DE VERMOGENSPOSITIE VAN BESTUREN IN HET VOORTGEZET ONDERWIJS

ONDERZOEK NAAR HET
WEERSTANDSVERMOGEN VAN VO-SCHOLEN

Utrecht, december 2008

VOORWOORD

De afgelopen jaren heeft de Tweede Kamer meerdere malen vragen gesteld over de omvang van het eigen vermogen (van de besturen) van scholen voor voortgezet onderwijs. In 2006 is met de sector afgesproken dat het weerstandsvermogen[1] wordt gehanteerd als kengetal voor de reservepositie van het schoolbestuur. In 2007 heeft de staatssecretaris besloten tot een nader onderzoek. Doel van het onderzoek is inzicht te geven in het financiële beeld van de vo-sector aan het einde van 2006 en het beleid dat besturen van vo-scholen voeren ten aanzien van het (gewenste) weerstandsvermogen.

Directeur Rekenschap,

Drs. R. Loep RA
december 2008

1 Eigen vermogen gedeeld door de totale baten, inclusief de financiële baten en exclusief de buitengewone baten

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING 7

1 INLEIDING 11

1.1 Opdracht 11

1.2 Achtergrond 11

2 DOEL, ONDERZOEKSVRAGEN EN AANPAK VAN HET ONDERZOEK . 13

2.1 Doel en onderzoeksvragen 13

2.2 Aanpak van het onderzoek 14

2.3 Afbakening van de opdracht 15

3 DE OMVANG VAN HET BENODIGD EIGEN VERMOGEN VOOR DE VO-SECTOR 17

3.1 Financieringsfunctie 17

3.2 Bufferfunctie 21

3.3 Confrontatie benodigd vs. beschikbaar eigen vermogen 22

4 HET WEERSTANDSVERMOGEN EN DE VERANTWOORDING DOOR BESTUREN 25

4.1 Hoe kan de financiële positie worden gemeten? Wat is de beste methode? 25

4.2 Wat is de omvang van de vermogens? Hoe ontwikkelen ze zich in de tijd en wat is de spreiding? 26

4.3 Hoe worden de hoge vermogens verantwoord? Is de argumentatie aannemelijk? Zijn de besturen transparant? 30

4.4 Is er een relatie tussen vermogens en onderwijskwaliteit? 32

5 WELKE RISICO'S ZIJN VAN BELANG? 35

5.1 Voor welke risico's moeten reserves worden gevormd? 35

5.2 Welke risico's springen eruit en waarom? 36

5.3 Hoe worden de risico's beperkt? 39

5.4 Hoe hoog zou het vermogen voor de risicobuffer dan moeten zijn? ... 40

6 IDENTIFICEREN VAN BESTUREN MET HOOG EN LAAG VERMOGEN 43

6.1 Welke kenmerken hebben besturen met een hoog weerstandsvermogen? 43

6.2 Wat zijn de oorzaken van te hoge vermogens? 45

6.3 Wat moet er veranderen in meeteenheid en risicogedrag? 46
6.4 Het identificeren van besturen met een te hoog of te laag eigen vermogen..... 47

7 CONCLUSIES 49
7.1 Financiële positie..... 49
7.2 Kengetal weerstandsvermogen 49
7.3 Financiële risico's..... 50
7.4 Kenmerken schoolbesturen met een hoog weerstandsvermogen 50
7.5 Financieel beleid van de instellingen 51

BIJLAGE(N)

I ENQÛETEFORMULIER VOOR DE SCHOLEN 55
II UITKOMSTEN VAN DE SCHRIFTELIJKE ENQUÊTE 57
III DESKUNDIGEN WAARMEE GESPREKKEN ZIJN GEVOERD 63
IV MODEL RISICO-INVENTARISATIE VO-RAAD 65

SAMENVATTING

Financieel (macro) beeld van de sector

Om een goed beeld te krijgen van de financiële situatie in de vo-sector is een raming gemaakt van het benodigd vermogen aan de hand van de jaarrekening 2006. Hiertoe is een berekening gemaakt van:

- het bedrag dat nodig is voor de financiering van investeringen in materiële vaste activa (de financieringsfunctie). Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden in de financiering van de overige materiële vaste activa en de huisvesting;
- het bedrag dat nodig is voor het opvangen van risico's (bufferfunctie);
- welke andere middelen dan het eigen vermogen beschikbaar zijn als financieringsbron.

Het uitgangspunt bij de berekeningen is dat het eigen vermogen bedoeld is voor de financiering van alle investeringen onder aftrek van andere relevante structurele financieringsbronnen (vreemd vermogen) die hiervoor aangewend kunnen worden. Dit uitgangspunt is ontleend aan een eerder door de commissie Koopmans voor universiteiten ontwikkeld en voor dit doel gespecificeerd model.

Uit het onderzoek blijkt dat het totale eigen vermogen, dat nodig is voor de financiering van investeringen en het afdekken van risico's, €1.635 miljoen bedraagt. Bij de bepaling van dit bedrag is een aantal veronderstellingen gedaan ten aanzien van het gewenste vervangingsgedrag van investeringen in de materiële vaste activa en de hoogte van de risicobuffer. De gehanteerde veronderstellingen zijn afgeleid van een eerder onderzoek dat is verricht naar de vermogenspositie in het primair onderwijs.
Eind 2006 bedraagt het beschikbare eigen vermogen in de vo-sector €1.658 miljoen. Hieruit blijkt dat de omvang van het beschikbare eigen vermogen aan het einde van 2006 correspondeert met het vanuit de financierings- en bufferfunctie benodigde eigen vermogen.

Opvallend is dat uit de jaarrekening 2006 blijkt dat besturen in het voortgezet onderwijs een fors bedrag hebben aangewend voor de financiering van huisvesting, terwijl dit een verantwoordelijkheid is van de gemeenten (eind 2006 was de boekwaarde van de huisvesting en terreinen ca. € 714 miljoen). Slechts een beperkt deel van de financiering geschiedt uit langlopende leningen. Voor zover dit niet samenhangt met doordecentralisatie van de huisvesting vanuit de gemeente, betekent dit dat de reserves die gevormd worden uit de OCW-bekostiging en bedoeld zijn voor investeringen in het primaire onderwijsproces, worden ingezet ter financiering van investeringen in de huisvesting. Gelet ook op de in het onderzoek geconstateerde tendens dat investeringen in huisvesting in de komende jaren verder toe zullen nemen, kan dit leiden tot verdringing van noodzakelijke investeringen in de overige materiële vaste activa.

Weerstandsvermogen als kengetal voor de reservepositie

Het meest gebruikte kengetal voor het bepalen van de financiële positie is de solvabiliteit, waarbij het eigen vermogen wordt afgezet tegen het totale vermogen. Solvabiliteit zegt met name iets over de kredietwaardigheid van een bestuur. In een sector zoals het voortgezet onderwijs, waar de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de financiering van de huisvesting en er derhalve slechts zeer beperkt sprake zal zijn van externe financiering, geeft het kengetal solvabiliteit maar een zeer beperkt inzicht in de financiële positie. Door het (grotendeels) ontbreken van (lang) vreemd vermogen ligt de waarde van het totale vermogen, in algemene zin, immers relatief dicht bij de waarde van het eigen vermogen.
Het kengetal weerstandsvermogen relateert het aanwezige eigen vermogen aan de inkomsten van het bestuur en geeft daarmee een beter inzicht in de omvang van het eigen vermogen in relatie tot de grootte van het bestuur.

Beeld van de sector op instellingniveau

Hoewel op macroniveau het beschikbare eigen vermogen aan het einde van 2006 overeenkomt met het benodigde eigen vermogen, is op instellingsniveau sprake van grote verschillen tussen vo-besturen. De omvang van het weerstandsvermogen loopt uiteen van -11 procent tot +104 procent. Van de besturen in het voortgezet onderwijs is in de periode 2002-2006 het aandeel besturen met een laag weerstandsvermogen (lager dan 10 procent) met 30 procent teruggelopen tot twintig besturen aan het einde van 2006 en het aandeel besturen met een hoog weerstandsvermogen (hoger dan 40 procent) is met circa 40 procent toegenomen tot 75 besturen aan het einde van 2006. Uit een analyse van de kenmerken van de besturen met een hoog weerstandsvermogen blijkt het volgende:

- het betreft in het merendeel besturen met relatief weinig leerlingen;
- besturen met scholen voor praktijkonderwijs en combinaties van praktijkonderwijs, vbo en mavo komen relatief meer voor[2];
- besturen met een hoog weerstandsvermogen hebben in verhouding meer liquide middelen en effecten.

