende complicaties gestuit die in deze paragraaf aan de orde komen. De paragraaf sluit af met een inventarisatie van de gevolgen die deze complicaties hebben voor het onderzoek.

3.3.2 *Karakter van onderwijs en onderzoek*

Van grote invloed op de kapitaalsbehoefte voor het geven van onderwijs is het karakter van het onderwijs (en onderzoek) en de wijze waarop het onderwijs is ingericht. Medische, natuurwetenschappelijke en technische richtingen zijn sterk verschillend en stellen aan de aanwezige faciliteiten geheel andere eisen dan letteren en maatschappijwetenschappen. Bovendien voeren de sectoren WO, HBO en BVE ook onderzoek uit voor de markt, wat een aanvullende geldstroom genereert waarmee deze sectoren verschillen van de sectoren PO en VO. Maar ook in PO en VO zijn zaken als klassengrootte, onderwijsmethode (klassikaal versus individueel) en aangeboden studie richtingen en -faciliteiten van directe invloed op de kapitaalsbehoefte. De inrichting van al deze zaken valt binnen de beleidsvrijheid van de onderwijsinstellingen. Niettemin zou een benchmark voor concrete deelsectoren enig houvast kunnen bieden voor een beoordeling.

3.3.3 *Historie medebepalend*

Voor de onderdelen grond en gebouwen is de historie vaak medebepalend voor de omvang van het kapitaalsbeslag. Zo is dit kapitaal in de WO-sector om niet overgedragen aan de universiteiten ten tijde van de invoering van lumpsum-financiering (inclusief alle lusten en lasten). In de HBO-sector daarentegen is tijdens de zogeheten OKF-operatie in de jaren '90 het economisch claimrecht op de materiële vaste activa tegen betaling overgenomen door de instellingsbesturen. Hiervoor zijn toen leningen aangegaan bij commerciële banken. In beide gevallen bestond de overdracht uit de toen 'toevallig' aanwezige activa, zonder dat een directe relatie werd gelegd met de onderwijsactiviteiten. In de BVE-sector is de huisvesting in 1997 door middel van een onderling verrekeningssysteem aan de sector overgedragen. Dit systeem hield in dat de gebouwen van alle onderwijsinstellingen werden gewaardeerd waarna er een verrekening plaatsvond tussen de onderwijsinstellingen met 'dure' gebouwen en de onderwijsinstellingen met 'goedkope' gebouwen. Per saldo was de overdracht 'om niet'.

Deze historische achtergrond is nog steeds bepalend voor verschillen in kapitalisatie en solvabiliteit binnen en tussen deze sectoren.

Met name in het WO spelen bij grond en gebouwen soms ook andere doelen een rol dan alleen het leveren van onderwijs en onderzoek. Sommige universiteitspanden hebben culturele en historische waarde die behouden kan worden wanneer de panden in gebruik blijven, ook wanneer dit uit bedrijfseconomische overwegingen een minder doelmatige oplossing is.

In PO en VO is van belang dat bij oprichting scholen hun huisvesting om niet beschikbaar krijgen gesteld van de gemeente om goed onderwijs te kunnen leveren. Bij PO is nadien een deel van het onderhoud voor rekening van de gemeente en een deel van het onderhoud voor rekening van de instelling. Bij VO is in deze situatie al het onderhoud voor rekening van de instelling. Op vrijwillige basis kan de huisvesting geheel of gedeeltelijk onder verantwoordelijkheid van het instellingsbestuur zijn

gebracht. De wijze waarop zo'n doordecentralisatie is geregeld heeft ook invloed op de balansverhoudingen van de instelling.

3.3.4 *Verschillen in waarderingsgrondslag*

Zoals reeds opgemerkt in § 2.6 zijn de financiële balansen van onderwijsinstellingen om een aantal redenen moeilijk vergelijkbaar. Voor de omvang en samenstelling van het kapitaal zijn van belang:

- de onvolledigheid van de balansen van instellingen in het PO, als gevolg van het feit dat bij de recente invoering van de lumpsumfinanciering niet altijd alle bezittingen zijn geactiveerd;
- verschillen in waarderings- en afschrijfmethoden;
- de potentiële onvolledigheid van de balansen bij openbaar onderwijs in PO en VO;
- de mogelijkheid dat sommige activa die feitelijk voor het onderwijs bestemd zijn, in andere rechtspersonen zijn ondergebracht.

3.3.5 *Verslaggevingsregels niet toegespitst op kapitalisatiefactor*

Omdat het kengetal 'kapitalisatiefactor' vooralsnog niet algemeen gebruikt wordt om het vermogensbeheer van onderwijsinstellingen te beoordelen, zijn ook de verslaggevingsregels niet toegespitst op een juiste weergave van dit kengetal. Idealiter zou in de kapitalisatiefactor al het maatschappelijke kapitaal meegeteld moeten zijn, terwijl feitelijk op de balans van een onderwijsinstelling alleen die kapitaalgoederen voorkomen die voor rekening en risico van de instelling komen. Kapitaalgoederen die gehuurd of geleast worden blijven buiten beeld en worden daarmee ten onrechte niet meegerekend in de kapitalisatiefactor. Onder de huidige verslaggevingsregels is de kapitalisatiefactor dus een onvoldoende maatstaf voor de inzet van al het maatschappelijke kapitaal, wat maakt dat instellingen onderling moeilijker vergeleken kunnen worden.

Deze complicaties zullen zich voor onderwijsinstellingen voornamelijk materialiseren waar het gaat om het gebruik van huurpanden. Voor de PO- en VO-instellingen die geen gebouwen en terreinen in bezit hebben is de impact van deze complicaties op de kapitalisatiefactor naar de mening van de commissie verwaarloosbaar.

De commissie adviseert onderzoek te doen om een meer volledig en gedifferentieerd beeld van de feitelijke en de wenselijke kapitalisatiefactor in de diverse (sub)sectoren te krijgen. Voor een dergelijk onderzoek kan gedacht worden aan de Inspectie van het Onderwijs.

3.3.6 *Gevolgen voor het onderzoek*

De in deze paragraaf behandelde zaken maken het moeilijk om in het bestaande cijfermateriaal aanknopingspunten te vinden voor een normatieve relatie tussen onderwijsactiviteiten en kapitaalsbeslag. Dit heeft de volgende gevolgen voor het onderzoek:

- in de sectoren BVE, HBO en WO is de commissie er niet in geslaagd om de kapitalisatiefactor te kwantificeren voor de componenten huisvesting en overige materiële vaste activa;

- in de sectoren PO en VO heeft de commissie de kapitalisatiefactor niet kunnen kwantificeren voor de component huisvesting, maar wel voor de overige materiële vaste activa en de liquiditeit;
- de signaleringsgrenzen voor de kapitalisatiefactor (zie § 3.6.3) vinden in PO en VO een zinvolle toepassing wanneer de component gebouwen en terreinen niet in de totale kapitalisatie wordt meegeteld;
- bij het beoordelen van de onderzoeksresultaten moet steeds in gedachten worden gehouden dat het onderliggende cijfermateriaal niet perfect is;
- specifieke omstandigheden van instellingen kunnen verklaren waarom kengetallen de signaleringsgrenzen overschrijden.

3.4 Analyse van het vermogensbeheer

3.4.1 Inleiding

Bij het beoordelen van het vermogensbeheer wordt gebruik gemaakt van twee kengetallen, zoals beschreven in § 3.2.2: de kapitalisatiefactor en de solvabiliteit. Beide kengetallen worden in deze paragraaf nader geanalyseerd. De commissie heeft de mate van kapitalisatie in de verschillende sectoren in kaart gebracht door te kijken naar de spreiding en de samenhang tussen verschillende kengetallen per sector, met de bedoeling om daaruit patronen te ontdekken die kunnen bijdragen aan de beantwoording van de onderzoeksvragen. Daarbij is gebruik gemaakt van scatterplots; een korte toelichting op deze methode is opgenomen in § 3.4.2. De patronen die de commissie verwachtte aan te treffen en de grafische bewerkingen van het cijfermateriaal waarop de bevindingen gebaseerd zijn zijn opgenomen als bijlage in B.6.

3.4.2 Toelichting op de scatterplots

In een scatterplot worden steeds twee kengetallen tegen elkaar uitgezet in een diagram. Daarbij wordt ook onderscheid gemaakt naar grootteklassen, omdat risicobuffers en spaarliquiditeiten bij kleine instellingen naar verwachting relatief groter zijn. De aanwezigheid en de vorm van een eventuele puntenwolk duidt op een bepaalde samenhang tussen de kengetallen. Vervolgens kan deze samenhang nader worden geanalyseerd (o.a. door naar de uitbijters te kijken: punten die juist ver buiten de puntenwolk vallen). In bijlage B.6.1 is uitgeschreven welke scatterplots zijn gemaakt en welke veronderstellingen daaraan ten grondslag lagen.

3.4.3 Grote spreiding in kapitaalsbeslag MVA

De commissie heeft zich verbaasd over de grote verscheidenheid in kapitaalsbeslag van de materiële vaste activa (grond/gebouwen en overig) binnen de diverse sectoren, in verhouding tot de jaarlijkse baten¹³. Deels hangt dit samen met de historie, zoals beschreven in § 3.3.3. Zie voor de grafische bewerkingen van het cijfermateriaal waarop deze paragraaf is gebaseerd bijlage B.6.3.

Voor zover lage boekwaardes duiden op een aanstaande vervanging, zou een negatieve samenhang verwacht mogen worden met de solvabiliteit (in BVE, HBO en WO), respectievelijk met de relatieve omvang van liquide middelen plus financiële vaste activa (in PO en VO). Voor de overige materiële vaste activa is zo een negatieve

¹³ Voor instellingen in PO en VO is de noemer (Totale baten) soms vertekend door de huisvestingsbijdragen van de gemeente, in die gevallen waar er sprake is van doordecentralisatie. Deze huisvestingsbijdragen kunnen in de database met financiële gegevens niet afgezonderd worden van het totaal.

samenhang inderdaad in de cijfers herkenbaar voor AOC's en HBO-instellingen (behoudens enkele opvallende uitschieters), maar niet of nauwelijks voor andere BVE-instellingen en in het WO.

Bij de PO-besturen is er geen samenhang aangetroffen tussen de boekwaarde van de MVA (exclusief gebouwen en terreinen) en de omvang van de liquide middelen (incl. financiële vaste activa) terwijl bij de VO-besturen een licht negatieve samenhang aanwezig blijkt te zijn. Daarbij moet wel bedacht worden dat gereede twijfel bestaat over de waardering van de materiële vaste activa in deze sectoren. Opvallend is dat sommige besturen een bijzonder hoge waarde van materiële vaste activa combineren met een bijzonder hoge waarde van de (semi-)liquide middelen (beide gemeten in verhouding tot de jaarlijkse baten).

3.4.4 *Samenhang tussen rentabiliteit en solvabiliteit*

De scatterplots waaruit de samenhang blijkt tussen rentabiliteit en solvabiliteit zijn te vinden in bijlage B.6.4. De gemiddelde rentabiliteit is gemeten over de aaneengesloten reeks van (maximaal 5) jaren waarin een bestuur voor dezelfde instelling(en) een jaarrekening heeft gepubliceerd. Hiermee wordt voorkomen dat incidentele resultaten in enig jaar de puntenwolk sterk beïnvloeden.

De bevindingen zijn als volgt:

PO, VO en BVE

De grootste extremen in rentabiliteit en solvabiliteit zijn te vinden bij de besturen in de kleinste grootteklassen. Solvabiliteit en rentabiliteit vertonen in deze drie sectoren eerder een positieve dan een negatieve samenhang. Kennelijk is een hoge (lage) solvabiliteit meestal geen reden geweest om te koersen op een lage (hoge) rentabiliteit. Deze bevinding duidt op een nog onvoldoende ontwikkeld financieel beleid in deze sectoren.

HBO en WO

Bij bijna alle HBO-instellingen buiten de kleinste grootteklasse ligt de solvabiliteit tussen 25% en 50%, bij een rentabiliteit van ruwweg tussen 0 en 5%. Er is geen duidelijke onderlinge samenhang. In de kleinste grootteklasse ligt de solvabiliteit meestal aanzienlijk hoger, tot boven 80%. Dit zijn ook de instellingen met hoge rentabiliteit, tot boven de 15%. Hoewel de kleinere instellingen wel een grotere buffer nodig hebben, duiden deze cijfers op overmatige voorzichtigheid in het financieel beleid van de kleinere HBO's.

Voor de WO-instellingen valt op dat de gemiddelde rentabiliteit binnen een relatief nauwe bandbreedte ligt, tussen -2% en +5%. Daarbij varieert de solvabiliteit tussen 50% en 80%; er is een licht positieve samenhang tussen beide. Ook hier lijkt het financieel beleid dus nog voor verbetering vatbaar, omdat een negatieve samenhang meer in de rede ligt.

3.4.5 *Aanwezige verschillen in financieringsstructuur per sector*

De wijze waarop de financieringsstructuur is afgestemd op de financiële risico's die een instelling loopt, blijkt in de praktijk te verschillen.

In de sectoren BVE, HBO en WO hebben de instellingen, mede doordat zij meestal eigenaar zijn van gebouwen, relatief eenvoudig toegang tot vreemd vermogen. Om de kredietwaardigheid blijvend te verzekeren is een goed financieel beleid vereist.

De leencapaciteit wordt in de praktijk vooral beperkt door de mate waarin de rente en aflossing betaald kan worden uit de jaarlijkse exploitatie.

In de sectoren PO en VO wordt maar zeer beperkt gebruik gemaakt van vreemd vermogen (behoudens normale vlottende passiva, zoals leverancierskrediet). Als gevolg hiervan worden financiële buffers en middelen voor toekomstige investeringen in (semi-)liquide vorm aangehouden: er is sprake van bufferliquiditeit en spaarliquiditeit. Daarnaast zijn financiële vaste activa relatief belangrijk, als semi-liquide vorm van spaargelden.

3.4.6 *Conclusies inzake vermogensbeheer*

De samenhang tussen rentabiliteit en solvabiliteit is een indicator voor de mate waarin het financiële beleid van een instelling is ontwikkeld. In alle sectoren wijst deze indicator erop dat het financieel beleid voor verbetering vastbaar is. Veel instellingen combineren een hoge solvabiliteit met een hoge (gemiddelde) rentabiliteit: dit duidt op overmatige voorzichtigheid. Bij instellingen die al zeer solvabel zijn is er ruimte om via exploitatietekorten de solvabiliteit te verlagen, en zouden er dus meer middelen besteed kunnen worden aan het onderwijs.

Er is in alle sectoren weinig samenhang aangetroffen tussen de waarde van het vaste kapitaal en de financieringsstructuur van instellingen. Dit zou een indicator kunnen zijn voor onvoldoende ontwikkeld financieel beleid maar deze conclusie is moeilijk hard te maken. De waardering van de materiële vaste activa hangt namelijk sterk samen met de eigendomsoverdracht in het verleden, en met de geconstateerde beperkingen aan de balansen van onderwijsinstellingen.

De commissie is van mening dat in de sectoren PO en VO de huidige financieringsstructuur niet optimaal is. De commissie vindt dat de instellingen in PO en VO beter gebruik zouden kunnen maken van vreemd vermogen en dat het lenen voor investeringen en voor het opvangen van financiële risico's eenvoudiger zou moeten worden. Door het aantrekken van vreemd vermogen hoeven investeringen niet te worden uitgesteld totdat er voldoende gespaard is. Zodoende kunnen instellingen beter afwegen op welk moment een investering plaats moet vinden, hetgeen de onderwijskwaliteit ten goede komt en daarmee van maatschappelijk belang is. Instellingen hoeven dan minder (semi-)liquide middelen aan te houden. Daarmee kan een deel van hun vermogen vrijvallen, dat (eenmalig) kan worden aangewend voor versterking van het onderwijs. Overigens vergt financiering met vreemd vermogen wel dat de financiële kennis en de informatievoorziening van de instelling op orde zijn. De ruimte voor financiering met vreemd vermogen ligt in theorie tussen het minimum eigen vermogen en het totaal benodigd kapitaal. Financiering met vreemd vermogen, mits inpasbaar in de meerjarenbegroting van de instelling, brengt de financiële robuustheid van een instelling niet in gevaar. De commissie beveelt dan ook aan dat instellingen van deze ruimte gebruik maken.

In de commerciële banksector is het niet ongebruikelijk dat onderwijsinstellingen kunnen lenen zonder hypothecair onderpand¹⁴. In § 4.5.1 wordt nader uitgewerkt hoe de mogelijkheden voor financiering met vreemd vermogen binnen het schatkistbankieren kunnen worden verruimd.

¹⁴ In de actuele situatie op de financiële markten is de toegang tot bankkrediet ongewoon moeilijk; deze situatie moet echter als een uitzondering worden gezien, verwacht mag worden dat in de toekomst weer normale voorwaarden zullen gelden.

3.5 Analyse van het budgetbeheer

3.5.1 Inleiding

Bij het beoordelen van het budgetbeheer speelt het begrip weerstandscapaciteit een centrale rol. De weerstandscapaciteit duidt op de capaciteit om tegenvallers in het budgetbeheer op te vangen. Het begrip weerstandscapaciteit kan niet uitgedrukt worden in één cijfer aangezien het uit drie componenten bestaat, zoals uiteengezet in § 3.2.2: overliquiditeit, kredietfaciliteiten en neerwaartse flexibiliteit van de uitgaven.

De eerste twee componenten staan per direct ter beschikking en kunnen samen worden aangeduid als de financiële buffer van een instelling. De neerwaartse flexibiliteit van de uitgaven levert meestal pas op termijn financiële ruimte op. Bij de kwantificering van de risico's moet worden bezien hoe snel de uitgaven aan veranderde omstandigheden kunnen worden aangepast. Voor het overbruggen van de aanpassingstermijn is dan een financiële buffer nodig.

In § 3.5.2 wordt op basis van risicoanalyse een inschatting gemaakt van de omvang van de financiële buffer die onderwijsinstellingen nodig hebben, waarbij een veronderstelling over de neerwaartse flexibiliteit van de uitgaven deel uitmaakt van de berekening.

Vervolgens gaat § 3.5.3 in op de aanwezige financiële buffers per sector en worden in § 3.5.4 conclusies getrokken.

Het kengetal rentabiliteit is al in § 3.4.4 besproken in samenhang met de solvabiliteit.

3.5.2 Benodigde financiële buffer

3.5.2.1 Selectie van risico's waarvoor financiële buffer nodig is

Op basis van de eerdere onderzoeken van de commissies Koopmans (WO) en Smits (HBO) en de rapporten van PwC (PO) en de Inspectie van het Onderwijs (VO) heeft de commissie een inventarisatie gemaakt van alle risico's waar een onderwijsinstelling mee te maken kan krijgen. Vervolgens is tijdens expertmeetings met de verschillende onderwijssectoren de inventarisatie verder aangevuld (zie voor de agenda van deze expertmeetings bijlage B.4). De risico's zijn onderverdeeld in de volgende rubrieken:

- A. Risico's ten aanzien van aantal leerlingen/studenten
- B. Risico's ten aanzien van kwaliteit onderwijs
- C. Risico's ten aanzien van personeel
- D. Risico's ten aanzien van de organisatie
- E. Risico's ten aanzien van huisvesting
- F. Risico's ten aanzien van inventaris en apparatuur
- G. Risico's met politiek bestuurlijke achtergrond

De volledige inventarisatie is bijgevoegd in bijlage B.5.

Op al deze risico's dienen de instellingsbesturen naar het oordeel van de commissie zoveel mogelijk te reageren met één van onderstaande (volgordelijk opgebouwde) acties:

- het risico voorkomen met beheersingsmaatregelen (goed bestuur e.d.)
- het risico afdekken met beheersingsmaatregelen (verzekeringen e.d.)
- het treffen van een voorziening of een bestemmingsreserve (zo wordt het risico vroegtijdig zichtbaar in financiële opstellingen: het legt een claim op liquiditeit en/of toekomstige financiële ruimte)

Uiteindelijk blijven dan de risico's over die niet beheersbaar zijn en niet voorzien kunnen worden. Voor zover deze een structurele doorwerking hebben, zijn structurele aanpassingen nodig in de exploitatie. Omdat die aanpassingen tijd vergen zijn financiële buffers nodig. Ook geldt dit voor de tijdelijke risico's die niet beheersbaar zijn en niet voorzien kunnen worden.

De commissie heeft de volgende risico's aangemerkt als risico's die (voor een belangrijk deel) niet beheersbaar zijn en niet voorzien kunnen worden:

1. Fluctuatie in leerlingenaantallen
2. Financiële gevolgen van arbeidsconflicten
3. Instabiliteit in de bekostiging
4. Onvolledige indexatie van de bekostiging

Aan deze vier risico's wordt een algemeen 'restrisico' toegevoegd. Dit restrisico omvat alle risico's die niet hoog genoeg (of onvoldoende kwantificeerbaar) zijn voor het berekenen van een individueel risicopercentage, maar die cumulatief wel een buffer rechtvaardigen. Zie de volgende paragraaf voor een nadere invulling van het restrisico.

De commissie heeft – op basis van onvolledige informatie en een aantal aannamen dat is gedaan op basis van *common sense* – een globale kwantificering gemaakt van de vereiste financiële buffer die nodig is om bovengenoemde risico's het hoofd te kunnen bieden. Deze kwantificering biedt enig houvast voor een eerste beoordeling op afstand, maar de commissie benadrukt dat de uitkomst niet in de plaats kan komen van de risicoanalyse voor een individuele instelling die door de eigen bestuurs- en toezichtsorganen wordt opgesteld.

3.5.2.2 Totaal benodigde financiële buffer

De commissie komt tot de volgende ruwe kwantificering van de genoemde risico's. In lijn met eerdere onderzoeken vormt een betrouwbaarheid van 95% het uitgangspunt voor de omvang van risico's waarmee in het beleid van de instelling rekening wordt gehouden.

Ad 1. Fluctuatie in leerlingenaantallen. Voor een deel zijn dalingen en stijgingen van leerlingenaantallen te voorzien op basis van demografische ontwikkelingen in het verzorgingsgebied van de instelling en wijzigingen in het eigen onderwijsaanbod. De voorspelbaarheid van demografische veranderingen is relatief groot in PO en VO, maar in het algemeen kleiner in BVE, HBO en WO. Grotere instellingen kunnen dalingen bij sommige onderdelen compenseren met stijgingen bij andere onderdelen. Behalve in het VO reageert de bekostiging met een vertraging van 1,25 jaar op de leerlingenaantallen. Dit is gemiddeld voldoende om de kosten aan te kunnen passen aan onverwachte lagere leerlingaantallen. Daarentegen kan bij stijgende leerlingaantallen deze vertraging juist leiden tot een tijdelijk financieringsprobleem. In het PO wordt dit opgevangen door de zogenaamde groeiregeling.

Met een betrouwbaarheid van 95% kan het resterende risico van stijgende leerlingaantallen bij de grotere instellingen in BVE en HBO geschat worden op 4 à 5% van de totale baten; voor de kleine instellingen in deze sectoren ligt het risico hoger, op 5 à 7% van de totale baten.

Door de andere bekostigingsvertraging ligt het financiële risico in het VO juist bij dalende leerlingenaantallen, voor kleine scholen heeft het een omvang van 3 à 4% en voor grote scholen een omvang van 2 à 2½% van de jaarlijkse baten. Voor instellingen in het WO zijn de studentenaantallen minder variabel; verder is hier het deel van de inkomsten dat afhankelijk is van de studentenaantallen aanzienlijk kleiner dan in de andere sectoren. Het resulterende financiële risico bedraagt in het WO circa 2% van de jaarlijkse baten.

Ad 2. Financiële gevolgen van arbeidsconflicten. In het PO-onderzoek van PwC is dit risico nauwkeurig in kaart gebracht, met als conclusie een risico van maximaal 1% voor de grotere PO-besturen en 4 à 5% voor de kleine PO-besturen. Voor het VO zijn soortgelijke cijfers aannemelijk, terwijl in de andere sectoren voor verreweg de meeste instellingen een maximum van 1% redelijk lijkt.

Ad 3. Instabiliteit in de bekostiging. Veranderingen in de systematiek van de bekostiging en/of de daarbij gehanteerde parameters kunnen tot onverwachte tegenvallers leiden¹⁵. In de regel zal het deel waarvoor een beroep gedaan moet worden op financiële buffers niet groter zijn dan 2% van de jaarlijkse baten; grotere verschuivingen zijn meestal aanleiding voor tijdelijke compensaties en/of geleidelijke invoering.

Ad 4. Onvolledige indexatie van de bekostiging. Onverwachte financiële tegenvallers doen zich voor indien de bekostiging niet of onvoldoende meegroeit met cao-afspraken¹⁶, energiekosten en/of kosten die voortvloeien uit nieuwe regelgeving in de sfeer van milieu- en arbo-eisen. In afwachting van structurele aanpassingen in de exploitatie is sprake van een tijdelijk risico dat normaliter niet groter zal zijn dan 1% van de jaarlijkse baten.

Tenslotte is sprake van een *restrisico* dat zich zowel in de kosten als in de baten kan voordoen. Het restrisico aan de kostenkant bestaat uit beperkt planbare kostenstijgingen, bijvoorbeeld als gevolg van hoog ziekteverzuim, een bovengemiddeld aantal zwangerschappen of duur interim personeel. Aan de batenkant bestaat het restrisico uit achterblijvende gemeentelijke bijdragen, ouderbijdragen en opbrengsten uit nevenactiviteiten. PwC heeft voor het restrisico aan de kostenkant in het PO-onderzoek een 'handgewogen' inschatting gemaakt: voor kleine besturen in deze sector 4 à 6% van de jaarlijkse baten, voor grote besturen 2 à 3%. In het VO zijn soortgelijke getallen realistisch, in de andere sectoren kan dit risico voor de meeste instellingen gelet op hun omvang worden verwaarloosd. Voor de overige baten moet met name in het WO rekening worden gehouden met een restrisico, omdat deze baten in die sector relatief omvangrijk zijn. Bij de bepaling van de risico's is voor de betreffende sectoren rekening gehouden met de commerciële activiteiten van de instellingen.

¹⁵ De nieuwe bekostigingssystematiek binnen WO en HBO heeft tot gevolg dat de afhankelijkheid in het aantal ingeschreven leerlingen/studenten groter wordt.

¹⁶ Een concreet voorbeeld hiervan doet zich voor in 2009/2010 bij sommige onderwijssectoren die langlopende CAO's afgesproken hebben. Onderwijssectoren krijgen middelen voor de CAO's op basis van de referentiesystematiek. Hiermee wordt de marktsector gevolgd. Indien de economie sterk wijzigt, waardoor in de marktsector sprake is van een lagere loonstijging dan eerder geraamd, worden de toevoegingen op basis van de referentiesystematiek ook neerwaarts aangepast. Bij een langlopende CAO betekent dit een budgettair risico voor deze sector. Iets soortgelijks kan zich voordoen als de aanpassing van de werkgeverspensioenpremie in de marktsector anders is dan die van het ABP.

Omdat niet alle risico's zich gelijktijdig zullen voordoen leidt een eenvoudige optelling van de risicomarges tot een overschatting van het totale risico. Indien de afzonderlijke elementen zich onafhankelijk van elkaar voordoen, kan de risicomarge van het totaal worden bepaald als de vierkantswortel uit de som van de kwadraten van de afzonderlijke marges¹⁷.

Naar boven afgerond leidt dit tot de volgende risicomarges, uitgedrukt in procenten van de totale jaarlijkse baten van de instelling. Voor middelgrote instellingen kan geïnterpoleerd worden tussen klein en groot:

- PO en VO: kleine besturen 10%, grote besturen 5%
- BVE en HBO: kleine instellingen 7½%, grote instellingen 5%
- WO-instellingen: 5%

Deze ruwe kwantificering sluit aan bij de indrukken van deskundigen die de commissie heeft geraadpleegd en bij taxaties van de Inspectie van het Onderwijs (zoals in het VO-rapport, § 3.2). De cijfers zijn bruikbaar voor een eerste beoordeling door toezicht en inspectie, waarbij de commissie wel benadrukt dat de verantwoordelijkheid voor het opstellen van de risicoanalyse van een individuele instelling blijft berusten bij de eigen bestuurs- en toezichtsorganen.

3.5.3 *Aanwezige financiële buffer per sector*

De financiële buffer van onderwijsinstellingen bestaat uit overliquiditeit en kredietfaciliteiten. Deze paragraaf gaat in op mate waarin deze beide componenten bij de onderwijsinstellingen aanwezig zijn¹⁸. Daarbij wordt allereerst onderscheid gemaakt naar de verschillende functies die liquiditeit kan hebben en de indicatoren waarmee deze in kaart gebracht kunnen worden.

3.5.3.1 Functies en indicatoren van liquiditeit

De binnen een instelling aanwezige liquiditeit kan worden onderscheiden naar functie:

- de transactiefunctie vervult de liquiditeit die vereist is voor een soepele bedrijfsvoering, en die de instelling in staat stelt om aan alle lopende verplichtingen te voldoen;
- de voorzieningsfunctie vervult de liquiditeit die vereist is om het kortlopende deel van alle getroffen voorzieningen te kunnen benutten;
- de bufferfunctie vervult de liquiditeit die benodigd is voor het opvangen van de niet-beheersbare en onvoorzienbare risico's die zijn geselecteerd in § 3.5.2, voor zover deze niet kunnen worden opgevangen met kredietfaciliteiten;
- de spaarfunctie vervult de liquiditeit die gespaard wordt om te zijner tijd (vervangings-)investeringen te kunnen financieren met eigen middelen; deze middelen kunnen vaak ook met een langere looptijd zijn uitgezet.

¹⁷ De variantie van de som van onafhankelijke kansvariabelen is gelijk aan de som van de afzonderlijke varianties.

¹⁸ Daarbij is gebruik gemaakt van de Gegevensboeken 2004-2007 per onderwijssector, gepubliceerd door CFI, en de *Kerncijfers 2004-2008 OCW*

Als vuistregel wordt voor de benodigde transactieliquideit gewoonlijk aangehouden dat het totaal van de vlottende activa gelijk moet zijn aan het totaal van de vlottende passiva, ofwel een current ratio van (tenminste) 1. In de praktijk zijn afwijkingen niet direct verontrustend; een goede liquiditeitsplanning kan per balansdatum een lagere of hogere waarde opleveren.

In de sectoren die vertrouwd zijn met vreemd vermogen zal de financiële buffer meestal de vorm aannemen van een kredietfaciliteit, en is het aanhouden van spaarliquiditeit in het algemeen ondoelmatig. Daar biedt de current ratio dus een indicator voor de kwaliteit van het liquiditeitsbeheer.

In de sectoren die niet gewend zijn aan vreemd vermogen zal de financiële buffer en de spaarliquiditeit in liquide of semi-liquide (courante financiële vaste activa) worden aangehouden. Hier is een beoordeling van de current ratio (eventueel met inbegrip van de financiële vaste activa) daarom lastiger. Wel mag in deze sectoren een negatieve samenhang verwacht worden tussen de relatieve omvang van de (semi-) liquide middelen en de relatieve omvang van de materiële vaste activa, als gevolg van de relatie tussen spaarliquiditeit en restwaarde van materiële activa (dit wordt nader toegelicht en onderzocht in § B.6.1).

In § 2.6 is de keuze gemaakt om het effect op de liquiditeit van het kortlopende deel van de voorzieningen te negeren, aangezien de materialiteit hiervan beperkt is.

3.5.3.2 Kredietfaciliteiten

Een flexibel rekening-courant arrangement bij een bankinstelling (of bij de schatkist) maakt het onnodig om een financiële buffer in liquide vorm aan te houden. Deze wijze van het afdekken van risico's is gangbaar in de private sector en ook voor onderwijsinstellingen zeer wel toepasbaar. De commissie heeft zich geen beeld kunnen vormen van de mate waarin instellingen hun financiële buffer hebben opgebouwd uit rekening-courant arrangementen. Gegevens hieromtrent zijn ook niet te ontleen aan de jaarrekeningen, aangezien dit soort afspraken niet opgenomen wordt op de balans.

3.5.3.3 Bevindingen bij PO en VO

Bij 90% van de PO-besturen ligt de current ratio boven de 1,5. Dit weerspiegelt dat liquiditeiten in deze sector niet alleen een transactiefunctie hebben maar ook een spaarfunctie en een bufferfunctie. De hoogste waarden worden aangetroffen bij de kleinere besturen. Daar is de vereiste risicobuffer verhoudingsgewijs groter en is ook de spaarliquiditeit gemiddeld groter doordat het vervangingsschema van de vaste activa onregelmatiger is (staat verder af van een ideaalcomplex dan voor grote besturen).

Bij 70% van de VO-besturen ligt de current ratio boven de 1,5. Ook hier treffen we de hoogste waarden met name aan bij de kleine besturen, zij het minder extreem dan bij het PO.

3.5.3.4 Bevindingen bij BVE, HO en WO

In de BVE-sector is de grote spreiding in liquiditeit opvallend; 20% van de ROC's heeft een current ratio groter dan 1,5 en 40% heeft een current ratio kleiner dan 0,5. Ook de AOC's en Vakscholen laten hier een grote spreiding zien. Dit wijst op een nog onvoldoende ontwikkeld kasbeheer.

De current ratio ligt voor ruim 60% van de HBO-instellingen tussen 0,5 en 1,5. Voor bijna een kwart van de HBO-instellingen ligt de current ratio boven 1,5 (dit zijn met name de kleine instellingen).

De current ratio ligt voor 75% van de WO-instellingen tussen 0,5 en 1,5; een drietal instellingen had een hogere current ratio, tussen 1,5 en 2;

In de praktijk is de liquiditeitspositie in deze sectoren de resultante van een actief liquiditeitsbeheer. De meeste instellingen tonen per balansdatum een current ratio (vlottende activa / vlottende passiva) tussen 0,5 en 1,5; wel toont de BVE-sector hier een opvallend grote spreiding. Financiële vaste activa spelen een relatief kleine rol en kennen vaak een achtergrond in deelnemingen in bedrijven die zijn gestart als spin-off van wetenschappelijk onderzoek.

3.5.4 *Conclusies inzake budgetbeheer*

Op grond van het beschikbare materiaal is niet na te gaan welk deel van de overliquiditeit bestaat uit spaarliquiditeit en welk deel bestaat uit bufferliquiditeit. Een kleine minderheid van de instellingen beschikt over minder liquiditeit dan benodigd is voor de minimale bufferomvang. De mate waarin deze instellingen beschikken over kredietfaciliteiten is echter niet inzichtelijk. Om deze redenen kan de commissie de vraag niet beantwoorden of in de sectoren PO en VO de aanwezige financiële buffer toereikend is.

