

Vergaderjaar 2007–2008

**31 289**

## **Voortgezet Onderwijs**

**Nr. 28**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 februari 2008

#### **Inleiding**

In mijn brief van 30 november 2007 (Kamerstukken II, 2007–2008, 31 289, nr. 6), heb ik u geïnformeerd over de eerste uitkomsten van het onderzoek naar de financiële positie over 2006 van de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs (vo). Dit onderzoek is gedaan door de Auditdienst van OCW. Met deze brief wil ik u op de hoogte stellen van de definitieve cijfers van de financiële positie van de vo-instellingen over 2006.

Het definitieve cijfermateriaal is met behulp van de jaarrekeningen over 2006 opgesteld door de Centrale Financiën Instellingen (CFI), één van de uitvoeringsorganisaties van mijn ministerie. In de bijgevoegde bijlage zijn de verkorte gecumuleerde balans en exploitatierekening over de verslagjaren 2002 tot en met 2006 opgenomen. Het betreft hier alle schoolbesturen in het voortgezet onderwijs. Omdat de jaarrekeningen in het voortgezet onderwijs al geruime tijd worden opgesteld, kan voor de financiële gegevens van de sector voortgezet onderwijs ook de ontwikkeling in de tijd worden bezien.

#### **Wat staat er op de balans**

Een balans is een opstelling waaruit de grootte en de samenstelling van een vermogen blijkt, in dit geval het vermogen van de gezamenlijke schoolbesturen in het voortgezet onderwijs. Het saldo van alle positieve vermogensbestanddelen – de bezittingen – en alle negatieve vermogensbestanddelen – de schulden, verplichtingen en voorzieningen – is het netto vermogen, oftewel het eigen vermogen.

#### *Bezittingen*

Op de balans staat de waarde van de bezittingen van alle schoolbesturen. Die bezittingen bestaan onder meer uit materiële vaste activa zoals de inrichting van de school (schoolborden, meubels, etc.), apparatuur

(computers, lesmethoden en leermiddelen voor bijvoorbeeld technisch, nautisch en grafisch onderwijs) en voor sommige schoolbesturen die ook eigenaar zijn van de huisvesting van de scholen, de gebouwen. Naast de materiële vaste activa behoren ook de financiële vaste activa tot de bezittingen. Dat zijn vastgelegde liquide middelen die niet direct benodigd zijn, en die zijn vastgelegd in bijvoorbeeld obligaties, waarvan de opbrengsten bijdragen aan dat er geld is om toekomstige investeringen te financieren en risico's af te dekken.

Daarnaast staan er op de balans vlottende activa zoals vorderingen (bijvoorbeeld nog te ontvangen bekostiging van OCW of andere vorderingen van derden) en de liquide middelen, zoals geld op de bank.

#### *Schulden, verplichtingen en voorzieningen*

Tegenover al deze bezittingen staan schulden (bijvoorbeeld geleend geld, nog uit te betalen vakantiegeld), of andere verplichtingen over het boekjaar die later worden voldaan (de egalisatierekening), en voorzieningen voor onvermijdbare kosten in latere jaren zoals bijvoorbeeld in verband met BAPO-kosten (ouderenverlof) die later uitgekeerd moeten worden. Ook zijn er voorzieningen die zijn bedoeld als kostenegalisatie over meerdere jaren. Denk hierbij aan de kosten voor groot onderhoud of aan kosten vanwege een reorganisatie.

#### *Eigen vermogen*

Als alle bezittingen (inclusief vorderingen en liquide middelen) worden opgeteld en daarvan de schulden, verplichtingen en voorzieningen worden afgetrokken, resteert het eigen vermogen van een schoolbestuur. Het eigen vermogen is dus de sluitpost op de balans. Schoolbesturen kunnen het eigen vermogen dus niet zomaar uitgeven, want het zit voor een aanzienlijk deel in de inventaris en in afgezonderde gelden die zij moeten sparen om in de toekomst inventaris te kunnen vervangen dan wel andere investeringen te doen en risico's op te vangen. Slechts een beperkt deel kan worden beschouwd als vrij besteedbaar vermogen. Eind 2006 bedroeg het eigen vermogen € 1,6 mld. Een klein onderdeel hiervan betreft het stichtingskapitaal (€ 10 mln.), dit is vermogen dat niet uit overheidsbekostiging is opgebouwd en statutair is vastgelegd. Het eigen vermogen van schoolbesturen kan vervolgens onderverdeeld worden in bestemmingsreserves en algemene reserves.