Het relatief grote bezit aan liquide middelen kan deels worden verklaard doordat de besturen met een hoog weerstandsvermogen met name relatief kleine besturen zijn die minder mogelijkheden hebben om hun risico's te spreiden en derhalve relatief meer eigen vermogen nodig hebben (met name in liquide vorm).
Voor de besturen met een laag weerstandsvermogen geldt dat het aanwezige eigen vermogen onvoldoende is voor de afdekking van de investeringsbehoefte en het opvangen van mogelijke risico's.

Verantwoording is te beperkt

Uit de jaarrekening 2006 blijkt dat de besturen tekort schieten in het geven van een adequate verantwoording over de ontwikkeling van hun weerstandsvermogen en de bestemming hiervan. Besturen leggen ook te weinig verband tussen het aanwezige weerstandsvermogen en het realiseren van verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs op de school. Te denken

---

2 Kanttekening hierbij is dat voor een groot deel van dit type scholen geldt dat, in tegenstelling tot de overige vo-scholen, de lumpsum financiering pas in augustus 2006 is ingevoerd.

valt aan het bieden van extra scholing aan het personeel, het aantrekken van extra docenten (bv. voor onderwijstijd) of het opzetten van een nieuwe opleiding.

Financiële planning kan beter

Veel van de onderzochte besturen voeren een te voorzichtig financieel beleid dat, in combinatie met een mogelijk gebrek aan expertise op financieel vlak, snel leidt tot een overschot op de lopende begroting. Dat geldt ook voor besturen die vaak bewust aansturen op een overschot, als teken van een goede beheersing van de financiën. Daarnaast blijkt dat de besluitvorming over het te voeren financieel beleid vaak los staat van de onderwijskundige vraagstukken die spelen.
Door een betere financiële planning in combinatie met een goed werkend systeem van risicomanagement, waarbij de tekorten op het gebied van het onderwijs worden betrokken, zijn de besturen in staat een goede afweging te maken bij het inzetten van middelen in relatie tot de doelstellingen van het bestuur.

Het risicoprofiel van besturen loopt uiteen

In de huidige situatie wordt de relatie tussen het risicoprofiel van de besturen en de omvang van het aan te houden weerstandsvermogen door de besturen nog nauwelijks gelegd.
De risicoanalyse laat zien dat het risicoprofiel van besturen uiteen loopt. Hogere risico's lopen met name de besturen die de gebouwen in eigen beheer hebben en besturen die bezig zijn met nieuw- of verbouw. Daarnaast geldt dat grotere besturen met meer scholen onder hun beheer meer mogelijkheden hebben om hun risico's te spreiden over de scholen die onder hen vallen. Kleinere besturen (met name eenpitters) hebben minder mogelijkheden hun risico's te spreiden. Ook zijn kleine besturen minder in staat om hun (vervangings-) investeringen over de jaren te spreiden. Geconcludeerd wordt dat kleine besturen relatief grotere vermogens dienen aan te houden om hun onderwijs op een vergelijkbaar niveau aan leerlingen aan te bieden dan grotere scholen. Dit betekent dat bij het bepalen van de hoogte van het aan te houden weerstandsvermogen rekening moet worden gehouden met de verschillende risicoprofielen van besturen.

Het identificeren van besturen met een te hoog en te laag eigen vermogen

Om te bepalen of en in hoeverre een individueel schoolbestuur beschikt over een overschot of een tekort aan 'reserves', is maatwerk noodzakelijk. Het is namelijk afhankelijk van het gehanteerde afschrijvingsbeleid, de huisvestingssituatie, de omvang van het bestuur, de financieringsstructuur etc. in hoeverre daadwerkelijk sprake is van overschotten of tekorten. Wel is het wenselijk om signaleringsgrenzen te bepalen en te hanteren. Deze signaleringsgrenzen bieden voor schoolbesturen een indicatie/signaal dat sprake is van een mogelijk afwijkende situatie voor het betreffende bestuur en kunnen het bestuur helpen bij de bewustwording hiervan.

Uit het onderzoek blijkt dat het benodigde weerstandsvermogen voor een gemiddeld Vo-bestuur, exclusief de financiering van de huisvesting zich bevindt in een bandbreedte van 20 procent-25 procent. Zoals echter hierboven reeds genoemd, blijkt uit het onderzoek dat de verschillen tussen individuele besturen

groot kunnen zijn, mede afhankelijk van de eigen keuzes die een bestuur maakt.
In de huidige situatie zijn de signaleringsgrenzen voor de omvang van het weerstandsvermogen bepaald op 10 procent als ondergrens en 40 procent als bovengrens. Als signaleringsgrenzen voldoen deze percentages. Deze grenzen kunnen dienen om individuele besturen bewust te laten worden van de omstandigheden waarin zij verkeren en hen handvatten te bieden voor de uitvoering van hun onderwijskundig en financieel beleid. Voor een goed beeld van de werkelijke financiële positie is echter een nadere uitsplitsing van het weerstandsvermogen in het vermogen dat nodig is voor de financiering van de (vervangings-) investeringen en het vermogen dat nodig is voor de afdekking van de risico's, noodzakelijk.

1 INLEIDING

1.1 Opdracht

De directie VO van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft de Auditdienst gevraagd een onderzoek uit te voeren naar het weerstandsvermogen aan het einde van 2006 van besturen van scholen voor voortgezet onderwijs[3].

Reden hiervoor is dat in de afgelopen jaren meerdere malen vragen zijn gesteld door de Tweede Kamer over de omvang van het eigen vermogen (van de besturen) van scholen voor voortgezet onderwijs. In 2006 heeft dit geleid tot het ontwikkelen van het kengetal weerstandsvermogen als kengetal voor de reservepositie van het schoolbestuur. Daarbij is het weerstandsvermogen gedefinieerd als het eigen vermogen gedeeld door de baten, inclusief renten en exclusief de buitengewone baten. Invoering heeft plaatsgevonden na overeenstemming met de VO-Raad. In 2007 heeft de staatssecretaris besloten tot nader onderzoek naar het weerstandsvermogen.

1.2 Achtergrond

Elke school heeft als primaire doelstelling het zo goed mogelijk overdragen van kennis aan de leerlingen. Het bestuur van de school is verantwoordelijk voor het realiseren van die primaire doelstelling en de inzet van middelen voor dat doel, zoals personeel, gebouw en financiën. Het ministerie verstrekt de financiële middelen. De omvang daarvan is gerelateerd aan de leerlingen die op dat moment aan de school zijn ingeschreven. Het belang van de leerlingen en hun ouders is dat de school haar middelen besteedt aan het onderwijs voor die leerlingen. De besteding bestaat onder meer uit kosten voor leermiddelen, onderhoud van de gebouwen en de loonkosten van docenten en ondersteunend en leidinggevend personeel. De verantwoordelijkheid voor de financiering van de huisvesting van de scholen is neergelegd bij de gemeenten. In enkele gevallen is deze verantwoordelijkheid doorgedecentraliseerd naar de besturen van de scholen.
Het bestuur van de school heeft ook als taak zorg te dragen voor de continuïteit van de school en een goede verantwoording van de uitgaven. Voor de continuïteit is het van belang om enige financiële reserves te hebben om tegenslagen op te vangen of initiële uitgaven of investeringen te verrichten. Hoe meer vermogen een bestuur heeft, hoe gemakkelijker dit wordt gerealiseerd.
Hier kunnen niet alleen de belangen van de leerlingen en ouders strijdig zijn aan die van het bestuur, maar ook die van docenten, personeel en het Rijk, die een goede scholing en een rechtmatige, maar ook doelmatige besteding van de middelen voor ogen staat.

---

3 verder genoemd: de besturen; hieronder ook te verstaan het bevoegde gezag van openbare scholen.

Deze belangentegenstelling is ook de aanleiding van de vragen over de vermogenstoename van de vo-sector als geheel, met achterliggend de volgende twee deelvragen:

- hoeveel vermogen (reserves) hebben besturen nodig om hun continuïteit te bewaren?
- hoe effectief zetten besturen hun vermogen (reserves) in voor hun primaire taak, te weten goed onderwijs aan de huidige leerlingen?