De BVE-sector laat een opvallend grote spreiding zien in de aanwezige liquiditeit. De commissie concludeert hieruit dat het liquiditeitsbeheer in deze sector nog onvolgende ontwikkeld is. In de sectoren HBO en WO ligt de current ratio van de meeste instellingen tussen de 0,5 en 1,5. Er is hier sprake van een beter ontwikkeld liquiditeitsbeheer en van minder overliquiditeit.

Voor alle drie sectoren BVE, HBO en WO geldt dat niet bekend is in welke mate de instellingen toegang hebben tot kredietfaciliteiten; daarom kunnen ook ten aanzien van deze sectoren geen conclusies worden getrokken ten aanzien van de aanwezige financiële buffer in relatie tot de benodigde financiële buffer.

3.6 **Keuze van signaleringsgrenzen**

3.6.1 *Inleiding*

In deze paragraaf doet de commissie een aantal onderbouwde voorstellen voor nieuwe signaleringsgrenzen. Ter vergelijking zijn in § 3.6.2 de huidige signaleringsgrenzen opgenomen die de Inspectie voor het Onderwijs hanteert. De commissie heeft kennis genomen van de wijze waarop deze signaleringsgrenzen zijn berekend in de brief *Governance in het Onderwijs*¹⁹.

Voor de sectoren PO en VO worden signaleringsgrenzen voor de kapitalisatiefactor berekend in § 3.6.3. De commissie pleit ervoor dat de Inspectie voortaan met dit nieuwe kengetal gaat werken en niet langer het kengetal weerstandsvermogen gebruikt.

¹⁹ Tweede Kamer, 2004-2005, 30 183, nr.1, p. 29-33

Voor het eigen vermogen stelt de commissie in § 3.6.3 alleen een ondergrens voor en geen bovengrens. Deze ondergrens is geformuleerd als percentage van het balanstotaal (kengetal solvabiliteit). Zoals aangegeven in § 2.6 rekent de commissie alle voorzieningen tot het eigen vermogen; dit werkt ook door in de berekening van de solvabiliteit.

Het kengetal rentabiliteit, dan in § 3.6.6 aan de orde komt, heeft in de context van een onderwijsinstelling een andere connotatie dan in het bedrijfsleven. Bedoeld is niet: de mate van winstgevendheid, aangezien een onderwijsinstelling geen winst-oogmerk heeft. De rentabiliteit geeft het resultaat weer van het budgetbeheer van een instelling: de mate waarin inkomsten en uitgaven met elkaar in evenwicht zijn (uitgedrukt in procenten van de totale baten).

In § 3.6.8 is een samenvattende tabel opgenomen.

3.6.2 *Huidige signaleringsgrenzen*

De Inspectie hanteert voor haar toezicht de volgende signaleringsgrenzen²⁰:

- liquiditeit: current ratio tussen 0,6 en 1,2 ²¹
- rentabiliteit (gemiddeld over enkele jaren): tenminste 0;
- solvabiliteit (alleen BVE, HBO en WO): tenminste 0,3
- weerstandsvermogen (alleen PO en VO): tussen 0,1 en 0,4.

3.6.3 *Kapitalisatiefactor*

De commissie adviseert de kapitalisatiefactor (gedefinieerd als balanstotaal gedeeld door totale baten) als nieuw kengetal te hanteren, om te signaleren of onderwijsinstellingen misschien een deel van hun kapitaal niet of inefficiënt benutten voor de vervulling van hun taken. Als instellingen meer kapitaal hebben dan past bij de jaarlijkse baten, wordt een deel van dat kapitaal kennelijk niet efficiënt benut: men zou immers dezelfde diensten moeten kunnen leveren met minder kapitaal.

In beginsel is de kapitalisatiefactor ook aan een ondergrens gebonden: een zekere minimum-omvang van het kapitaal (in verhouding tot de jaarlijkse baten) is vereist om de taken goed te kunnen vervullen. In de praktijk is zo een ondergrens moeilijk bruikbaar door problemen van onderwaardering bij de activa. Eventuele tekortkomingen in de kwaliteit worden langs andere weg signaleerd.

Gezien de grote variatie in de kapitaalsbehoefte voor onderwijs en onderzoek in de sectoren BVE, HBO en WO, heeft de commissie nog geen kwantitatieve invulling kunnen geven aan bovengrenzen voor een (al dan niet partiële) kapitalisatiefactor in deze sectoren. Zij beveelt aan dat hiertoe nader onderzoek wordt gedaan per (sub-) sector (zoals ook vermeld in § 3.3.5). Daarbij zou ook het beslag op maatschappelijk kapitaal nader in kaart gebracht moeten worden, waarvoor de eigendomssituatie rond de huisvesting materieel geen rol speelt.

Gezien de relatief grote mate van economische zelfstandigheid in WO, HBO en BVE blijft het kengetal solvabiliteit, naast de nader te onderzoeken kapitalisatiefactor, een belangrijk kengetal voor de beoordeling van een instelling in deze sectoren.

²⁰ Inspectie van het Onderwijs: *De Staat van het Onderwijs 2007-2008*, maart 2009, § 16.2

²¹ Bovengrens voor liquiditeit overgenomen uit Sectorrapportage VO, juni 2009

Voor schoolbesturen in PO en VO die geen gebouwen en terreinen op hun balans hebben, adviseert de commissie een bovengrens aan de kapitalisatiefactor van 35% voor grote instellingen en 60% voor kleine instellingen.²² Dezelfde cijfers kunnen worden gebruikt voor de overige schoolbesturen in PO en VO, met dien verstande dat de signaleringsgrenzen dan alleen worden toegepast op de kapitalisatie exclusief gebouwen en terreinen. De berekening van de signaleringsgrenzen wordt in een afzonderlijk kader toegelicht.

Wanneer een PO- of VO-instelling (economisch) eigenaar van de gebouwen en terreinen is, zal meer nadruk liggen op het kengetal solvabiliteit, dan wanneer de instelling geen eigenaar is. Naarmate financiering met lang vreemd vermogen in PO en VO meer ingang vindt, kan de feitelijke kapitalisatiefactor lager uitvallen doordat de spaarliquiditeit en bufferliquiditeit (gedeeltelijk) wegvallen. Dit kan ertoe leiden dat de signaleringsgrens voor de kapitalisatiefactor in de toekomst lager gesteld moet worden.

Door de kwantificering van de signaleringsgrens kan het kengetal praktisch worden geïmplementeerd. De commissie is zich er van bewust dat de kwantificering is gebaseerd op een eerste benadering, die in de praktijk moet worden getoetst en mogelijk (verder) moet worden gedifferentieerd naar onderscheidende kenmerken zoals het soort onderwijs (HAVO/VWO versus praktijkgericht onderwijs), grootte van de instelling en onderwijskundige aanpak. Op basis van de praktische ervaringen kan de signaleringswaarde empirisch worden geïjkt.

Bij de toepassing van de signaleringsgrenzen is sprake van maatwerk op instellingsniveau, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van de instelling. Praktisch gezien ligt het voor de hand om eerst de instellingen te onderzoeken die de signaleringsgrens het meest overschrijden, waarna de instellingen worden onderzocht die een minder grote overschrijding van de signaleringswaarde hebben. Er zullen zeker instellingen zijn die boven de signaleringsgrens uitkomen en waarbij uit nader onderzoek blijkt dat er geen sprake is van onderbenutting van kapitaal. Op basis van ervaringen met deze onderzoeken kan de signaleringsgrens in de toekomst worden bijgesteld.

²² Als groot gelden hier instellingen vanaf € 8 mln (PO) of € 12 mln (VO) jaarlijkse baten, als kleine instellingen tot € 5 mln (PO) of € 6 mln (VO) jaarlijkse baten. Voor de middelgrote instellingen daartussen kan een geïnterpoleerde waarde worden gebruikt.

Berekening signaleringsgrenzen kapitalisatie

Dit kader geeft aan hoe de signaleringsgrenzen voor de kapitalisatie (excl. gebouwen en terreinen) zijn afgeleid voor de PO-sector en de VO-sector.

Individuele schoolbesturen voor wie sommige van de rekenveronderstellingen om aanwijsbare redenen niet van toepassing zijn, kunnen langs dezelfde lijnen een berekening maken die is toegesneden op hun individuele situatie.

Voor beide sectoren wordt uitgegaan van een vereenvoudigde balans, waarop aan de actiefzijde drie posten worden onderscheiden:

- (1) materiële vaste activa (excl. gebouwen en terreinen) plus bijbehorende spaarliquiditeit
- (2) bufferliquiditeit
- (3) transactieliquiditeit.

VO-sector

In aansluiting op de cijfers uit het VO-onderzoek van de Inspectie¹ kan de volgende invulling worden gegeven.

De vervangingswaarde van de materiële vaste activa (excl. gebouwen en terreinen) wordt voor de VO-sector als geheel geschat op 35% van de jaarlijkse baten. Grote besturen kunnen hun investeringen goed spreiden zodat geen spaarliquiditeit nodig is en de activa steeds circa 50% van de vervangingswaarde vertegenwoordigen: voor grote besturen beslaat post (1) circa 17,5% van de jaarlijkse baten. Kleine besturen kunnen hun investeringen minder goed spreiden, al valt hier met verstandig beleid wel wat te bereiken. Voor kleine VO-besturen wordt gerekend met een financieringsbehoefte van 75% van de vervangingswaarde, overeenkomend met 26% van de jaarlijkse baten. Voor de bufferliquiditeit hanteren we de ruwe kwantificering uit § 3.5.2, die geheel overeenkomt met die in het Inspectie-onderzoek, dat wil zeggen 5% van de jaarlijkse baten voor grote besturen en 10% van de jaarlijkse baten voor de kleine besturen; gemiddeld geldt circa 6%.

Voor de transactieliquiditeit stellen we als norm een current ratio van 1,0. Omdat het kort vreemd vermogen in het VO circa eenderde deel is van het totale vermogen, moet de transactieliquiditeit gelijk zijn aan eenderde deel van het totale kapitaal.

De posten (1) en (2) vertegenwoordigen dus samen tweederde van het kapitaal. Derhalve kan het totale kapitaal (excl. gebouwen en terreinen) voor grote besturen worden becijferd op $\frac{3}{2} * (17,5\% + 5\%) = 34\%$ van de jaarlijkse baten en voor kleine besturen op $\frac{3}{2} * (26\% + 10\%) = 54\%$ van de jaarlijkse baten. Met name bij kleine besturen kunnen zich waarschijnlijk relatief grote afwijkingen voordoen in de waarde van de materiële vaste activa en het kort vreemd vermogen. Daarom worden de berekende waarden naar boven afgerond op 35% voor grote besturen en 60% voor kleine besturen.

PO-sector

Langs dezelfde lijnen kan de kapitalisatiefactor in de PO-sector worden afgeleid. Cijfermatig sluiten we grotendeels aan bij het PO-onderzoek van PwC². De vervangingswaarde van de materiële vaste activa wordt daarin geschat op 37% van de jaarlijkse baten. Voor grote besturen rekent PwC met een financieringsbehoefte van 55%, voor kleine besturen met 95%. Dit laatste getal impliceert een erg slechte spreiding van de investeringen en komt de commissie voor als extreem hoog. Zij kiest voor een marge van 55% tot 85%. Dit impliceert dat post (1) in de PO-sector varieert van 20,5% van de jaarlijkse baten voor grote besturen tot 31,5% voor de kleine besturen.

Voor de bufferliquiditeit houden we weer de cijfers aan uit § 3.5.2, waarbij opgemerkt moet worden dat deze voor de kleine besturen lager liggen dan in het PwC-rapport.

Voor de transactieliquiditeit hanteren we weer de norm dat deze even groot is als het kort vreemd vermogen, wat in deze sector ongeveer een kwart is van het totale vermogen.

Dit resulteert voor grote besturen in een totaal kapitaal (excl. gebouwen en terreinen) van $\frac{4}{3} * (20,5\% + 5\%) = 34\%$ van de jaarlijkse baten en voor kleine besturen van $\frac{4}{3} * (31,5\% + 10\%) = 55\%$ van de jaarlijkse baten.

Het verschil met de waarden voor de VO-sector is zo klein dat in de praktijk met dezelfde signaleringsgrenzen kan worden gewerkt.

¹ Inspectie van het Onderwijs: *De vermogenspositie van besturen in het voortgezet onderwijs*, § 3.1 en § 6.4

² PriceWaterhouseCoopers: *Onderzoek vermogenspositie van het primair onderwijs*, tabellen 2A, 2B, 3, 4, 7 en 8

3.6.4 *Solvabiliteit*

De continuïteit van een onderwijsinstelling wordt allereerst bepaald door de continuïteit van de jaarlijkse bekostiging en de kwaliteit van het budgetbeheer, dat moet voorzien in voldoende liquiditeit. De omvang van het eigen vermogen speelt daarin geen directe rol, maar is wel van betekenis voor de beoordeling van de kredietwaardigheid van de instelling en voor de omvang van de financieringslasten die uit de jaarlijkse exploitatie moeten worden opgebracht. Met het oog op de kredietwaardigheid is het wenselijk dat het eigen vermogen toereikend is om de normale financiële risico's op te vangen zonder dat direct extra kosten ontstaan voor kredietopslagen, toezicht en monitoring door kapitaalverschaffers. Gelet op de omvang van de normale risico's (zie de ruwe kwantificering in § 3.5.2), is de signaleringsgrens voor de solvabiliteit van 0,3 die de Inspectie hanteert voor BVE, HBO en WO, wellicht nog aan de hoge kant. Gezien de historie rond de overdracht van de gebouwen is het ook niet verrassend dat de HBO-instellingen over het algemeen een lagere solvabiliteit laten zien dan de instellingen in BVE en WO. De Stichting Vangnet HBO hanteerde als signaleringswaarde in de HBO-sector een ondergrens van 0,2 voor de solvabiliteit²³. De commissie meent dat deze waarde ook voor de overige sectoren PO, VO, BVE en WO kan worden gehanteerd²⁴.

De commissie ziet geen aanleiding om verschillende solvabiliteitskengetallen te hanteren voor instellingen die hun gebouwen en terreinen in economisch eigendom hebben, en instellingen die dit niet hebben. Voor alle onderwijsinstellingen geldt namelijk dat kapitalisatie en solvabiliteit bij een geringe omvang van het geïnvesteerd vermogen (TV) hun betekenis verliezen. Zonder vermogen is er immers geen vermogensbeheer en zijn kengetallen daarvoor dus irrelevant. Het financieel beheer beperkt zich in dergelijke gevallen tot budgetbeheer.

De commissie benadrukt dat de solvabiliteit van onderwijsinstellingen bezien moet worden in samenhang met de rentabiliteit. Waar beide laag zijn kan een probleem dreigen door oplopende financieringslasten en structurele tekorten in de exploitatie.

Het is maatschappelijk wenselijk dat onderwijsinstellingen met een zekere mate van vreemd vermogen worden gefinancierd. In § 3.2.2 werd al gewezen op het nut van de daarbij behorende externe financiële toetsing voor de kwaliteit en transparantie van het financiële beheer. Daarnaast biedt de inzet van vreemd vermogen meer flexibiliteit in de planning van investeringen en meer algemeen voor de invulling van het financiële beleid.

Toch adviseert de commissie vooralsnog geen signaleringsgrenzen te hanteren die op een teveel aan eigen vermogen zouden duiden. De wenselijke omvang van vreemde financiering is moeilijk generiek vast te stellen. Voor veel instellingen is de inzet van lang vreemd vermogen nog een nieuwe gedachte. In de praktijk wordt de solvabiliteit in BVE, HBO en WO nog sterk bepaald door de financiële condities ten tijde van de verzelfstandiging, en door de ruimte voor financieringslasten in de bekostiging. Bij afwezigheid van lang vreemd vermogen wordt de solvabiliteit (inclusief voorzieningen) in PO en VO vooral bepaald door de min of meer toevallige omvang van kortlopende kredieten.

Doordat de commissie bovengrenzen hanteert voor de kapitalisatiefactor (zie hiervoor), wordt impliciet ook een bovengrens aan het totale vermogen gesteld.

²³ Commissie-Smits, *Zuinig op de toekomst*, p. 81

²⁴ Zoals aangegeven in § 2.6 rekent de commissie alle voorzieningen tot het eigen vermogen; dit werkt ook door in de berekening van de solvabiliteit.

3.6.5 *Liquiditeit*

De commissie constateert dat veel instellingen per balansdatum niet binnen de huidige signaleringsgrenzen uitkomen, zonder dat hier sprake is van een werkelijke onder- of overliquiditeit. Zij stelt voor de signaleringsgrenzen te verruimen naar 0,5 en 1,5.

3.6.6 *Rentabiliteit*

De commissie meent dat de rentabiliteit van de instelling beoordeeld moet worden in samenhang met haar solvabiliteit. Een negatieve rentabiliteit in enig jaar hoeft niet problematisch te zijn indien de solvabiliteit hoog is; in dat geval moet juist een hoge rentabiliteit reden zijn voor nader onderzoek. Wel dient de gemiddelde meerjarige rentabiliteit (over een periode van 3 tot 5 jaar) binnen de signaleringsgrenzen te blijven. Een negatieve rentabiliteit kan zich bijvoorbeeld voordoen in een situatie van een groeiend aantal leerlingen: de instelling zal hiervoor investeringen moeten doen waarvoor pas later bekostiging wordt ontvangen.

Anderzijds is het wenselijk dat bij een lage solvabiliteit een duidelijk positieve rentabiliteit wordt gerealiseerd, zodat de vermogenspositie een verbetering kan laten zien. Ook kan een gemiddeld positieve rentabiliteit nodig zijn om het eigen vermogen mee te laten groeien met een groeiende kapitaalsbehoefte, die voortkomt uit volumegroei, modernisering en/of inflatie. Met deze kanttekeningen kan een ondergrens van 0 wel dienen als signaleringsgrens; de commissie stelt voor ook een bovengrens te hanteren, met als waarde 5% van de totale baten.

3.6.7 *Weerstandsvermogen*

De commissie adviseert het begrip weerstandsvermogen niet meer te gebruiken, om verwarring en onzuivere begripsvorming te vermijden. In plaats daarvan komen een ondergrens aan het eigen vermogen en een bovengrens aan de kapitalisatiefactor. In § 3.7 wordt de werking van beide kengetallen voor het boekjaar 2007 vergeleken.

Naarmate financiering met lang vreemd vermogen meer ingang vindt, zou een bovengrens aan het weerstandsvermogen steeds minder effectief zijn als plafond op het aanwezige kapitaal; er zou zelfs een opwaartse hefboomwerking van uitgaan. Het totale bezit aan kapitaalgoederen zou met vreemd vermogen vergroot kunnen worden zonder dat het weerstandsvermogen boven de signaleringsgrens uitkomt.

3.6.8 *Samenvatting*

Samengevat luiden de in deze paragraaf voorgestelde signaleringsgrenzen:

	Formule	Ondergrens	Bovengrens
I. Vermogensbeheer			
a. Solvabiliteit: alle instellingen	EV/TV	20%	geen
b. Kapitalisatiefactor	(TK-G&T)/TB		
• PO/VO exclusief gebouwen en terreinen		geen	35-60% [*]
• PO/VO inclusief gebouwen en terreinen			nader onderzoek
• BVE/HBO/WO			nader onderzoek
II. Budgetbeheer			
a. Liquiditeit: alle instellingen	Current ratio	0,5	1,5
b. Rentabiliteit	Expl.resultaat/TB	0%	5%

*) Deze waarden kennen een bandbreedte in verband met de verschillende grootteklassen van instellingen (de laagste waarden gelden voor grote instellingen, de hoogste waarden voor kleine instellingen). Tussen de laagste en de hoogste waarde ligt een glijdende schaal, zie ook § 3.6.3.

3.7 Kapitalisatiefactor in relatie tot weerstandsvermogen

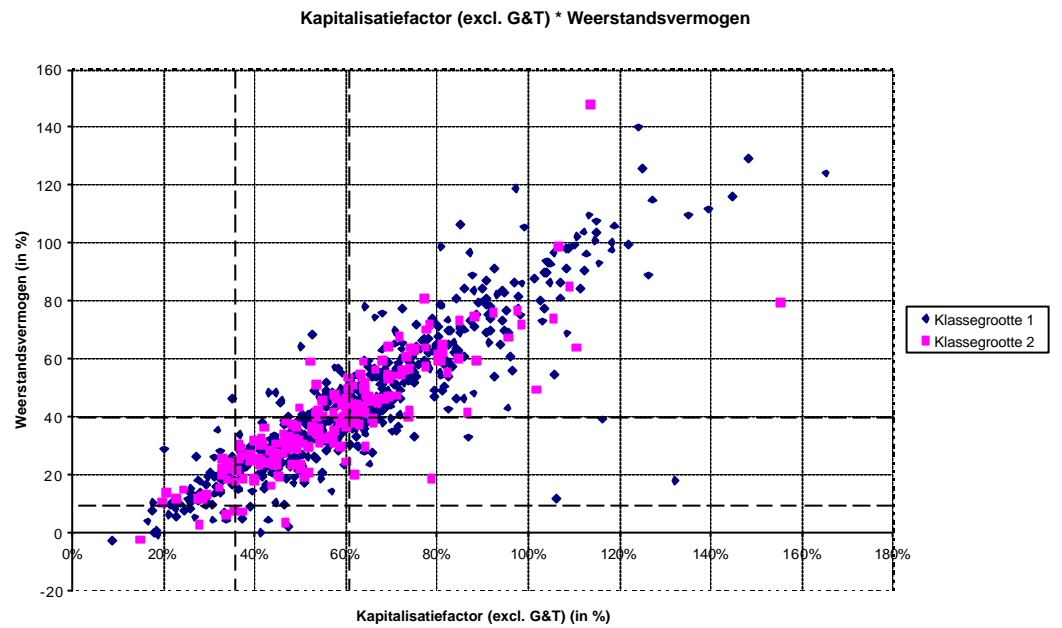
3.7.1 Inleiding

In onderstaande scatterplots wordt de toepassing in beeld gebracht van het kengetal kapitalisatiefactor, door dit samen met het weerstandsvermogen in één figuur samen te brengen (brongegevens zijn de verantwoordingscijfers 2007). Tevens zijn met stippellijnen de signaleringsgrenzen ingetekend (weerstandsvermogen: 10% en 40%; kapitalisatiefactor: 35% en 60%).

Uit deze scatterplots blijkt dat beide kengetallen ongeveer dezelfde scheiding aanbrengen tussen instellingen die binnen de signaleringsgrenzen vallen en instellingen die deze grenzen overschrijden. Daarbij moet wel bedacht worden dat, net als voor de kapitalisatiefactor, ook de bovenste signaleringsgrens voor het weerstandsvermogen is afgeleid voor kleine instellingen, die relatief hoge risico's kennen.

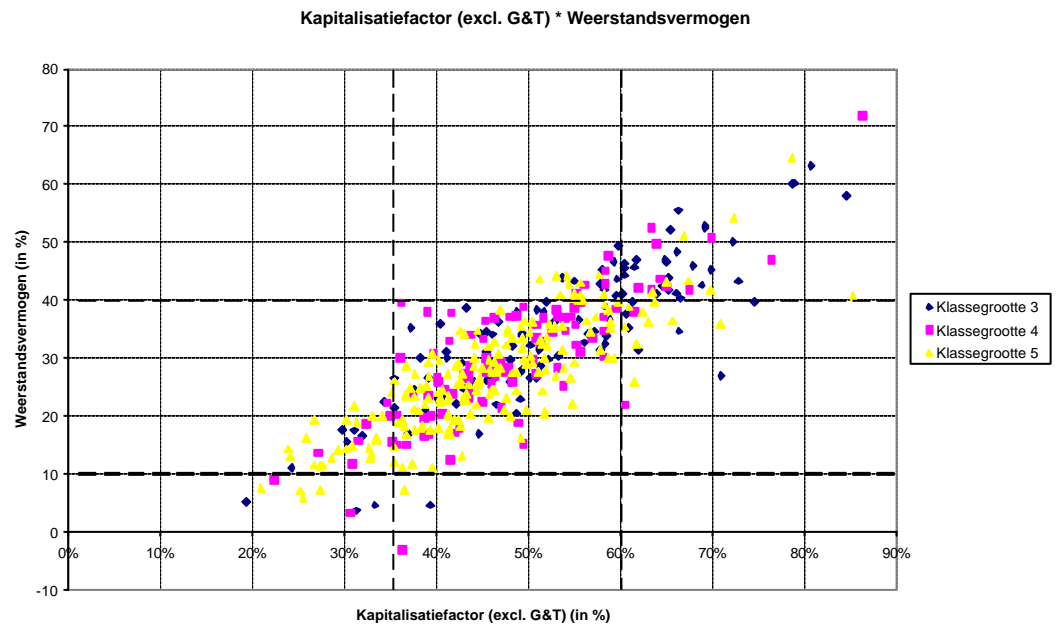
3.7.2 PO

Klasse 1 en 2



De uitbijters [324,4; -44,7] en [40,9; 290,6] (beide klasse 1) zijn niet opgenomen in de scatterplot.

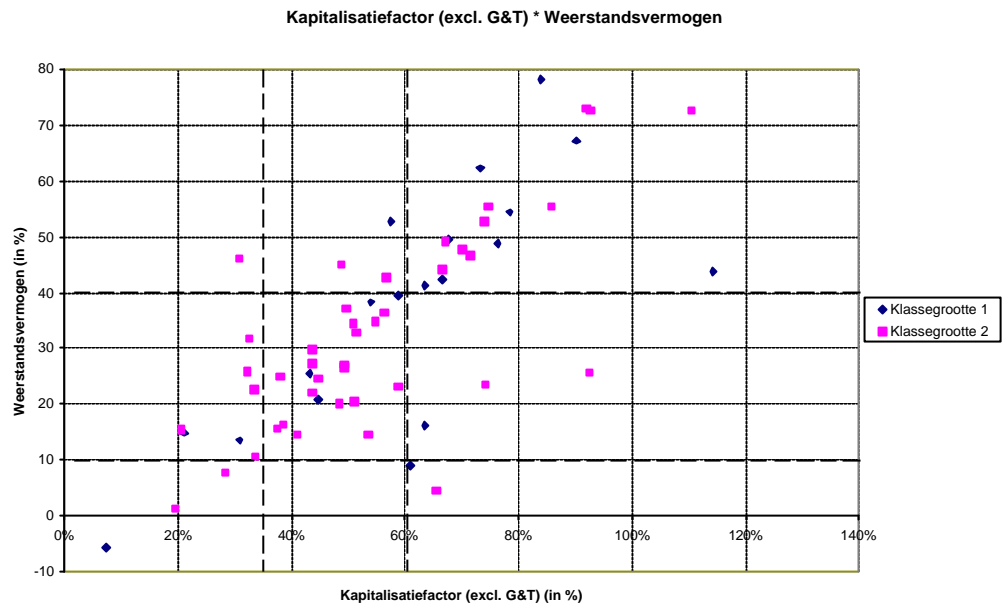
Klasse 3, 4 en 5



De uitbijters [98,5; 66,8] (klasse 3) en [125,2; 59,1] (klasse 5) zijn niet opgenomen in de scatterplot.

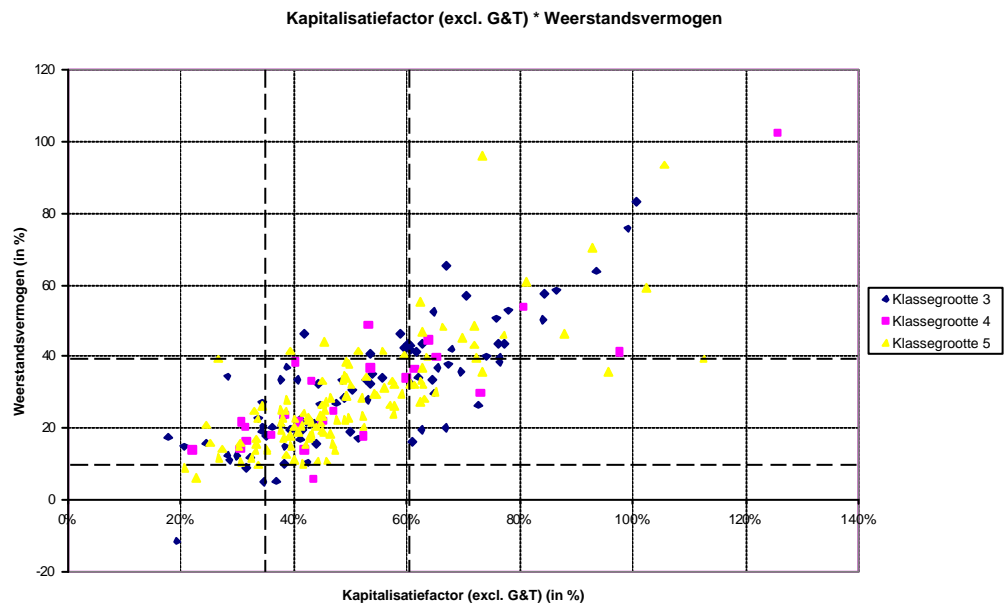
3.7.3 VO

Klasse 1 en 2



De uitbijter [178,7; 92,8] (klasse 2) is niet opgenomen in de scatterplot.

Klasse 3, 4 en 5



De uitbijter [180,2; 55,9] (klasse 3) is niet opgenomen in de scatterplot.

4 Mogelijkheden voor verbetering

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt de mogelijkheden voor verbetering van de financiële bedrijfsvoering van de onderwijsinstellingen. Het gaat ook in op de mogelijkheden om de financiële risico's voor de individuele instellingen te beperken of anders te verdelen.

Het verbeteren van de financiële bedrijfsvoering begint bij de instelling. Verbetermogelijkheden voor de individuele instellingen zijn het onderwerp van § 4.2. De kwaliteit van het financiële beleid is ook gediend met goed horizontaal en verticaal toezicht en verantwoording. Dit komt aan de orde in § 4.3.

Paragraaf 4.4 gaat afzonderlijk in op de taken en mogelijkheden van de Inspectie. Vervolgens richt § 4.5 zich op een betere benutting van de mogelijkheden om met vreemd vermogen te financieren, en het wegnemen van belemmeringen hiertoe bij de schatkist.

Paragraaf 4.6 bespreekt de mogelijkheden om de financiële risico's te beperken of anders te verdelen. Ten slotte gaat § 4.7 in op enkele andere belemmeringen voor een efficiënte bedrijfsvoering die de commissie heeft aangetroffen.

4.2 Versterking financieel beleid van de instelling

In de gesprekken met de deskundigen en in de analyse van het budgetbeheer en vermogensbeheer in het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat niet alle instellingen beschikken over de vereiste deskundigheid om een goed financieel beleid te ontwikkelen en te voeren. Dit speelt met name bij kleinere instellingen in PO en VO, maar ook de kengetallen voor grotere instellingen en in andere sectoren duiden op verbetermogelijkheden in budgetbeheer en vermogensbeheer. Meerjarige begrotingen en risico-analyses zijn nog niet overall gemeengoed bij de onderwijsinstellingen. Voor het PO moet wel bedacht worden dat de invoering van de lumpsum-bekostiging en daaraan verbonden decentrale financiële verantwoordelijkheid in deze sector betrekkelijk kort geleden (in 2006) zijn ingevoerd.

Hier ligt naar het oordeel van de commissie de belangrijkste sleutel voor verbetering van het financiële beleid. Een meerjarige financiële planning en een op de eigen omstandigheden toegesneden risico-analyse zijn cruciale hulpmiddelen voor een gezond budget- en vermogensbeheer (zie hierover ook § 2.3). In het verlengde daarvan kan ook een expliciete liquiditeitsplanning nuttige diensten bewijzen. Het opstellen en gebruiken van deze hulpmiddelen vergt voldoende inzicht en deskundigheid van het bestuur en zijn staf.

De kengetallen en signaleringsgrenzen die door het toezicht worden gehanteerd, zijn ook voor het bestuur belangrijke instrumenten. Op het niveau van de individuele instelling zijn zij echter geen toetscriteria, maar handvatten aan de hand waarvan de specifieke situatie van de instelling nauwkeuriger in beeld kan worden gebracht.

Financiële deskundigheid is niet gratis, maar kan zich terugverdienen in een evenwichtig en transparant financieel beleid dat uiteindelijk ook het onderwijs ten goede komt. Voor kleinere instellingen kan de vereiste deskundigheid wellicht efficiënt ingevuld worden in samenwerking met anderen.

Voor de versterking van de deskundigheid bij de instellingen spelen de sectorraden een belangrijke rol. Zij kunnen met adviezen, voorbeelden en richtlijnen helpen om invulling te geven aan meerjarenramingen en risico-analyses, evenals met de analyse van kengetallen.

De MBO-raad heeft dit jaar voor de derde keer een MBO-benchmark uitgevoerd. In deze benchmark wordt een beeld van de MBO-sector gegeven, waarbij de verschillende MBO-instellingen met elkaar worden vergeleken op basis van de financiële prestaties, de opbouw van de deelnemerspopulatie en het deelnemerssucces. Een dergelijke benchmarking kan ook deel gaan uitmaken van het project 'Vensters Voor Verantwoording'²⁵ in het VO.

4.3 Versterking horizontaal en verticaal toezicht

Goed toezicht helpt een bestuur om het financieel beleid evenwichtig en transparant vorm te geven. Ook in de horizontale en verticale toezichtsorganen is de vereiste financiële deskundigheid niet vanzelfsprekend aanwezig. Dit vergt dus afzonderlijke aandacht bij de samenstelling van deze organen.

Zowel in de wetgeving als bij de onderwijsraden gaan de ontwikkelingen al in de richting die de commissie onderstaand aanbeveelt.

In het wetsvoorstel 'Goed onderwijs, goed bestuur'²⁶ wordt de functionele scheiding tussen bestuur en intern toezicht als bekostigingsvoorwaarde geïntroduceerd voor alle schoolbesturen in het basis-, (voortgezet) speciaal en voortgezet onderwijs. Deze wet biedt kaders voor de verdere invulling van het decentrale toezicht in PO en VO.

De commissie meent dat de functionele scheiding van bestuur en toezicht een wezenlijke factor is voor het ontwikkelen van een evenwichtig financieel beleid. Alleen in een structuur met de nodige *checks and balances* kunnen de belangen van de diverse stakeholders bij het onderwijs goed tot hun recht komen.

Uit de expertbijeenkomsten heeft de commissie het beeld gekregen dat het decentrale toezicht bij HBO, WO en BVE beter is geregeld. Met het oog op een goed financieel beleid zouden de raden van toezicht ook inzicht moeten hebben in de meerjarenramingen en risico-analyses van de instelling.