#### *Bestemmingsreserves*

Bestemmingsreserves zijn afgezonderde gedeelten van het eigen vermogen die bedoeld zijn voor specifieke toekomstige investeringen. Bijvoorbeeld investeringen in uitbreiding of aanpassing van het gebouw, of de aanschaf van computers. Om deze investeringen in de toekomst te kunnen doen moeten de schoolbesturen nu al sparen en reserves aanleggen. Eind 2006 ging het om een bedrag van € 684 mln.

#### *Algemene reserves*

Schoolbesturen hadden eind 2006 ? 939 mln. aan algemene reserves.

1. Algemene reserves zijn nodig om de financiële gevolgen van toekomstige risico's en onvoorziene tegenvallers te kunnen opvangen. De algemene reserves hebben daardoor een zogenoemde bufferfunctie. De bekostiging kan bijvoorbeeld afnemen door daling van het aantal leerlingen, terwijl vaste kosten zoals die voor energieverbruik doorlopen. Het risico op arbeidsongeschiktheid kan leiden tot hogere lasten, aanvullende subsidieregelingen kunnen stoppen.

2. Daarnaast is de algemene reserve bedoeld voor de financiering van toekomstige vervangings- en uitbreidingsinvesteringen.
3. De algemene reserves liggen voor een belangrijk deel vast in de investeringen die in eerdere jaren al gedaan zijn, zoals investeringen in huisvesting, inventaris (bijvoorbeeld schoolborden, meubels etc.), apparatuur en leermiddelen (bijvoorbeeld computers). Dit lijkt misschien wat technisch, maar kan aan de hand van een voorbeeld worden toegelicht. Als bijvoorbeeld door verstrekking van een aanvullende subsidie er extra geld wordt geïnvesteerd voor materiële vaste activa, dan neemt daardoor de waarde van die bezittingen toe. Tegenover die toename van de bezittingen staat een toename van het eigen vermogen van vergelijkbare omvang<sup>1</sup>. Dit voorbeeld illustreert wat de gevolgen kunnen zijn voor het eigen vermogen als de materiële vaste activa wijzigen. Tevens wordt met dit voorbeeld de vraag beantwoord of een toename van het eigen vermogen per definitie betekent dat de «vrije ruimte» is toegenomen. Het antwoord is negatief: de toename van het eigen vermogen in het voorbeeld ontstaat doordat bepaalde materiële zaken meer waard zijn geworden. Dat deel van het eigen vermogen is niet beschikbaar voor alternatieve besteding.
4. Tenslotte is het mogelijk dat er meer reserves zijn dan nodig voor de hiervoor toegelichte financierings- en bufferfunctie. In dat geval is sprake van een «vrij» vermogen binnen de algemene reserve.

### **Het financiële beeld van het voortgezet onderwijs over 2006**

In 2006 is het eigen vermogen van de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs (vo) met ca 7% toegenomen, van € 1,5 mld. naar € 1,6 mld. De stijging van het eigen vermogen is voornamelijk veroorzaakt door de positieve exploitatieresultaten van € 107 mln. (was ? 111,6 mln. in 2005). Deze cijfers zijn in lijn met de bevindingen op grond van voorlopige gegevens over 2006, waarover ik u in mijn brief van 30 november 2007 heb geïnformeerd.

Bij de beoordeling van dit cijfermateriaal rijst soms de vraag of schoolbesturen middelen «op de plank» laten liggen en onvoldoende investeren in de kwaliteit van het onderwijs. Om dit goed te kunnen beoordelen wordt gebruik gemaakt van kengetallen en de onderbouwingen die door schoolbesturen bij de jaarverslagen worden geleverd.