Voor de eerste deelvraag is *solvabiliteit* (eigen vermogen ten opzichte van het totale vermogen) het bekendste en meest gebruikte kengetal. Dit kengetal wordt maatschappelijk breed toegepast en er zijn bedrijfseconomische grenzen voor ontwikkeld. Solvabiliteit gaat met name over kredietwaardigheid. Financiële instellingen gebruiken het begrip om de omvang van hun risico's in te schatten bij het verstrekken van een lening.
Voor de vo-sector heft de solvabiliteit zijn beperkingen. Immers, de financiering van de huisvesting is een verantwoordelijkheid van de gemeente. Besturen voeren hiervan alleen de exploitatie. Het totale vermogen is daardoor ook lager. Dit heeft tot gevolg dat vo-scholen ten opzichte van andere sectoren al snel een hogere solvabiliteitsquote tonen dan organisaties in andere bedrijfstakken. Dit maakt een vergelijking met hetzelfde kengetal niet goed mogelijk.

In overleg met de VO-Raad is voor de vo-sector het weerstandsvermogen (eigen vermogen ten opzichte van de totale baten, uitgezonderd de bijzondere baten) als kengetal voor de continuïteit en de vermogensvorming ontwikkeld. Anders dan de solvabiliteitsratio legt het kengetal weerstandsvermogen een verband tussen de omvang van het eigen vermogen en de bedrijfsvoering. De ratio legt namelijk een relatie tussen de omvang van de reserves en de middelen die de besturen jaarlijks ontvangen voor de uitoefening van hun taken.

Meer dan de klassieke continuïteitsratio solvabiliteit geeft het kengetal weerstandsvermogen de effectiviteit weer van het vermogen als middel om de primaire doelstelling van de school te realiseren. Daarbij dient bedacht te worden dat het eigen vermogen twee functies heeft, namelijk een financierings- en een bufferfunctie.
Het weerstandsvermogen als kengetal voor financiële continuïteit moet dan ook niet gezien worden als vervanging van het kengetal solvabiliteit. Voor dit laatste kan een absolute ondergrens als risico worden aangeduid. Dit is dan vervolgens wel afhankelijk van de mate waarin de school een integrale (financiële) bedrijfsvoering heeft over alle aspecten, waaronder het bezit en exploitatie van onroerend goed.

2 DOEL, ONDERZOEKSVRAGEN EN AANPAK VAN HET ONDERZOEK

2.1 Doel en onderzoeksvragen

Doelstelling van het onderzoek is inzicht te geven in het weerstandsvermogen aan het einde van 2006 van vo-instellingen en het beleid dat de besturen van vo-scholen ten aanzien van het (gewenste) weerstandsvermogen voeren.
Het onderzoek is niet gericht op het niveau van een afzonderlijke vo-school, maar op het niveau van het bestuur. Een bestuur kan namelijk meerdere vo-scholen hebben – soms zelfs in combinatie met basisscholen –, maar hoeft niet per school een balans op te stellen. In de tekst wordt soms gemakshalve het woord 'scholen' gebruikt. Hiervoor dient gelezen te worden de 'besturen van scholen', omdat de besturen verantwoordelijk zijn voor de financiën van de school en het te voeren beleid.
De gesprekken met de besturen van scholen zijn gezamenlijk door de afdeling Rekenschap van de Auditdienst en de Inspectie van het Onderwijs gevoerd[4].

Het onderzoek richt zich op de volgende vragen:

- geef inzicht in de vraag in hoeverre het aanwezige eigen vermogen aan het einde van 2006 binnen de vo-sector zich verhoudt tot het benodigde eigen vermogen;
- geef inzicht in de ontwikkeling van het weerstandsvermogen over de periode 2002-2006 van de vo-instellingen;
- geef inzicht in de door een geselecteerde groep instellingen verstrekte toelichtingen op het weerstandsvermogen aan het einde van 2006, zoals weergegeven in de jaarverslagen 2006;
- geef nader inzicht in het beleid van de besturen betreffende de financiële positie in relatie tot de onderkende risico's en de gewenste investeringen;
- geef de visie weer van besturen en van deskundigen (betrokken bij financieringsvraagstukken in de publieke sector) op een adequaat kengetal om het eigen vermogen mee uit te drukken en de bijbehorende signaleringsgrenzen.

Vervolgens zijn deze vragen op basis van de geschetste achtergrond nader geconcretiseerd en geoperationaliseerd.

De afgeleide onderzoeksvragen zijn als volgt:

1. Wat is de benodigde omvang van het eigen vermogen, gelet op de financieringsfunctie van het eigen vermogen?
2. Wat is de benodigde omvang van het eigen vermogen, gelet op de bufferfunctie van het eigen vermogen?
3. Wat is het macro-financiële beeld van de sector?

4 Met ingang van 1 september 2008 maakt de afdeling Rekenschap onderdeel uit van de Inspectie van het Onderwijs.

4. Hoe kun je de financiële positie meten? Wat is de beste maatstaf?
5. Wat is de omvang van de vermogens? Hoe ontwikkelen ze zich in de tijd en hoe is de spreiding?
6. Hoe worden de hoge vermogens verantwoord? Is de argumentatie aannemelijk? Zijn de besturen transparant?
7. Is er een relatie tussen vermogens en onderwijskwaliteit?
8. Voor welke risico's moeten reserves worden gevormd?
9. Welke risico's springen eruit en waarom?
10. Hoe kunnen de risico's worden beperkt? Welke risico's mogen besturen lopen?
11. Hoe hoog zou het vermogen op basis van deze risico's dan moeten/mogen zijn?
12. Welke kenmerken hebben besturen met een hoog weerstandsvermogen?
13. Wat zijn de oorzaken van te hoge vermogens?
14. Wat moet er veranderen in meeteenheid, risicogedrag en signaleringsgrenzen?
15. Hoe kunnen besturen met hoge en lage vermogens worden gesignaleerd?

2.2 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is op hoofdlijnen als volgt in fases uitgevoerd:

- Een analyse van de jaarrekeningencijfers van de gehele vo-sector voor het verstrekken van inzicht in de ontwikkeling vanaf 2002 en hoogte van het weerstandsvermogen eind 2006 van de gehele vo-sector.
- Een analyse van zestig jaarrekeningen van besturen van vo-scholen over de toelichting van het bestuur op de ontwikkeling, hoogte en gewenste niveau van het weerstandsvermogen, de risico's die moeten worden afgedekt en de maatregelen die hiervoor zijn genomen. Voor deze fase van het onderzoek zijn de zestig jaarrekeningen van de besturen als volgt geselecteerd: (alle) twintig besturen met een laag weerstandsvermogen, twintig (willekeurig) gekozen besturen met een gemiddeld weerstandsvermogen en twintig gekozen besturen met de hoogste weerstandsvermogens.
- Een enquête bij bovenstaande zestig besturen om hun beleid ten aanzien van hun weerstandsvermogen in kaart te brengen. Deze enquêtevragen zijn in bijlage I opgenomen, de uitkomsten in bijlage II.
- Interviews met vijftien van de bovenstaande zestig besturen met als doel een beter inzicht te krijgen in het beleid van besturen wat betreft hun weerstandsvermogen. Het merendeel van de geselecteerde besturen betrof besturen met een hoog weerstandsvermogen (negen). Drie van de geselecteerde besturen hadden een laag weerstandsvermogen en drie een weerstandsvermogen tussen de 10 procent en de 40 procent.
- Interviews met de volgende groepen van deskundigen: hoogleraren, registeraccountants van grote accountantskantoren, bankiers en vertegenwoordigers van besturenorganisaties. Met deze groep is gezocht naar een antwoord op de vraag over de gewenste hoogte en signaleringsgrenzen van het weerstandsvermogen.

2.3 Afbakening van de opdracht

Het onderzoek door de Auditdienst betreft het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie. Het is te typeren als een onderzoek waarop de richtlijn COS 4400 van het NIVRA van toepassing is. Er is daarom geen accountantscontrole toegepast, in het bijzonder op de volgende brongegevens en zaken:

- de gegevens over de jaarrekeningen in de database van Cfi;
- het getrouwe beeld in de jaarrekening;
- het bestuursverslag in relatie tot de jaarrekening;
- de grenzen van het weerstandsvermogen.

3 DE OMVANG VAN HET BENODIGD EIGEN VERMOGEN VOOR DE VO-SECTOR

Het eigen vermogen heeft twee functies:

1. een financieringsfunctie voor het financieren van investeringen;
2. een bufferfunctie voor het opvangen van risico's.

Naast het eigen vermogen zijn ook andere financieringsbronnen beschikbaar. In dit hoofdstuk zal in worden gegaan op de vraag hoe het huidige beschikbare eigen vermogen binnen de vo-sector zich verhoudt tot het eigen vermogen dat nodig is voor de financiering van de bezittingen en het afdekken van de risico's.