De kengetallen en signaleringsgrenzen zijn ontwikkeld als instrumenten voor het toezicht. Waarden die afwijken van het gemiddelde in de (sub-)sector en/of de signaleringsgrenzen overschrijden zijn aanleiding voor nader onderzoek door de toezichtsorganen en, indien nodig, voor concrete bijstellingen van het financiële beleid door het bestuur. Van belang is dat het verticale toezicht zijn bevindingen op transparante wijze openbaar maakt, zodat ook de horizontale toezichtsorganen hiervan gebruik kunnen maken.

Tegen deze achtergrond kunnen ook de sectorraden nuttige ondersteuning bieden aan de toezichtsorganen, op soortgelijke wijze als reeds hierboven beschreven in § 4.2.

²⁵ In het project Vensters voor Verantwoording maken scholen in het voortgezet onderwijs aan de hand van 20 indicatoren afspraken over het eenduidig publiceren van informatie op een website. Doel van het project is kwaliteitsstandaarden en mogelijkheden voor benchmarking te ontwikkelen.

²⁶ Tweede Kamer, 2008-2009, 31 828 nrs. 1-4

4.4 **Verbreiding taken van de Inspectie van het Onderwijs**

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs in de sectoren PO, VO en BVE, terwijl in de sector HBO en WO de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd wordt door de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO).

Per 1 september 2008 is het onderdeel Rekenschap van de auditdienst van OCW overgegaan naar de Inspectie van het Onderwijs. Door deze overgang wordt in het toezicht de onderwijskwaliteit van een instelling in relatie gebracht met het financieel beheer van het verantwoordelijk bestuur. De belangrijkste taken van de 'nieuwe' directie Rekenschap zijn:

- controle van rechtmatigheid van uitgaven (door het opstellen van het Controleprotocol OCW en het reviewen van de uitvoerend accountants)
- uitvoeren van eigen onderzoek, waarbij de selectie van onderwerpen wordt bepaald d.m.v. risicoanalyse;
- ondersteunen van de onderwijsinspecteurs bij het uitoefenen van kwaliteitstoezicht

In haar toezicht gebruikt de Inspectie kengetallen en signaleringsgrenzen om te beoordelen of besturen in de financiële problemen dreigen te komen. Daarbij hanteert de Inspectie de volgende benadering:

- wanneer een instelling weinig geld heeft, beoordeelt de Inspectie of het bestuur in staat is om de financiële problemen op te lossen en daarmee de kwaliteit van het onderwijs te garanderen. Indien nodig maakt de Inspectie prestatieafspraken met het bestuur.
- Wanneer de kwaliteit van het onderwijs tekort schiet, beoordeelt de Inspectie de financiële positie van het bestuur om vast te stellen in hoeverre de financiële positie een beperkende factor kan zijn bij de noodzakelijke kwaliteitsverbeteringen.

Door de focus op risico's voor de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs besteedt de Inspectie tot dusver weinig of geen aandacht aan de doelmatige aanwending van de middelen waarover de instellingen kunnen beschikken. Overmatig spaargedrag of misplaatste zuinigheid komen niet echt in beeld, zolang de kwaliteit van het onderwijs voldoet aan de minimumeisen. In de verantwoordingsaanschrijving voor de instelling wordt gevraagd naar een verklaring wanneer instellingen onder of boven de signaleringsgrenzen uitkomen. In de praktijk blijkt echter dat aan dit onderdeel van de aanschrijving meestal niet wordt voldaan.

De commissie pleit ervoor de taak van de Inspectie te verbreden naar de doelmatigheid van het financiële beleid, zodat ook excessief spaargedrag ter discussie kan worden gesteld. Dit houdt onder meer in dat ook instellingen die de bovenste signaleringsgrenzen voor de financiële kengetallen overschrijden, nader onderzocht dienen te worden. Indien nodig dient er in samenspraak tussen instelling en inspectie een plan van aanpak opgesteld te worden, om het financieel beheer gezond en doelmatig te maken.²⁷

²⁷ Hierbij verwijst de commissie naar de brief van de staatssecretaris naar aanleiding van het PwC -rapport *Onderzoek vermogenspositie van het primair onderwijs*: " Als dat nodig blijkt, zal ik in aanvulling hierop [als de uitleg van een bestuur bij overschrijding van de signaleringsgrens niet voldoet] – als sluitstuk – in de regelgeving een instrument opnemen dat mij in staat stelt corrigerend op te treden." (Tweede Kamer, 2007-2008, 31 293, nr. 21, p. 6)

Als een onderwijsinstelling uit behoedzaamheid een gewenste onderwijsverbetering opschort om eerst de benodigde middelen te besparen in de exploitatie, terwijl die exploitatie wel ruimte biedt voor de kosten van een lening, dan wordt die voorzichtigheid door de commissie niet doelmatig geacht.

Overigens verdient het aanbeveling om ook instellingen waarvan de kengetallen steeds binnen de grenzen vallen met enige regelmaat nader te onderzoeken; het voldoen aan de signaleringgrenzen is immers geen garantie voor een goed financieel beheer.

4.5 Betere benutting van financiering met vreemd vermogen

Het wegnemen van onnodige belemmeringen voor de toegang tot vreemd vermogen kan bijdragen aan een doelmatiger financieringsstructuur.

In PO en VO is het gebruik van vreemd vermogen niet gangbaar, buiten de kortlopende passiva die voortvloeien uit de normale bedrijfsvoering. Indien ook de instellingen in deze onderwijssectoren gebruik maken van leningen voor het financieren van hun investeringen en voor het opvangen van financiële risico's, dan hoeven zij minder (semi-)liquide middelen aan te houden waarmee eenmalig ruimte ontstaat voor versterking van het onderwijs.

Ook in de andere sectoren is soms sprake van een zekere leenaversie. Dit kan samenhangen met de sterke voorkeur die de commissie-Koopmans in haar rapport over het WO uitsprak voor financiering met eigen vermogen en/of met het feit dat financiering met eigen vermogen in de meeste sectoren het uitgangspunt was bij de bekostiging. De lumpsum-bekostiging laat echter toe dat onderwijsinstellingen ook gebruik maken van vreemd vermogen. De inzet van vreemd vermogen door de instellingen is verantwoord, indien en voor zover uit de meerjarige begroting blijkt dat de bijbehorende financieringslasten (rente en aflossing) in de exploitatie kunnen worden opgevangen en de instelling voldoende financiële kennis en informatie heeft. Door te lenen hoeft de instelling niet eerst geld te sparen voor een investering. Ook voor het opvangen van financiële risico's hoeft de instelling geen geld apart te houden, wanneer zij de mogelijkheid heeft om voor het opvangen van de risico's geld te lenen op het moment dat deze zich daadwerkelijk voordoen.

Door meer gebruik te maken van leningen (vreemd vermogen) kan een deel van het gespaarde kapitaal vrijvallen, omdat er minder hoeft te worden gespaard. Het bedrag dat vrijvalt kan (eenmalig) worden aangewend voor versterking van het onderwijs.

Hoeveel vermogen daadwerkelijk kan vrijvallen, is mede afhankelijk van de vraag in hoeverre de jaarlijkse exploitatie belast kan worden met de financieringslasten van vreemd vermogen (respectievelijk met het wegvallen van rendement op spaargelden). Dit zal per instelling verschillend zijn.

Onnodige belemmeringen lijken vooral te liggen bij de deskundigheid van de instellingsbesturen zelf. Maar ook in de regeling schatkistbankieren zijn diverse drempels opgeworpen voor het aangaan van leningen door onderwijsinstellingen. Deze worden nader besproken in de volgende subparagraaf.

4.5.1 *Verruiming van de faciliteit schatkistbankieren*

De regeling schatkistbankieren kent de mogelijkheid om leningen aan te gaan bij de schatkist. De huidige faciliteiten binnen het schatkistbankieren worden beschreven in bijlage B.7. In de praktijk ondervinden onderwijsinstellingen diverse belemmeringen om van deze mogelijkheid gebruik te maken. De commissie heeft de volgende belemmeringen aangetroffen:

- De verplichting tot het stellen van een onderpand of een gemeentegarantie tegenover elke lening. Niet elke instelling beschikt over activa die als onderpand gesteld kunnen worden, en ook het verkrijgen van een garantstelling blijkt niet altijd mogelijk.
- De algemene toelatingseis voor schatkistbankieren (een instelling dient minimaal € 1 mln aan liquide middelen (incl. beleggingen) te bezitten of een omzet op jaarbasis van minimaal € 15 mln) wordt door kleinere instellingen als te hoog ervaren.
- De bepaling dat de leenfaciliteit alleen beschikbaar is voor die instellingen, die al hun financiële activa bij de schatkist hebben ondergebracht.
- Instellingen kunnen alleen met publiek geld schatkistbankieren en zijn dus gedwongen om hun private vermogen (voor zover aanwezig) alsnog bij een commerciële bank onder te brengen. Deze scheiding van geldstromen leidt tot administratieve meerkosten.
- Een instelling die wil gaan schatkistbankieren moet afspraken maken over het afbouwen van zijn effectenportefeuille. Hiervoor hanteert Financiën richtlijnen die variëren van zes maanden voor aandelen – die onderwijsinstellingen overigens niet mogen bezitten²⁸ – tot vijf jaar voor staatsobligaties. Enerzijds kan dit mogelijk leiden tot een realisatie van nog niet geleden verliezen ten gevolge van een waardedaling van de beleggingen. Anderzijds wordt voorkomen dat verliezen verder oplopen (i.c. het is allerminst zeker dat papieren verliezen op lange termijn kunnen worden vermeden).
- De extra beheerskosten die de huisbankier van een instelling moet maken worden door Financiën grotendeels vergoed aan de bank. Consequentie van deelname aan schatkistbankieren is echter wel dat de huisbank het recht heeft een nieuwe offerte betalingsverkeer uit te brengen aan de instelling. Dit kan leiden tot hogere kosten, immers de bank verliest het rendement op de banksaldi, en het terugbrengen van het niveau van het accountmanagement, bijvoorbeeld van een vast aanspreekpunt naar een algemene helpdesk.
- De rentepercentages die de schatkist voor deposito's biedt zijn soms onaantrekkelijk ten opzichte van commerciële banken. Dat gold bijvoorbeeld in de eerste helft van 2009 voor deposito's (maar niet voor leningen). Dit beeld is evenwel sterk beïnvloed door de uitzonderlijke situatie op de financiële markten. Nog geen twee jaar geleden werden de depositotarieven in de schatkist juist als zeer aantrekkelijk ervaren.

²⁸ Volgens de Regeling beleggen en belenen door instellingen voor onderwijs en onderzoek.

Omwille van een prudent en doelmatig schatkistbeheer zijn regels en voorwaarden onvermijdelijk. Maar de commissie ziet wel mogelijkheden om de toegang bij de schatkist tot vreemd vermogen voor onderwijsinstellingen te verbeteren. Daarbij denkt zij in hoofdlijnen aan de volgende punten.

1. De toetredingsvoorwaarden voor onderwijsinstellingen versoepelen: denk daarbij aan lagere drempelwaarden voor omvang en omzet, en minder stringent beleid ten aanzien van privaat vermogen en het verplicht afbouwen van de effectenportefeuille. Het streven zou steeds moeten zijn: geen onnodige belemmeringen voor toegang tot de faciliteiten.
2. De bepaling loslaten dat de leenfaciliteit alleen beschikbaar is voor instellingen die al hun financiële activa bij de schatkist hebben ondergebracht. Deze bepaling blijkt veel onderwijsinstellingen ervan te weerhouden om te gaan schatkistbankieren; loslaten van de bepaling zou veel instellingen ertoe kunnen brengen om bij de schatkist te lenen, en vervolgens na enige tijd wellicht alsnog ook hun financiële activa daar onder te brengen.
3. De verplichting tot het stellen van een onderpand of een gemeentegarantie tegenover elke lening aanvullen met een alternatief instrument op basis van een acceptatietoets die is gebaseerd op de meerjarenbegroting en het gevoerde financiële beleid van de instelling. Gezien het hogere restrisico kan hieraan een opslag op de rente verbonden zijn. Analoog aan de afspraken op andere beleidsterreinen zou het Ministerie van OCW de acceptatietoetsen kunnen (laten) uitvoeren en het risico van wanbetaling kunnen afdekken. Het ministerie van Financiën wil de onderpand- en gemeentegarantieconstructie vervangen door de regel dat het vakdepartement verantwoordelijk is voor de leenaanvraag en de acceptatietoetsing daarvan in het kader van schatkistbankieren.

4.6 Beperking en verdeling financiële risico's

In § 3.5.2 heeft de commissie beschreven welke risico's voor de instelling (voor een belangrijk deel) niet beheersbaar zijn en niet voorzien kunnen worden. Voor het opvangen van die risico's is een financiële buffer nodig.

Hoewel de individuele instellingen deze risico's niet (verder) kunnen beperken, kan de overheid soms wel bijdragen aan het verkleinen van hun betekenis. Dit geldt met name voor de risico's die voortvloeien uit de instabiliteit en soms onvolledige indexatie van de bekostiging. § 4.6.2 gaat hier nader op in.

Daaraan vooraf gaat § 4.6.1 met een korte beschouwing over het liquiditeitsbeheer van de onderwijsinstellingen. De daarvoor geldende regels zijn gericht op risicobeperking en de schatkist biedt een efficiënte faciliteit.

Voor onvoorziene fluctuaties in leerlingenaantallen, financiële gevolgen van arbeidsconflicten en voor het restrisico van beperkt planbare kostenstijgingen, kan risicodeling helpen om de behoefte aan eigen financiële buffers te beperken. § 4.6.3 gaat in op de ervaringen met vormen van risicodeling en de voor- en nadelen die daaraan verbonden zijn.

4.6.1 *Liquiditeitsbeheer van onderwijsinstellingen*

Uit het oogpunt van een efficiënt liquiditeitsbeheer in de collectieve sector is de commissie voorstander van het zogenaamde schatkistbankieren, waarbij de liquide middelen van een instelling worden aangehouden op een rekening-courant bij de schatkist. Tegelijk realiseert de commissie zich dat een verplichting tot schatkistbankieren raakt aan de autonomie van de onderwijsinstellingen. In 2003 is na parlementaire behandeling²⁹ besloten om aan onderwijsinstellingen geen verplichting tot schatkistbankieren op te leggen. De commissie wil deze discussie niet opnieuw initiëren. Naar aanleiding van de kredietcrisis zijn de regels voor beleggen en beleven door onderwijsinstellingen aangescherpt. Dit stringentere beleid wordt door de commissie gesteund.

4.6.2 *Instabiliteit en onvolledige indexatie van de bekostiging*

In alle sectoren wordt de instabiliteit van de bekostiging nadrukkelijk als een risico gezien. Doordat het (meerjarige) beleid van OCW niet bijtijds bekend wordt gemaakt is het lastig voor instellingen om hierop te anticiperen. Jaarlijks wordt pas in het voorjaar definitief besloten over volledige of partiële indexatie van de Rijksbijdrage voor het lopende jaar. Inhoudelijke beleidswijzigingen leiden vaak op korte termijn voor de instellingen tot meer- of minderkosten. Voor de BVE-sector wordt gewezen op de gang van zaken rond de inburgeringscursussen als voorbeeld van instabiele bekostiging. Een ander voorbeeld zijn de bijdragen uit het Fonds Economische Structuurversterking, die erg volatiel zijn (vanwege hun aard: incidentele middelen voor een specifiek doel) en vaak pas in de loop van het begrotingsjaar worden toegekend en uitgekeerd. Bij het opstellen van de begroting kan hiermee geen rekening gehouden worden, wat leidt tot onvoorziene baten tegen het eind van het jaar. Uit hoofde van de instabiliteit in de bekostiging zien veel instellingsbesturen de overheid als hun grootste risico. Een vaak aangetroffen reactie is dat men enerzijds financiële buffers aanlegt om schommelingen in de bekostiging op te vangen, en anderzijds de neiging heeft om de risico's te beperken door niets nieuws of experimenteels te ondernemen en het hele jaar door zuinig te zijn. Als dan in de loop van het jaar, vaak zelfs pas na de zomer, toch nog middelen beschikbaar komen, kunnen deze niet meer efficiënt worden aangewend en resulteert een onbedoeld exploitatie-overschot.

Het politiek-bestuurlijke proces rond de Rijksbegroting brengt onvermijdelijk enige onzekerheid met zich mee over de uiteindelijke hoogte van de bekostiging in enig jaar. Het is wel wenselijk dat de instellingen zo vroeg mogelijk geïnformeerd worden over de totale budgetten, waar mogelijk ook met een aanduiding van de op- en neerwaartse risico's die daarin nog aanwezig zijn. Indien laat in het jaar onverwachts nog extra middelen beschikbaar komen, dan zal een doelmatige besteding daarvan in veel gevallen moeten wachten tot het volgende kalenderjaar. Voor zover de overheid de onzekerheden over de bekostiging niet kan verkleinen, zal zij moeten accepteren dat instellingen een onzekerheidsmarge aanhouden in hun financiële beleid. Tegelijk moeten de instellingen ervoor waken dat deze marge onnodig groot wordt; in de praktijk kunnen zij wel omgaan met enig risico in de bekostiging.

Om concrete doelstellingen van het onderwijsbeleid te kunnen bereiken wordt nogal eens de keuze gemaakt voor het verstrekken van zogenoemde doelsubsidies. Door beperkende voorwaarden en verantwoordingsverplichtingen wordt veilig gesteld dat de middelen inderdaad aangewend worden voor het beoogde doel. Tegelijkertijd

²⁹ Eerste Kamer, Handelingen 2002-2003, nr.32, p. 967-978

kennen doelsubsidies belangrijke bezwaren. Niet alleen dragen zij bij aan de instabiliteit in de bekostiging, maar zij brengen vaak ook relatief grote administratieve lasten met zich mee en vragen om co-financiering door de instellingen waarvoor in de reguliere exploitatie ruimte moet worden gevonden. Bovendien staat tegenover de controle op de aanwendingsrichting van de middelen meestal een gebrek aan inzicht in de behaalde resultaten: doelsubsidies sturen op input, niet op output. De commissie meent dat de nadelen van doelsubsidies nadrukkelijker moeten worden meegewogen bij de keuze voor dit instrument. Het alternatief van een generieke verhoging van de lumpsum en afspraken over uitkomsten op concrete doelen zal in veel gevallen de voorkeur verdienen.

4.6.3

Mogelijkheden tot het collectief dragen van risico's

In verschillende sectoren is ervaring opgedaan met vormen van risicodeling, die ertoe bijdragen dat de individuele instellingen minder financiële buffers nodig hebben. Daarbij gaat het om collectieve fondsen waaruit in voorkomende gevallen, indien aan de afgesproken voorwaarden is voldaan, de financiële risico's worden gedekt.

De commissie heeft kennis genomen van ervaringen met de volgende fondsen:

- a. Waarborgfonds BVE
- b. Waarborgfonds HBO
- c. Participatiefonds VO en PO
- d. Vervangingsfonds VO en PO
- e. Vangnetfonds VO en risicofonds PO

De Waarborgfondsen BVE en HBO zijn opgericht bij de overdracht van het onroerend goed aan de betreffende sectoren. Bij de oprichtingen hebben de ministeries van Onderwijs en LNV een bedrag in het fonds gestort. Het doel van de fondsen was dat deze zich tegenover de geldgevers garant stellen voor geldleningen die worden verkregen door de instellingen in de BVE-sector. Op deze manier wordt een zekerheid gegeven voor het nakomen van de rente- en aflossingsverplichtingen. Behalve een korting op de gangbare rente (betere onderhandelingspositie) is een belangrijk voordeel dat de continuïteit van de financiering wordt verbeterd. Bancaire leningen zijn opeisbaar terwijl de door het Waarborgfonds geborgde leningen niet eenzijdig opeisbaar zijn door de geldgever. Deze waarborgfondsen zijn nog actief.

Het Participatiefonds is verantwoordelijk voor het beheren en terugdringen van de werkloosheidsuitgaven in het primair onderwijs. Het Participatiefonds betaalt de uitkeringskosten van werkloos onderwijspersoneel, met als voorwaarde dat een schoolbestuur kan aantonen dat zij zich voldoende heeft ingespannen om ontslag van een personeelslid te vermijden en, voor zover mogelijk, een goed alternatief heeft geboden (binnen de school of daarbuiten).

Het Vervangingsfonds betaalt de kosten voor vervangers die scholen in het primair onderwijs moeten inzetten bij ziekte of afwezigheid van personeel. Zo blijft de continuïteit op school gewaarborgd. Daarnaast levert het Vervangingsfonds een belangrijke bijdrage aan het terugdringen van het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid van onderwijspersoneel.

Beide fondsen zijn opgericht voor het PO en VO. Het VO is echter in 2006 respectievelijk 2007 uit beide fondsen gestapt. De reden hiervoor was dat de VO-instellingen toen voldoende zelfstandig waren om hun risico's op een andere manier te regelen (zelf dragen of zelf verzekeren). PO maakt nog wel steeds gebruik van beide fondsen.

Het Vangnetfonds voor het VO is niet zozeer een fonds als wel een regeling die is ingesteld voor alle niet-openbare scholen. Indien een school failliet gaat en OCW de lopende bekostiging niet meer kan terughalen, wordt dit bedrag omgeslagen over de scholen die in het Vangnetfonds vertegenwoordigd zijn.

Het Risicofonds voor het PO is in 1969 opgericht op initiatief van de besturenorganisaties. Het dient als een soort onderlinge ziekteverzekering. Het fonds is onlangs (of wordt binnenkort) overgedragen aan een commerciële verzekeraar.

Tegenover de voordelen van risicodeling staan nadelen van administratieve lasten, voorwaarden en verplichtingen die risicoselectie (instellingen met lage risico's willen niet meedoen) en moreel gevaar (instellingen die meedoen spannen zich minder in om de risico's te voorkomen) tegen moeten gaan. In de expertbijeenkomst werd duidelijk dat deze nadelen vaak zwaar wegen, waardoor men sceptisch staat tegenover dit type risicodeling. Anderzijds kunnen de voordelen met name voor kleine instellingen relatief groot zijn.

Het is de commissie niet gebleken dat behoefte bestaat aan nieuwe landelijke constructies. Tegelijk constateert zij dat er ruimte bestaat voor nieuwe initiatieven, die niet noodzakelijk het landelijke schaalniveau hoeven te kiezen. Lokale samenwerkingsverbanden kunnen een nuttige rol spelen, wanneer risicoselectie en moreel gevaar op het lokale niveau eenvoudiger zijn te voorkomen³⁰.

4.7 Overige belemmeringen voor een efficiënte bedrijfsvoering

4.7.1 Administratieve lasten en regeldruk

Door de grote hoeveelheid doelsubsidies en specifieke regelingen ontstaan voor de instellingsbesturen allerlei verschillende 'potjes' waarover apart verantwoording dient te worden afgelegd, met omvangrijke administratieve lasten tot gevolg die met name voor kleine instellingen soms prohibitief zijn. Bij doelsubsidies wordt soms wel 10% van het subsidiebedrag besteed aan controle- en accountantskosten. Daarnaast bestaat het risico op terugvordering (zelfs een aantal jaren later) wanneer achteraf de rechtmatige besteding niet kan worden aangetoond. Voorts zijn er soms regels rond de besteding van middelen die een doelmatige aanwending in de weg staan, zoals de verplichting om een zeker percentage extern aan te besteden (voor HO- en BVE-instellingen).

In zijn algemeenheid zou er in de verantwoordingsrelatie tussen OCW en de instellingen meer vertrouwen over en weer kunnen ontstaan. De drempelbedragen voor beperkingen in de accountantsverklaring kunnen omhoog als OCW het recht krijgt om achteraf een specificatie van de verantwoording op te vragen.

In § 4.6.2 is al aangegeven dat de nadelen van doelsubsidies onvoldoende lijken te worden meegewogen bij de keuze voor dit instrument. Ook uit oogpunt van administratieve lasten verdient het aanbeveling de toepassing van doelsubsidies zoveel mogelijk te beperken, ten gunste van een hogere lumpsum. Ook kunnen belemmeringen voor een doelmatig financieel beleid worden weggenomen door een screening van de regels die gelden voor de besteding van middelen. Daarnaast zou de verant-

³⁰ Als voorbeeld kan een tiental scholen in de regio Zuid-Holland West worden genoemd die een vereniging hebben opgericht waarin gezamenlijk integraal personeelsbeleid wordt ontwikkeld en gevoerd. Hiermee worden de lasten van de ontwikkeling van een goed personeelsbeleid gedeeld, kunnen ervaringen worden uitgewisseld en worden de risico's voor (wachtgeld)kosten verminderd.

woording over de (resterende) doelsubsidies sterk vereenvoudigd moeten worden. Het onlangs door het kabinet voorgestelde nieuwe Rijkssubsidiekader³¹ biedt naar de mening van de commissie hiervoor een goede oplossing.

Het subsidiekader uniformeert en vereenvoudigt de regels voor de uitvoering en verantwoording van alle Rijkssubsidies en subsidies van ZBO's. Hoe lager het subsidiebedrag, hoe minder of hoe eenvoudigere voorwaarden worden gesteld en hoe efficiënter de verantwoording wordt ingericht. Voor subsidies tot € 25.000 betekent dit bijvoorbeeld dat alleen op verzoek verantwoording over de afgesproken prestatie wordt afgelegd. Daarnaast komen de verplichte (tussen)rapportages, voorschot-aanvraag, financiële verantwoording en accountantsverklaring bij kleine subsidies te vervallen. Alleen voor subsidies vanaf € 125.000 mag pas een financiële verantwoording met een accountantsverklaring worden gevraagd. In het subsidiekader is ook de mogelijkheid opgenomen om via SiSa te verantwoorden, dat wil zeggen: verantwoording met één gezamenlijk verantwoordingsdocument, één accountantscontrole en één accountantsverklaring.

4.7.2

Afgezonderde verantwoordelijkheid voor huisvesting

Tot 1997 was het Rijk verantwoordelijk voor de huisvesting van onderwijsinstellingen voor PO en VO. In 1997 is deze verantwoordelijkheid overgedragen (gedecentraliseerd) aan de gemeenten, met als achtergrond dat zij de lokale omstandigheden beter kennen dan het Rijk en wellicht voordelen kunnen bewerkstelligen, bijvoorbeeld bij de huisvesting van een school in hetzelfde complex als een winkelcentrum of nabij sportfaciliteiten.

Nadien heeft een aantal instellingen in het VO besloten dat ze zelf verantwoordelijk willen zijn voor de huisvesting en de wettelijke mogelijkheid willen gebruiken om daartoe met de gemeente tot een overeenkomst te komen. Deze overeenkomst bestaat er uit dat de instelling jaarlijks een bepaald bedrag krijgt voor de huisvesting. Het voordeel voor de gemeente is dat zij niet meer verantwoordelijk is voor de huisvesting. Het voordeel voor de instelling is dat zij zelf de afweging kan maken wanneer en hoe zij in huisvesting wil investeren. Zo kan een instelling ervoor kiezen om extra te investeren in isolatie, omdat zij dan vervolgens kan besparen op de jaarlijkse energiekosten. In het VO is zodoende ongeveer 10% van de schoolgebouwen in eigendom van het schoolbestuur, en voor nog eens 8% streeft het schoolbestuur daar actief naar. Binnen PO zijn er nog slechts enkele instellingen die hun gebouw in eigendom hebben.

Begin 2009 is er door Regioplan een onderzoek gedaan naar huisvesting in het voortgezet onderwijs³². Uit dit onderzoek blijkt dat vrijwel alle ondervraagde schoolbesturen en gemeenten (zeer) positief zijn over de samenwerking op het gebied van huisvesting. Tevens blijkt uit het onderzoek dat zowel gemeenten als schoolbesturen belemmeringen zien op het financiële vlak om over te gaan tot vrijwillige decentralisatie. De schoolbesturen noemen hier met name de toereikendheid van de beschikbaar gestelde middelen, een goede afrekening (van gedane investeringen) met de gemeente en het vermogen om de bijbehorende financiële risico's te dragen (dit argument wordt met name door kleine schoolbesturen genoemd). Het decentraliseren van de huisvesting naar de instellingen betekent immers dat de instelling zelf de verantwoordelijkheid voor de huisvesting krijgt, maar ook de financiële risico's hiervan draagt.

³¹ Tweede Kamer, 2008-2009, 31 865 en 31031, nr. 5

³² Tweede Kamer, 2008-2009, 31 289, nr. 53

Doordecentralisatie heeft duidelijke *voordelen*, omdat op deze manier investering en exploitatie in één hand komen. Investeringskosten drukken de toekomstige exploitatielasten. Er zijn echter ook *nadelan* verbonden aan doordecentralisatie. De synergie die was ontstaan door de decentralisatie naar de gemeente (bijvoorbeeld door combinatie van sportvoorzieningen met onderwijs e.d.) wordt bij doordecentralisatie (deels) teniet gedaan. Daarnaast kan sprake zijn van verlies aan democratische legitimering doordat die bij gemeenten sterker is dan bij schoolbesturen. Er kan sprake zijn van een gebrek aan deskundigheid (financieel, bouwkundig) bij (kleinere) besturen en/of onvoldoende financieel draagvlak, mede met het oog op de extra risico's die een schoolbestuur loopt door een aanzienlijk grotere component vaste lasten en mogelijk onzekerheid over de jaarlijkse bijdrage van de gemeente.

In samenhang hiermee zijn *randvoorwaarden* te stellen waaraan voldaan moet zijn voor een verdere doordecentralisatie. Deze zijn dat het financieel beheer van de betreffende instelling goed op orde is, dat de financiële risico's goed kunnen worden ingeschat en dat een betrouwbaar meerjarig beeld beschikbaar is om een investeringsplanning te maken. Doordecentralisatie vraagt dus de nodige professionaliteit van een instelling. Doordecentralisatie is vrijwillig: gemeente en schoolbestuur moeten overeenstemming bereiken. In de onderhandelingen over de voorwaarden (financieel en anderszins) waaronder de huisvesting wordt overgedragen is ook professionaliteit aan beide kanten nodig, alsmede een zekere balans. Een tekortschietende huisvestingsbijdrage van de gemeente aan het schoolbestuur zal druk leggen op de reguliere onderwijsmiddelen van het schoolbestuur, en daarmee kwaliteit en continuïteit van het onderwijs in gevaar brengen. Omgekeerd kan de samenwerking met de gemeente en met de andere scholen in de gemeente er onder lijden als de verstrekte bijdrage onevenredig gunstig uitvalt: daarmee komt er druk op het gemeentelijk huisvestingsbudget voor de andere scholen. Juist de vrijwilligheid biedt garanties dat slechts in win/win-situaties tot doordecentralisatie zal worden overgegaan, mits over en weer de juiste informatie en deskundigheid voorhanden is.

4.7.3

Niet-complementaire wet- en regelgeving

Regelmatig worden onderwijsinstellingen geconfronteerd met niet-complementaire wet- en regelgeving. Vaak betreft het bouw- en installatietechnische ontwikkelingen die vragen om extra investeringen. Een actueel voorbeeld vormen de verscherpte eisen t.a.v. het binnenmilieu van scholen, en uit een recent verleden de discussie rond valbeveiliging op schoolgebouwen en het aanbrengen van veilige ondergronden bij speeltoestellen. Voor de betreffende instellingen zijn er meestal geen mogelijkheden om deze extra investeringen vergoed te krijgen, omdat de paraplu ARBO-wet veronderstelt dat dit allemaal al bekend was.

Soms is ook sprake van onvolledige wet- en regelgeving: bijvoorbeeld bij de invoering van de Onderwijskundige Vernieuwing vanaf 2002, toen scholen via de gemeente wel extra middelen ontvingen voor het realiseren van extra m² voor spreekkamers, ICT-ruimten en een betere personeelskamer, maar waarbij de materiële instandhouding voor het schoonmaken, verwarmen en verlichten van deze extra m² niet werd verhoogd. Hetzelfde doet zich nu opnieuw voor met de aanpassingen in de Nieuwe verordening Voorziening Huisvesting Onderwijs.

De commissie pleit ervoor dat bij het aanscherpen van wet- en regelgeving steeds het budget dat benodigd is voor implementatie en/of onderhoud aan de onderwijsinstellingen beschikbaar wordt gesteld.

4.7.4

Vertraging in de bekostigingssystematiek

De vertraging in de bekostigingssystematiek heeft voor de instellingen als voordeel dat de hoogte van hun jaarlijkse bekostiging goed geprognoseerd kan worden. Dezelfde systematiek werkt echter belemmerend bij het opstarten van nieuwe opleidingen in de sectoren BVE, HBO en WO. Doordat pas in het derde jaar de bekostiging aan de nieuwe situatie wordt aangepast, betekent dit dat de onderwijsinstelling de nieuwe opleiding moet voorfinancieren. Deze voorfinanciering wordt niet meer terugverdiend (behalve bij faillissement of teruglopend aantal leerlingen). Concreet betekent het opstarten van een nieuwe opleiding dat er financiële ruimte gevonden moet worden om de investering te doen. De instellingen zelf achten het voordeel van een goed voorzienbare bekostiging dusdanig dat zij aan de bestaande systematiek willen vasthouden. Consequentie is dat de financieringsproblemen bij het opstarten van nieuwe opleidingen ook door henzelf opgelost zullen moeten worden.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk vat de zienswijze van de commissie op het financiële beleid van onderwijsinstellingen samen (zie § 5.2) en bespreekt de conclusies die de commissie trekt naar aanleiding van haar onderzoek. De conclusies zijn ingedeeld aan de hand van de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1, die in § 5.3 beantwoord worden. In § 5.4 wordt antwoord gegeven op de centrale vraagstelling van het rapport; tenslotte is in § 5.5 een overzicht opgenomen van alle aanbevelingen die de commissie doet, waarbij een indeling is gemaakt naar thema.

5.2 Zienswijze commissie

De commissie heeft de mate van economische zelfstandigheid van publieke organisaties als vertrekpunt gekozen in haar theoretisch kader. Zij beschouwt onderwijsinstellingen als organisaties die beperkt economisch zelfstandig zijn (ondanks hun steeds toegenomen autonomie in de afgelopen tien jaar). De meest bepalende factor voor de continuïteit van een onderwijsinstelling is niet haar solvabiliteit, maar het gegeven dat de instelling van het Ministerie van OCW of LNV een jaarlijkse Rijksbijdrage ontvangt. De instelling dient zelf haar continuïteit te bewaken door te sturen op structureel evenwicht in haar exploitatie.