### **Beoordeling vermogenspositie ultimo 2006**

Voor de beoordeling van de vermogenspositie van schoolbesturen is begin 2007 met de VO-raad afgesproken dat uitgegaan wordt van het kengetal weerstandsvermogen. Dit kengetal wordt berekend door het eigen vermogen uit te drukken in een percentage van de totale baten in een jaar, inclusief de financiële baten en exclusief de buitengewone baten. Het weerstandsvermogen geeft de verhouding weer tussen de omvang van het eigen vermogen in enig jaar en de in dat jaar ontvangen baten. Daarnaast is afgesproken om uit te gaan van signaleringsgrenzen, t.w. een ondergrens van 10% en een bovengrens van 40%. In mijn brief van 30 november 2007 heb ik u reeds geïnformeerd dat ten opzichte van 2005 het gemiddelde weerstandsvermogen van het gehele voortgezet onderwijs licht is gestegen, van 26,1% naar 27%. In algemene zin is de financiële positie van het voortgezet onderwijs dan ook gezond en stabiel. Dit oordeel moet echter nog nader onderbouwd worden met behulp van een gedegen financiële toelichting van de schoolbesturen. In de volgende alinea ga ik daar verder op in.

---

<sup>1</sup> Aangenomen wordt dan dat schoolbesturen voor de investeringen geen leningen zijn aangegaan of geput hebben uit hun liquide middelen, en dat alle aan de schoolbesturen aanvullend verstrekte middelen aan het einde van het jaar zijn geïnvesteerd.

## **Verder onderzoek naar de financiële positie van de schoolbesturen**

Een goede bedrijfsvoering impliceert een zekere omvang van het eigen vermogen. In hoeverre schoolbesturen te grote of te kleine reserves aanhouden heeft onder andere te maken met hoe reëel zij risico's inschatten. Daarom is een goede toelichting op het eigen vermogen noodzakelijk om de hoogte van de reserves te kunnen beoordelen.

OCW heeft daarom aan schoolbesturen gevraagd op vrijwillige basis over het verslagjaar 2006 een toelichting op hun reservepositie te geven. De Auditdienst van OCW heeft de toelichtingen op de jaarrekening 2006 van in totaal 60 vo-schoolbesturen onderzocht. Deze toelichtingen blijken te summier om inzicht te krijgen in de verhouding tussen de omvang van de reserves enerzijds, en de risico's en bestemmingen anderzijds. Om daar beter inzicht in te krijgen heb ik de Auditdienst gevraagd om nader onderzoek te doen. Ik heb u hierover geïnformeerd in mijn brief van 30 november (Kamerstukken II, 2007–2008, 31 289, nr. 6).

In dit onderzoek wordt ook ingegaan op de hoogte van de onderen bovengrens van het weerstandsvermogen en de beantwoording van de vraag of er wellicht een relatie bestaat tussen onderwijstijd en reserves. Het antwoord op deze vraag heb ik u toegezegd tijdens het AO van 16 januari 2008 over de Kwaliteitsagenda vo/onderwijstijd. In het tweede kwartaal van 2008 worden de uitkomsten van het onderzoek verwacht. Ik zal u hierover informeren.

Gezien de bevindingen over het verslagjaar 2006 heb ik de schoolbesturen inmiddels verplicht om over het verslagjaar 2007 een gedegen toelichting te geven bij de verschillende delen van het eigen vermogen. Deze verplichting is opgenomen in de Regeling reserves VO 2007. Ik verwacht dan ook op 1 juli 2008 (de wettelijk voorgeschreven uiterste datum voor inzending van de jaarrekening) halverwege 2008, op basis van deze toelichtingen, meer inzicht te krijgen in de vermogenspositie van schoolbesturen, om daarna tot een goede beoordeling te kunnen komen.

### **Beoordelingskader nodig**

In de Kwaliteitsagenda vo van 26 november 2007 (Tweede Kamer vergaderjaar 2007–2008, 31 289, nr. 1) is afgesproken dat OCW een beoordelingskader voor de reserves zal ontwikkelen. Dit beoordelingskader kan helpen om te bepalen of schoolbesturen te hoge of te lage reserves hebben. OCW gaat ook interventiescenario's ontwikkelen die meer duidelijkheid moeten geven over wat er moet gebeuren als een schoolbestuur de norm over- (of onder-) schrijft. De ontwikkeling van een beoordelingskader en de interventiescenario's zal onder verantwoordelijkheid van het ministerie in overleg met de VO-raad plaatsvinden. In dit traject zullen de bovenvermelde onderzoeksresultaten van de Auditdienst meegenomen worden.