3.1 Financieringsfunctie

Op basis van de jaarrekening 2006 kan een overzicht worden gemaakt van de bezittingen (de zogenaamde activa) en de wijze waarop deze zijn gefinancierd (de zogenaamde passiva). Tabel 3.1a geeft een overzicht van de aandelen van de verschillende bezittingen en financieringsbronnen aan het einde van 2006.

Tabel 3.1a Balans vo 2006

Activa		**Passiva**	
Vaste activa			
Immateriële vaste activa	0%	Eigen vermogen	46%
Materiële vaste activa	38%		
Effecten	11%	Egalisatierekening	4%
Overige financiële vaste activa	2%		
Vlottende activa		Voorzieningen	18%
Voorraden	0%		
Kortlopende vorderingen op OCW	8%	Langlopende schulden	4%
Ov. vorderingen/overl. activa	8%		
Effecten	1%	Kortlopende schulden	28%
Liquide middelen	32%		
Totaal activa	**100%**	**Totaal passiva**	**100%**

Uit deze balansopstelling blijkt dat de bezittingen van de vo-besturen voor het grootste deel bestaan uit materiële vaste activa en liquide middelen. Daarnaast bestaan de bezittingen uit effecten en kortlopende vorderingen. De vraag is of huidige balanspositie en dan met name de huidige activa aansluiten bij de behoefte van schoolbesturen in het vo. Om dit in kaart te brengen wordt hieronder nader ingegaan op de materiële vaste activa, de effecten, de liquide middelen en de financieringsbronnen.

Omvang materiële vaste activa

De materiële vaste activa kunnen onderverdeeld worden in huisvesting (en terreinen) en overige materiële activa (inventaris, apparatuur). De actuele waarde van deze bezittingen, die meerjarig gebruikt kunnen worden, staat op de balans van de besturen. Dit wordt de 'boekwaarde' genoemd.

Tabel 3.1b Overzicht materiële vaste activa

Materiële vaste activa	Boekwaarde ultimo 2006 (in mln. €)
Huisvesting	€714
Overige materiële vaste activa	€661
Totaal materiële vaste activa	€1.375

De vraag is in hoeverre de boekwaarde een reëel beeld geeft van de omvang van het eigen vermogen die nodig is om de huidige bezittingen te vervangen. Er wordt immers nog geen rekening gehouden met de gespaarde bedragen uit de afschrijvingen die dienen als financieringsbron voor de vervanging van de bezittingen (de zogenaamde spaarliquiditeit).
Een indicatie hiervan is als volgt. Uit een nadere analyse blijkt dat de omvang van de verkrijgingswaarde van de huidige overige materiële vaste activa €1.945 miljoen bedraagt. Dit betekent dat de huidige boekwaarde van de overige materiële vaste activa slechts circa 34 procent is van de verkrijgingswaarde. De verkrijgingswaarde van de huisvesting bedraagt €1.040 miljoen, hetgeen betekent dat de huidige boekwaarde van de huisvesting circa 70 procent van de aanschafwaarde is.
In theorie (wanneer vervanging plaatsvindt op het moment dat deze geheel zijn afgeschreven) is een bedrag ter grootte van minimaal 50 procent van de verkrijgingswaarde nodig voor de vervanging van deze bezittingen[5]. Bij een percentage van 50 procent is sprake van een gemengd pakket van oude en nieuwe activa, die gemiddeld genomen op de helft van de levensduur zijn. Jaarlijks wordt dan evenveel geïnvesteerd als er wordt afgeschreven. Dit wordt 'ideaalcomplex' genoemd.
Kleinere besturen, die een beperkt pakket aan activa in hun bezit hebben, zullen er niet in slagen om de investeringen optimaal te spreiden. Een noodzakelijke investering in bijvoorbeeld computerapparatuur zal bij een klein bestuur al snel leiden tot extra behoefte aan investeringskapitaal.
Als gekeken wordt naar het investeringsgedrag in de vo-sector in de afgelopen jaren, ontstaat het volgende beeld (zie tabel 3.1c)

Tabel 3.1c Netto investeringen vo (x €1 miljoen; 2006, cum. 2003-2006)

	2006	percentage	cumulatief 2003-2006	percentage
Gebouwen en terreinen	164,9	45	425,6	39
Inventaris, apparatuur en leermiddelen	174,6	48	586,8	54
Overige	23,3	6	80,8	7
Materiële vaste activa	**362,9**	**100**	**1.093,2**	**100**

De financiering van deze investeringen heeft als volgt plaatsgevonden.

Tabel 3.1d Financieringsbronnen van investeringen in materiële bezittingen vo (x €1 mln; 2006, cum. 2003-2006)

	2006	percentage	cumulatief 2003-2006	percentage
Schulden	24,0	7	36,0	3
Eigen middelen				
Afschrijvingen	191,4	53	681,5	62
Exploitatieoverschot	110,8	31	316,2	29
Overige kasmiddelen	36,7	10	59,5	5
Subtotaal eigen middelen	**338,9**	**93**	**1.057,2**	**97**
Totaal geïnvesteerde middelen	**362,9**	**100**	**1.093,2**	**100**

5 In principe dient ook rekening te worden gehouden met de inflatie die in de jaren sinds de aanschaf van de bezitting is opgetreden. In de berekening wordt hier geen rekening mee gehouden.

Uit tabel 3.1d blijkt dat in de periode 2003-2006 de investeringen in materiële vaste activa voor circa 62 procent zijn gefinancierd uit afschrijvingen. In 2006 is dit slechts 53 procent. Het lagere percentage in 2006 wordt mede verklaard doordat er in dat jaar veel uitbreidingsinvesteringen zijn geweest, met name bij de huisvesting.

Aangezien de beschikbare gegevens van jaar op jaar vrij sterk fluctueren, is het niet mogelijk om op basis hiervan een exact percentage te berekenen. Voor de berekening van het benodigd vermogen is er vanuit gegaan dat het benodigd vermogen voor de financiering van de overige materiële vaste activa circa 65 procent bedraagt van de verkrijgingswaarde. Voor de huisvesting is het benodigd vermogen voor de financiering gelijkgesteld aan de huidige boekwaarde van circa 70 procent. Het benodigd vermogen voor de financiering van de overige materiële vaste activa ligt tussen de 50 procent van het ideaalcomplex en het percentage van 75 procent dat gebruikt is in het rapport dat onlangs voor het primair onderwijs is uitgebracht[6]. Mede gelet op de gemiddelde bestuursgrootte in het vo is het de verwachting dat het benodigd vermogen voor de financiering van de overige materiële vaste activa zich dichter bij het ideaalcomplex bevindt dan in het po. Het grote verschil tussen verkrijgingswaarde en boekwaarde (de boekwaarde beslaat maar een derde deel) kan betekenen dat vo-besturen pas besluiten tot vervanging van hun overige materiële vaste activa op een moment dat de economische levensduur reeds enige tijd is afgelopen.

Bekostiging materiële vaste activa

In de bekostiging van de materiële vaste activa is een onderscheid te maken tussen de financiering van de overige materiële vaste activa en de huisvesting.

Scholen ontvangen vanuit OCW materiële bekostiging voor schoonmaaktaken, onderhoud van gebouwen en terreinen en voor exploitatiedoeleinden (bestuur en beheer). Onderdeel hiervan is de instandhouding van de inventaris (schoolmeubilair) en de apparatuur.
Jaarlijks wordt, afhankelijk van de levensduur van de bezittingen, op deze boekwaarde afgeschreven.
De middelen die de school jaarlijks ontvangt, dienen voor de instandhouding van deze bezittingen. Deze middelen worden in principe gereserveerd totdat tot vervanging van de afgeschreven bezittingen wordt overgegaan.

De verantwoordelijkheid voor de nieuwbouw (of verbouw van de school) ligt in principe bij de gemeente. De gemeente ontvangt uit het gemeentefonds een bijdrage voor de financiering van de huisvesting van de scholen. Dit betekent ook dat de gemeenten economisch eigenaar zijn van de gebouwen. Vanuit de OCW-bekostiging worden hiervoor geen middelen beschikbaar gesteld. Aan het einde van 2006 bedroeg de boekwaarde van deze gebouwen (en terreinen) op de balans van de vo-instellingen circa €714 miljoen. De hiermee corresponderende verkrijgingswaarde bedroeg €1.040 miljoen. De relatief hoge boekwaarde betekent dat de (uitbreidings-) investeringen in de huisvesting relatief recent hebben plaatsgevonden. Dit blijkt ook uit de investeringsoverzichten van de afgelopen jaren.