Het beoordelingsinstrumentarium dat de afgelopen tien jaar is ontwikkeld richt zich sterk op de omvang van het eigen vermogen van onderwijsinstellingen (solvabiliteit voor BVE, HBO en WO en weerstandsvermogen voor PO en VO). De commissie vindt deze invalshoek te beperkt en pleit ervoor dat de totale behoefte aan kapitaal centraal wordt gesteld. De omvang van het eigen vermogen is de uitkomst van de afweging hoe dit kapitaal het best kan worden gefinancierd, maar is secundair aan het bepalen van de kapitaalsbehoefte zelf. De commissie gebruikt het begrip **vermogensbeheer** voor de verantwoordelijkheid van een instelling om haar kapitaalsbehoefte te bepalen en die vervolgens te financieren.

De verantwoordelijkheid voor het streven naar structureel evenwicht in de begroting duidt de commissie aan met het begrip **budgetbeheer**. Hierbij gaat het om de capaciteit om tegenvallers op korte of middellange termijn op te vangen (de liquiditeit); het eigen vermogen (de solvabiliteit) speelt daarbij geen directe rol. Voor een adequaat budgetbeheer acht de commissie het noodzakelijk dat alle instellingsbesturen een meerjarige financiële planning opstellen en een op de eigen omstandigheden toegesneden risicoanalyse (en in het verlengde daarvan een liquiditeitsplanning).

Het vermogensbeheer en het budgetbeheer zijn centrale begrippen in de analyse die de commissie heeft gemaakt van het financiële beleid van onderwijsinstellingen. Het vermogensbeheer en het budgetbeheer zijn in kaart gebracht met behulp van kengetallen. Deels zijn dit andere kengetallen dan degene die nu in het onderwijsveld gebruikt worden: in de sectoren PO en VO komen de kapitalisatiefactor en de solvabiliteit in plaats van het kengetal weerstandsvermogen. De commissie adviseert het begrip weerstandsvermogen niet meer te gebruiken om verwarring en onzuivere begripsvorming te vermijden.

De commissie is van mening dat de beoordeling van de meerjarenbegroting en risicoanalyse, evenals de beoordeling van het gevoerde financiële beleid, eerst en vooral decentraal moet plaatsvinden in de betrokken verantwoordings- en toezichtorganen en in de dialoog met de lokale stakeholders. De decentrale raden van toezicht, accountants, medezeggenschapsorganen etc. kennen de lokale omstandigheden waarin de instelling zich bevindt het beste en kunnen de afwegingen die het bestuur in zijn financiële beleid maakt daarom het best beoordelen.

Vanwege de invloed van deze lokale omstandigheden op het financiële beleid van een instelling acht de commissie het onjuist om harde sectorbrede normen voor financiële kengetallen te definiëren. Wel zijn signaleringsgrenzen voor deze kengetallen geschikt om een eerste globale toetsing op afstand uit te voeren (door de Inspectie van het Onderwijs en door de interne en externe horizontale en verticale toezichtsorganen). Wanneer een of meer kengetallen buiten de signaleringsgrenzen vallen is dat aanleiding om die instelling aan een nader onderzoek te onderwerpen.

5.3 **Antwoord op onderzoeksvragen**

1a. Welke financiële risico's lopen de instellingen?

De commissie heeft een inventarisatie gemaakt van de financiële risico's die de onderwijsinstellingen lopen en de wijze waarop met deze risico's zou moeten worden omgegaan. Instellingen dienen de risico's die zij lopen zoveel mogelijk te voorkomen of af te dekken met beheersingsmaatregelen, of door het treffen van voorzieningen. Alleen voor de overblijvende risico's die (voor een belangrijk deel) niet beheersbaar zijn en niet voorzien kunnen worden is het aanleggen van een financiële buffer geëigend.

De commissie is gekomen tot de volgende globale kwantificering van de financiële buffer waarover een instelling zou moeten kunnen beschikken, afhankelijk van onderwijssector en grootteklasse (uitgedrukt in procenten van de totale jaarlijkse baten van de instelling). Naar boven afgerond leidt dit tot de volgende risicomarges, uitgedrukt in procenten van de totale jaarlijkse baten van de instelling. Voor middelgrote instellingen kan geïnterpoleerd worden tussen klein en groot:

- PO en VO: kleine besturen 10%, grote besturen 5%
- BVE en HBO: kleine instellingen 7½%, grote instellingen 5%
- WO-instellingen: 5%

Deze kwantificering is bruikbaar voor een eerste beoordeling door toezicht en inspectie, waarbij de commissie wel benadrukt dat de verantwoordelijkheid voor het opstellen van de risicoanalyse van een individuele instelling blijft berusten bij de eigen bestuurs- en toezichtsorganen.

1b. Op welke wijze stemmen zij hun financieringsstructuur daarop af?

De wijze waarop de financieringsstructuur is afgestemd op de financiële risico's die een instelling loopt, blijkt in de praktijk te verschillen. Van grote invloed daarbij is of de onderwijsinstellingen zelf eigenaar zijn van hun gebouwen en terreinen, of niet. De instellingen die eigenaar zijn van hun gebouwen (in BVE, HBO, WO en een klein deel van VO) hebben relatief eenvoudig toegang tot

vreemd vermogen. Voor deze instellingen is het doelmatiger om een financiële buffer aan te houden in de vorm van een kredietfaciliteit dan in de vorm van bufferliquiditeit. De commissie heeft zich echter geen beeld kunnen vormen van de mate waarin instellingen daadwerkelijk hun financiële buffer hebben opgebouwd uit rekening-courantarrangementen. Gegevens hieromtrent zijn niet te ontleen aan de jaarrekeningen, aangezien dit soort afspraken niet wordt opgenomen op de balans.

De commissie constateert dat in de sectoren PO en VO maar zeer beperkt gebruik wordt gemaakt van vreemd vermogen (behoudens normale vlottende passiva, zoals leverancierskrediet). Als gevolg hiervan worden financiële buffers en middelen voor toekomstige investeringen in (semi-)liquide vorm aangehouden: er is sprake van bufferliquiditeit en spaarliquiditeit. Daarnaast zijn financiële vaste activa relatief belangrijk, als semi-liquide vorm van spaargelden.

2. *Is deze financieringsstructuur optimaal in het licht van het risicoprofiel en van indicatoren voor een bedrijfseconomisch gezonde situatie?*

De commissie is van mening dat in de sectoren PO en VO de huidige financieringsstructuur niet optimaal is. De commissie vindt dat de instellingen in PO en VO beter gebruik zouden kunnen maken van vreemd vermogen en dat het lenen voor investeringen en voor het opvangen van financiële risico's eenvoudiger zou moeten worden. Instellingen hoeven dan minder (semi-)liquide middelen aan te houden. Daarmee kan een deel van hun vermogen vrijvallen, dat (eenmalig) kan worden aangewend voor vers terking van het onderwijs.

De ruimte voor financiering met vreemd vermogen ligt in theorie tussen het minimum eigen vermogen en het totaal benodigd kapitaal. Financiering met vreemd vermogen, mits inpasbaar in de meerjarenbegroting van de instelling, brengt de financiële robuustheid van een instelling niet in gevaar. De commissie beveelt dan ook aan dat instellingen van deze ruimte gebruik maken.

De commissie doet voorstellen voor aanpassing van de kengetallen en signaleringsgrenzen waarmee het financiële beheer van onderwijsinstellingen in eerste instantie op afstand kan worden beoordeeld. Indien één of meer kengetallen buiten deze grenzen vallen, is dat aanleiding om die instelling aan een nader onderzoek te onderwerpen. Zij maakt onderscheid naar kengetallen voor het vermogensbeheer (kapitalisatiefactor en solvabiliteit) en budgetbeheer (liquiditeit). De voorgestelde signaleringsgrenzen luiden:

	Formule	Ondergrens	Bovengrens
I. Vermogensbeheer			
a. Solvabiliteit: alle instellingen	EV/TV	20%	geen
b. Kapitalisatiefactor	(TK-G&T)/TB		
• PO/VO exclusief gebouwen en terreinen		geen	35-60% ^{*)}
• PO/VO inclusief gebouwen en terreinen			nader onderzoek
• BVE/HBO/WO			nader onderzoek
II. Budgetbeheer			
a. Liquiditeit: alle instellingen	Current ratio	0,5	1,5
b. Rentabiliteit	Expl.resultaat/TB	0%	5%

*) Deze waarden kennen een bandbreedte in verband met de verschillende grootteklassen van instellingen (de laagste waarden gelden voor grote instellingen, de hoogste waarden voor kleine instellingen). Tussen de laagste en de hoogste waarde ligt een glijdende schaal, zie ook § 3.6.3.

In de sectoren PO en VO komen de kengetallen voor het vermogensbeheer (kapitalisatiefactor en solvabiliteit) in plaats van het kengetal weerstandsvermogen. De commissie adviseert om het begrip weerstandsvermogen niet meer te gebruiken, om verwarring en onzuivere begripsvorming te vermijden. Naarmate financiering met lang vreemd vermogen meer ingang vindt, zou een bovengrens aan het weerstandsvermogen steeds minder effectief zijn als plafond op het aanwezige kapitaal; er zou zelfs een opwaartse hefboomwerking van uitgaan.

Aan het eigen vermogen stelt de commissie voorsnog alleen een ondergrens, met het oog op behoud van kredietwaardigheid³³. Aan de kapitalisatiefactor (excl. gebouwen en terreinen) stelt zij een bovengrens, met het oog op een doelmatige benutting van het kapitaal. Daarmee wordt impliciet ook een bovengrens gesteld aan het totale vermogen (excl. gebouwen en terreinen).

Gezien de grote variatie in de kapitaalsbehoefte voor onderwijs en onderzoek in de sectoren BVE, HBO en WO, heeft de commissie nog geen kwantitatieve invulling kunnen geven aan bovengrenzen voor een (al dan niet partiële) kapitalisatiefactor in deze sectoren. Zij beveelt aan dat hiertoe nader onderzoek wordt gedaan per (sub-) sector. Daarbij zou ook het beslag op maatschappelijk kapitaal nader in kaart gebracht moeten worden, waarvoor de eigendomssituatie rond de huisvesting materieel geen rol speelt.

Om instellingen in PO en VO optimaal gebruik te kunnen laten maken van vreemd vermogen dient een aantal onnodige belemmeringen te worden opgeruimd. Deze belemmeringen lijken vooral te liggen bij de deskundigheid van de instellingsbesturen zelf. Maar ook in de regeling schatkistbankieren kunnen diverse toetredingsvoorwaarden en verplichtingen tot het stellen van onderpand worden versoepeld. Omdat de overheid via de Inspectie toch al toezicht houdt op de continuïteit van de instellingen, zouden uit de schatkist relatief gemakkelijk kredieten verstrekt kunnen worden. Dit draagt ook bij aan een doelmatig financieel beheer binnen de collectieve sector als geheel.

3. *Welke mogelijkheden ziet de commissie tot het aanbrengen van verdere verbeteringen in de financiële bedrijfsvoering van de instellingen?*

De commissie beveelt aan dat alle instellingsbesturen een meerjarige financiële planning gaan opstellen en een op de eigen omstandigheden toegesneden risicoanalyse (en in het verlengde daarvan een liquiditeitsplanning). Naar het oordeel van de commissie is dit cruciaal voor verbetering van het financiële beleid. Het opstellen en gebruiken van deze hulpmiddelen vergt voldoende inzicht en deskundigheid van het bestuur en zijn staf. Voor kleinere instellingen kan de vereiste deskundigheid wellicht efficiënt ingevuld worden in samenwerking met anderen. Ook spelen de sectorraden een belangrijke rol bij de versterking van de deskundigheid bij de instellingen.

De commissie vindt het voor het ontwikkelen van een evenwichtig financieel beleid van wezenlijk belang dat er een goede functionele scheiding is van be-

³³ Zoals aangegeven in § 2.6 rekent de commissie alle voorzieningen tot het eigen vermogen; dit werkt ook door in de berekening van de solvabiliteit.

stuur en toezicht. Alleen in een structuur met de nodige *checks and balances* kunnen de belangen van de diverse stakeholders bij het onderwijs goed tot hun recht komen.

De kengetallen en signaleringsgrenzen zijn ontwikkeld als instrumenten voor het toezicht. Waarden die afwijken van het gemiddelde in de (sub-)sector en/of de signaleringsgrenzen overschrijden zijn aanleiding voor nader onderzoek door de toezichtsorganen en, indien nodig, voor concrete bijstellingen van het financiële beleid door het bestuur.

Ook de sectorraden kunnen aan de toezichtsorganen nuttige ondersteuning bieden.

De commissie pleit ervoor de taak van de Inspectie van het Onderwijs te verbreden naar actief toezicht op de doelmatigheid van het financiële beleid, zodat ook excessief spaargedrag ter discussie kan worden gesteld. Dit houdt onder meer in dat ook instellingen die de bovenste signaleringsgrenzen voor de financiële kengetallen overschrijden, nader onderzocht dienen te worden. Indien nodig dient er in samenspraak tussen instelling en inspectie een plan van aanpak opgesteld te worden, om het financieel beheer gezond en doelmatig te maken.³⁴

4. *Bestaan er instrumenten of kunnen deze worden ontwikkeld gericht op het beperken of anders verdelen van de financiële risico's die de individuele instelling loopt? Bijvoorbeeld het verruimen van de mogelijkheden voor schatkistbankieren?*

Individuele onderwijsinstellingen hebben te maken met een aantal risico's dat voor hen niet beheersbaar en niet te voorzien is. Wel kan de overheid soms bijdragen aan het verkleinen van deze risico's. Dit geldt met name voor de risico's die voortvloeien uit de instabiliteit en soms onvolledige indexatie van de bekostiging. De commissie pleit ervoor dat de instellingen zo vroeg mogelijk geïnformeerd worden over de totale budgetten, waar mogelijk ook met een aanduiding van de op- en neerwaartse risico's die daarin nog aanwezig zijn.

De commissie is van mening dat voor onvoorziene fluctuaties in leerlingenaantallen, voor de financiële gevolgen van arbeidsconflicten en voor het restrisico van beperkt planbare kostenstijgingen, risicodeling kan helpen om de behoefte aan eigen financiële buffers te beperken. De voordelen hiervan kunnen met name voor kleine instellingen relatief groot zijn, alhoewel er ook nadelen aan zijn verbonden (risicoselectie en *moral hazard*³⁵). Het is de commissie niet gebleken dat behoefte bestaat aan nieuwe landelijke constructies. Tegelijk constateert zij dat er ruimte bestaat voor nieuwe initiatieven voor risicodeling, die niet noodzakelijk het landelijke schaalniveau hoeven te kiezen. Lokale samenwerkingsverbanden kunnen een nuttige rol spelen, wanneer risicoselectie en *moral hazard* op het lokale niveau eenvoudiger zijn te voorkomen.

³⁴ Hierbij verwijst de commissie naar de brief van de staatssecretaris naar aanleiding van het PwC -rapport *Onderzoek vermogenspositie van het primair onderwijs*: " Als dat nodig blijkt, zal ik in aanvulling hierop [als de uitleg van een bestuur bij overschrijding van de signaleringsgrens niet voldoet] – als sluitstuk – in de regelgeving een instrument opnemen dat mij in staat stelt corrigerend op te treden." (Tweede Kamer, 2007-2008, 31 293, nr. 21, p. 6)

³⁵ Gedrag van partijen (i.c. onderwijsinstellingen) kan onverantwoordelijker zijn wanneer zij niet direct risico lopen voor hun daden.

5.4 **Antwoord op centrale vraagstelling**

Wat is voor alle onderwijssectoren de optimale financieringsstructuur van de instellingen, gegeven de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en instelling en gegeven de bekostigingssystematiek en -omvang?

Als onderdeel van het financiële beleid is de wenselijke financieringsstructuur maatwerk op het niveau van de individuele instelling. De financieringsstructuur draagt enerzijds de sporen van het verleden, waarbij vooral de financiële condities bij de verzelfstandiging en in voorkomende gevallen bij de overdracht van gebouwen en terreinen een rol spelen. Anderzijds moet de financieringsstructuur zijn afgestemd op de toekomst, in het bijzonder om de eigen financiële risico's te kunnen opvangen en om te waarborgen dat de vereiste investeringen op de juiste momenten zullen kunnen worden gedaan.

Vanuit het verleden kan verklaard worden waarom universiteiten in de regel een relatief hoge en HBO -instellingen een relatief lage solvabiliteit kennen. De BVE-sector laat juist een grote spreiding zien in solvabiliteit.

Verschillen in ontvangsten uit private bronnen in het verleden zijn soms de verklaring van grote verschillen in kapitaalsbezit tussen instellingen in PO en VO. Veranderingen in financieringsstructuur treden in het algemeen alleen geleidelijk op, onder andere omdat een daling van vermogensopbrengsten en/of een stijging van financieringslasten maar beperkt kan worden opgevangen in de jaarlijkse exploitatie. Hierbij speelt ook een rol in hoeverre de bekostiging, impliciet of expliciet, rekening houdt met zulke financiële baten en lasten.

Vanuit de verwachtingen voor de toekomst, zoals groei of krimp van het leerlingenaantal, zal de financieringsstructuur invloed ondervinden van voorziene behoefte aan vervanging en uitbreiding van kapitaal; de omvang van financiële risico's die de individuele instelling loopt, heeft gevolgen voor de omvang van eigen vermogen en voorzieningen op de balans.

De commissie pleit ervoor dat het financiële beleid, en daarmee de financieringsstructuur, van elke instelling zo goed mogelijk wordt afgestemd op de eigen omstandigheden en vooruitzichten. Een meerjarige financiële planning en risico-analyse voor de individuele instelling zijn daarbij onmisbaar.

5.5 Overzicht aanbevelingen

5.5.1 Aanbevelingen inzake het financiële beleid van instellingen

1. Opstellen van meerjarenbegroting en risicoanalyse [§ 2.3]
De commissie beveelt aan dat alle instellingsbesturen een meerjarige financiële planning gaan opstellen en een op de eigen omstandigheden toegesneden risicoanalyse (en in het verlengde daarvan een liquiditeitsplanning). Naar het oordeel van de commissie is dit cruciaal voor verbetering van het financiële beleid.
2. Omgang met risico's [§ 3.5.2.1]
De commissie beveelt aan dat instellingen de risico's die zij lopen zoveel mogelijk voorkomen door goed bestuur, of afdekken met beheersingsmaatregelen c.q. door het treffen van voorzieningen. Alleen voor de overblijvende risico's die (voor een belangrijk deel) niet beheersbaar zijn en niet voorzien kunnen worden is het aanleggen van een financiële buffer geëigend.
3. Benodigde financiële buffer [§ 3.5.2.2]
De commissie heeft de volgende risico's aangemerkt als risico's die (voor een belangrijk deel) niet beheersbaar zijn en niet voorzien kunnen worden: fluctuatie in leerlingenaantallen, financiële gevolgen van arbeidsconflicten, instabiliteit in de bekostiging, onvolledige indexatie van de bekostiging en een restrisico.
De commissie heeft de volgende globale kwantificering gemaakt van de voor deze risico's benodigde financiële buffer, uitgedrukt in procenten van de totale jaarlijkse baten van de instelling. Voor middelgrote instellingen kan geïnterpoleerd worden tussen klein en groot:
 - PO en VO: kleine besturen 10%, grote besturen 5%
 - BVE en HBO: kleine instellingen 7½%, grote instellingen 5%
 - WO-instellingen: 5%
4. Beter benutten van de mogelijkheden van vreemd vermogen [§ 3.4.6]
De commissie beveelt aan dat de instellingen in PO en VO beter gebruik gaan maken van de mogelijkheden van vreemd vermogen (binnen de draagkracht van hun exploitatie) en dat het lenen voor investeringen en voor het opvangen van financiële risico's meer gangbaar en eenvoudiger zou moeten worden.
5. Versterking financiële deskundigheid op decentraal niveau [§ 4.2]
De commissie beveelt aan dat de financiële deskundigheid op decentraal niveau versterkt wordt. Kleinere instellingen kunnen eventueel samenwerken met andere instellingen. Ook kunnen de sectorraden hierbij een belangrijke ondersteunende rol vervullen.
6. Delen van risico's door instellingen [§ 4.6.3]
De commissie is van mening dat voor onvoorziene fluctuaties in leerlingenaantallen, voor de financiële gevolgen van arbeidsconflicten en voor het restrisico van beperkt planbare kostenstijgingen, risicodeling kan helpen om de behoefte aan eigen financiële buffers te beperken. De voordelen hiervan kunnen met name voor kleine instellingen relatief groot zijn, alhoewel er ook nadelen aan zijn verbonden.

5.5.2 *Aanbevelingen inzake het beoordelingsinstrumentarium*

7. **Introductie van de kapitalisatiefactor als nieuw kengetal [§ 3.6.3]**
De commissie adviseert de kapitalisatiefactor (TK/TB) als nieuw kengetal te hanteren voor PO en VO en het invoeren van de kapitalisatiefactor voor BVE, HBO en WO te onderzoeken.
Voor de kapitalisatiefactor excl. gebouwen en terreinen adviseert de commissie voor PO en VO een bovengrens te hanteren van 35% voor grote instellingen en 60% voor kleine instellingen.
8. **Onderzoek naar de kapitalisatiefactor [§ 3.3.5]**
De commissie adviseert onderzoek te doen om een meer volledig en gedifferentieerd beeld van de feitelijke en de wenselijke kapitalisatiefactor in de diverse (sub)sectoren te krijgen. Voor een dergelijk onderzoek kan gedacht worden aan de Inspectie van het Onderwijs.
9. **Ondergrens voor solvabiliteit in alle onderwijssectoren [§ 3.6.4]**
De commissie stelt voor een signalerings-ondergrens voor de solvabiliteit van 0,2 te hanteren voor alle onderwijssectoren, met de kanttekening dat deze in samenhang met de rentabiliteit moet worden gezien. De commissie heeft geen bovengrens geformuleerd.
10. **Het begrip weerstandsvermogen niet langer gebruiken [§ 3.6.7]**
De commissie adviseert het begrip weerstandsvermogen niet meer te gebruiken. In plaats daarvan komen een ondergrens aan het eigen vermogen en een bovengrens aan de kapitalisatiefactor.
11. **Verruimen signaleringsgrenzen liquiditeit [§ 3.6.5]**
De commissie stelt voor de signaleringsgrenzen voor de current ratio te verruimen naar 0,5 en 1,5.
12. **Onder- en bovengrenzen voor de rentabiliteit [§ 3.6.6]**
De commissie stelt signaleringsgrenzen voor de rentabiliteit voor van 0% en 5%.

5.5.3 *Aanbevelingen inzake het toezicht*

13. **Kengetallen in samengang bezien [§ 3.6.4, § 3.6.6]**
Met het beoordelingsinstrumentarium kunnen de beste resultaten worden bereikt wanneer de kengetallen in samenhang gezien worden. Voorbeelden: kapitalisatiefactor in samenhang met liquiditeit respectievelijk solvabiliteit; solvabiliteit en rentabiliteit in onderlinge samenhang.
14. **Aanbevelingen voor het versterken horizontaal en verticaal toezicht [§ 4.3]**
De commissie meent dat de financiële deskundigheid in de horizontale en verticale toezichtsorganen inhoudelijke versterking verdient. Tegen deze achtergrond kunnen ook de sectorraden nuttige ondersteuning bieden aan de toezichtsorganen.
15. **Aanbeveling voor het verbreden taak Inspectie [§ 4.4]**
De commissie pleit ervoor de taak van de Inspectie van het Onderwijs te verbreden naar de doelmatigheid van het financiële beleid, zodat ook excessief spaargedrag ter discussie kan worden gesteld. Dit houdt onder meer in dat ook instellingen die de

bovenste signaleringsgrenzen voor de financiële kengetallen overschrijden, nader onderzocht dienen te worden.

5.5.4 *Aanbevelingen inzake het beleid van het ministerie*

16. Belemmeringen wegnemen voor toegang tot vreemd vermogen [§ 4.5]
De commissie adviseert het wegnemen van onnodige belemmeringen voor de toegang tot vreemd vermogen (o.a. schatkistbankieren) omdat dit kan bijdragen aan een meer doelmatige financieringsstructuur. Deze belemmeringen lijken vooral te liggen bij de deskundigheid van de instellingsbesturen zelf. Maar ook in de regeling schatkistbankieren kunnen diverse toetredingsvoorwaarden en verplichtingen tot het stellen van onderpand worden versoepeld.
17. Vroegtijdig helderheid over de Rijksbijdrage [§ 4.6.2]
De commissie pleit ervoor dat de instellingen zo vroeg mogelijk geïnformeerd worden over de totale budgetten, waar mogelijk ook met een aanduiding van de op- en neerwaartse risico's die daarin nog aanwezig zijn.
18. Randvoorwaarden voor verdere doordecentralisatie [§ 4.7.2]
De commissie adviseert om randvoorwaarden te stellen waaraan voldaan moet zijn voor een verdere doordecentralisatie. Deze zijn dat het financieel beheer van de betreffende instelling goed op orde is, dat de financiële risico's goed kunnen worden ingeschat en dat een betrouwbaar meerjarig beeld beschikbaar is om een investeringsplanning te maken. Doordecentralisatie vraagt dus de nodige professionaliteit van een instelling.
19. Minder beperkingen op besteding van middelen [§ 4.7.1]
Met het oog op doelmatig financieel beleid en beperking van administratieve lasten verdient het aanbeveling de toepassing van doelsubsidies zoveel mogelijk te beperken, ten gunste van een hogere lumpsum. Verder beveelt de commissie aan om de doelmatigheid te screenen van andere regels die beperkingen leggen op de besteding van middelen.

Bijlagen

B.1 Instellingsbesluit commissie

Besluit van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 8 januari 2009, kenmerk FEZ/CPC/86991, houdende de instelling van de Commissie vermogensbeheer onderwijsinstellingen (Instellingsbesluit Commissie vermogensbeheer onderwijsinstellingen)

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Gelet op artikel 3 van het Vacatiegeldenbesluit 1988;

BESLUIT:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. minister: de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
- b. commissie: de commissie, bedoeld in artikel 2.

Artikel 2. Instelling en taak

1. Er is een Commissie vermogensbeheer onderwijsinstellingen, welke door de minister en de minister van Financiën is ingesteld.
2. De commissie heeft tot taak een feitelijk onderzoek uit te voeren naar de financieringsstructuren en financiële risico's van onderwijsinstellingen alsmede het in kaart brengen van mogelijkheden tot optimalisatie van de financieringsstructuur in relatie tot de aanwezige risico's en/of tot een andere verdeling van de risico's.

Artikel 3. Instellingsduur

De commissie wordt ingesteld voor de duur van maximaal 8 maanden, met als ingangsdatum 15 november 2008.

Artikel 4. Informatieplicht

De commissie verstrekt aan de ministers desgevraagd de door hen gewenste inlichtingen.

Artikel 5. Leden

1. Tot leden van de commissie worden benoemd:
 - a. De heer prof. dr. F.J.H. Don, tevens voorzitter,
 - b. De heer prof. dr. N.P. Mol, extern lid,
 - c. de heer R.G.C. van der Meer CPC (ministerie van OCW)
 - d. de heer drs. M.O.F.M. van den Tillaart (ministerie van OCW)
 - e. de heer drs. A. Zeillemaker (ministerie van OCW)
 - f. de heer drs. J. van der Linden (ministerie van LNV)
 - g. de heer mr. R.J.M. Creusen (ministerie van Financiën)
 - h. mevrouw drs. A.A.Y.M. Alberink RA (ministerie van Financiën).
2. De minister draagt samen met de minister van Financiën zorg voor het secretariaat van de commissie. De secretaris is geen lid van de commissie.
3. De benoeming geschiedt voor de duur van de commissie.
4. Bij tussentijds vertrek van een lid kan de minister een ander lid benoemen.

Artikel 6. Werkwijze

1. De commissie stelt haar eigen werkwijze vast.
2. De commissie kan zich door andere personen doen bijstaan voor zover dat voor de vervulling van haar taak nodig is, waaronder, op persoonlijke titel, ambtelijke deskundigen.

Artikel 7. Eindrapport

De commissie brengt vóór 15 juni 2009 haar eindrapport uit aan de minister.

Artikel 8. Vergoeding

De voorzitter van de commissie, ontvangt een vaste beloning op basis van artikel van het Vacatiegeldenbesluit 1988 en de daarop gebaseerde voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geldende bepalingen. De beloning wordt bij Koninklijk Besluit nader geregeld.

Het extern lid van de commissie, ontvangt per vergadering een beloning op basis van het Vacatiegeldenbesluit 1988 en de daarop gebaseerde voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geldende bepalingen, waarbij de commissie als zware commissie in de zin van het Vacatiegeldenbesluit 1988 wordt aangemerkt.

Artikel 9. Kosten van de commissie

De kosten van de commissie komen, voor zover goedgekeurd, voor rekening van de minister. Onder kosten worden in ieder geval verstaan:

- a. de kosten voor vergaderingen en voor secretariële ondersteuning,
- b. de (met het ministerie van Financiën gedeelde) kosten voor het inschakelen van externe deskundigheid en het laten verrichten van onderzoek, en
- c. de kosten voor publicatie van rapportages.

Artikel 10. Verantwoording

De commissie informeert de ministers tussentijds tenminste eenmaal. Echter, indien de stand van zaken zich daartoe leent, kunnen de ministers vaker worden geïnformeerd.

Artikel 11. Geheimhouding

Een ieder die betrokken is geweest bij de werkzaamheden van de commissie en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijk karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding daarvan, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot bekendmaking verplicht of uit zijn taak bij deze werkzaamheden de noodzaak tot bekendmaking voortvloeit.

Artikel 12. Openbaarmaking

Rapporten, notities, verslagen en andere producten welke door of namens de commissie worden vervaardigd, worden niet door de commissie openbaar gemaakt, maar uitsluitend aan de minister uitgebracht.

Artikel 13. Intellectuele eigendom

De leden van de commissie werken mee aan het tot stand komen van een overeenkomst indien dit naar het oordeel van de minister noodzakelijk is om te komen tot het kosteloos overdragen aan de minister van rechten met betrekking tot intellectuele eigendom.

Artikel 14. Archiefbescheiden

De commissie draagt zo spoedig mogelijk na beëindiging van haar werkzaamheden of, zo de omstandigheden daartoe aanleiding geven, zoveel eerder, de bescheiden betreffende die werkzaamheden over aan het archief van de directie Concernondersteuning van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Artikel 15. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant, waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 15 november en vervalt per 15 juli 2009.

Artikel 16. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie vermogensbeheer onderwijsinstellingen.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

R.H.A. Plasterk

Toelichting

Het vermogen van de onderwijsinstellingen heeft de belangstelling van de Kamer, maar ook van de verschillende onderwijsvelden (zoals bijvoorbeeld de VO-raad) en het ministerie van Financiën. Eén van de redenen van deze belangstelling is het feit dat onvoldoende duidelijk is hoeveel vermogen een onderwijsinstelling redelijkerwijs nodig zou moeten hebben.

De commissie zal op basis van feiten, onderzoek doen naar het vermogen van onderwijsinstellingen. Hierbij zal worden gekeken naar de financieringsstructuren en financiële risico's van onderwijsinstellingen. Daarnaast zal de commissie kijken naar de mogelijkheden tot optimalisatie van de financieringsstructuur in relatie tot de aanwezige risico's en/of tot een andere verdeling van de risico's.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 5

De leden van de Commissie vermogensbeheer onderwijsinstellingen nemen op persoonlijke titel deel aan de beraadslagingen van de commissie. De commissie heeft geen financieel mandaat.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

R.H.A. Plasterk.

B.2 Verkenning van het onderwijsveld

B.2.1 Inleiding

Het onderwijsveld kent een grote verscheidenheid. In deze bijlage is voor lezers die niet bekend zijn met de inrichting van het Nederlandse onderwijs een verkennende beschrijving opgenomen. Allereerst worden de verschillende onderwijssectoren cijfermatig in beeld gebracht. Vervolgens komt de bekostiging van het onderwijs aan. De bijlage sluit af met een paragraaf over de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs en de wijze waarop het interne en externe toezicht is geregeld. De opzet van deze bijlage is niet geweest om een volledig overzicht te geven van alle verschillen tussen de verschillende sectoren. Gezocht is steeds naar die informatie die van belang is tegen de achtergrond van het onderzoek.

B.2.2 Onderwijssectoren in beeld

B.2.2.1 Korte beschrijving en kerncijfers per sector

Het bekostigd onderwijs wordt naar de aard van het verzorgde onderwijs onderscheiden in sectoren: primair onderwijs - PO, voortgezet onderwijs – VO, middelbaar beroepsonderwijs (met volwasseneneducatie) – MBO / BVE, hoger beroepsonderwijs – HBO en wetenschappelijk onderwijs - WO. De verantwoordelijke rechtspersonen of bevoegde gezagsorganen - verder ook aangeduid als (school-)bestuur, en de instellingen – verder ook aangeduid als scholen, waaronder ook de andere tot de sector behorende instellingen worden gerekend, die het onderwijs geven / ondersteunen, laten zich niet altijd eenduidig indelen. De bevoegde gezagsorganen zijn ingedeeld overeenkomstig het financiële zwaartepunt van hun activiteit, overeenkomstig de indeling van CFI voor de jaarverslagen 2007. Regelmatig komt het voor dat een bevoegd gezag zowel PO- als VO-scholen beheert. De Agrarische OpleidingsCentra – AOC's - combineren altijd de VMBO (VO dus) en de MBO opleiding en vallen zoals al het 'groene' onderwijs in afwijking van het overige bekostigde onderwijs onder de verantwoordelijkheid van LNV ipv OCW. Het speciale onderwijs, primair en voortgezet, wordt in dit rapport gerekend tot het PO zoals ook elders gebruikelijk (CFI, onderwijs in cijfers). Ook op het niveau van de scholen / instellingen komen combinaties voor, zoals de zogenaamde verticale scholengemeenschap die zowel VMBO als MBO verzorgt en die een afwijkende bekostiging kent.