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

## Bijlage behorend bij VO/F-2008/51258

### Gecumuleerde balans sector Voortgezet Onderwijs

	2002	2003	2004	2005	2006
ACTIVA (in miljoenen euro's)					
Immateriële vaste activa	0,3	0,7	0,5	0,5	0,5
Materiële vaste activa	975,4	1 034,7	1 105,8	1 186,8	1 367,7
Financiële vaste activa	449,8	458,4	443,7	484,7	476,6
Totale vaste activa	1 425,5	1 493,8	1 550,1	1 672,0	1 844,8
Voorraden	14,1	11,5	12,4	14,0	14,8
Vorderingen	601,4	612,1	651,2	565,3	540,6
Effecten	16,4	7,9	20,6	26,1	28,4
Liquide middelen	858,4	833,1	903,4	1 009,5	1 122,7
Totale vlottende activa	1 490,3	1 464,7	1 587,6	1 614,9	1 706,4
Totale activa	2 915,9	2 958,4	3 137,6	3 286,9	3 551,2
PASSIVA (in miljoenen euro's)					
Kapitaal	14,7	12,5	13,7	7,2	10,3
Algemene reserves	727,5	737,6	808,9	884,4	939,1
Bestemmingsreserves	559,3	569,6	579,6	630,9	684,3
Eigen vermogen	1 301,4	1 319,6	1 402,2	1 522,5	1 633,6
Aandeel van derden	- 0,3	0,0	0,0	3,6	0,0
Egalisatierekening	164,4	144,8	147,8	131,6	136,8
Voorzieningen	486,2	515,7	545,3	597,4	630,2
Langlopende schulden	116,4	107,7	109,8	126,8	152,2
Kortlopende schulden	847,8	870,7	932,5	905,0	998,3
Totale passiva	2 915,9	2 958,4	3 137,6	3 286,9	3 551,2

#### Aantekening:

Teneinde de cijfers te kunnen vergelijken met die van vorig jaar zijn de scholen voor praktijkonderwijs, die op 1 augustus 2006 zijn overgegaan op de lumpsumbekostiging VO en voor het eerst een jaarrekening over 2006 ingediend hebben, niet meegenomen. Daarnaast is een bestuur van openbaar onderwijs niet meegenomen omdat de desbetreffende balans niet in evenwicht is.

## Bijlage behorend bij VO/F-2008/51258

### Gecumuleerde exploitatierekening sector Voortgezet Onderwijs

	2002	2003	2004	2005	2006
Baten (in miljoenen euro's)					
Rijksbijdragen	4 627,4	4 855,9	4 988,8	5 287,9	5 509,8
Overige overheidsbijdragen	132,9	150,1	141,7	124,5	131,9
Examengelden	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Baten werk i.o.v. derden	6,8	4,2	3,4	3,4	3,5
Overige baten	335,5	358,7	360,4	381,1	394,3
Totale baten	5 102,7	5 368,9	5 494,4	5 796,9	6 039,5
Lasten (in miljoenen euro's)					
Personele lasten	4 076,7	4 335,6	4 411,4	4 590,1	4 698,0
Afschrijvingen	137,9	152,0	160,8	167,9	182,0
Huisvestingslasten	357,1	388,4	374,5	425,1	457,5
Overige instellingslasten	495,1	518,0	517,8	541,7	620,0
Totale lasten	5 066,8	5 394,0	5 464,5	5 724,7	5 957,5
Saldo baten en lasten	35,9	- 25,1	29,9	72,3	82,0
Financiële baten	53,3	52,4	50,1	54,8	55,3
Financiële lasten	10,2	7,4	9,1	10,0	12,7
Saldo fin. Baten en lasten	43,2	45,0	41,0	44,7	42,6
Saldo gewone bedrijfsvoering	79,1	19,9	70,9	117,0	124,6
Buitengewone baten	25,5	10,0	6,0	11,4	14,8
Buitengewone lasten	17,2	10,1	4,0	16,8	32,4
Buitengewoon resultaat	8,2	- 0,1	2,0	- 5,4	- 17,6
Aandeel derden (-/-)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Exploitatieresultaat	87,4	19,9	72,9	111,6	107,0

#### Aantekening:

Teneinde de cijfers te kunnen vergelijken met die van vorig jaar zijn de scholen voor praktijk-onderwijs, die op 1 augustus 2006 zijn overgegaan op de lumpsumbekostiging VO en voor het eerst een jaarrekening over 2006 ingediend hebben, niet meegenomen. Daarnaast is een bestuur van openbaar onderwijs niet meegenomen omdat de desbetreffende balans niet in evenwicht is.