6 Onderzoek vermogenspositie van het primair onderwijs, juli 2008, PriceWaterhouseCoopers, in opdracht van het ministerie van OCW.

Een verklaring voor de relatief forse omvang van het bezit aan huisvesting kan zijn dat gemeenten in het kader van de doordecentralisatie afspraken maken met schoolbesturen, waardoor het gebouw in bezit komt van het bestuur. Ook kan het bestuur, al dan niet afgedwongen door de gemeente, besluiten om een deel van de OCW-bekostiging in te zetten ter financiering van investeringen in het schoolgebouw. Reden hiervoor kan zijn dat gemeenten niet altijd bereid zijn de gehele investering voor de rekening te nemen en een eigen bijdrage van het schoolbestuur eisen.
Uit een analyse van zestig jaarrekeningen en gesprekken die gevoerd zijn met schoolbesturen komt naar voren dat besturen voornemens zijn om ook in de komende jaren een deel van hun veelal uit de OCW-bekostiging opgebouwde reserves in te zetten ten behoeve van de financiering van investeringen in gebouwen. Dit betekent dat de middelen die door OCW beschikbaar zijn gesteld voor de financiering van het 'primaire' onderwijsproces (leermiddelen, inventaris et cetera) worden ingezet voor de financiering van gebouwen. Risico hierbij is dat de noodzakelijke investeringen in het primaire onderwijsproces hierdoor dienen te worden uitgesteld.

Effecten

Op de balans van de vo-sector staat aan het einde van 2006 voor een bedrag van circa €430 miljoen aan effecten, zowel kort- als langlopend. In effecten belegde gelden zijn niet onmiddellijk noodzakelijk voor het primaire onderwijsproces. Besturen zetten deze middelen tijdelijk weg, met als doel deze later weer te gebruiken. 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. De omvang van de overige financiële vaste activa bedraagt aan het einde van 2006 circa €76 miljoen.

Liquide middelen

Liquide middelen vervullen verschillende functies:

1. spaarmiddel voor toekomstige vervangingsinvesteringen (spaarliquiditeit);
2. financiering van private bestemmingsreserves. Voor een omvang van circa 10 procent van het eigen vermogen geldt dat sprake is van bestemmingsreserves met een privaat karakter.
3. opvangen risico's (bufferfunctie).
4. opvangen schommelingen in betalingsverkeer (transactieliquiditeit). De omvang van de transactieliquiditeit kan worden berekend als het verschil tussen de kortlopende schulden (oftewel de vlottende passiva) enerzijds en de vorderingen en voorraden anderzijds. Dit komt neer op een bedrag van circa €450 miljoen.

Financieringsbronnen

Om te bepalen wat het aandeel zou moeten zijn van het eigen vermogen in de financiering van de bezittingen wordt eerst kort stil gestaan bij de overige financieringsbronnen. Het betreft:

- langlopende schulden;
- kortlopende schulden;

- voorzieningen (inclusief egalisatierekening).

Langlopende schulden
Aangezien de bekostiging van de huisvesting door de gemeente geschiedt en deze in principe ook eigenaar is van de gebouwen, is de omvang van de langlopende schulden in het vo beperkt. Voor zover aanwezig dienen ze als financieringsbron voor de bezittingen. Aan het einde van 2006 bedroeg de omvang van de langlopende schulden in het vo €152 miljoen.

Kortlopende schulden
Ook de kortlopende schulden dienen als financieringsbron voor de aanwezige bezittingen. Er is geen reden te veronderstellen dat de omvang van de kortlopende schulden aan het einde van 2006 geen reëel beeld geeft van de behoefte binnen de sector. 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.

Voorzieningen (inclusief egalisatierekening)
Bij voorzieningen kan een onderscheid gemaakt worden tussen tijdelijke voorzieningen, bedoeld voor de financiering van verplichtingen in de nabije toekomst (een voorziening in het kader van een sociaal plan voor het afvloeien van personeel) en permanente voorzieningen (waaronder ook de egalisatierekening valt) die dienen voor het opvangen van te grote schommelingen in het jaarlijkse uitgavenpatroon van scholen (denk bijvoorbeeld aan een voorziening voor onderhoud). Het overgrote deel van de voorzieningen in het vo heeft het karakter van een permanente voorziening en kan worden ingezet voor de financiering van de bezittingen. Aan het einde van 2006 bedroeg de omvang van deze permanente voorzieningen in het vo €630 miljoen en de omvang van de egalisatierekening €137 miljoen.

3.2 Bufferfunctie

Liquide middelen hebben ook een belangrijke functie in het opvangen van risico's. Dit wordt de bufferfunctie genoemd. Belangrijke risico's vo zijn bijvoorbeeld: risico's op personeelsgebied, risico's in verband met teruglopende leerlingaantallen en (in toenemende mate) risico's op het terrein van de huisvesting. Om een beter beeld te krijgen van de risico's die binnen de vo-sector worden ervaren is een enquête uitgezet bij zestig vo-besturen en zijn gesprekken gevoerd met in totaal vijftien vo-besturen.
Een belangrijke conclusie uit dit onderzoek is dat de besturen veelal maar zeer beperkt inzicht hebben in de risico's die ze lopen en het beheersen van de risico's in de meeste gevallen geen belangrijk aandachtsgebied is in de interne bedrijfsvoering. Daarnaast blijkt dat het risicoprofiel van besturen in het vo deels verschilt en met name afhankelijk is van de omvang van het bestuur en het eventuele bezit van gebouwen. Mede afhankelijk van deze omstandigheden varieert de noodzakelijke omvang van de bufferfunctie tussen de 5 procent en de 10 procent van de jaarlijkse baten. Gemiddeld genomen wordt uitgegaan van een percentage van 6 procent. Dit percentage spoort met het sectorgemiddelde dat is vastgesteld in het onderzoek naar de vermogenspositie in het primair onderwijs. Voor het voortgezet onderwijs komt dit overeen met

een bedrag van circa €335 miljoen. In hoofdstuk 5 komen de resultaten van dit onderzoek uitgebreid aan bod.

3.3 Confrontatie benodigd vs. beschikbaar eigen vermogen

In onderstaande tabel wordt het totaal benodigd eigen vermogen berekend.

Tabel 3.3 Totaal benodigd eigen vermogen

Functie	**Specificatie**	**Bedrag in miljoenen euro's**
Financieringsfunctie	65% van de verkrijgingswaarde van materiële vaste activa (65 procent van €1.945 miljoen)	1264 (waarvan 660,7 al aanwezig als materiële vaste activa en 603,3 bedoeld voor investeringen)
	Financiële vaste activa exclusief effecten	76
	Private reserves (stichtingskapitaal + private bestemmingsreserves (10 procent van EV))	165
	Huisvesting	714
Bufferfunctie	Benodigd bedrag voor opvang van risico's	335
Totaal benodigd vermogen		**2.554**
Af: andere middelen dan eigen vermogen waarmee financiering mogelijk is	Permanente voorzieningen	-630
	Egalisatierekening	-137
	Schulden op lange termijn	-152
Totaal benodigd EV voor financiering en bufferfunctie		**1.635**

Aan het einde van 2006 bedraagt het eigen vermogen in de vo-sector €1.658 miljoen. Hieruit blijkt dat de omvang van het beschikbare eigen vermogen aan het einde van 2006 correspondeert met het vanuit de financierings- en bufferfunctie benodigde eigen vermogen. Hierbij zijn wel enkele kanttekeningen te plaatsen:

1. Het percentage van 65 procent van de verkrijgingswaarde van de overige materiële vaste activa is niet nader onderbouwd. Indien het percentage 5 procent meer of minder zou bedragen, betekent dit dat het benodigd eigen vermogen met circa €97 miljoen zou toenemen, respectievelijk dalen. Voor grote besturen ligt het voor de hand dat het percentage lager zal uitvallen, terwijl kleinere besturen mogelijk een hoger percentage zullen hanteren. Uit de cijfers over 2006 blijkt dat de huidige boekwaarde slechts 34 procent bedraagt van de verkrijgingswaarde. Dit kan betekenen dat instellingen pas hun activa pas vervangen op een moment dat de economische levensduur reeds enige tijd is afgelopen.
2. Er is in het overzicht geen rekening gehouden met de financiering van uitbreidingsinvesteringen.
3. Opvallend is het forse bedrag dat is aangewend voor de financiering van huisvesting, terwijl dit een verantwoordelijkheid is van de gemeenten. Slechts een beperkt deel van de financiering gebeurt uit langlopende leningen. Voor zover dit niet samenhangt met doordecentralisatie van de huisvesting vanuit de gemeente, betekent dit dat de reserves die gevormd worden uit de OCW-bekostiging en bedoeld zijn voor investeringen in het primaire onderwijsproces, worden ingezet ter financiering van investeringen in de huisvesting. Gelet ook

op de in het onderzoek geconstateerde tendens dat investeringen in huisvesting in de komende jaren verder toe zullen nemen, kan dit leiden tot verdringing van noodzakelijke investeringen in de overige materiële vaste activa. Alternatieven zijn: het aanspreken van de gemeente op haar verantwoordelijkheden en het aantrekken van externe financiering.