Primair onderwijs

- Per 1 augustus 2006 is in het primair onderwijs lumpsumbekostiging ingevoerd (zie par. 2.2). Tot dat moment gold in het PO een declaratiestelsel. Dit betekent dat het bevoegd gezag van scholen over 2006 voor het eerst een jaarrekening moesten opstellen.
- Binnen de autonomie van de lumpsumbekostiging in het PO valt in beginsel niet de huisvesting met inventaris en apparatuur. De gemeente waar de school wordt gevestigd zorgt er voor dat bij de start van het onderwijs er huisvesting met eerste inrichting enz. beschikbaar wordt gesteld en de gemeente blijft verantwoordelijk voor noodzakelijke aanpassingen en uitbreiding van de betreffende voorzieningen, voor 'groot' of buiten-onderhoud, voor eventuele vervanging in bijzondere omstandigheden en voor vervangende nieuwbouw. Uitzondering is wanneer de gemeente en het bestuur besluiten de huisvestingsverantwoordelijkheid of een deel daarvan door te decentraliseren naar het bestuur. Het be-

voegd gezag krijgt dan jaarlijks een bedrag voor die verantwoordelijkheid van de gemeente. Echter, deze gehele of gedeeltelijke doordecentralisatie doet zich slechts bij een zeer beperkt aantal PO-besturereen voor.

- Voor PO is sponsoring en de vrijwillige ouderbijdrage een mogelijkheid om (beperkte) aanvullende financiering te kunnen regelen. Daarnaast zijn er enkele PO-instellingen die de beschikking hebben over legaten als aanvullende financieringsbron.

Aantal instellingen	7.911
Aantal besturen	1.284
Aantal leerlingen (* 1.000)	1.663,7
Totale uitgaven (* € 1 mln)	8.981,0
OCW-uitgaven per leerling	5.300

(uit: Kerncijfers 2004-2008, opgenomen getallen: 2008)

Voortgezet onderwijs

- De bevoegde gezagsorganen van scholen in het voortgezet onderwijs moeten sinds 1996 ieder jaar een jaarrekening opstellen en opsturen naar het ministerie van OCW en sindsdien ook geldt voor de VO-scholen lumpsumbekostiging. Voor zelfstandige scholen voor praktijkonderwijs, die voordien het PO-regime kenden, geldt dit pas per 1 augustus 2006.
- De huisvesting van de VO-sector is grotendeels overeenkomstig met de situatie binnen PO. Ook hier kan de huisvesting worden doorgedecentraliseerd naar het betreffende bestuur. Er is een beperkt aantal scholen die hier gebruik van heeft gemaakt. Met ingang van 2005 zijn schoolbesturen in het VO verantwoordelijk voor al het onderhoud: binnen- en buiten- en groot en klein onderhoud. Ook VO kan (beperkte) aanvullende financiering bewerkstelligen via de vrijwillige ouderbijdrage en door sponsoring of eventueel legaten.

Aantal besturen	308
Aantal instellingen	647
Aantal leerlingen (* 1.000)	900,1
Aantal leerlingen groen onderwijs (* 1.000)	34,2
Totale uitgaven (* € 1 mln)	6.484,9
OCW-uitgaven per leerling	7.100

(uit: Kerncijfers 2004-2008, opgenomen getallen: 2008)

Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

- De BVE-sector valt sinds 1996 onder de lumpsumbekostiging.
- De huisvesting is in 1997 aan de sector overgedragen door middel van een onderling verrekeningssysteem. Dit systeem betekende dat de gebouwen van alle onderwijsinstellingen werden gewaardeerd en er een verrekening heeft plaatsgevonden tussen de onderwijsinstellingen met 'dure' gebouwen en de onderwijsinstellingen met 'goedkope' gebouwen. Per saldo was de overdracht 'om niet'.
- Binnen het BVE kunnen opdrachten voor bedrijven worden uitgevoerd, waarmee de instelling aanvullende financiering kan bewerkstelligen.

Aantal instellingen	60
Aantal deelnemers (* 1.000)	511,2 (incl. groen onderwijs)
Totale uitgaven (* € 1 mln)	3.345,2

OCW-uitgaven per deelnemer 6.400
(uit: Kerncijfers 2004-2008, opgenomen getallen: 2008)

Hoger beroepsonderwijs

- Het voor het HBO beschikbare budget wordt met een verdeelsleutel over de instellingen verdeeld. Na 1994 is voor het hoger beroepsonderwijs sprake van een lumpsumbudget, dat gecorrigeerd wordt voor loon- en prijsontwikkelingen. Daarnaast wordt jaarlijks op basis van de nieuwste inzichten in de studentenontwikkeling bezien in hoeverre het budget moet worden bijgesteld.
- Ook de huisvesting is sinds 1994 aan de onderwijsinstellingen in de HBO-sector overgedragen. Dit heeft plaats gevonden doordat de betreffende instellingen hiervoor een hypothecaire lening zijn aangegaan. De rentekosten die deze lening met zich meebrengt zijn (deels) in de bekostiging opgenomen.
- Door middel van externe (onderzoeks)opdrachten kan een HBO-instelling aanvullende financiering bewerkstelligen.

Aantal instellingen	41
Aantal studenten (* 1.000)	382,9 (incl. groen onderwijs)
Totale uitgaven (* € 1 mln)	2.158,9
OCW-uitgaven per student	5.800

(uit: Kerncijfers 2004-2008, opgenomen getallen: 2008)

Wetenschappelijk onderwijs

- Het omvang van het macrokader (de totale Rijksbijdrage voor de universitaire sector) wordt onafhankelijk van prestatie-indicatoren vastgesteld. Dit budget wordt gecorrigeerd voor de ontwikkeling van de loonkosten en voor de prijsontwikkeling en eventueel voor beleidsmatige bijstellingen. Daarnaast wordt jaarlijks op basis van de nieuwste inzichten in de studentenontwikkeling bezien in hoeverre het budget moet worden bijgesteld. De verdeling van de Rijksbijdrage over de universiteiten is voor een deel wel afhankelijk van prestatie-indicatoren zoals het aantal diploma's, het aantal eerstejaars en het aantal promoties.
- Het WO heeft in 1995 haar gebouwen 'om niet' van het Rijk gekregen.
- Door middel van externe (onderzoeks)opdrachten kan een WO-instelling aanvullende financiering bewerkstelligen.

Aantal instellingen	13 (incl. groen onderwijs*)
Aantal studenten (* 1.000)	219,0 (incl. groen onderwijs*)
Totale uitgaven (* € 1 mln)	3.676,7
OCW-uitgaven per student	5.900

(uit: Kerncijfers 2004-2008, opgenomen getallen: 2008)

*) *Exclusief de Open Universiteit*

B.2.2.2

Overdracht van financiële autonomie aan de instellingen

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven zijn de verschillende onderwijssectoren op verschillende momenten van het declaratiestelsel overgegaan naar het stelsel van lumpsumbekostiging.

Deze overgang betekent dat met behulp van een aantal normen per instelling een totaalbedrag aan bekostiging wordt berekend. Het bestuur kan binnen wettelijke grenzen zelf bepalen of en hoe dat totaalbedrag wordt aangewend.

Het Rijk geeft richting en stelt de doelen vast van het onderwijs, gaat dus over het "wat", en het Rijk stelt (in PO en VO deels via gemeenten) de middelen beschikbaar om de doelen te bereiken. De instellingsbesturen geven zelf invulling aan het onderwijs. Zij bepalen in grote lijnen het "hoe". Daarbij moeten zij zich houden aan de voorschriften, zoals bijvoorbeeld de kerndoelen, de bevoegdheidseisen, de bestedingsvoorschriften etc. De Inspectie van het onderwijs houdt toezicht op de onderwijsresultaten en op de onderwijskwaliteit.

Instellingsbesturen mogen het lumpsumgeld dat zij krijgen voor onderwijs naar eigen inzicht besteden voor de kosten van de onderwijsinstellingen. Een uitzondering vormen de uitgaven voor de huisvesting in de sectoren PO en VO; hierop wordt in § B.2.2.3 nader ingegaan. Instellingsbesturen moeten verantwoording afleggen door middel van een financieel jaarverslag met accountantsverklaring.

B.2.2.3 Verantwoordelijkheid voor huisvesting in PO en VO

Per 1 januari 1997 is de verantwoordelijkheid voor huisvesting en eerste inrichting voor PO, VO en speciaal onderwijs van het Rijk overgedragen aan de gemeente. Gemeenten kregen toen de huisvestingsverantwoordelijkheden met betrekking tot de vestigingen van onderwijsinstellingen op het grondgebied van hun gemeente, ongeacht of het openbaar of bijzonder onderwijs betreft. Om de gemeente in staat te stellen invulling te geven aan hun verantwoordelijkheid voor de huisvestingsvoorzieningen is destijds budget overgeheveld van de begroting van OCW naar de algemene middelen van het gemeentefonds.

De huisvestingsverantwoordelijkheid van gemeenten bestaat eruit dat wanneer er een school wordt opgericht en wanneer er sprake is van groei in het aantal leerlingen, de gemeente verantwoordelijk is voor (uitbreiding van) het gebouw en de eerste inrichting (stoelen, tafeltjes, leermiddelen etc.). De gemeente zorgt ook voor noodzakelijke aanpassingen en vervanging in bijzondere omstandigheden, en in het PO voor het 'groot' en buitenonderhoud.

Vanaf de start van het onderwijs aan de school, ontvangt het bestuur de lumpsum-bekostiging van het Rijk. Met deze lumpsumbekostiging kan de school ook de normale vervanging van inventaris en apparatuur bekostigen, evenals het onderhoud aan gebouwen, apparatuur en inventaris (in het PO exclusief 'groot' en buitenonderhoud). Deze verantwoordelijkheid geldt voor zowel openbaar als bijzonder onderwijs.

Bij de uitvoering van het groot onderhoud dan wel (vervangende) nieuwbouw en bij aanschaf van inventaris en apparatuur is meestal het bevoegd gezag van de onderwijsinstelling opdrachtgever. Dit betekent dat het bevoegd gezag van de onderwijsinstelling dan aansprakelijk is voor de risico's die met aanschaf, bouw of het onderhoud gepaard gaan. De gemeente stelt een afgesproken budget ter beschikking. Het PO mag volgens de wet op het primair onderwijs (artikel 148) en de Wet op de expertisecentra (artikel 143) geen geld uit de lumpsum besteden aan groot onderhoud of nieuwbouw³⁶. Bij VO is dit wel toegestaan, wanneer de personele en materiële instandhouding daartoe ruimte biedt.

In de PO- en VO-sector kunnen schoolbestuur (bevoegd gezag) en gemeentebestuur overeenkomen dat het schoolbestuur de huisvestingsverantwoordelijkheid van de

³⁶ Momenteel doet de Inspectie van het Onderwijs onderzoek naar deze uitgaven. De uitkomsten van dit onderzoek worden gebruikt om een nader standpunt hierover te bepalen. Vooruitlopend hierop heeft de staatssecretaris een brief aan alle schoolbesturen geschreven waarin nog eens wordt benadrukt dat het onder de huidige wet niet is toegestaan om de lumpsum te besteden aan uitgaven voor nieuwbouw en groot onderhoud.

gemeente overneemt. De mogelijkheid voor deze zogenaamde doordecentralisatie is in de wet geregeld. Het schoolbestuur wordt dan volledig eigenaar van het gebouw door overdracht van het economisch claimrecht van de gemeente aan het bevoegd gezag, en het schoolbestuur ontvangt vervolgens van het gemeentebestuur jaarlijks een bedrag voor huisvesting c.a. Een aantal bevoegde gezagsorganen van VO-scholen zijn met de betreffende gemeente tot zo'n overeenkomst gekomen. Bij het PO wordt er sporadisch gebruik gemaakt van volledige doordecentralisatie. Er is echter ook gedeeltelijke doordecentralisatie mogelijk, in diverse varianten. Bij de overige onderwijssectoren, BVE, HBO en WO, zijn de onderwijsinstellingen zelf verantwoordelijk voor de huisvesting.

B.2.3 *Bekostiging van het onderwijs*

B.2.3.1 De systematiek van de bekostiging

De bekostiging van onderwijsinstellingen vindt per kalenderjaar plaats en volgt de begrotingssystematiek. Wanneer er bij Voorjaarsnota in jaar t wijzigingen in de begroting voor jaar t plaatsvinden, kunnen deze worden doorvertaald naar de onderwijsinstellingen. Hierdoor kan de bekostiging voor jaar t (zowel positief als negatief) worden aangepast. Ook bij Najaarsnota van jaar t kan de hoogte van de bekostiging nog worden aangepast.

Lumpsumbekostiging houdt in dat met behulp van een aantal normen per onderwijsinstelling de bekostiging voor een kalenderjaar wordt berekend. Het bevoegd gezag van de school kan binnen enkele wettelijke grenzen zelf bepalen of en hoe dat budget wordt besteed aan het bekostigde onderwijs.

Primair onderwijs en Voortgezet onderwijs

Zowel het personele als het materiële deel van de bekostiging kennen een vaste component per school en een vaste component per leerling, die in het VO per schoolsoort en per leerjaar (kunnen) verschillen. Het aantal leerlingen waarvoor bekostiging wordt verstrekt is het aantal leerlingen op de zogenaamde teldatum: per 1 oktober in het voorgaande kalenderjaar.

In het PO is het bedrag per leerling mede afhankelijk van het zogenaamde leerlinggewicht (een grotere zorgbehoefte leidt tot extra bekostiging). Ook het type onderwijs is hiervoor van belang. Het bedrag per leerling in het (voortgezet) speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs ligt namelijk aanzienlijk hoger dan in het reguliere basisonderwijs. Daarnaast is er een aanvullende voorziening voor kinderen die deelnemen aan regulier onderwijs in plaats van het (voortgezet) speciaal onderwijs, het rugzakje. In het VMBO geldt voor lwoo-geïndiceerden een hogere bekostiging per leerling (lwoo: leerwegondersteunend onderwijs). Dat geldt ook voor geïndiceerde leerlingen voor het praktijkonderwijs. Bovendien kent het VO het zogenaamde leerplusarrangement waarmee extra bekostiging per leerling beschikbaar komt voor afdelingen (in een vestiging van een school) met veel leerlingen uit post-codegebieden waar 'achterstanden' veel voorkomen.

In het PO is het personele deel van de lumpsum (nog) op schooljaarbasis; wel geldt ook hiervoor het leerlingenaantal op de aan dat schooljaar voorgaande teldatum van 1 oktober. Ook geldt in het PO een regeling die aanvullende bekostiging verstrekt wanneer de leerlingengroei op bestuursniveau een bepaalde drempel overschrijdt. Tenslotte krijgen zeer kleine scholen in het PO per leerling een hogere vergoeding. Jaarlijks worden deze componenten in een ministeriële regeling gepubliceerd.

Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Het variabele deel van de lumpsum voor BVE-instellingen wordt voor 80% afgeleid van het aantal deelnemers dat die bij de desbetreffende instelling op t-2 staat ingeschreven. De overige 20% wordt bepaald aan de hand van het aantal uitgereikte diploma's (ook t-2).

Daarnaast bestaat de lumpsumbekostiging uit een vast deel voor VOA (voorbereidende ondersteunende activiteiten) en huisvesting.

Hoger Beroepsonderwijs

De *verdeling* van het exploitatie - en huisvestingsbudget over alle hogescholen wordt bepaald door:

- aantal ingeschreven studenten
- aantal afgestudeerden
- uitvallers
- inschrijftijd/verblijfsduur aan de hogeschool van zowel de afgestudeerde studenten als de uitvallers

Een hogeschool krijgt een groter deel van het totale budget voor hogescholen, wanneer er meer studenten instromen, of door ervoor te zorgen dat van die ingestroomde studenten een zo groot mogelijk deel een bachelordiploma haalt en door zowel de afgestudeerden als de uitvallers zo kort mogelijk te laten studeren. De totale Rijksbijdrage hangt af van het aantal jaren dat de student collegegeld betaalde: meer inschrijvingsjaren (en dus meer collegegeldinkomsten) betekent een lagere Rijksbijdrage.

Het in dit stuk toegelichte verdeelmodel is van toepassing voor ruim 80% van de studenten. Voor studenten voor kunstopleidingen, masteropleidingen en nog niet volgroeide bacheloropleidingen spelen afgestudeerden en uitvallers (en hun verblijfsduur) geen of een veel geringere (kunstopleidingen) rol in de verdeling van het budget.

Wetenschappelijk onderwijs

Onderwijs

Het OCW -budget voor de dertien universiteiten (eerste geldstroom) wordt onafhankelijk van prestatie -indicatoren vastgesteld. Het budget wordt alleen gecorrigeerd voor de ontwikkeling van de loonkosten en voor de prijsontwikkeling en eventueel voor beleidsmatige bijstellingen. Daarnaast wordt jaarlijks op basis van de nieuwste inzichten in ontwikkeling in studentenaantallen bezien in hoeverre het budget moet worden bijgesteld. De verdeling van de Rijksbijdrage is afhankelijk van het aantal graden, het aantal eerstejaars en het aantal promoties.

Onderzoek

Het universitaire onderzoek wordt via drie verschillende geldstromen gefinancierd. In de Rijksbijdrage is een bedrag begrepen voor onderzoek (eerste geldstroom). Door tussenkomst van NWO wordt specifiek onderzoek (mede-) gefinancierd (tweede geldstroom). Tot slot kan de universiteit subsidies verwerven en onderzoek

in opdracht verrichten, anders dan via de eerste en tweede geldstroom. Deze derde geldstroom bestaat voor een belangrijk deel uit middelen van internationale en nationale overheden en onderzoeksstimulering van non-profit instellingen. Kennis-overdracht krijgt voor een deel vorm via het derde geldstroom onderzoek, maar ook door bijvoorbeeld het postacademisch onderwijs.

B.2.3.2 Functioneren van de bekostigingssystematiek

Invoering lumpsum-bekostiging in PO nog niet afgerond

De commissie heeft geconstateerd dat de recente invoering van lumpsum-bekostiging in de PO-sector een ingrijpende wijziging was die in de sector nog niet volledig is verwerkt. Besturen zijn voorzichtig en moeten nog wennen aan de nieuwe bekostigingssystematiek. Ook in de VO-sector heeft het 5 à 10 jaar gekost voordat de bestuurs- en verantwoordingsorganen op lokaal niveau zich hun nieuwe verantwoordelijkheden en rollen eigen hadden gemaakt.

Evaluatie van de bekostiging in het voortgezet onderwijs

Op grond van de evaluatiebepaling in de Wet op het voortgezet onderwijs wordt de materiële exploitatiebekostiging in het voortgezet onderwijs eens in de vijf jaar geëvalueerd. Ook bij PO vindt een dergelijke evaluatie plaats.

Eind 2006 heeft de minister een evaluatie naar de materiële bekostiging in het voortgezet onderwijs laten uitvoeren.

Enkele bevindingen die uit het onderzoek kwamen zijn:

- De kosten voor schoonmaken bevinden zich, vergeleken met de markt, aan de hoge kant.
- De kosten voor het onderhoud aan de gebouwen en terreinen zijn, vergeleken met de markt, laag.
- De energiekosten stijgen sterker dan de prijsbijstelling die door het ministerie van OCW wordt uitgekeerd.

Op basis van bovenstaande concluderen de onderzoekers dat de materiële bekostiging voor het VO niet toereikend is. Ze komen op een tekort dat wordt geraamd op € 110 mln tot € 195 mln.

Deze conclusie is onderbouwd door de combinatie van schoolbezoeken, analyse van jaarrekeninggegevens en een benchmark.

Consequenties van het functioneren van de bekostiging voor het vermogensbeheer

Uit het hiervoor genoemde evaluatieonderzoek naar de materiële bekostiging in het voortgezet onderwijs (van eind 2006) blijkt dat het eigen vermogen van de VO-scholen jaarlijks stijgt door exploitatieoverschotten. De onderzoekers geven aan dat het positieve exploitatieresultaat aangewend kan worden voor de materiële exploitatie, maar dat voor een goede bedrijfsvoering ook reserves nodig zijn om risico's op te vangen.

De onderzoekers merken op dat de VO-scholen de afgelopen jaren meer verantwoordelijkheid en daarmee samenhangend ook meer risico's hebben gekregen en dat scholen daarop zullen moeten anticiperen. Ook de bekostiging brengt onzekerheid met zich mee. De onderzoekers merken daarom op dat scholen een positief exploitatieresultaat niet volledig kunnen aanwenden voor de materiële exploitatie.

Daarnaast blijkt uit de systematiek van de bekostiging dat er gedurende het jaar wijzigingen in de omvang van de bekostiging plaats kunnen vinden. Dit maakt dat de onzekerheid omtrent de hoogte van de bekostiging voor een bepaald jaar toeneemt, waardoor de neiging tot sparen bij onderwijsinstellingen versterkt wordt.

B.2.4 *Bestuurlijke verhoudingen binnen het onderwijs*

B.2.4.1 Bestuur

De laatste jaren krijgen de gezagsorganen van onderwijsinstellingen door de overheid meer taken en verantwoordelijkheden toebedeeld. Dit proces wordt wel kort aangeduid met 'meer autonomie voor de school'. Het houdt in dat de overheid zich voortaan terughoudender opstelt en meer beslissingsruimte overlaat aan de scholen zelf, of beter gezegd: aan het schoolbestuur als het bevoegd gezag van de school. Schoolbesturen zijn immers eindverantwoordelijk voor alles wat zich in de school afspeelt, dus ook voor de kwaliteit van het geboden onderwijs en de resultaten.

De Minister van OCW heeft in juli 2005 een beleidsnotitie aan de Tweede Kamer gestuurd over governance³⁷, en een bijbehorend plan voor de invoering ervan in de verschillende onderwijssectoren. Voorts heeft de Inspectie van het Onderwijs in oktober 2005 een onderzoek gepubliceerd naar het interne toezicht in het hoger onderwijs³⁸. Tenslotte heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau in 2008 voor de sectoren PO en VO onderzocht welke bestuurlijke schaal en welke mate van autonomie de beste garantie bieden op goed onderwijs, tevreden docenten, ouders en leerlingen, een gevarieerd onderwijsaanbod en een meer effectieve en efficiënte besteding van middelen³⁹. Bij het schrijven van deze paragraaf is van bovengenoemde stukken gebruik gemaakt. Daarnaast speelt de discussie over de menselijk maat binnen het onderwijs. (zie ook § B.2.4.4).

Primair en voortgezet onderwijs

Grote verschillen tussen besturen in omvang, rechtsvorm, denominatie en onderwijssoort

Schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs kunnen enorm van elkaar verschillen. Een gemiddelde 'eenpitter' (een bestuur met één school) in het primair onderwijs verschilt aanzienlijk van een 'meerpitterbestuur' (met meerdere scholen) in het voortgezet onderwijs of zelfs van een eenpitter in het voortgezet onderwijs. Ongeveer de helft van de besturen in het primair onderwijs en ongeveer driekwart van de besturen in het voortgezet onderwijs is een eenpitter. Alle andere besturen beheren dus meer dan één school, en soms zijn het er enkele tientallen. Ook komt het voor dat een schoolbestuur scholen in verschillende sectoren beheert, bv PO- en VO-scholen, of VO- en MBO-scholen.

Er zijn tevens verschillen naar rechtsvorm, die met name relevant zijn als het gaat om democratische legitimiteit en het eigenaarschap van de school. Besturen van protestants-christelijk onderwijs zijn meestal een vereniging, en besturen van katholiek onderwijs meestal een stichting. In het openbaar onderwijs vindt op grote

³⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30183, nr.1 Governance in het onderwijs

³⁸ Inspectie van het Onderwijs, *De waarde van intern toezicht*, oktober 2005

³⁹ Sociaal en Cultureel Planbureau, *De school bestuurd*, juli 2008

schaal verzelfstandiging plaats van het bestuur. Dat betekent doorgaans dat een integraal (gemeentelijk) bestuur verandert in een openbare stichting.

Voorts zijn er in het VO verschillen tussen besturen door de onderwijssoort(en) die worden aangeboden: smal zoals bijvoorbeeld categorale gymnasia of VMBO met basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen of breed zoals een scholengemeenschap met VMBO, HAVO en VWO. Afhankelijk van de onderwijssoort worden de scholen ook bekostigd met verschillende vergoedingen per leerling.

Besturen sturen vooral op afstand

Dominant onder de besturen is een raad-van-beheermodel, met bestuur op hoofdlijnen en een mandatering van taken en bevoegdheden aan de schoolleiding. De helft van alle schoolbesturen heeft zo'n model. Eenpitters in het primair onderwijs hebben vaak een klassiek model, met een bestuur dat eindverantwoordelijk is en een directie die uitvoert.

Kleine besturen gematigd in hun autonomiewensen, grote besturen juist enthousiast en ambitieus

Een op de drie besturen is volgens het SCP-onderzoek zonder bedenkingen enthousiast over meer autonomie; ze verwachten daardoor beter hun ambities te kunnen realiseren. Het gaat dan om grote besturen, vaak besturen met een raad-van-toezichtmodel. Kleine besturen in het primair onderwijs, veelal van protestants-christelijke scholen, zijn gematigd in hun autonomiewensen.

In het voortgezet onderwijs willen de besturen graag meer autonomie, met uitzondering van de besturen die te maken hebben met een ernstig probleem op hun school.

Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

De bestuurlijke verhoudingen in de BVE-sector zijn geregeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en de code 'Goed bestuur in de BVE-sector'. Deze code bevat afspraken en handreikingen op het terrein van bestuur, toezicht en horizontale dialoog, geldend voor de instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE-instellingen). De code is vastgesteld door de leden van de MBO Raad en het Platform Raden van Toezicht MBO-instellingen en wordt sinds 1 januari 2009 gehanteerd.

Hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs

De bestuurlijke verhoudingen binnen de universiteiten en hogescholen zijn geregeld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de branchecodes van VSNU en HBO-raad. De openbare universiteiten kennen een college van bestuur en een door de minister benoemde raad van toezicht. Voor de bijzondere universiteiten geldt de zogenaamde structuurregeling; de betreffende universiteiten stellen zelf regels vast m.b.t. het bestuur overeenkomstig de regels die gelden voor de openbare universiteiten, voorzover de eigen aard van de bijzondere universiteit zich daar niet tegen verzet. Van de bijzondere universiteiten heeft de VUA zelf een raad van toezicht ingericht, Nijmegen en Tilburg hebben een stichtingsbestuur dat als raad van toezicht optreedt. In het HBO-veld, dat alleen uit bijzondere instellingen bestaat, is het rvt-cvb model vrijwel volledig ingevoerd (door het veld zelf), dit ter uitvoering van de aanbevelingen van de commissie-Glasz (2000).

In de Branchecode Governance is ten aanzien van het bestuur onder andere vastgelegd: 'Het college van bestuur is belast met het besturen van de hogeschool, hetgeen onder meer inhoudt dat hij verantwoordelijk is voor de realisatie van de doelstellingen van de hogeschool, de strategie, de financiering en het beleid en de daaruit voortvloeiende resultatenontwikkeling. Het college van bestuur legt hierover verantwoording af aan de raad van toezicht. Het college van bestuur richt zich bij de vervulling van zijn taak naar het belang van de hogeschool en weegt daartoe de in aanmerking komende belangen van bij de hogeschool betrokkenen af. Het college van bestuur verschaft de raad van toezicht tijdig alle informatie die nodig is voor de uitoefening van de taak van de raad van toezicht. Het college van bestuur is verantwoordelijk voor de naleving van alle relevante wet- en regelgeving en voor het beheersen van de risico's verbonden aan de instellingsactiviteiten. Het college van bestuur rapporteert hierover aan en bespreekt de interne risicobeheersing- en controlesystemen met de raad van toezicht en zijn auditcommissie.'

B.2.4.2 Intern toezicht

Primair en voortgezet onderwijs

Scheiding bestuur en toezicht

Volgens het SCP-onderzoek zegt het merendeel van de besturen zegt nu reeds klaar te zijn voor meer autonomie, maar toch is nog lang niet bij elk bestuur de intern toezichthoudende taak gescheiden van de bestuurstaak. Bij ruim de helft van de schoolbesturen ontbreekt voorlopig nog deze voorwaarde voor transparant bestuur. Grote besturen met een raad-van-toezichtmodel zeggen vaker helemaal klaar te zijn voor het nieuwe bestuurlijke arrangement.

Een summier begin gemaakt met horizontale verantwoording

Horizontale verantwoording raakt meer en meer ingeburgerd, maar is een verwarrend begrip. Het is wellicht beter om te spreken van een horizontale dialoog, zoals de Onafhankelijke commissie governance code BVE (2006) voorstelt.

De besturen die zeggen zich al wel te verantwoorden tegenover hun omgeving, doen dat hoofdzakelijk via het jaarverslag; een veel kleiner deel informeert of discussieert ook echt met die omgeving (de horizontale dialoog). Hiermee lijkt van verantwoording afleggen in de praktijk nog niet of nauwelijks sprake te zijn. In december 2008 is bij de Tweede Kamer ingediend het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht (Kamerstukken II 2008/09, 31 828; hierna te noemen: het wetsvoorstel "Goed onderwijs, goed bestuur") worden besturen verplicht hier meer inhoud aan te geven.

Het onderscheid tussen toezicht en bestuur maakt al deel uit van de Code Goed Onderwijsbestuur van de VO-raad (mei 2008, per 1 augustus 2008 in werking). In die code zijn eveneens uitgangspunten voor goed toezicht zoals onafhankelijkheid geformuleerd.

Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

In de code 'Goed bestuur in de BVE-sector' is ten aanzien van het intern toezicht onder andere vastgelegd dat de Raad van Toezicht toezicht houdt op het beleid van het College van Bestuur vanuit de maatschappelijke doelstellingen van de instellingen en de daarmee verbonden onderwijsdoelstellingen. De Raad van Toezicht houdt integraal toezicht, dat wil zeggen op alle aspecten van de BVE-instelling en neemt daarbij alle relevante belangen in overweging.

De Raad van Toezicht heeft het recht om van het College van Bestuur en de externe accountant alle informatie te verlangen die hij nodig heeft om zijn toezichttaak goed uit te kunnen oefenen. Indien de Raad van Toezicht dat geboden acht, kan hij informatie inwinnen van functionarissen en externe adviseurs van de instelling. De instelling stelt daartoe de nodige middelen beschikbaar.

Hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs

In het wetsvoorstel Versterking Besturing (wijziging WHW) wordt uitgegaan van de raad van toezicht als verplicht orgaan van de instelling. Die verplichting geldt voor de bijzondere instellingen in het WO en HBO. De raden van toezicht bij de openbare universiteiten blijven door de minister benoemd worden.

Aan de inrichting van intern toezicht een aantal eisen gesteld en in de wet vastgelegd: er moet sprake zijn van een strikte scheiding van bestuur en toezicht, de taken en bevoegdheden van het bestuurlijk en het toezichthoudend orgaan moeten transparant zijn en het toezicht moet onafhankelijk van het bestuur kunnen functioneren.

Voor de bijzondere instellingen (universiteiten en hogescholen) zal niettemin de mogelijkheid worden opgenomen om te kiezen voor een *functionele* scheiding i.p.v. een *organisatorische* scheiding van bestuur en toezicht. dat betekent dat niet per se een toezichthoudend orgaan/raad van toezicht moet worden ingericht (het zogenaamde 'one tier-model').

Instellingen die daar gebruik van maken leggen in hun statuten of bestuursreglement vast op welke wijze de scheiding van bestuur en toezicht wordt gewaarborgd en motiveren in hun jaarverslag waarom men voor dit model kiest.

Rol van de instellingsaccountant

De instellingsaccountant onderzoekt de *rechtmatigheid* van de verkrijging en de besteding van de Rijksbijdrage door het schoolbestuur, mede op basis van het door OCW daartoe opgestelde controleprotocol. De door het bevoegd gezag in te dienen jaarrekening (jaarverslag c.a.) dient vergezeld te gaan van een *getrouw-beeldverklaring* van de accountant.

B.2.4.3 Extern toezicht: Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs houdt 'risicogericht' toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en op de naleving van wet- en regelgeving voor het PO, VO en BVE. In de sectoren HBO en WO is de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd in de NVAO accreditatie. In Nederland (en Vlaanderen) is accreditatie een voorwaarde voor bekostiging/financiering van een bachelor- of masteropleiding door de overheid, voor het recht om erkende diploma's af te geven en in Nederland een voorwaarde voor toekenning van studiefinanciering aan studenten. Accreditatie zorgt voor kwaliteitsborging van opleidingen binnen het hoger onderwijs. De onderwijsinspectie heeft hier verder geen specifieke rol in.

Op basis van beschikbare informatie en ontvangen signalen bepaalt de inspectie waar (welke besturen en welke aspecten) en hoe intensief het toezicht moet zijn. Ook kijkt de inspectie naar de kwaliteit van de accountantsverklaringen middels reviews. In het kader van het 'geïntegreerde' toezicht oefent de Inspectie van het Onderwijs ook financieel risicogericht toezicht uit: besturen met een zwakke financiële positie of met scholen met (zeer) zwakke onderwijskwaliteit worden nader onderzocht op en bevraagd naar hun financiële beleid en de eventuele samenhang tussen financiële mogelijkheden enerzijds en onderwijskwaliteit anderzijds. De afgelopen jaren hebben onderwijsinstellingen meer ruimte gekregen het onderwijs in te richten naar eigen professionele inzichten. Scholen zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun onderwijs en voor het bewaken hiervan. In lijn met het kabinetsbeleid heeft de inspectie haar toezicht aangepast. Een onderwijsinstelling die de zaken goed op orde heeft, verdient vertrouwen. Dit vertrouwen vertaalt de inspectie in minder toezicht. Is de kwaliteit echter niet in orde, dan treedt de inspectie op.

Per 1 september 2008 is het onderdeel Rekenschap van de Auditdienst van OCW overgegaan naar de Inspectie van het Onderwijs. Door deze overgang wordt in het toezicht de onderwijskwaliteit aan een instelling in relatie gebracht met het financieel beheer van het verantwoordelijke bestuur. De belangrijkste taken van de 'nieuwe' directie Rekenschap van de inspectie zijn:

- controle van rechtmatigheid van uitgaven (door het opstellen van het Controleprotocol OCW en het reviewen van de uitvoerend accountants)
- uitvoeren van eigen onderzoek, waarbij de selectie van onderwerpen wordt bepaald d.m.v. risicoanalyse;
- ondersteunen van de onderwijsinspecteurs met het uitoefenen van kwaliteitstoezicht

In toenemende mate gebruikt de Inspectie kengetallen bij het uitoefenen van toezicht (en het plegen van interventies). Neerwaartse ontwikkeling in de kengetallen zijn voor de Inspectie aanleiding om contact te zoeken met de betreffende onderwijsinstelling. De Inspectie maakt, indien noodzakelijk, prestatieafspraken met de onderwijsinstelling om te bevorderen dat de onderwijsinstelling weer in control komt.

De Inspectie richt zich op onderwijsinstellingen die financieel zwak zijn, of dreigen zwak te worden en op instellingen die (afdelingen en / of vestigingen van) scholen beheren die een (zeer) zwakke onderwijskwaliteit hebben. Interventies komen met name voor in de sectoren PO, VO en BVE.