4. Bij het bepalen van het benodigd vermogen voor de bufferfunctie is uitgegaan van een gemiddeld percentage van 6 procent. Dit kan op basis van dit onderzoekniet nader worden onderbouwd, maar spoort met het sectorgemiddelde dat is vastgesteld in het rapport naar de vermogenspositie in het primair onderwijs. Indien het percentage 1 procent hoger of lager zou zijn, betekent dit dat het benodigd eigen vermogen met circa €55 miljoen zou toenemen respectievelijk dalen. Het ligt voor de hand dat het benodigd percentage voor grote besturen lager is dan voor kleine besturen in verband met de mogelijkheden die grote besturen om hun risico's te spreiden.

4 HET WEERSTANDSVERMOGEN EN DE VERANTWOORDING DOOR BESTUREN

4.1 Hoe kan de financiële positie worden gemeten? Wat is de beste methode?

Als indicatie voor de financiële positie is in het verleden vaak het kengetal solvabiliteit gehanteerd, vergelijkbaar met het kengetal dat voor bedrijven wordt toegepast. Vervolgens is door de sector in overleg met het ministerie van OCW het weerstandsvermogen geïntroduceerd als kengetal voor de reservepositie van de besturen in het vo (zie de brief van het ministerie van OCW aan de Tweede Kamer[7]). Het kengetal weerstandsvermogen is de uitkomst van het eigen vermogen gedeeld door de totale baten, inclusief de financiële baten en exclusief de buitengewone baten.
Anders dan de solvabiliteitsratio legt het kengetal weerstandsvermogen een verband tussen de omvang van het eigen vermogen en de bedrijfsvoering in het voortgezet onderwijs. De ratio legt namelijk een relatie tussen de omvang van de reserves en de middelen die de besturen jaarlijks ontvangen voor de uitoefening van hun taken.
Meer dan de klassieke continuïteitsratio voor solvabiliteit geeft het kengetal weerstandsvermogen de effectiviteit weer van het vermogen als middel om de primaire doelstelling van de school te realiseren. Daarbij dient bedacht te worden dat het eigen vermogen twee functies heeft, namelijk een financierings- en een bufferfunctie. Het weerstandsvermogen als kengetal behoeft dan ook niet als vervanging van het kengetal solvabiliteit voor financiële continuïteit te worden gezien. Voor dit laatste kan een absolute ondergrens als risico worden aangeduid. Dit is dan vervolgens wel afhankelijk van de mate waarin de school een integrale (financiële) bedrijfsvoering heeft over alle aspecten waaronder het bezit en exploitatie van onroerend goed.

De besturen van scholen staan kritisch tegenover het kengetal weerstandsvermogen

In de gesprekken met de besturen van de scholen is gebleken dat zij kritisch zijn over het weerstandsvermogen als maat voor de reservepositie van besturen. Volgens hen geeft deze geen juist beeld van de beschikbare financiële ruimte. Een kengetal dat uitgaat van een vrij besteedbaar vermogen is volgens hen een beter kengetal. Zij hebben de suggestie gedaan in de definitie van het weerstandsvermogen het eigen vermogen te verminderen met het vermogen dat is belegd in huisvesting en met de bestemmingsreserves voor de huisvesting. In feite richten besturen zich hiermee op de bufferfunctie van het eigen vermogen dan op de financieringsfunctie. Onderstaand voorbeeld geeft aan dat de huidige definitie van het weerstandsvermogen vaak tot spraakverwarring bij besturen leidt.

Een school met nieuwbouwplannen geeft als reactie op een te hoog weerstandsvermogen aan dat haar weerstandsvermogen zal dalen als de

7 II, 2006-2007, 30 183, nr 16

nieuwbouw wordt uitgevoerd. Dit is echter niet het geval. Het bouwprogramma heeft geen invloed op de omvang van het eigen vermogen. Liquide middelen worden aangewend voor een investering in vaste activa, waardoor de samenstelling van het eigen vermogen veranderd.
Onder deskundigen is geen eenduidigheid over de vraag wat de beste indicator is voor de financiële positie van een vo-bestuur. Wel geven de deskundigen aan dat een kengetal op zijn best een indicatie kan bieden, maar nadere analyse noodzakelijk is om te bepalen hoe de instelling er financieel voor staat.

Veel scholen hebben een uiteenlopend risicoprofiel

In de gesprekken met besturen is gebleken dat het risicoprofiel van scholen erg uiteen loopt (zie hoofdstuk 5). Scholen die bezig zijn met de uitvoering van een nieuwbouwprogramma lopen veel meer risico dan scholen waar dat niet het geval is. Dat geldt in het bijzonder voor kleinere scholen. Daarom dient bij de bepaling van de financiële positie van een bestuur met dit uiteenlopende risicoprofiel rekening te worden gehouden.

Conclusie

Gelet op de specifieke financieringsstructuur binnen het vo geeft het kengetal weerstandsvermogen een beter inzicht in de financiële positie van een bestuur dan het kengetal solvabiliteit. Besturen hebben zich kritisch uitgelaten over het huidige kengetal weerstandsvermogen. Hierbij dient wel bedacht te worden dat het kengetal pas recent is ingevoerd in het vo, waardoor besturen nog maar beperkte ervaring hebben met het gebruik van dit kengetal. Het is wenselijk bij het bepalen van het weerstandsvermogen onderscheid te maken tussen het weerstandsvermogen dat samenhangt met de financieringsfunctie van het eigen vermogen en het weerstandsvermogen dat samenhangt met de bufferfunctie van het eigen vermogen.

4.2 Wat is de omvang van de vermogens? Hoe ontwikkelen ze zich in de tijd en wat is de spreiding?

Ten opzichte van vijf jaar geleden is het getotaliseerde eigen vermogen van de sector met 26 procent gestegen. Aan het einde van 2006 bedraagt deze €1.658 miljoen In deze periode zijn de baten met 18 procent toegenomen. De stijging van het eigen vermogen wordt door positieve exploitatieresultaten veroorzaakt.

Het beeld bij enkele scholen

Bij enkele bezochte scholen (op microniveau) is de stijging terug te zien. Wel is soms sprake van een wisselend beeld.
Een bezochte school met een weerstandsvermogen (als percentage) dat behoort tot de top 5 van Nederland, heeft aangegeven zich pas onlangs bewust te zijn geworden van haar toppositie. De school verwijst naar lopende nieuwbouw en een mogelijk toekomstige uitbreiding daarvan, die de riante positie snel zal doen verminderen. Kanttekening hierbij is echter dat investeringen in nieuwbouw het weerstandsvermogen niet doen dalen

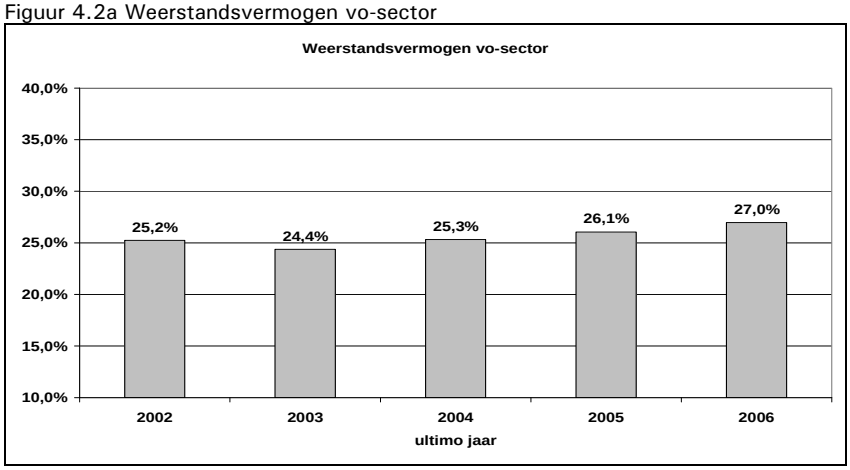
Bij een school met een laag weerstandsvermogen heeft de schoolleider opgemerkt dat het niveau van het weerstandsvermogen veel te laag is

geworden (circa 5 procent) en een reëel gevaar oplevert voor de continuïteit van de school (enkele jaren daarvoor is het vermogen zelfs negatief geweest). Het bestuur heeft in samenspraak met de schoolleiding daarom een meerjarenplan opgesteld met als doel het vermogen elk jaar (gedurende een aantal jaren) met een vast bedrag te laten stijgen, om zo een gewenst minimaal vermogen op te bouwen. Op deze school vallen de financiële problemen samen met tekortschietende opbrengsten op enkele afdelingen (met risico's voor het aantrekken van nieuwe leerlingen). De school zit daarmee in een lastige situatie.