Wanneer de Inspectie geen vertrouwen heeft in het herstel van de financieel zwakke situatie van een onderwijsinstelling, dan heeft zij – anders dan bij zwakke onderwijskwaliteit – geen formele titel om in te grijpen. Uiteraard kan ambtelijk of door de staatssecretaris druk worden uitgeoefend. Ook kan de Inspectie haar bevindingen openbaar maken met naam en toenaam. In de praktijk van het kwaliteitstoezicht blijkt deze tactiek van *naming en shaming* goed te werken.

Een complicerende factor bij het bovengenoemde 'geïntegreerde' toezicht is dat onderwijskwaliteit wordt gemeten op het niveau van individuele scholen of zelfs vestigingen, terwijl het financieel beheer op bestuursniveau wordt gemeten.

B.2.4.4 Kwaliteit van functioneren

Primair en voortgezet onderwijs

De optimale schaal is onbekend, professionalisering is echter noodzakelijk

Sommige besturen kunnen als voorlopers worden beschouwd; ze lijken het meest te voldoen aan de voorwaarden voor een verantwoorde functionele decentralisatie. Dit zijn vaak de grote professionele besturen, die de bestuurstaak al hebben gescheiden van de intern toezichthoudende taak. Er lijkt een wereld van verschil te zijn tussen zulke krachtige besturen en de kleine vrijwilligersbesturen in het primair onderwijs. Eenpitterbesturen hebben minder bestuurskracht en lijken soms huiverig voor meer autonomie. Op dit moment is voor zulke kleine besturen een volledige benutting van de autonomie, met de van een bestuur verlangde transparantie en responsiviteit, naar het oordeel van het SCP⁴⁰ nog een brug te ver. Het SCP constateert dat kleine besturen zullen moeten nadenken over bestuurlijke schaalvergroting en over verdere professionalisering. Bestaande grote professionele besturen kunnen hier een voorbeeld zijn, maar het is waarschijnlijker dat de eenpitters hieraan hun eigen invulling willen geven. Dat zou kunnen, zoals nu soms al gebeurt, door verdergaande samenwerking tussen eenpitters onderling, of door ondersteuning door de sectorraad of bestuurskoepels⁴¹. De commissie realiseert zich dat overwegingen met betrekking tot de menselijke maat en de beïnvloedbaarheid van de (ook financiële) sturing door de stakeholders in de zogenaamde horizontale verantwoording als onderdeel van goed bestuur contra-indicaties voor (bestuurlijke) schaalvergroting kunnen inhouden. Alsdan zal de kwaliteit van het (financiële) beleid anderszins moeten worden geborgd. Overigens is ook financiële deskundigheid bij die stakeholders een voorwaarde voor de goede werking van de horizontale verantwoording en de versterking van het financiële beleid die daarin kan zijn gelegen.

Intern toezicht en horizontale verantwoording; nog onduidelijkheden

De nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en instellingen impliceren een vertrouwen in de correctieve werking van de horizontale dialoog. Het is echter lastig om vast te stellen wanneer dit vertrouwen onterecht blijkt te zijn. Daarvoor immers moet alsnog ook enigerlei vorm van verticaal meekijken / toezicht / informatie-uitvraag enz worden georganiseerd.

Het lijkt erop dat de meeste besturen in het primair en voortgezet onderwijs zullen kiezen voor een model met een aparte raad van toezicht (een organieke scheiding) of, als de schaal daarvoor te beperkt is, zullen kiezen voor een functionele scheiding. Daarbij vinden het besturen en het toezicht binnen één bestuur of bevoegd gezag plaats, maar worden zij verricht door aparte personen. Die scheiding wordt als een voorwaarde gezien voor goed bestuur en wordt naar verwachting binnenkort wettelijk verplicht gesteld voor de besturen in het primair en voortgezet onderwijs, middels het wetsvoorstel "Goed bestuur, goed onderwijs".

Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Goed bestuur een voorwaarde voor goed onderwijs

In de BVE-sector hebben in de afgelopen jaren veel ontwikkelingen plaatsgevonden inzake goed bestuur bij onderwijsinstellingen. Het besturen van scholen is in de

⁴⁰ Sociaal en Cultureel Planbureau, *De school bestuurd*, juli 2008

⁴¹ Voor de sector PO is de branchorganisatie, de PO-Raad, nog maar recent opgericht (2008) en zijn nog niet alle besturen aangesloten.

afgelopen jaren complexer geworden; de verantwoordelijkheden van de bestuurder voor het beleid van de school en de besteding van de publieke middelen zijn groot. Dit is het gevolg van de ontwikkelingen in het onderwijsbeleid van de Rijksoverheid waarbij het overheidsbeleid zich vooral richt op het wat, en waarbij de scholen binnen de ruimte van die landelijke kaders zelf beleid ontwikkelen met betrekking tot de hoe-vraag. Scholen hebben een grote mate van bestedingsvrijheid m.b.t. de door de overheid ter beschikking gestelde middelen voor hun maatschappelijke taak. Bestuurders van scholen maken in toenemende mate zelf strategische keuzes. Zij schatten daarbij risico's in, wegen belangen af en spelen in op specifieke vragen en behoeften uit hun omgeving.

Het beleid inzake governance is gericht op het realiseren van moderne evenwichtige bestuurlijke verhoudingen die passen bij bovengenoemde ontwikkelingen in het onderwijsbeleid. Belangrijke elementen van het beleid van OCW waren en zijn nog steeds:

- Invoering van professioneel intern toezicht en functionele scheiding tussen de taken/verantwoordelijkheden van de bestuurder en de interne toezichthouder;
- Versterken van de positie van interne (personeel) en prioritaire belanghebbenden (studenten en hun ouders) door aanpassing van de medezeggenschaps-wetgeving;
- Professioneel en transparant bestuur (o.a. door verbetering jaarverslaglegging, gedragscodes voor goed bestuur en voor de beloning van bestuurders)
- Extern toezicht: verbeteren handhaving naleving wettelijke bepalingen en ontwikkeling van risicogericht toezicht.
- Informatiehuishouding op orde brengen zodat alle betrokkenen in de BVE-sector - interne toezichthouders, bestuurders, externe toezichthouders in opdracht van de minister, ouders, studenten, personeel - hun rol goed kunnen vervullen (o.a. benchmark, beoordelingen inspectie, feitelijke info verzameld door CFI en beschikbaar gesteld via een portal aan bestuurders en interne toezichthouders).

Rol van de sector zelf

De sector zelf heeft een belangrijke rol gespeeld bij de ontwikkelingen op het terrein van goed bestuur:

- De sector heeft vooruitlopend op de wetswijziging inzake intern toezicht zelf een governancecode opgesteld. Deze is per 1-1-2006 in werking getreden.
- De implementatie en werking van deze code is geëvalueerd in 2007 door een onafhankelijke commissie. De bevindingen en aanbevelingen van de commissie zijn in januari 2008 gepresenteerd in het rapport: 'Goed bestuur in het MBO, rapport van de onafhankelijke commissie Governancecode BVE'. De sector heeft alle aanbevelingen overgenomen en verwerkt in de code.
- Het eigenaarschap van de aangepaste governancecode is verbreed; de code is nu van zowel de bestuurders (MBO Raad) als van de interne toezichthouders (Platform raden van toezicht MBO-instellingen). Over een paar jaar zal de sector opnieuw de werking van de governancecode evalueren.
- Naast de governancecode hebben de interne toezichthouders, vooruitlopend op de wetgeving inzake topinkomens, een beloningscode vastgesteld voor de beloning van bestuurders. Ook is een code vastgesteld voor de beloning van interne toezichthouders. Deze gedragscodes vormen een leidraad in het vaststellen van de beloning (dit geldt alleen voor nieuwe contracten).

Onderzoek

- De naleving van de wettelijke bepalingen inzake governance maakt onderdeel uit van het reguliere toezicht door de inspectie van het onderwijs.

- Daarnaast zal de inspectie in 2010 een themaonderzoek uitvoeren op het terrein van goed bestuur. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar het functioneren van bestuurders maar ook naar het functioneren van interne toezichthouders.
- De wetwijzigingen inzake medezeggenschap en intern toezicht zullen een paar jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd (zie tekst wetsvoorstellen).

Hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs

In de sectoren HBO en WO is de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd door de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO). In Nederland (en Vlaanderen) is accreditatie een voorwaarde voor het recht om erkende diploma's af te geven en, voor wat betreft de bekostigde instellingen, voor bekostiging door de overheid, en in Nederland een voorwaarde voor toekenning van studiefinanciering aan studenten. Accreditatie zorgt voor kwaliteitsborging van opleidingen binnen het hoger onderwijs. De NVAO is opgericht bij verdrag tussen de Vlaamse en Nederlandse overheid (2003) en heeft de status van een zelfstandig bestuursorgaan. Het Comité van ministers, bestaande uit de Nederlandse en Vlaamse minister van onderwijs, benoemt het bestuur en houdt toezicht op de NVAO. De onderwijsinspectie heeft hier verder geen specifieke rol in. De NVAO verleent accreditatie aan een bestaande opleiding voor een periode van zes jaar. Accreditatie wordt verleend op grond van onderzoek en beoordeling door een commissie van onafhankelijke deskundigen. De criteria en procedures voor accreditatie zijn vastgelegd in het accreditatiekader. Het functioneren van het accreditatiesysteem en van de NVAO is meerdere malen geëvalueerd:

- In 2007 is ten behoeve van het lidmaatschap van de Europese organisatie van kwaliteitsorganen ENQA het functioneren van de NVAO aan een internationale evaluatie onderworpen.
- De wet bachelor-master en de wet accreditatie zijn in samenhang geëvalueerd ("New degrees in the Netherlands", CHEPS, augustus 2008).
- De Algemene Rekenkamer heeft het stelsel van kwaliteitsbewaking in Nederland en Vlaanderen onderzocht (rapport "Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen", Kamerstukken II 2008/09 31 554, nrs. 1-2).
- De Onderwijsinspectie heeft in de periode 2005 -2007 in het kader van de mid-term review van accreditatie verschillende rapporten uitgebracht.

B.3 Uitgangspunten van eerdere commissies

B.3.1 *WO: commissie-Koopmans (1999)*

De commissie-Koopmans heeft op basis van de balansgegevens per ultimo 1997 de vermogenspositie en de liquiditeit van de universiteiten in kaart gebracht en geadviseerd over het gewenste niveau van reserves, voorzieningen en liquiditeit. De belangrijkste elementen uit dit model (zowel uitgangspunten als conclusies) zijn:

1. Omdat universiteiten geen rendement hoeven te behalen over hun eigen vermogen, en omdat hun bekostiging niet voorziet in een vergoeding van rentekosten over vreemd vermogen, dienen universiteiten hun activa zoveel mogelijk met eigen vermogen te financieren;
2. De risicobuffer van universiteiten dient 10% te bedragen van de omzet; hiervan dient de helft in liquide vorm te worden aangehouden;
3. Ultimo 1997 dient 25% van de voorzieningen als tijdelijk te worden bestempeld, terwijl 75% een permanent karakter heeft;
4. De current ratio (vlottende activa / vlottende passiva) dient gelijk te zijn aan 1 (exclusief de liquide middelen ten behoeve van de spaar-, risico- en voorzieningsfunctie);
5. De normatieve omvang van het eigen vermogen (EV) van universiteiten is gelijk aan de som van
 - a. de helft van de herbouwwaarde van de gebouwen;
 - b. de terreinen;
 - c. de overige vaste activa;
 - d. de helft van de risicobuffer;
 - e. *minus* de permanente voorzieningen.

B.3.2 *HBO: commissie-Smits (2003)*

De commissie-Smits heeft de opzet en werking onderzocht van de Stichting Vangnet HBO, die in 1997 is opgericht om de continuïteit van de hogescholen te bewaken. Onderdeel van dit onderzoek was de vraag of de vermogenspositie van hogescholen (per ultimo 2001) toereikend was. De commissie-Smits heeft bij de beantwoording van deze vraag gebruik gemaakt van de methode-Koopmans, maar die wel op enkele punten aangepast. De belangrijkste elementen uit het model van de commissie-Smits (zowel uitgangspunten als conclusies) zijn:

1. Voor zover de Rijksbijdrage aan hogescholen een specifieke rentevergoedingscomponent bevat, is financieren met vreemd vermogen voor hogescholen even aantrekkelijk als financieren met eigen vermogen. Bij de introductie van de lumpsum-bekostiging hebben de hogescholen een gefixeerde rentecompensatie ontvangen voor de leningen die nodig waren voor het aankopen van hun gebouwen (de zogeheten OKF-operatie). Deze rentecompensatie is nadien echter niet meer aangepast aan gestegen studentenaantallen en bouwkosten, en dekt nu nog slechts een deel van de totale rentekosten van hogescholen;
2. De gebouwen van hogescholen hebben – meer dan bij universiteiten het geval is – het karakter van een ideaalcomplex. Dit heeft echter geen invloed op de benodigde hoeveelheid eigen vermogen;
3. De risicobuffer van hogescholen dient 25% te bedragen van de omzet; hiervan dient de helft in liquide vorm te worden aangehouden;

4. Van de voorzieningen dient 25% als tijdelijk te worden bestempeld, terwijl 75% een permanent karakter heeft;
5. De current ratio (vlottende activa / vlottende passiva) dient gelijk te zijn aan 1,25 (inclusief de liquide middelen ten behoeve van de risico- en voorzieningsfunctie maar exclusief de spaarliquiditeit). De risico- en tijdelijke-voorzieningsfunctie wordt hiermee gelijkgesteld aan 25% van de vlottende passiva;
6. Op basis van de ontvangen rentecompensatie voor het aangetrokken vreemd vermogen tijdens de OKF-operatie wordt de maximale leencapaciteit berekend, uitgaande van een rentepercentage van 6%;
7. De normatieve omvang van het eigen vermogen (EV) van hogescholen is gelijk aan de som van
 - a. de terreinen;
 - b. de helft van de herbouwwaarde van de gebouwen;
 - c. de overige vaste activa;
 - d. de risico- en tijdelijke-voorzieningsfunctie (25% van de vlottende passiva);
 - e. *minus* de maximale leencapaciteit (berekend o.b.v. ontvangen rentecompensatie);
 - f. *minus* de permanente voorzieningen.

B.3.3

PO: PwC-rapport (2008)

Het ministerie van OCW heeft aan PricewaterhouseCoopers (PwC) gevraagd om onderzoek te doen naar de vermogenspositie per einde 2006 van de schoolbesturen in de sector Primair Onderwijs. Aan PwC is gevraagd in kaart te brengen:

- Hoeveel eigen vermogen hebben schoolbesturen nodig voor het plegen van investeringen en het opvangen van tegenvallers?
- Hoeveel eigen vermogen is aanwezig bij schoolbesturen om daarvoor in te zetten?
- Wat is het verschil tussen het benodigde en het aanwezige eigen vermogen?
- Wanneer is bij schoolbesturen mogelijk sprake van te hoog of te laag eigen vermogen?

Ook PwC heeft bij de beantwoording van deze vraag gebruik gemaakt van de methode-Koopmans, maar die wel op enkele punten aangepast. De belangrijkste elementen uit het model van PwC (zowel uitgangspunten als conclusies) zijn:

1. Het eigen vermogen is bedoeld voor de financiering van alle investeringen onder aftrek van andere relevante structurele financieringsbronnen (vreemd vermogen) die hiervoor aangewend kunnen worden;
2. Schoolbesturen moeten naast de boekwaarde van de materiële vaste activa ook liquide middelen aanhouden, en wel zo veel dat de som van boekwaarde van de materiële vaste activa en de uit afschrijvingen gespaarde liquide middelen gelijk is aan de vervangingswaarde van de materiële vaste activa.
3. Hierbij is een differentiatie gemaakt naar de omvang van schoolbesturen in vijf klassen, omdat grotere schoolbesturen beter in staat zijn om een ideaalcomplex te benaderen. De zeer grote besturen kunnen volstaan met het aanhouden van 55% van de vervangingswaarde, terwijl de zeer kleine besturen 95% moeten aanhouden. Het gemiddelde voor de hele sector bedraagt 62%.
4. De risicobuffer bestaat uit een component voor fluctuatie in leerlingenaantallen (2,0 – 5,1%), een component voor arbeidsconflicten (0,6% - 4,1%) en een

component restrisico (2,5 – 6,0%). Voor de hele PO-sector bedraagt de risico-buffer in totaal 7,0% van de Rijksbekostiging;

5. De sector primair onderwijs kent geen tijdelijke voorzieningen; 100% heeft een permanent karakter;
6. De current ratio (vlottende activa / vlottende passiva) dient gelijk te zijn aan 1;
7. Alle voorzieningen en vlottende passiva mogen als permanente financieringsbron worden beschouwd;
8. De normatieve omvang van het eigen vermogen (EV) van primair-onderwijsinstellingen is zodoende gelijk aan de som van
 - a. het private vermogen;
 - b. de boekwaarde van de materiële vaste activa;
 - c. de spaarliquiditeit (62% van de vervangingswaarde *minus* de boekwaarde);
 - d. de bufferliquiditeit (7% van de Rijksbijdrage);
 - e. de financiële vaste activa excl. beleggingen;
 - f. *minus* de voorzieningen;
 - g. *minus* de egalisatierekening;
 - h. *minus* het lang vreemd vermogen.

B.3.4

VO: Inspectierapport (2009)

De Inspectie van het Onderwijs heeft in 2008 een onderzoek uitgevoerd met als doelstelling om inzicht te geven in het weerstandsvermogen aan het einde van 2006 van voortgezet-onderwijsinstellingen en in het beleid dat de besturen van VO-scholen ten aanzien van het (gewenste) weerstandsvermogen voeren. De belangrijkste elementen uit het model van de Inspectie (zowel uitgangspunten als conclusies) zijn:

1. Voor de berekening van het benodigd vermogen voor de financiering van gebouwen en terreinen is uitgegaan van de huidige boekwaarde van circa 70%;
2. Voor de berekening van het benodigd vermogen voor de financiering van de overige materiële activa is uitgegaan van 65% van de verkrijgingswaarde;
3. Effectenbezit kan worden gezien als een andere verschijningsvorm van spaargelden op de bankrekening. Bij de bepaling van de benodigde hoeveelheid bezittingen wordt deze post derhalve niet meegenomen;
4. Eventueel aanwezige private bestemmingsreserves dienen aangehouden te worden in de vorm van liquide middelen. Voor een omvang van circa 10% van het eigen vermogen geldt dat sprake is van bestemmingsreserves met een privaat karakter;
5. Bij de bepaling van de noodzakelijke omvang van het eigen vermogen wordt ervan uitgegaan dat de omvang van de kortlopende schulden gelijk is aan de som van de voorraden, vorderingen en transactieliquiditeit;
6. De belangrijkste risico's in het VO zijn de risico's op personeelsgebied, risico's in verband met teruglopende leerlingaantallen en (in toenemende mate) risico's op het terrein van de huisvesting. Gemiddeld wordt een risicobuffer van 6% van de Rijksbijdrage aangehouden;
7. De voorzieningen en egalisatierekening mogen volledig als permanente financieringsbron worden beschouwd;
8. De normatieve omvang van het eigen vermogen (EV) van voortgezet-onderwijsinstellingen is zodoende gelijk aan de som van
 - a. de boekwaarde van de gebouwen en terreinen;
 - b. 65% van de verkrijgingswaarde van de overige materiële activa;

- c. de private reserves (10% van het EV);
- d. de bufferliquiditeit (6% van de Rijksbijdrage);
- e. *minus* de voorzieningen;
- f. *minus* de egalisatierekening;
- g. *minus* het lang vreemd vermogen.

B.4 Expertbijeenkomsten

Achtergrond

Om risico's en financiële gegevens van onderwijsinstellingen goed te kunnen interpreteren, heeft de commissie gesprekken gevoerd met een aantal deskundigen (c.q. experts) binnen het onderwijsveld. Per sector zijn enkele deskundigen uitgenodigd voor een expertbijeenkomst. De expertbijeenkomsten hebben als volgt plaatsgevonden:

- 30 januari 11-13 uur, HBO en WO samen
- 30 januari 13-15 uur, BVE
- 6 februari 11-13 uur, PO en VO samen

Daarnaast is met deskundigen gesproken die niet in het onderwijsveld werkzaam zijn, maar die vanuit hun werk wel betrokkenheid met het onderwijsveld hebben.

Doel van de expertbijeenkomst

Het doel van de expertbijeenkomst is om deskundigen uit de praktijk aan het woord te laten en te bevragen. Vragen die aan de orde gesteld werden zijn onder meer: Herkennen de deskundigen de geïnventariseerde risico's? Hoe kan de omvang van de risico's bepaald worden? Hoe zouden de financiële risico's (verder) kunnen worden beperkt? Welke eigen richtlijnen hanteren instellingen voor het afstemmen van hun financieringsstructuur op de gepercipieerde risico's? Met welke instrumenten zou dit verder verbeterd kunnen worden?

Proces expertbijeenkomsten

Vanuit OCW zijn de verschillende onderwijsraden benaderd om te vragen naar namen van deskundigen die voor de expertbijeenkomsten kunnen worden benaderd. De deskundigen die door de onderwijsraden zijn aangemeld, zijn per mail en per post uitgenodigd voor de expertbijeenkomst.

Een week voor de bijeenkomst hebben de deskundigen die aanwezig konden zijn, als voorbereiding, een mail gekregen met de vragen die in de bijeenkomst aan de orde zouden komen en de risico's die de commissie had geïnventariseerd op basis van de gedane onderzoeken.

Vragen die aan de deskundigen zijn gemaald:

Risico's

1. Hoe gaat u om met de geïnventariseerde risico's?
2. Welke belangrijke risico's ontbreken nog in de inventarisatie?
3. Hoe anticipeert u op schommelingen in het leerlingenaantal? In hoeverre hangen deze samen met de onderwijskwaliteit?
4. Voor welke risico's treft u voorzieningen?
5. Beschikt uw instelling over een voorzieningenbeleid?
6. Hoe bepaalt u de omvang van de risico's die uw instelling loopt?
7. Voor welke risico's is uw instelling verzekerd?
8. Zijn er ook risico's die u wilt verzekeren maar waarvoor u geen verzekeraar kunt vinden?
9. Hoe zouden de financiële risico's (verder) kunnen worden beperkt?
10. Welke instrumenten zouden hiervoor ingezet c.q. ontwikkeld kunnen worden?

Financiële situatie

11. Hoe maakt u de afweging tussen het financieren van investeringen met vreemd vermogen of eigen vermogen?
12. Welke belemmeringen ervaart u om vreemd vermogen aan te trekken (zowel voor gebouwen als voor andere vaste activa)?
13. Hoe bepaalt u het gewenste investeringenniveau van uw onderwijsinstelling?
14. Welke kengetallen gebruikt u voor het beoordelen van de financiële situatie en acht u dit voldoende?
15. In hoeverre zou u, in geval van financiële tegenvallers, kunnen bezuinigen op uitgaven?
16. Welke andere inkomstenbronnen heeft uw instelling, naast de Rijksbijdragen?
17. Wat doet u aan risicomanagement?
18. Hoe is de treasury-functie binnen uw instelling belegd?

Betrokkenen expertbijeenkomsten

Voor de expertbijeenkomsten heeft de commissie met deskundigen gesproken zowel binnen al buiten het onderwijsveld.

Deskundigen, werkzaam bij onderwijsinstellingen:

- | | |
|-----|--|
| WO | De heer S.J. Noorda (VSNU) (*)
De heer H.W. te Beest (Universiteit Leiden) (*)
De heer H.M. Amman (Universiteit Utrecht)
De heer D.J. van den Berg (TU Delft) |
| HBO | De heer A. Jonkman (HBO-raad) (*)
De heer H. Uijterwijk (NHTV internationaal hoger onderwijs Breda)
De heer J.H. Koelemeij (Hogeschool Leiden) (*) |
| BVE | De heer N.Th.W.M. Nijs (MBO-raad) (*)
De heer B. Bongers (NOVA college)
De heer M. Nollen (Albeda college)
De heer H. van Elzaker (ROC Eindhoven) (*)
De heer R. Heine (Helicon) |
| VO | De heer N. van Zuylen (VO-raad) (*)
De heer K. van der Velden (Carmelcollege) (*)
De heer J. van Walstijn (Minkemacollege)
De heer G.W. van Lonkhuyzen (Bornegocollege)
De heer B. Mooiman (CSG Sprengeloo)
De heer P. de Visser (Stad en Esch) |
| PO | De heer E. van Bokhoven (PO-raad) (*)
De heer R. Beekhuizen (Deltascholen)
De heer A.J.M. Groot (Stichting Flore) (*)
De heer R. Zaal (Stichting Flore)
De heer W. de Kam (Onderwijsgroep Primo) |

Deskundigen, betrokken bij het onderwijsveld:

- De heer G.A.M. Haisma, Nederlands adviesbureau voor risicomanagement
- De heer J. Vrolijk, Rabobank Nederland, (Sectorspecialist Onderwijs)
- De heer K. van Herwaarden, zelfstandig adviseur, betrokken bij onderzoek naar de vermogens van het primair onderwijs en van de universiteiten (*)
- De heer R. Loep, Inspectie van het Onderwijs, directie Rekenschap (*)
- De heer J.H.M. de Pooter, Inspectie van het Onderwijs, directie Rekenschap (*)
- De heer F. van der Wel, KPMG (*)

- De heer D.J. Zonneveld, KPMG
- De heer W. Dresscher, Aob
- De heer R. Sikkes, Aob

Mede naar aanleiding van de expertbijeenkomsten heeft de commissie besloten een aantal deskundigen te vragen het concept-rapport van de commissie te lezen en van commentaar te voorzien. In bovenstaande lijst is een asterisk geplaatst achter de namen van de betreffende deskundigen.

De verantwoordelijkheid van het eindrapport ligt bij de commissie. De commissie heeft beoordeeld welke opmerkingen wel en welke opmerkingen niet zijn overgenomen.

B.5 Alle geïnventariseerde risico's

Op basis van onderzoeken (zie literatuurlijst) en expertbijeenkomsten

A	<p>Risico's ten aanzien van leerlingen/studenten</p> <p><u>Daling leerlingen / studentenaantallen</u> Bij een daling of stijging van het aantal leerlingen/studenten is sprake van een vertraagd effect, dat echter wel tot krimp of toename in de bekostiging leidt en een fors effect kan hebben.</p> <p><u>Aanwezigheid voldoende kinderopvang (TSO en BSO)</u> De kinderopvang kan een duidelijk effect hebben op de instroom van nieuwe leerlingen in het PO. Ontbreken van aan de school gelieerde kinderopvang vormt een risicofactor bij de raming van het toekomstige aantal leerlingen.</p> <p><u>Concurrentiepositie</u> De concurrentiepositie is afhankelijk van (de kwaliteit van) het aanbod in de directe omgeving. Een aspect waarmee rekening moet worden gehouden is de mate van waardering van ouders en studenten voor de onderwijsinstelling ten opzichte van andere onderwijsinstellingen in de omgeving.</p> <p><u>PR en marketingstrategie</u> De mate waarin PR en marketing zullen slagen of falen in het streven naar het realiseren van groeiambities hangt af van de mate, waarin men op de hoogte is van de overwegingen van ouders en studenten bij hun keuze voor een bepaalde onderwijsinstelling; daarnaast kan die informatie leiden tot de ontwikkeling en implementatie van een succesvolle strategie voor het bereiken van die doelstelling.</p>
B	<p>Risico's ten aanzien van kwaliteit onderwijs en onderzoek</p> <p><u>Beoordeling van de onderwijsinstellingen PO, VO en BVE door de Inspectie</u> Het oordeel van de inspectie is een belangrijke graadmeter voor leerlingen en studenten bij keuze van een onderwijsinstelling.</p> <p><u>Kwaliteit onderwijskundig beleid</u> De keuze van ouders en studenten voor een onderwijsinstelling wordt mede bepaald door de kwaliteit van het onderwijskundige beleid (bijvoorbeeld het (veilig) pedagogisch klimaat, onderwijsvormen ed.).</p> <p><u>Onderwijskundige vernieuwingen</u> Het innoverend vermogen van de instelling is mede bepalend voor een duurzame aantrekkingskracht op nieuwe leerlingen en studenten. Een gerelateerd risico is het mislukken van onderwijskundige vernieuwingen (bijvoorbeeld een nieuw gelanceerde opleiding die onvoldoende studenten weet aan te trekken).</p> <p><u>Aanwezigheid van adequate onderwijsconcepten in het kader van diversiteit van leerlingen en wensen van ouders</u> Voor zowel onderwijsconcepten als zorgbeleid en gedifferentieerde werkvormen (in PO en VO) moet aansluiting worden gezocht bij de behoeften van zowel huidige als toekomstige ouders en leerlingen.</p> <p><u>Onderzoek</u> Een deel van de Rijksbijdrage voor HBO en WO is specifiek voor onderzoek. Reputatieschade als gevolg van negatieve berichtgeving over slechte kwaliteit van onderzoek door instelling is het voornaamste risico. Tevens lopen instellingen specifieke risico's op de 2^e (NWO, KNAW etc) en 3^e geldstroom (Opdrachten bedrijfsleven en specifieke opdrachten van de overheid). Dit zijn subsidies met specifieke kwaliteitsvereisten. De middelen worden in concurrentie met andere instellingen of in sommige</p>

	gevallen op de vrije markt verkregen, en hebben hierdoor ook navenante risico's.
C	Risico's ten aanzien van personeel
	<p><u>Salarisindexatie in relatie tot CAO's:</u> De onderwijsraden sluiten zelf CAO's af met de bonden. Het deel van de over-eengekomen salarismaatregelen dat uitstijgt boven de door het ministerie toegekende looncompensatie vormt een financieel risico voor de betreffende instellingen. Dit is met name een risico bij meerjarig afgesloten CAO's.</p>
	<p><u>Leeftijdsopbouw personeelsbestand:</u> De opbouw van het personeelsbestand kan aanleiding geven tot specifieke financiële risico's (jaarlijks fluctuerend ouderschapsverlof, jubileumgratificaties, e.d.).</p>
	<p><u>Ziekteverzuim / vervanging:</u> Ziekteverzuim en vervanging vormen een risico voor de onderwijsinstellingen. Door een actief ziekteverzuimbeleid kan dit risico worden beperkt. Net als bij de wachtgelden is PO hier een uitzondering omdat zij dit risico delen via het Vervangingsfonds.</p>
	<p><u>Wachtgeld/uitkeringen/sociaal statuut:</u> a. Participatiefonds/nieuwe regeling VO Voor het PO wordt het wachtgeld collectief geregeld in het Participatiefonds. VO zit niet meer in het Participatiefonds en heeft een nieuwe regeling. In deze nieuwe regeling wordt 75% onderling (tussen de instellingen) verrekend en is 25% voor eigen risico van de instelling. b. WAO/WIA/Wet Poortwachter: Bij een deugdelijke uitvoering van de voorschriften van de Wet Poortwachter zijn de risico's beperkt. Wel heeft de afspraak in de sector CAO omtrent de inzet van werknemers die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn tot gevolg dat dan sprake kan zijn van beperkte inzetbaarheid waardoor extra personeel ingezet moet worden. Daardoor kan sprake zijn van extra re-integratiekosten. c. Uitkeringen voor eigen rekening: Door overmacht of onzorgvuldigheid kan het voorkomen dat een werkgever de uitkering zelf moet opbrengen. Als dat aan de orde is, betekent dat een vaste post voor mogelijk langere tijd in de begroting.</p>
	<p><u>Kwaliteit personeel:</u> Deskundigheid/scholing/expertise/wet BIO/competenties. Kwalitatief goed personeel is voldoende toegerust voor de gestelde taken. De kwaliteit kan worden verbeterd door gebruik te maken van een opleidingsplan.</p>
	<p><u>Personeelsverloop en interim-ervulling</u> Onder 'personeelsverloop' vallen zowel het natuurlijke, binnen de afzonderlijke BRIN-nummers vallende, verloop, als dat op bestuursniveau. In relatie met de arbeidsmarkt kan personeelsverloop leiden tot tijdelijk door interim personeel ingevulde vacatures.</p>
D	Risico's ten aanzien van de organisatie
	<p><u>Kwaliteit instellingsbesturen en management</u> Een niet (voldoende) voor haar taak toegerust bestuur zal in de gehele organisatie (en de daaronder ressorterende instellingen) zijn weerslag doen voelen. Hetzelfde geldt voor het management van individuele onderwijsinstellingen.</p>
	<p><u>Kwaliteit van de P&C-processen.</u> De volgende onderwerpen kunnen leiden tot ondoelmatige besteding van middelen en daarmee leiden tot risico's: - Niet toereikend ingerichte en functionerende P&C-cyclus. - Onvoldoende kennis en toepassing van risicomangement. - Onvoldoende kwaliteit van managementrapportages en – informatie.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - Liquiditeitsbeleid en –beheer - Lage kwaliteit (intern of extern) administratiekantoor.
	<p><u>Beleidsplannen.</u></p> <p>De volgende onderwerpen kunnen indirect leiden tot het niet behalen van strategische doelen en daarmee leiden tot risico's:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ontbreken van schriftelijk vastgelegde beleidsuitgangspunten - Onvoldoende vertaling van de beleidsuitgangspunten naar concrete doelen en resultaten (vastgelegd in jaarplan, begroting, budgetten, directiecontracten, e.d.).
	<p><u>Governance/ managementstatuut.</u></p> <p>De huidige maatschappij vraagt om meer horizontale verantwoording van organisaties aan hun doelgroepen. Wanneer daarin onvoldoende wordt geïnvesteerd, kan dat gevolgen hebben voor de reputatie van de onderwijsinstelling. De risico's liggen in het al dan niet aanwezig zijn van:</p> <p>scheiding tussen toezicht en bestuur, code goed bestuur, managementstatuut, medezeggenschap.</p>
	<p><u>Werking van de administratieve organisatie/interne controle (AO/IC).</u></p> <p>Wanneer de bedrijfsvoering niet op orde is kan dat onnodige kosten met zich meebrengen. Voorbeelden daarvan zijn een niet beschreven of in de praktijk niet werkende AO/IC en bij inkopen geen gebruik maken van bestaande raamcontracten.</p>
E	Risico's ten aanzien van huisvesting
	<p><u>Stand van zaken onderhoud</u></p> <p>Ten behoeve van het onderhoud dient, op basis van een actueel meerjarig onderhoudsplan, te worden zorg gedragen voor een substantieel adequate voorziening. In het verleden plaatsgevonden nalatigheden op dit gebied zullen extra druk leggen op de actuele en de toekomstige exploitatieresultaten. Wanneer nalatigheden niet hebben geleid tot een extra positieve rentabiliteit waardoor voldoende reserve kon worden opgebouwd voor het weer op peil te brengen van de voorziening, zal dat gevolgen hebben voor de risicopositie.</p>
	<p><u>Onderhoudsintensiteit gebouwen/gemiddelde ouderdom en aard gebouw (Instandhouding dislocaties).</u></p> <p>Voor de begroting is afschrijving en onderhoud een gegeven. Instandhouding van (oudere) gebouwen draagt risico met zich mee, omdat deze onverwachte gebreken kunnen gaan vertonen of onverwachte aanpassingen om aan nieuwe wet en regelgeving te voldoen (brandveiligheid etc.) noodzakelijk zijn.</p>
	<p><u>Vandalisme.</u></p> <p>Het instellingsbestuur dient zorg te dragen voor adequate verzekering van zaken. Bij PO en VO ligt de verantwoordelijkheid voor de verzekering van activa die met overheidsgeld zijn aangeschaft bij de gemeente.</p>
	<p><u>Renterisico</u></p> <p>Onderwijsinstellingen die op de markt lenen of sparen lopen een renterisico. De renterisico's hierbij moeten door de instellingen worden genomen.</p>
	<p><u>Lage bezettingsgraad van schoolgebouwen.</u></p> <p>Aangezien de onderhoudsvergoeding in PO en VO samenhangt met een aantal vierkante meters per leerling zal deze afnemen in geval van een leerlingaantalendaling. Grote verschillen tussen het aantal vergoede en in gebruik zijnde vierkante meters zullen problemen opleveren. In de andere sectoren leidt onderbezetting tot soortgelijke problemen.</p>
F	Risico's ten aanzien van inventaris en apparatuur
	<p><u>Gemiddelde ouderdom.</u></p> <p>De staat van aanwezige outillage en inventaris kan door uitstel van vervanging of intensief gebruik in slechte toestand verkeren. De laatste omstandigheid ver-</p>

	<p>tegenwoordigt een risico.</p> <p><u>Toekomstige investeringen.</u> Vervanging van bestaande inventaris door modernere middelen die voldoen aan de tijdseisen kan duurder uitpakken dan voorzien.</p> <p><u>Bij normering achterblijvende bekostiging</u> Als gevolg van politieke prioriteitstelling kan het voorkomen dat de bekostiging achterblijft bij de normering, hetgeen zal leiden tot beperktere budgetruimte.</p>
G	<p>Risico's met politiek bestuurlijke achtergrond</p> <p><u>Niet-complementaire wet- en regelgeving</u> Bij de invoering van nieuwe wet- en regelgeving wordt de bekostiging niet aangepast. Zo heeft bijvoorbeeld nieuwe milieuwetgeving gevolgen voor onderhoud en huisvesting, die niet in de bekostiging worden gecompenseerd.</p>

B.6 Grafische bewerkingen van cijfermateriaal

B.6.1 *Algemene toelichting*

De commissie heeft de mate van kapitalisatie in de verschillende sectoren in kaart gebracht door te kijken naar de spreiding en de samenhang tussen verschillende kengetallen per sector, met de bedoeling om daaruit patronen te ontdekken die kunnen bijdragen aan de beantwoording van de onderzoeksvragen. Daarvoor zijn de volgende scatterplots gemaakt; de veronderstellingen die eraan ten grondslag lagen zijn erbij vermeld:

- *MVA/TB * (Liquide middelen + FVA)/TB* [voor PO en VO]
In PO en VO worden materiële vaste activa (MVA) over het algemeen niet gefinancierd met vreemd vermogen, maar wordt er voor gespaard. Er mag dus een negatieve samenhang verwacht worden tussen de omvang van de MVA (uitgedrukt als percentage van de totale baten) en de liquide middelen (incl. financiële vaste activa, FVA) uitgedrukt als percentage van de totale baten. Immers, als de boekwaarde van de MVA laag is zou er veel spaarliquiditeit aanwezig moeten zijn om de aanstaande vervangingsinvestering mee te kunnen bekostigen.
- *MVA (excl. G&T)/TB * solvabiliteit 2 (2007)* [voor BVE, HO en WO]
De verwachting is dat het kengetal materiële vaste activa (MVA) gedeeld door de totale baten negatief samenhangt met de solvabiliteit: immers, als de boekwaarde van de materiële vaste activa hoog is, dan is waarschijnlijk nog weinig afgelost op de leningen waarmee de investeringen zijn gefinancierd.
- *Gemiddelde rentabiliteit * Solvabiliteit 2 (2007)* [voor alle sectoren]
Rentabiliteit wordt berekend door het resultaat uit de gewone bedrijfsvoering te delen door de totale baten uit gewone bedrijfsvoering. De gemiddelde rentabiliteit is berekend over 2 jaar (PO en BVE)⁴² of over 5 jaar (VO, HBO en WO). Solvabiliteit 2 wordt berekend door het eigen vermogen, inclusief de voorzieningen, te delen door het Totaal vermogen. De verwachting is dat beide kengetallen negatief samenhangen, immers: een lage solvabiliteit zou door het bestuur hersteld moeten worden door het opbouwen van extra eigen vermogen, via een hoge rentabiliteit. Andersom biedt een hoge solvabiliteit ruimte voor de afbouw van eigen vermogen via een gemiddeld negatieve rentabiliteit. Instellingen met een hoge solvabiliteit en een hoge (gemiddelde) rentabiliteit zijn wellicht te zuinig; instellingen met een lage solvabiliteit en een lage (gemiddelde) rentabiliteit lopen wellicht te veel risico.

B.6.2 *Definities*

B.6.2.1 PO

Klassegrootte o.b.v. gemiddelde totale baten (incl. financiële baten) 2006-2007:

- 1: Gem. totale baten < 2.000.000
- 2: Gem. totale baten < 5.000.000
- 3: Gem. totale baten < 8.000.000
- 4: Gem. totale baten < 11.000.000

⁴² Voor deze sectoren zijn slechts gegevens beschikbaar van twee verantwoordingsjaren.

5: restcategorie (groter dan en gelijk aan 11.000.000)

Definities gebruikte kengetallen:

- Rentabiliteit = (Res. gewone bedrijfsvoering / Totale baten uit gewone bedrijfsvoering) * 100%
- Solvabiliteit 2 = (Eigen Vermogen + voorzieningen) / Totaal Vermogen
- Kapitalisatiefactor = Totaal vermogen (= totaal actiefzijde van de balans) / Totale baten uit gewone bedrijfsvoering
- Weerstandsvermogen = Eigen vermogen / totale baten uit gewone bedrijfsvoering

NB 1.

CFI definieert het weerstandsvermogen als: $EV / \text{Totale baten uit gewone bedrijfsvoering}$.

De totale baten uit gewone bedrijfsvoering bestaan uit: Totale baten én Financiële baten.

Om consequent te zijn, is bij de berekening van de Kapitalisatiefactor ook uitgegaan van de totale baten, inclusief de financiële baten (NB. Voor het PO geldt wel dat deze financiële baten relatief klein zijn).

Ook voor ander kengetallen gaat CFI uit van 'Totale baten uit gewone bedrijfsvoering'. Voor onderstaande scatterplots is ook van dit begrip uitgegaan (TB is dus inclusief financiële baten).

NB 2.

In onderstaande scatterplots zijn alleen de PO-instellingen opgenomen die vallen in de groepen PO1 t/m PO6.

De instellingen die vallen onder SBO (Speciaal Basisonderwijs), de WEC (Wet op de Expertise Centra) en de SWV (Samenwerkingsverband) zijn niet meegenomen, omdat hiervoor geen gegevens over de kengetallen (o.a. weerstandsvermogen) beschikbaar zijn.

B.6.2.2 VO

Klassegrootte o.b.v. gemiddelde totale baten (incl. financiële baten) 2003-2007:

- 1: Gem. totale baten < 3.000.000
- 2: Gem. totale baten < 6.000.000
- 3: Gem. totale baten < 12.000.000
- 4: Gem. totale baten < 15.000.000
- 5: restcategorie (groter dan en gelijk aan 15.000.000)

Definities gebruikte kengetallen:

- Rentabiliteit = (Res. gewone bedrijfsvoering / Totale baten uit gewone bedrijfsvoering) * 100%
- Solvabiliteit 2 = (Eigen Vermogen + voorzieningen) / Totaal Vermogen
- Kapitalisatiefactor = Totaal vermogen (= totaal actiefzijde van de balans) / Totale baten uit gewone bedrijfsvoering
- Weerstandsvermogen = Eigen vermogen / totale baten uit gewone bedrijfsvoering

NB 1.

CFI definieert het weerstandsvermogen als: $EV / \text{Totale baten uit gewone bedrijfsvoering}$.

De totale baten uit gewone bedrijfsvoering bestaan uit: Totale baten én Financiële baten.

Om consequent te zijn, is bij de berekening van de Kapitalisatiefactor ook uitgegaan van de totale baten, inclusief de financiële baten (NB. Voor het PO geldt wel dat deze financiële baten relatief klein zijn).

Ook voor ander kengetallen gaat CFI uit van 'Totale baten uit gewone bedrijfsvoering'. Voor onderstaande scatterplots is ook van dit begrip uitgegaan (TB is dus inclusief financiële baten).

B.6.2.3

BVE

Klassegrootte BVE (alleen voor sector ROC) o.b.v. gemiddelde totale baten (incl. financiële baten) 2003-2007:

- 1: Gem. totale baten < 30.000.000
- 2: Gem. totale baten < 80.000.000
- 3: Gem. totale baten < 110.000.000
- 4: Gem. totale baten < 150.000.000
- 5: restcategorie (groter dan en gelijk aan 150.000.000)

Definities gebruikte kengetallen:

- Rentabiliteit = (Res. gewone bedrijfsvoering / Totale baten uit gewone bedrijfsvoering) * 100%
- Solvabiliteit 2 = (Eigen Vermogen + voorzieningen) / Totaal Vermogen

NB.

CFI gaat bij verschillende kengetallen uit van 'Totale baten uit gewone bedrijfsvoering': totale baten + Financiële baten. Voor onderstaande scatterplots is ook van dit begrip uitgegaan (TB is dus inclusief financiële baten).

B.6.2.4

HBO

Klassegrootte HBO o.b.v. gemiddelde totale baten (incl. financiële baten) 2003-2007:

- 1: Gem. totale baten < 15.000.000
- 2: Gem. totale baten < 35.000.000
- 3: Gem. totale baten < 66.000.000
- 4: Gem. totale baten < 140.000.000
- 5: restcategorie (groter dan en gelijk aan 140.000.000)

Definities gebruikte kengetallen:

- Rentabiliteit = (Res. gewone bedrijfsvoering / Totale baten uit gewone bedrijfsvoering) * 100%
- Solvabiliteit 2 = (Eigen Vermogen + voorzieningen) / Totaal Vermogen

NB.

CFI gaat bij verschillende kengetallen uit van 'Totale baten uit gewone bedrijfsvoering': totale baten + Financiële baten. Voor onderstaande grafieken is ook van dit begrip uitgegaan (TB is dus inclusief financiële baten).

B.6.2.5

WO

Definities gebruikte kengetallen:

- Rentabiliteit = (Res. gewone bedrijfsvoering / Totale baten uit gewone bedrijfsvoering) * 100%
- Solvabiliteit 2 = (Eigen Vermogen + voorzieningen) / Totaal Vermogen

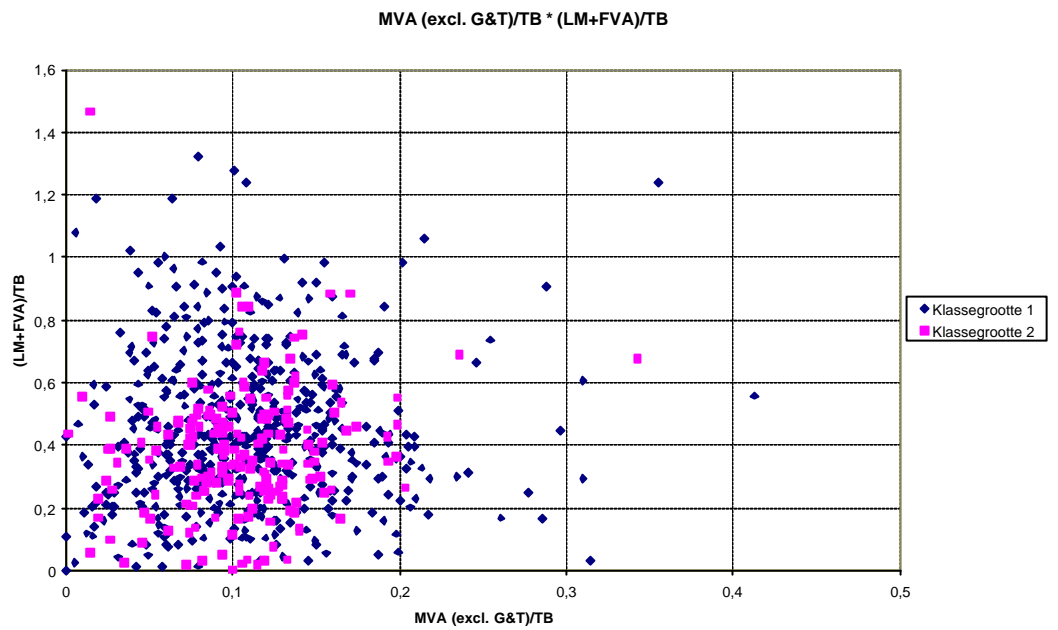
NB.

CFI gaat bij verschillende kengetallen uit van 'Totale baten uit gewone bedrijfsvoering': totale baten + Financiële baten. Voor onderstaande grafieken is ook van dit begrip uitgegaan (TB is dus inclusief financiële baten).

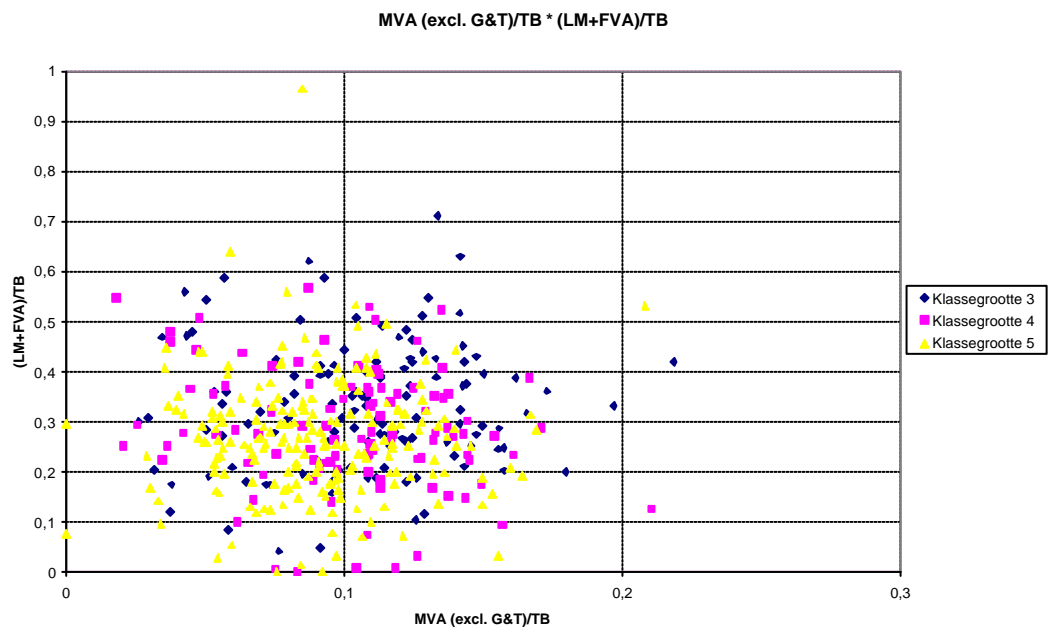
B.6.3 Boekwaarde MVA in relatie tot liquiditeit c.q. solvabiliteit

B.6.3.1 VO: boekwaarde MVA in relatie tot liquiditeit

MVA exclusief gebouwen en terreinen, klassegrootten 1 en 2:
 (De uitbijter [0,28; 2,84] is uit de scatterplots weggelaten).

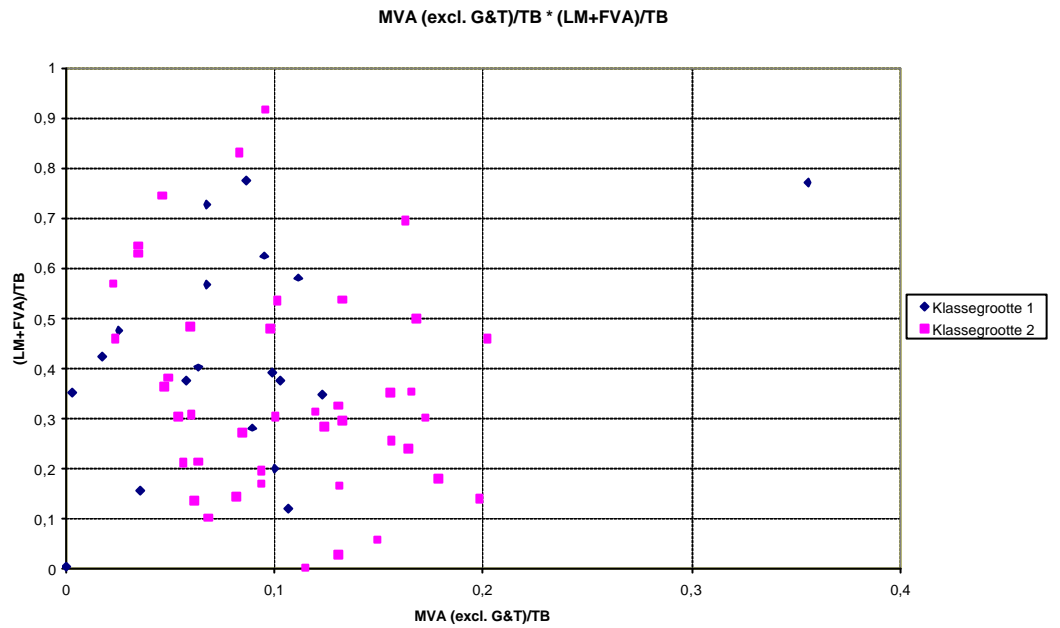


MVA exclusief gebouwen en terreinen, klassegrootten 3-5:

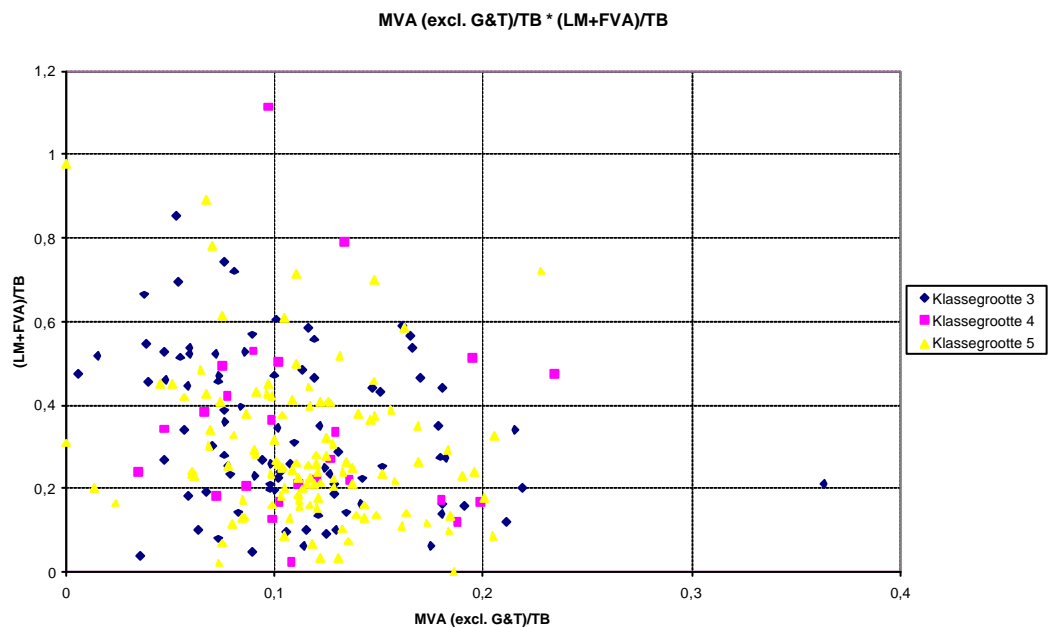


B.6.3.2 VO: boekwaarde MVA in relatie tot liquiditeit

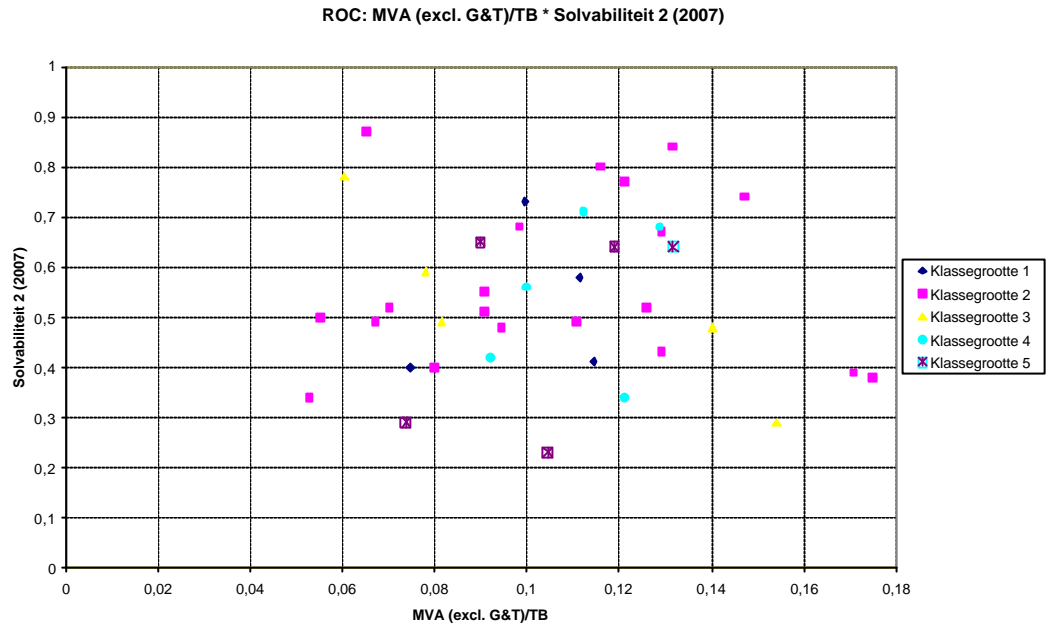
MVA exclusief gebouwen en terreinen, klassegrootten 1 en 2:
 (De uitbijter [0,003; 1,69] is uit de scatterplots weggelaten).



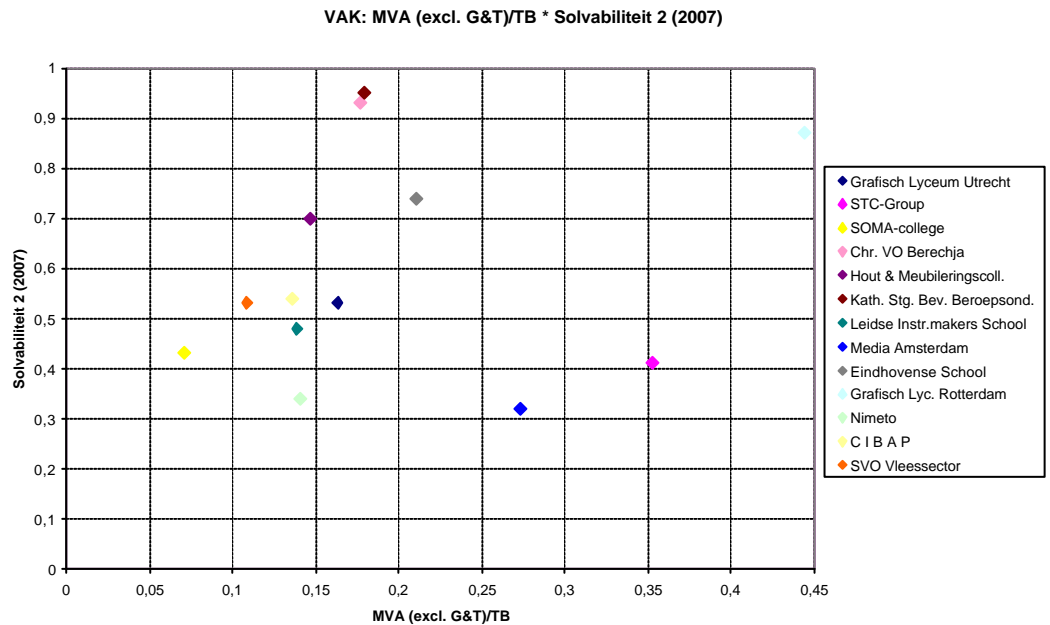
MVA exclusief gebouwen en terreinen, klassegrootten 3-5:
 (De uitbijter [0,11; 1,62] is uit de scatterplots weggelaten).



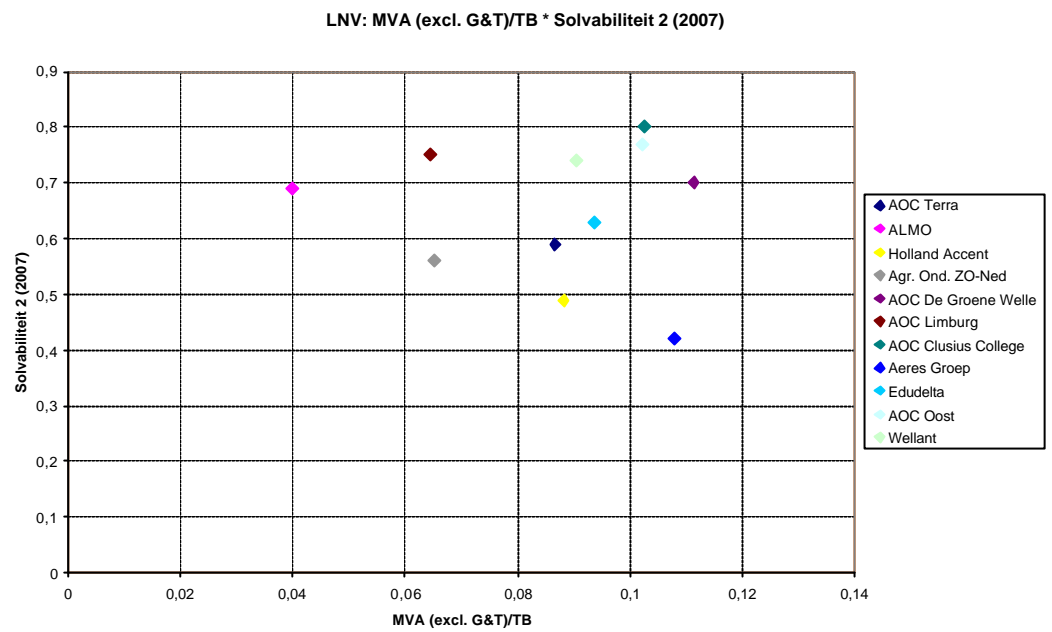
B.6.3.3 BVE: boekwaarde MVA in relatie tot solvabiliteit



- De spreiding in MVA (excl. G&T)/TB voor ROC-instellingen loopt van 0,05 tot 0,18. De solvabiliteit 2 bij ROC-instellingen varieert van 0,23 tot 0,87.

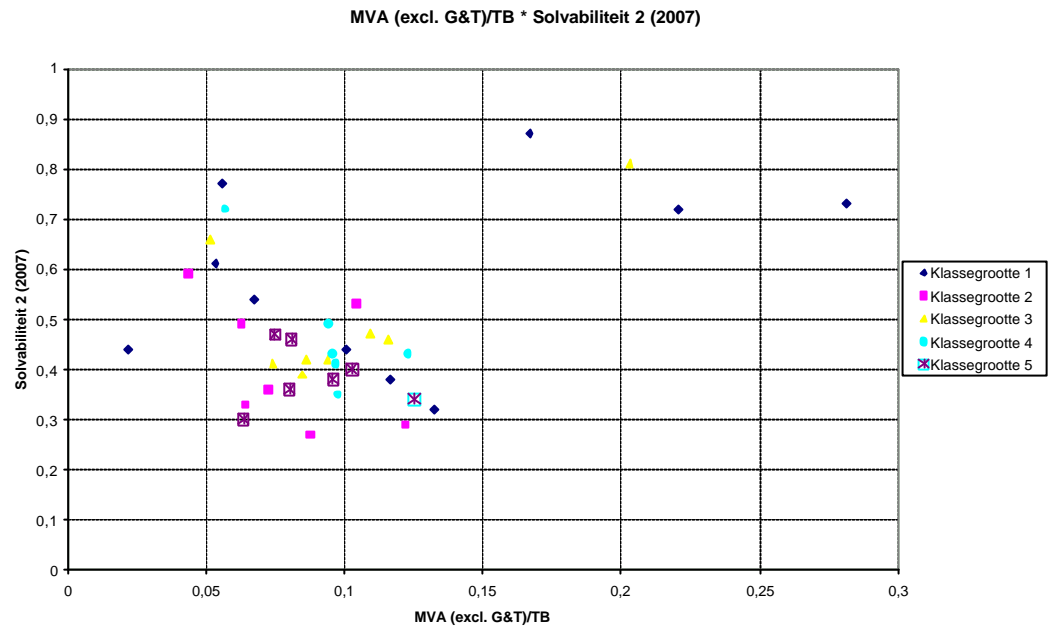


- De spreiding in MVA (excl. G&T)/TB voor VAK-instellingen loopt van 0,07 tot 0,44. De solvabiliteit 2 bij VAK-instellingen varieert van 0,32 tot 0,95.



- De spreiding in MVA (excl. G&T)/TB voor LNV-instellingen loopt van 0,04 tot 0,11. De solvabiliteit 2 bij LNV-instellingen varieert van 0,42 tot 0,8.

B.6.3.4 HBO: boekwaarde MVA in relatie tot solvabiliteit

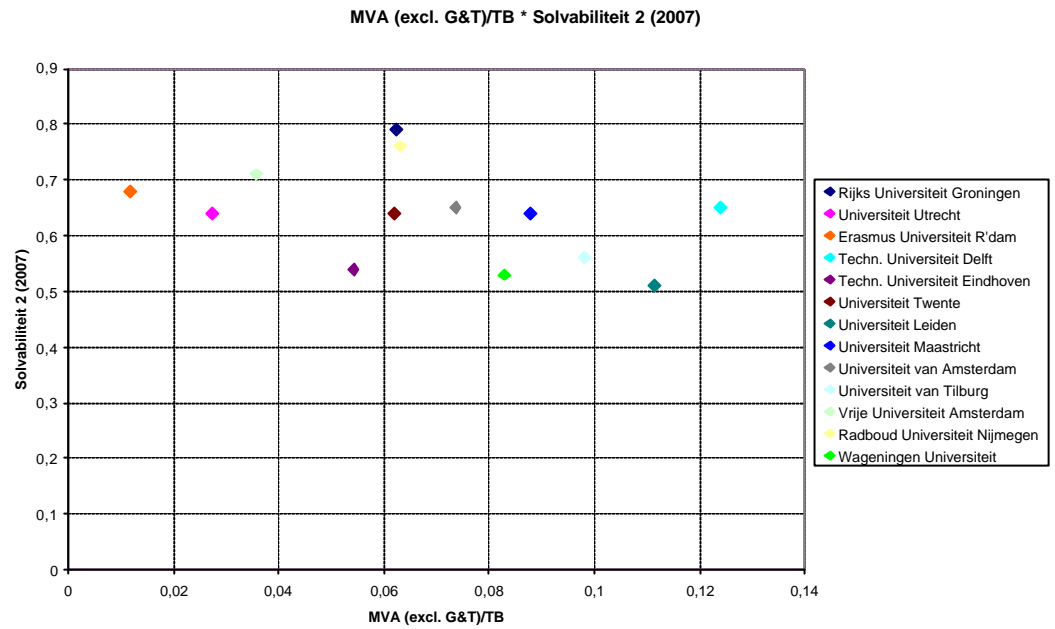


- De spreiding van MVA (excl. G&T)/TB is bij de kleinste instellingen (klasse 1) het grootst: van 0,02 tot 0,28.
- Ook de spreiding van de solvabiliteit 2 is bij de kleinste instellingen het grootst: van 0,32 tot 0,87.

NB.

De uitbijter [-0,84; 0,73] is uit de grafiek weggelaten. Deze instelling heeft een negatieve waarde voor MVA exclusief G&T. Dit wordt veroorzaakt door een negatieve balanswaarde van de 'Niet-primaire activa' (deze zijn een onderdeel van MVA).

B.6.3.5 WO: boekwaarde MVA in relatie tot solvabiliteit

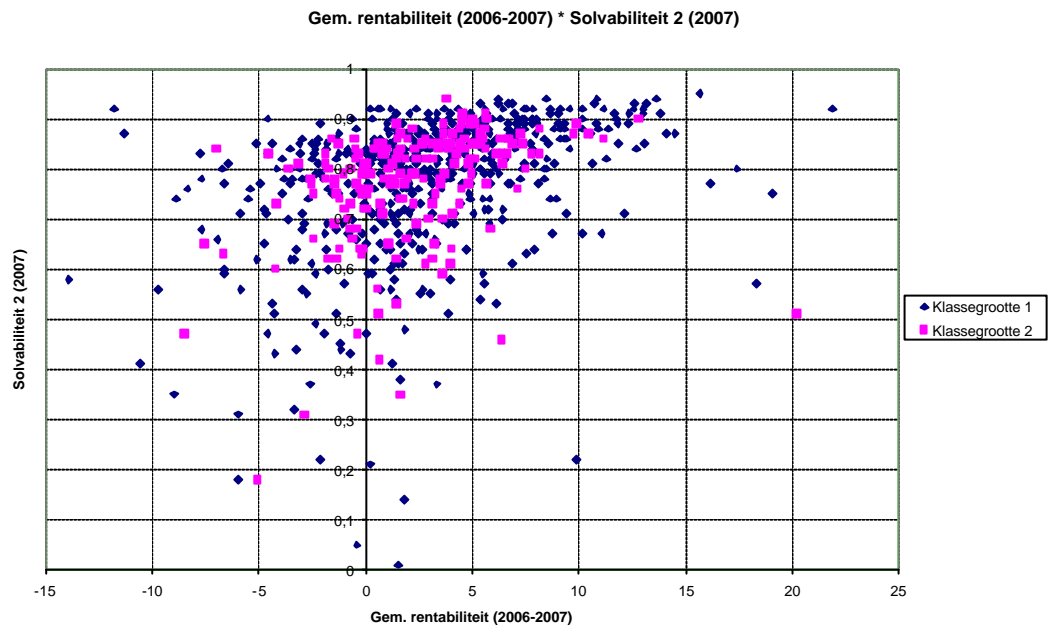


- De solvabiliteit ligt voor alle universiteiten tussen 0,5 en 0,8.
- MVA (excl. G&T)/TB varieert van 0,01 tot 0,12.