Het weerstandsvermogen van de gehele vo-sector is toegenomen.

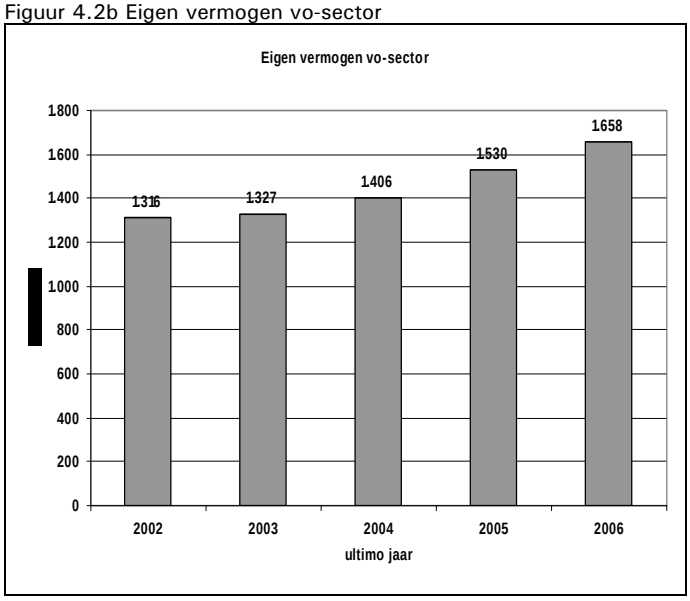
Het gemiddelde weerstandsvermogen van de gehele sector heeft zich positief ontwikkeld: van 25,2 procent in 2002 tot 27,0 procent eind 2006 (zie figuur 4.2a)

Figuur 4.2a Weerstandsvermogen vo-sector

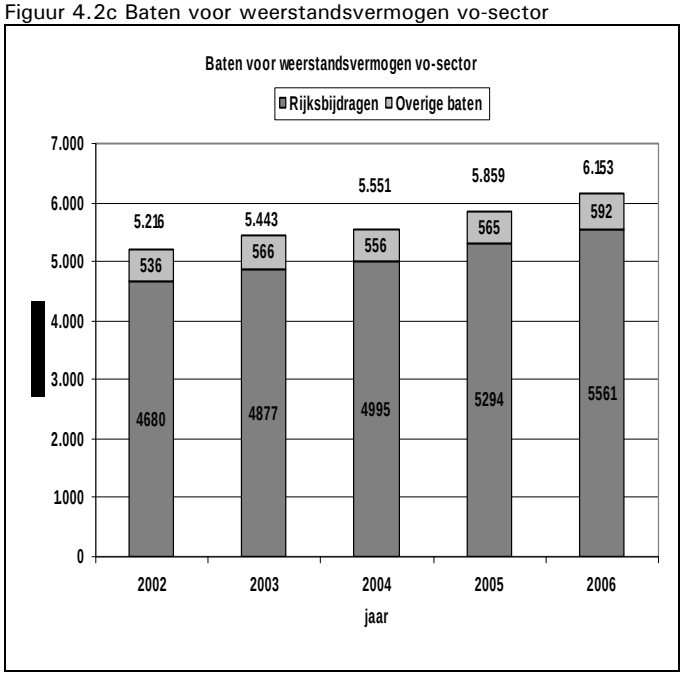


De figuur laat zien dat, na een lichte daling in 2003, het weerstandsvermogen geleidelijk toeneemt. Dit komt omdat vanaf 2004 de stijging van het eigen vermogen relatief groter is geweest dan die van de baten (zie figuur 4.2b en 4.2c).

Figuur 4.2b Eigen vermogen vo-sector



Figuur 4.2c Baten voor weerstandsvermogen vo-sector



Zoals uit grafiek 4.2b blijkt, is ten opzichte van vijf jaar terug het getotaliseerde eigen vermogen van de sector gestegen met 26 procent. De stijging van het eigen vermogen over de periode 2002-2006 bedraagt in totaal €340 miljoen Deze stijging wordt veroorzaakt door de positieve exploitatieresultaten in deze jaren.
De totale baten nemen over dezelfde periode van vijf jaar toe met 18 procent. De rijksbijdrage omvat circa 90 procent van die totale baten. De overige baten, die circa 10 procent van de totale baten bedragen, zijn in dezelfde periode circa 12 procent gestegen. In figuur 4.2c is de ontwikkeling weergegeven van de omvang van de totale baten onderverdeeld naar de componenten rijksbijdragen en overige baten.

Vermogen (deels) niet vrij beschikbaar

Bovenstaande gegevens laten zien dat het totale eigen vermogen in de vo-sector is toegenomen met circa 340 miljoen Dit zijn niet allemaal vrij beschikbare middelen. Besturen wenden de middelen aan voor het doen van investeringen in nieuwbouw of verbouw van bestaande huisvesting, in leermiddelen, inventaris van schoollokalen, et cetera. Een deel komt vrij in de vorm van liquide middelen en/of wordt belegd in effecten.
Het financiële beeld van de vo-sector in 2006 laat zien dat een groot deel van het balanstotaal van vo-besturen vastligt in gebouwen, overige materiele activa en financiële activa. De sector heeft 1,1 miljard beschikbaar aan liquide middelen. Hiertegenover staan 1,0 miljard aan kortlopende schulden.

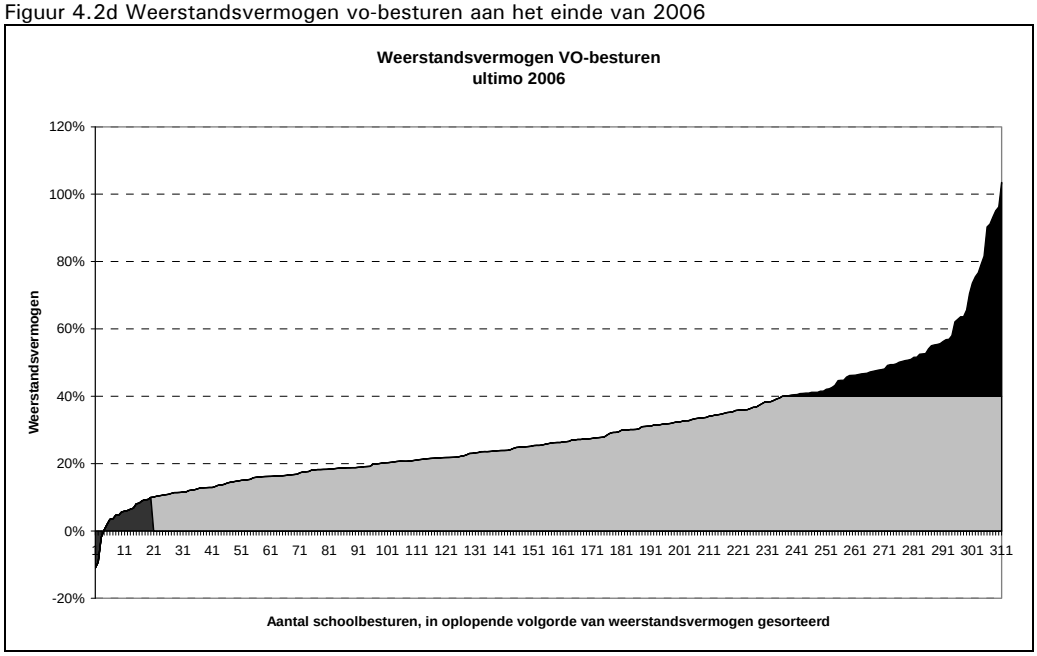
Veel besturen met een hoog weerstandsvermogen

Aan het einde van 2006 is het gemiddelde weerstandsvermogen van de gehele vo-sector 27 procent. Voor de individuele besturen loopt het weerstandsvermogen zeer sterk uiteen: van negatief (-11 procent) tot hoger dan de jaarlijkse OCW-bekostiging (104 procent). In figuur 4.2d is dit voor de

gehele sector weergegeven, oplopend van het bestuur met het laagste weerstandsvermogen tot en met het bestuur met het hoogste weerstandsvermogen.