B.6.4 Gemiddelde rentabiliteit in relatie tot solvabiliteit

B.6.4.1 PO

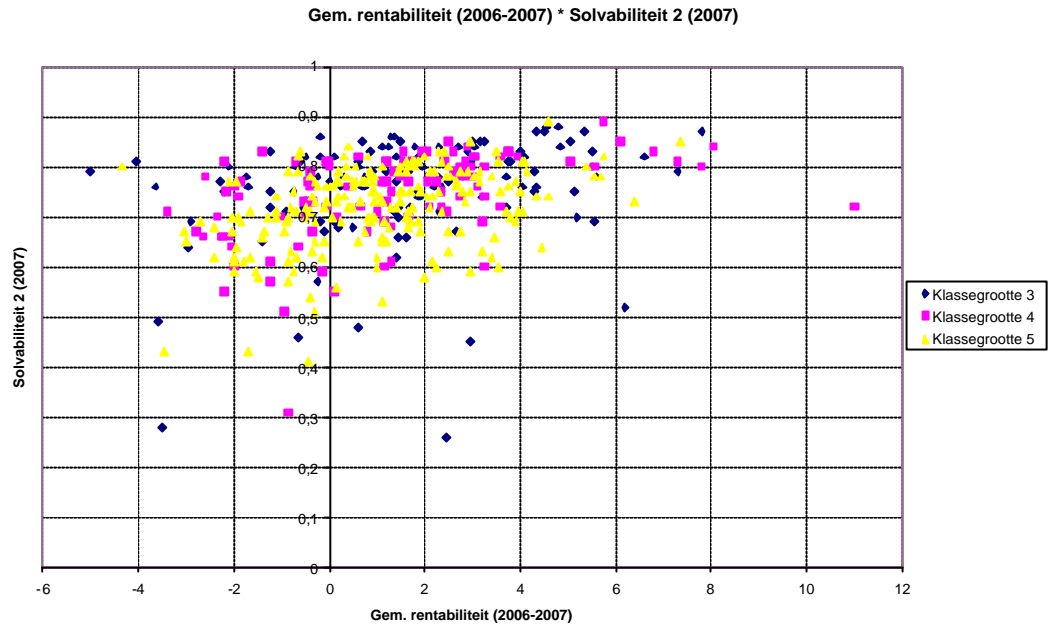
Klasse 1 en 2



De uitbijter [-44,7; -0,05] (klasse 1) is niet opgenomen in bovenstaande scatterplot.

- Gem. rentabiliteit, klasse 1:
 - Laagste: -13,9% [-13,9; 0,58]
 - Hoogste: 21,9% [21,9; 0,92]
- Gem. rentabiliteit, klasse 2:
 - Laagste: -8,5% [-8,5; 0,47]
 - Hoogste: 20,2% [20,2; 0,51]
- Solvabiliteit 2, klasse 1:
 - Laagste: 0,01 [1,55; 0,01]
 - Hoogste: 0,95 [15,65; 0,95]
- Solvabiliteit 2, klasse 2:
 - Laagste: 0,18 [-5,1; 0,18]
 - Hoogste: 0,94 [3,8; 0,94]

Klasse 3, 4 en 5

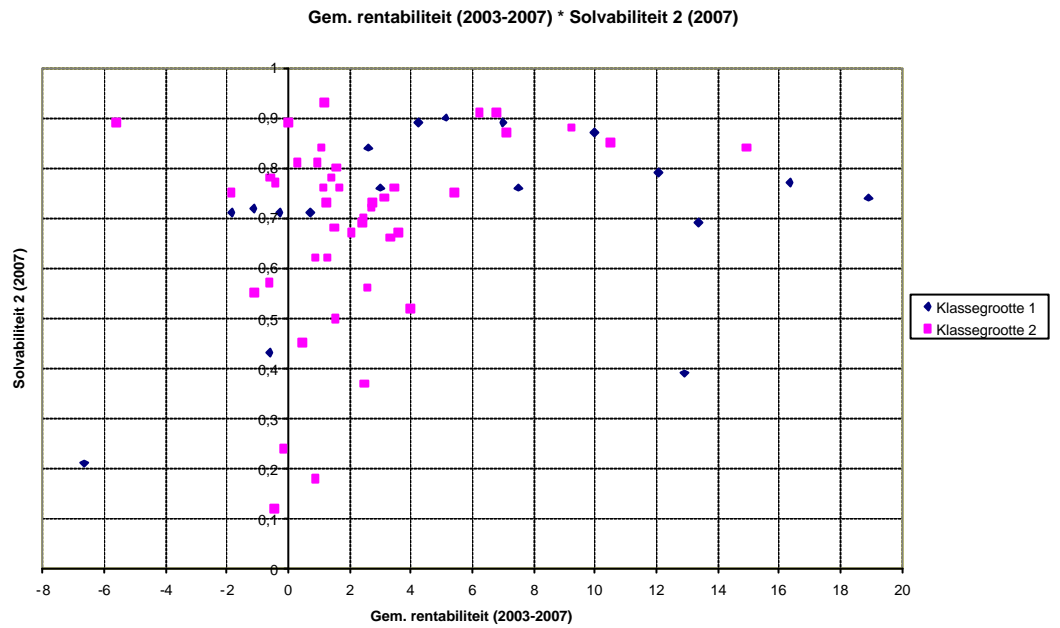


- Gem. rentabiliteit, klasse 3:
 - Laagste: -5% [-5; 0,79]
 - Hoogste: 7,8% [7,8; 0,87]
- Gem. rentabiliteit, klasse 4:
 - Laagste: -3,4% [-3,4; 0,71]
 - Hoogste: 11% [11; 0,72]
- Gem. rentabiliteit, klasse 5:
 - Laagste: -4,4% [-4,35; 0,8]
 - Hoogste: 7,4% [7,35; 0,85]

- Solvabiliteit 2, klasse 3:
 - Laagste: 0,26 [2,45; 0,26]
 - Hoogste: 0,88 [4,8; 0,88]
- Solvabiliteit 2, klasse 4:
 - Laagste: 0,31 [-0,85; 0,31]
 - Hoogste: 0,89 [5,75; 0,89]
- Solvabiliteit 2, klasse 5:
 - Laagste: 0,41 [-0,45; 0,41]
 - Hoogste: 0,89 [4,6; 0,89]

B.6.4.2 VO

Klasse 1 en 2

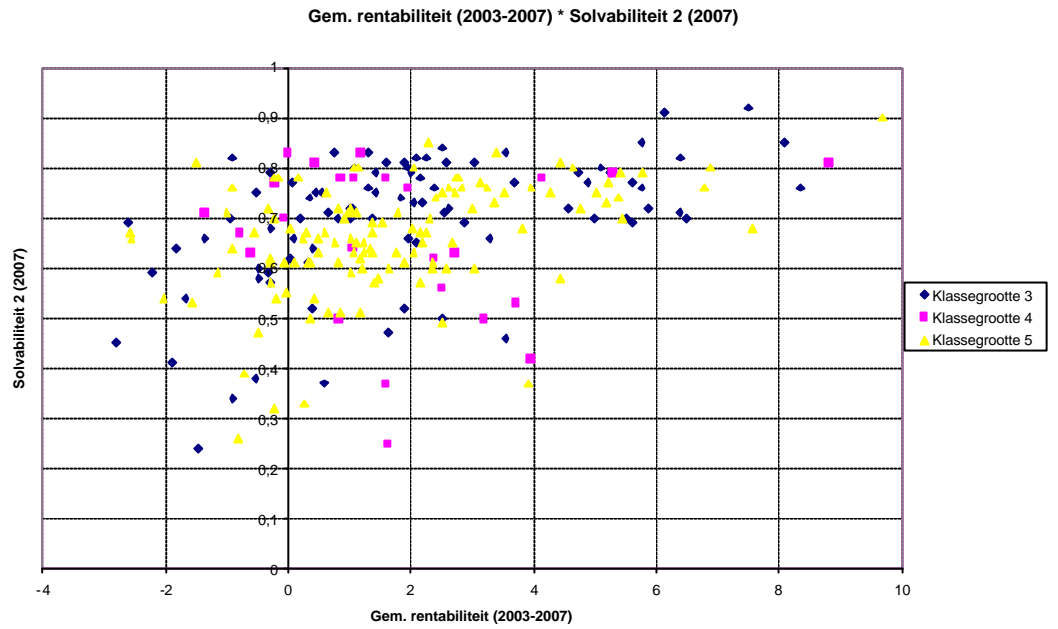


De uitbijter [32,7; 0,65] (klasse 1) is niet in bovenstaande scatterplot meegenomen.

Uitbijters in scatterplot:

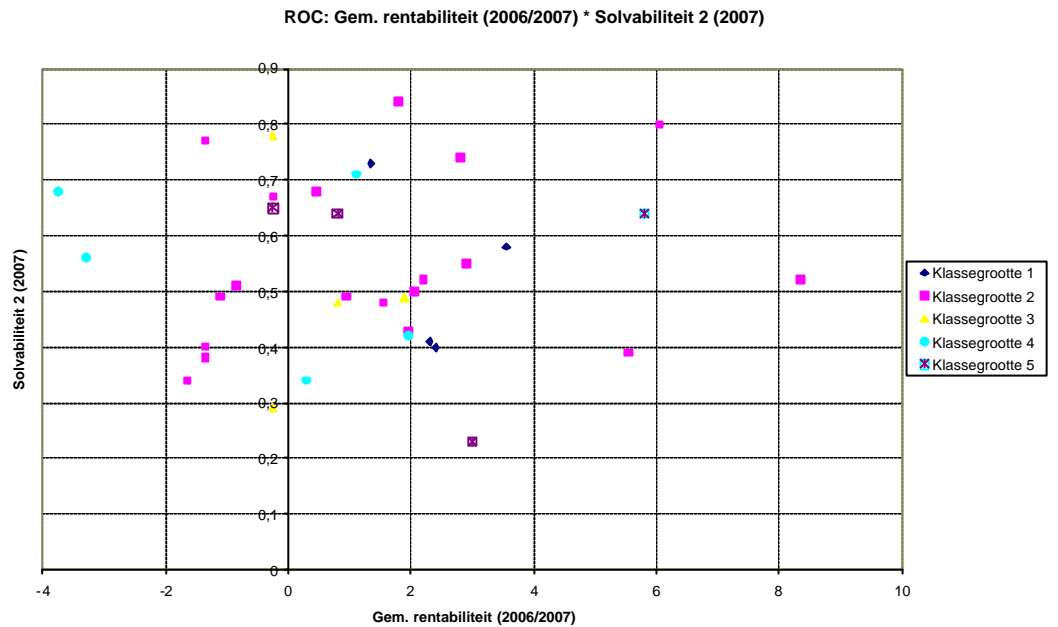
- Klasse 1: Linksonder [-6,65; 0,21]
Rechtsmidden [12,9; 0,39]
- Klasse 2: Rechtsboven [-5,6; 0,89]

Klasse 3, 4 en 5



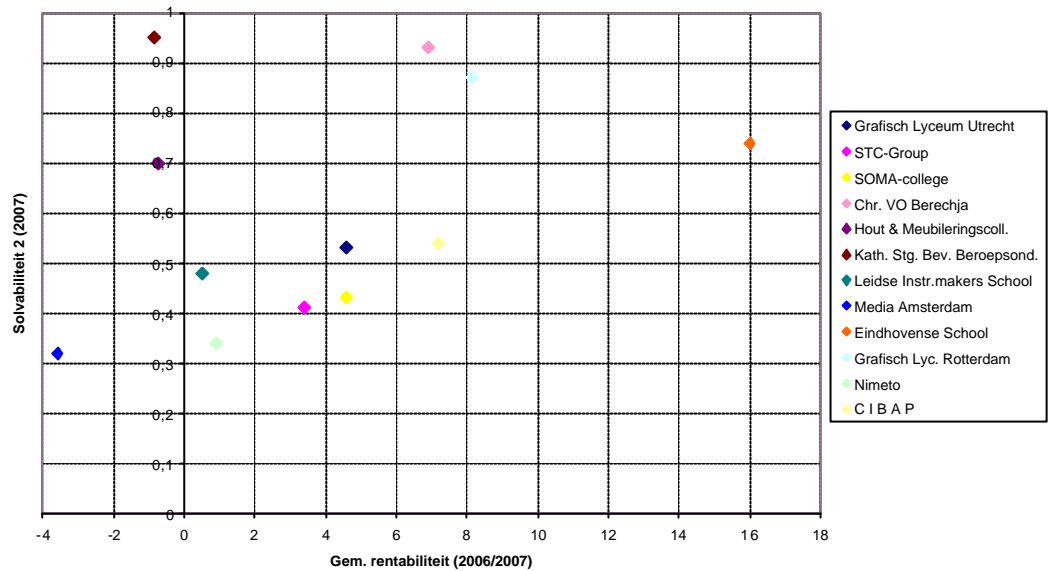
De uitbijter [-6,88; 0,75] (klasse 3) is niet in bovenstaande scatterplot meegenomen.

B.6.4.3 BVE

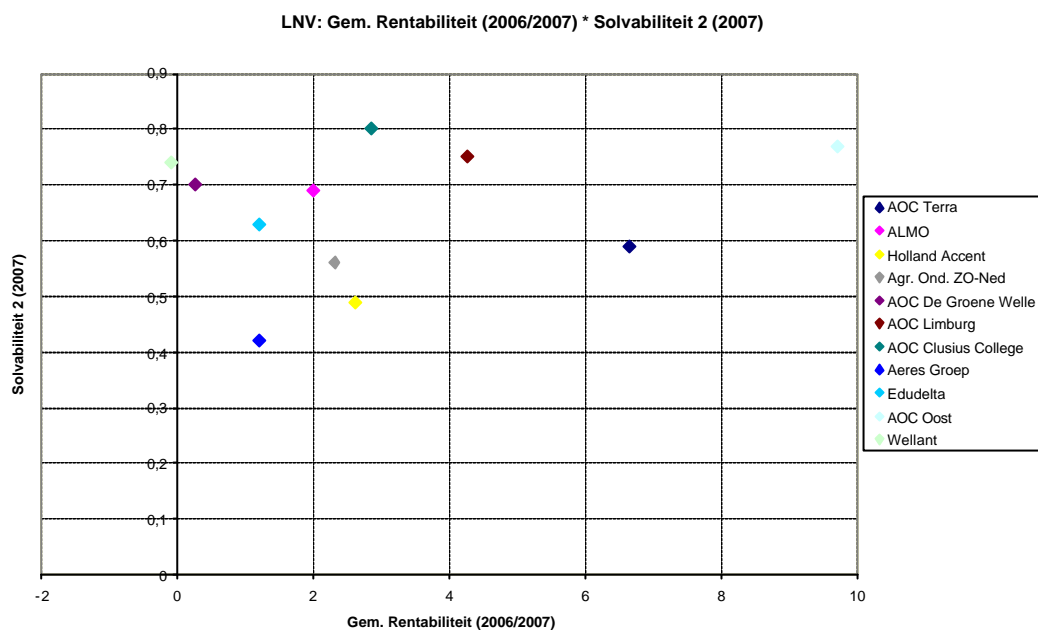


- De volgende drie uitbijters zijn uit de scatterplot weggelaten:
 - Klasse 2 [14,55; 0,87]
 - Klasse 3 [-12,25; 0,59]
 - Klasse 5 [-8,55; 0,29]
- De spreiding in de rentabiliteit bij ROC-instellingen varieert van -12,3% tot 14,6%.
 - NB. Spreiding instellingen in scatterplot: van -3,8% tot 8,4%.
- 14 van de 39 ROC-instellingen hebben een negatieve gem. rentabiliteit; dat is 1/3 van de ROC-instellingen.
- De solvabiliteit 2 bij ROC-instellingen varieert van 0,23 tot 0,87.
 - NB. Spreiding instellingen in scatterplot: van 0,23 tot 0,84.

VAK: Gem. rentabiliteit (2006/2007) * Solvabiliteit 2 (2007)

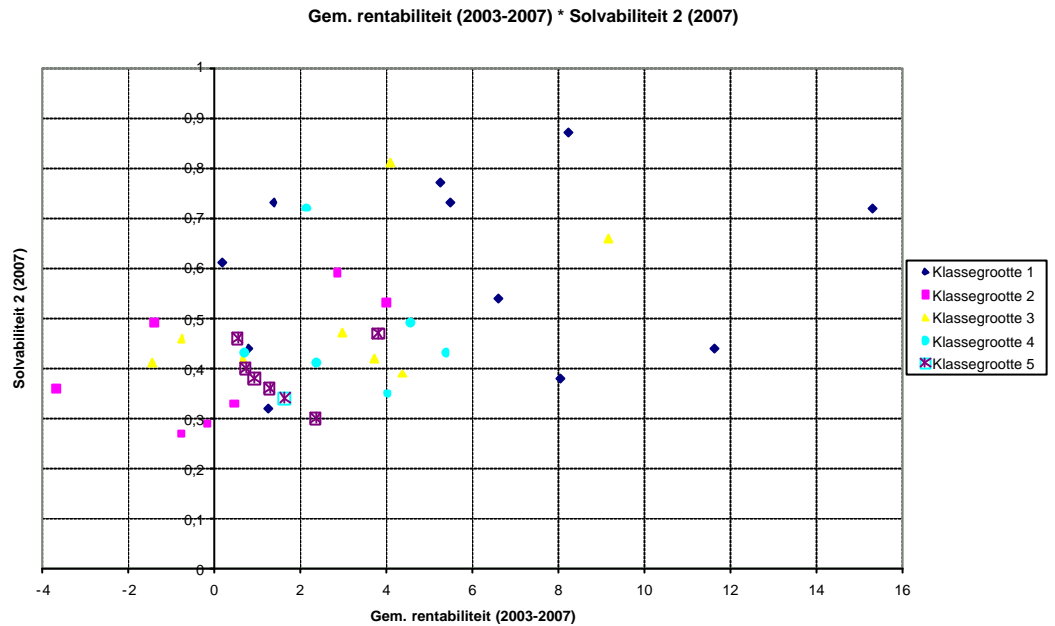


- De uitbijter [-19,75; 0,53] is uit de scatterplot weggelaten.
- De spreiding in de rentabiliteit bij VAK-instellingen in bovenstaande scatterplot (dus exclusief de hiervoor genoemde uitbijter) varieert van -3,6% tot 16%.
- 3 van 13 KBB-instellingen hebben een negatieve gemiddelde rentabiliteit: [-3,6; 0,32], [-0,75; 0,7] en [-0,85; 0,95].
- De laagste solvabiliteit 2 van de vakscholen is 0,32; de hoogste solvabiliteit 2 van de vakscholen is 0,95.



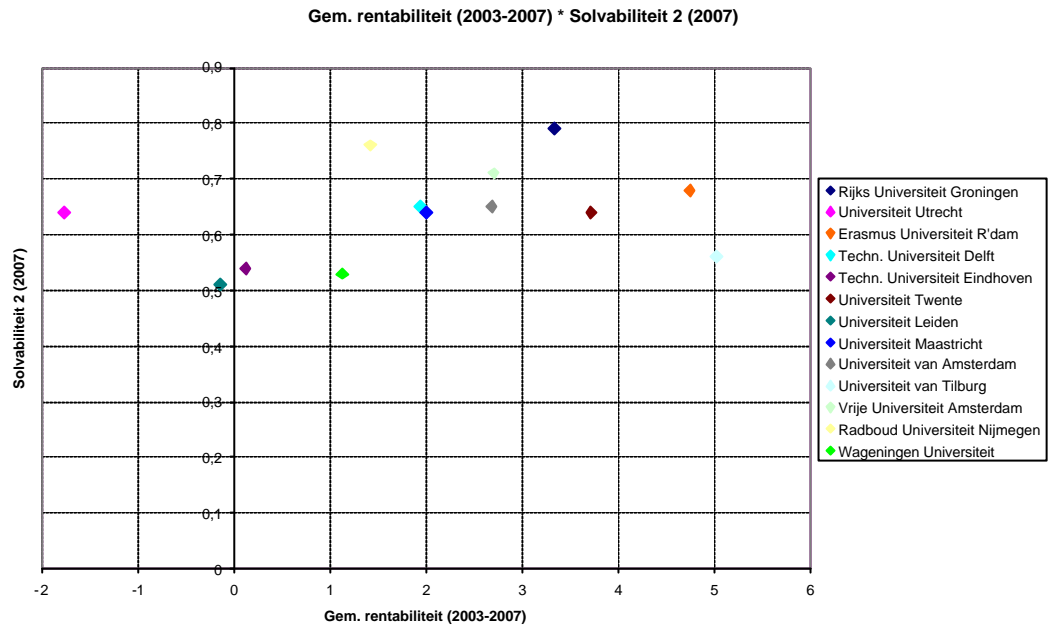
- De rentabiliteit bij LNV-instellingen varieert van -0,1% tot 9,7%.
- De solvabiliteit 2 bij LNV-instellingen varieert van 0,42 tot 0,8.

B.6.4.4 HBO



- De spreiding van de rentabiliteit is bij de kleinste instellingen (klasse 1) het grootst: van 0,18 tot 15,32.
- Ook de spreiding van de solvabiliteit 2 is bij de kleinste instellingen het grootst: van 0,32 tot 0,87.
- 4 van de 6 instellingen uit klasse 2 hebben een negatief gemiddelde rentabiliteit.
- De spreiding in zowel gem. rentabiliteit als solvabiliteit 2, is het kleinst bij instellingen uit de hoogste klasse (klasse 5).

B.6.4.5 WO



- De solvabiliteit ligt voor alle universiteiten tussen 0,5 en 0,8.
- De spreiding bij de gemiddelde rentabiliteit is veel groter: van -1,8% tot 5%.
- Twee universiteiten hebben een negatief gemiddelde rentabiliteit (-1,8% en -0,1%).

B.7 Introductie schatkistbankieren

Schatkistbankieren (officiële benaming: Geïntegreerd middelenbeheer) houdt in dat instellingen geld aanhouden op een rekening-courant of uitzetten in een deposito bij het ministerie van Financiën. Over het geld dat wordt aangehouden, krijgen de instellingen rente van het Rijk. Ook kunnen instellingen onder voorwaarden lenen bij het Rijk.

Het is voor de Staat efficiënter om publieke gelden zo lang mogelijk rentedragend in de schatkist aan te houden. Op deze wijze wordt voldaan aan het principe dat publiek geld de schatkist niet eerder verlaat dan noodzakelijk is voor de uitvoering van de publieke taak.

Het geïntegreerd middelenbeheer geldt voor alle ministeries, de baten-lastendiensten en de sociale fondsen. In de Comptabiliteitswet is het geïntegreerd middelenbeheer sinds 2004 uitgebreid naar instellingen die geen deel uitmaken van het Rijk maar wel een wettelijke publieke taak uitvoeren. Circa 100 van deze RWT's zijn verplicht de liquide middelen aan te houden bij het Ministerie van Financiën. Voor onderwijsinstellingen geldt echter dat zij op vrijwillige basis deel kunnen nemen aan geïntegreerd middelenbeheer. De enige toelatingseis is dat een onderwijsinstelling minimaal € 1 mln aan liquide middelen (incl. beleggingen) bezit of een omzet op jaarbasis heeft van minimaal € 15 mln.⁴³ Er zijn op dit moment 56 onderwijsinstellingen die deelnemen. Met een aantal andere (met name hogescholen en universiteiten) worden op dit moment gesprekken gevoerd over deelname.

Het ministerie van Financiën is belast met de uitvoering van de wet, maar oefent op geen enkele manier toezicht uit op het betalingsverkeer, de besteding van de gelden of andere aspecten van de bedrijfsvoering van de deelnemers. Het toezicht op de deelnemende instellingen blijft de verantwoordelijkheid van het betreffende vakdepartement. Schatkistbankieren heeft derhalve betrekking op een klein gedeelte van de treasury-functie van deelnemende instellingen (i.c.: alle overtollige middelen moeten verplicht worden aangehouden in de schatkist).

De regeling schatkistbankieren geldt alleen voor publieke middelen van een onderwijsinstelling. Voor het beheer van private middelen zijn geen wettelijke regels opgesteld, anders dan dat deze in beginsel buiten de schatkist blijven. Een onderwijsinstelling kan naast haar publieke gelden ook private gelden hebben. Het adequaat scheiden van beide middelen is een verantwoordelijkheid van de onderwijsinstelling. Indien private middelen een klein deel op het totaal vertegenwoordigen (vuistregel: ca. 10% van het totaal), worden ze tot de schatkist toegelaten.

Geïntegreerd middelenbeheer is zinvol omdat op deze wijze een risicoloos kasbeheer gevoerd kan worden. Het ministerie van Financiën berekent marktconforme rentetarieven zonder afslagen op creditgelden. Voor de roodstandfaciliteit geldt een marktconform rentetarief met een opslag van 0,25% (25 basispunten). Alle tarieven zijn te vinden op <http://www.minfin.nl/schatkistbankieren>.

⁴³ Per 1 oktober 2010 wordt ook partieel schatkistbankieren mogelijk, wat inhoudt dat instellingen alleen deposito's in de schatkist mogen aanhouden met als doel risico's op uitzettingen te minimaliseren.

Huidige faciliteiten binnen het schatkistbankieren voor de onderwijsinstellingen

Het geïntegreerd middelenbeheer biedt niet alleen een standaard rekening-courant. De onderwijsinstelling die kiest voor schatkistbankieren kan ook gebruik maken van de depositofaciliteit, roodstandfaciliteit of de mogelijkheid tot het afsluiten van een lening.

Depositofaciliteit

Een onderwijsinstelling heeft de mogelijkheid om bij het ministerie van Financiën deposito's te plaatsen bij (tijdelijke) overtolligheid van middelen, gekoppeld aan de rekening-courant. Het bijbehorende rente bedrag wordt geboekt wanneer het deposito vervalt en/of bij langlopende deposito's ieder jaar op de rentevervaldatum. Beide bedragen worden verwerkt in de rekening-courant van de onderwijsinstelling.

Roodstandfaciliteit

Een onderwijsinstelling heeft de mogelijkheid om een debetlimiet in rekening-courant aan te houden van 10% van de publieke omzet, waarbij het ministerie van Financiën een opslag van 0,25% in rekening zal brengen op het rentetarief dat voor creditstanden op de rekening-courant geldt (EONIA). Het vaststellen van de publieke omzet zal op basis van de meest recente jaarrekening die voorzien is van een accountantsverklaring plaats vinden. Voor het aanhouden van een roodstandfaciliteit worden geen kosten in rekening gebracht.

Leenfaciliteit

Een onderwijsinstelling heeft de mogelijkheid om een lening af te sluiten bij de Staat. De leenfaciliteit is vrijwillig, een onderwijsinstelling kan ook bij een commerciële bank lenen. De lening wordt verstrekt op basis van recht van eerste hypotheek op het pand of op basis van een gemeentegarantie. Voor het recht van eerste hypotheek vindt de taxatie van het pand plaats op basis van alternatieve aanwending en wordt uitgevoerd door beëdigde taxateurs van de directie Domeinen Onroerende Zaken van het ministerie van Financiën. De verstrekking van de lening is maximaal 95% van de executiewaarde op basis van de herbestemmingswaarde. Er wordt conservatief getaxeerd. De staat van het pand en bestemmingsplan spelen daarbij een belangrijke rol.

De rente is gebaseerd op het niveau waarop de Staat zelf leent. Deze rente is afhankelijk van de gemiddelde looptijd. Dit houdt in dat bij bijvoorbeeld een 30-jarige lineaire aflossing een rentevastperiode voor 10 jaar gebaseerd wordt op een percentage dat overeenkomt met het effectief rendement van 8,5-jarige staatsobligaties.

Het ministerie van Financiën berekent een (risico) opslag van 0,10% op het dan geldende effectieve rendement van de staatsleningen of de corresponderende Euribor-rentetarieven (voor rentevastperioden t/m 1 jaar). Deze opslag is bedoeld ter dekking van het restrisico dat OCW draagt wanneer het onderpand tekort schiet bij wanbetaling door de instelling. De opslag van 0,1% wordt afgedragen aan OCW; een ander is in een convenant met OCW vastgelegd.

Leningen op basis van hypothecaire zekerheid dienen minimaal lineair afgelost te worden. Indien gewenst kan de lening onderverdeeld worden in leningtranches (waarin de lening deels pas in de toekomst wordt opgenomen). De looptijden kunnen variëren van 1 jaar tot maximaal 30 jaar en de rentevastperioden kunnen variëren van 1 maand tot maximaal 30 jaar. De rentevastperioden kunnen korter zijn

dan de looptijd. Het is ook mogelijk de rente van te voren te fixeren, met storting later (zgn. 'forwards'). Indien noodzakelijk voor de bedrijfsuitvoering is vervroegd aflossen tegen marktwaarde en zonder boete mogelijk.

B.8 Lijst van afkortingen

AOC	Agrarische OpleidingsCentra
AO/IC	Administratieve organisatie / interne controle
BRIN	Basisregistratie Instellingen
BVE	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CFI	Centrale Financiën Instellingen: agentschap van het ministerie van OCW (dat in 2010 zal fuseren met de Informatie Beheer Groep)
EV	Eigen vermogen
FEZ	Financieel-Economische Zaken
FIN	Ministerie van Financiën
FVA	Financiële vaste activa
G&T	Gebouwen en Terreinen
HBO	Hoger beroepsonderwijs
HO&S	Hoger Onderwijs & Studiefinanciering
IvhO	Inspectie van het onderwijs
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Iwoo	Leerwegondersteunend onderwijs
Mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
MOP	Meerjaren onderhoudsplan
MVA	Materiële vaste activa
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OKF	Omkering kapitaaldienst financiering
P&C	Planning & control
PO	Primair onderwijs
PwC	PriceWaterhouseCoopers
ROC	Regionaal opleidingscentrum
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SBO	Speciaal basisonderwijs
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SISA	Single information single audit
TB	Totale baten
TK	Tweede Kamer of Totaal Kapitaal
TV	Totaal vermogen
VO	Voortgezet onderwijs
VOA	Vorbereidende ondersteunende activiteiten
VMBO	Voortgezet middelbaar beroepsonderwijs
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WEC	Wet op de Expertise Centra
Wet BIO	Wet op de beroepen in het onderwijs
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WO	Wetenschappelijk Onderwijs

B.9 Literatuur

- Agentschap van de Generale Thesaurie: *Schatkistbankieren onderwijsinstellingen*. Ministerie van Financiën, januari 2009
- Algemene Rekenkamer: *Vermogensvorming bij instellingen op afstand van het Rijk*, 30 maart 2000. Tweede Kamer, 1999-2000, 27 066, nr. 2
- Algemene Onderwijsbond: *Hoe rijk is mijn schoolbestuur*, mei 2009
- Centraal Bureau voor de Statistiek: *De financiële positie van instellingsbesturen in het onderwijs, 2001-2005*. Voorburg / Heerlen, 2007
- CFI: *Financiële gegevens Primair Onderwijs. Jaarrekeningen 2003 t/m 2007*. Zoetermeer, december 2008
- CFI: *Financiële gegevens Voortgezet Onderwijs. Jaarrekeningen 2003 t/m 2007*. Zoetermeer, december 2008
- CFI: *Financiële gegevens Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie. Jaarrekeningen 2003 t/m 2007*. Zoetermeer, november 2008
- CFI: *Financiële gegevens Hoger Beroepsonderwijs. Jaarrekeningen 2003 t/m 2007*. Zoetermeer, november 2008
- CFI: *Financiële gegevens Wetenschappelijk Onderwijs. Jaarrekeningen 2003 t/m 2007*. Zoetermeer, november 2008
- Commissie-Koopmans: *De vermogenspositie van universiteiten. Een delicate balans*, 1999
- Commissie-Smits, Stichting Vangnet HBO: *Zuinig op de toekomst. Van vroegtijdig waarschuwen naar toekomstgericht sturen (OCW03-934)*. Amsterdam, september 2003. Tweede Kamer, 2003-2004, 25 644, nr. 23
- Deloitte: *Onderwijs governance. Samenwerken op een transparant speelveld*. Rotterdam, september 2006.
- ECORYS: *Baas over eigen school. Onderzoek naar doordecentralisatie van onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs*. Rotterdam, februari 2009
- Inspectie van het Onderwijs: *De waarde van intern toezicht. Raden van toezicht in het hoger onderwijs*. Den Haag, oktober 2005. Tweede Kamer, 2005-2006, 30 183, nr. 3
- Inspectie van het Onderwijs: *De vermogenspositie van besturen in het voortgezet onderwijs. Onderzoek naar het weerstandsvermogen van VO-scholen*. Utrecht, december 2008. Tweede Kamer, 2008-2009, 31 289, nr. 51
- Inspectie van het Onderwijs: *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007-2008*. Utrecht, maart 2009
- KPMG, branchegroep Onderwijs & Onderzoek: *Weerstandsvermogen in het voortgezet onderwijs*, februari 2009

- MBO-Raad, PriceWaterhouseCoopers: *Derde benchmark middelbaar beroepsonderwijs*, maart 2009
- Minister van Financiën: *Brief aan Tweede Kamer inzake aanpassing van de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden alsmede verruiming mogelijkheden schatkistbankieren*. Tweede Kamer, 2008-2009, 31 371, nr. 219
- Ministerie van OCW: *Kerncijfers 2004-2008*, mei 2009
- Ministerie van OCW: *Richtlijn Jaarverslag Onderwijs. toelichtende brochure*, februari 2008
- Ministerie van OCW: *Beleidsnotitie Governance: "Ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren"*, 7 juli 2005. Tweede Kamer, 2004-2005, 30 183, nr. 1
- N.P. Mol, *Bedrijfseconomie voor de collectieve sector*. Bussum: Uitgeverij Coutinho, 2008
- PriceWaterhouseCoopers: *Onderzoek vermogenspositie van het primair onderwijs*, september 2008, Tweede Kamer, 2007-2008, 31 293, nr. 21
- Regioplan Beleidsonderzoek: *Onderzoek Huisvesting Voortgezet Onderwijs* (publicatienr. 1707). Amsterdam, januari 2009
- Sociaal en Cultureel Planbureau: *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag, juli 2008