De grafiek laat zien dat 75 van de 314 besturen (24 procent) een hoog weerstandsvermogen bezitten (meer dan 40 procent). Deze groep ontving in 2006 17 procent van de baten van de vo-sector. Van de besturen met een hoog weerstandsvermogen hebben er achttien een weerstandsvermogen van meer dan 60 procent. De baten van deze besturen bedragen allemaal minder dan €20 miljoen. Ze behoren daarmee tot de categorieën kleine tot middelgrote besturen.
De zwart gearceerde gebieden in de grafiek geven aan de besturen met een weerstandsvermogen die buiten de signaleringsgrenzen vallen.

Figuur 4.2d Weerstandsvermogen vo-besturen aan het einde van 2006



Het aantal besturen met een hoog vermogen is sterk gestegen

Als signaleringsgrenzen van het weerstandsvermogen heeft het ministerie van OCW in de brief II, 2006-2007, 30 183, nr. 16 in overleg met de vo-sector de volgende indeling gemaakt:

- weerstandsvermogen minder dan 10 procent - laag weerstandsvermogen;
- weerstandsvermogen van 10 procent tot 40 procent - middel of gemiddeld weerstandsvermogen;
- weerstandsvermogen vanaf 40 procent - hoog weerstandsvermogen.

In de onderstaande tabel 4.2a is de ontwikkeling van het weerstandsvermogen van de besturen (volgens de CFI gegevens en de jaarrekeningen 2006) uitgesplitst naar die drie categorieën:

Tabel 4.2a Aantal besturen per categorie van weerstandsvermogen

WV / Jaar	2002	2003	2004	2005	2006

Laag	28	32	36	24	20
Middel	221	212	197	208	216
Hoog	51	52	62	63	75
Totaal	300	296	295	295	311

In tabel 4.2a valt op dat bij een redelijk gelijkblijvend totaal aantal besturen de groep met een laag weerstandsvermogen tot en met 2004 relatief fors stijgt en daarna sterk daalt naar twintig (6 procent van totaal). De groep met een hoog weerstandsvermogen is in twee sprongen fors gestegen naar 75 (24 procent). In 2002 hadden 28 van de 300 besturen (ruim 9 procent) een laag weerstandsvermogen, in 2006 waren dit er 20 van de 311 besturen (ruim 6 procent), een daling van ruim 30 procent. In 2002 hadden 51 van de 300 besturen (17 procent) een hoog weerstandsvermogen, in 2006 waren dit er 75 van de 311 (ruim 24 procent), een stijging van ruim 40 procent.

Het beleggingsgedrag van besturen

Uit een analyse van de gegevensbestanden over het jaar 2006 blijkt dat bij in totaal 28 vo-besturen, voor een totaal bedrag van ruim €38 miljoen, sprake is van beleggingen die mogelijk in strijd zijn met de richtlijn beleggen en belenen. Na nadere analyse van de jaarrekeningen van de betreffende besturen en het opvragen van additionele informatie blijkt dat 20 van de 28 besturen (alsnog) voldoen aan de richtlijn. Voor de overige 8 besturen geldt dat voor een totaalbedrag van ca. €2,9 miljoen, niet voldaan wordt aan de richtlijn, maar gelet op de aard en omvang van de beleggingen sprake is van een beperkt risico.

Conclusie

Het weerstandsvermogen is afgelopen jaren 2002-2006 verder gestegen van 25,2 procent naar 27,0 procent. Dit komt doordat het eigen vermogen in deze periode met 26 procent is toegenomen, terwijl de baten met 18 procent zijn gestegen. Van alle besturen in het voortgezet onderwijs is het aandeel besturen met een laag weerstandsvermogen in de periode 2002-2006 gedaald met ruim 30 procent, terwijl het aandeel besturen met een hoog weerstandsvermogen in deze zelfde periode is toegenomen met ruim 40 procent. Een belangrijk deel van de groei van het eigen vermogen is gebruikt ter financiering van investeringen in vaste activa. In grote lijnen voldoen de beleggingen van de vo-besturen aan de richtlijn beleggen en belenen.

4.3 Hoe worden de hoge vermogens verantwoord? Is de argumentatie aannemelijk? Zijn de besturen transparant?

Geen enkele toelichting toereikend

Aan de besturen is gevraagd in hun jaarverslag over 2006 te rapporteren over hoogte en ontwikkeling van hun weerstandsvermogen (zie brief ministerie OCW aan de Tweede Kamer van 28 februari 2007, http://www.minocw.nl/documenten/4912.pdf). In de brief is aangegeven dat het verzoek voor 2006 vrijwillig is en vanaf 2007 verplicht wordt.
Vanaf het (verslag)jaar 2008 gaan de eisen voor de verantwoording sterk veranderen. De bestaande richtlijnen vervallen en voor alle

onderwijsinstellingen gelden de inrichtingsvereisten van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de betreffende adviezen van de Raad voor de Jaarverslaggeving. Voor alle onderwijssectoren (waaronder vo) gaat één modelverantwoording gelden. Een belangrijke reden voor de wijzigingen is geweest om schoolbesturen beter in staat te stellen tot het geven van een goede en transparante horizontale verantwoording naar alle betrokkenen rond de school.

In een brief aan de besturen is gevraagd om in het jaarverslag 2006 inzicht te geven in de volgende onderwerpen:

- de hoogte en recente ontwikkeling van het weerstandsvermogen;
- het gewenste niveau van het weerstandsvermogen;
- een inventarisatie te geven van risico's (met financiële waardering) die het aanhouden van reserves rechtvaardigen;
- een overzicht van maatregelen die de school van plan is te treffen om het gewenste niveau van het weerstandsvermogen te bereiken.

Voor de zestig onderzochte scholen in de schriftelijke enquête is geanalyseerd hoe de scholen het weerstandsvermogen hebben verantwoord in de jaarrekening. Slechts veertig scholen (van de onderzochte zestig scholen) hebben in hun verantwoording het weerstandsvermogen genoemd. Geen enkele toelichting is hierbij als toereikend gekwalificeerd.

Tabel 4.3 Aantal scholen met toelichtingen over het weerstandsvermogen en aspecten daarvan

Groep	Totaal	Toelichting	Stand	Ontwikkeling	Risico's	Gewenst niveau	Voorgenomen maatregelen
Laag	20	11	3	2	6	6	7
Middel	20	14	3	1	4	4	1
Hoog	20	15	5	0	1	6	2
Totaal	60	40	11	3	11	16	10

Hoewel geen enkele toelichting kwalitatief toereikend is bevonden, blijkt uit de bovenstaande tabel dat in de jaarrekeningen van de groep met een laag weerstandsvermogen relatief meer relevante aspecten zijn toegelicht en ze dus informatiever – als aspect van kwaliteit – zijn. Vooral de risico's die met het weerstandsvermogen moeten worden afgedekt, het gewenste niveau van het weerstandsvermogen en de voorgenomen maatregelen om tot het gewenste niveau te komen, zijn hier meer behandeld.

In bijna geen enkel jaarverslag en/of jaarrekening wordt een relatie gelegd tussen het weerstandsvermogen en de kwaliteit van het onderwijs. In enkele gevallen worden in een bestuursverslag mededelingen gedaan – zij het summier – over het bezoek van de Inspectie van het Onderwijs.

De mening van de scholen en de deskundigen

In de gesprekken hebben de meeste scholen toegegeven dat de toelichting over 2006 te mager is. Vaak is beterschap beloofd voor de jaarrekening 2007. De deskundigen verklaren de slechte verantwoording door enerzijds een gebrek aan financiële kennis (en mogelijk interesse), anderzijds het gegeven dat er in 2006 nog geen verplichting is geweest de toelichting te geven.

De balans opmakend

De verantwoording door de besturen van het weerstandsvermogen is erg mager. Opvallend is dat met name de besturen met een hoog vermogen geen goede verantwoording afleggen. De matige verantwoording komt mede door het vrijwillige karakter. De verwachting is dat het in 2007 (door het verplicht stellen) zal verbeteren. Het onderzoek heeft in die zin voor veel scholen als eyeopener gewerkt.

Conclusie

Bij bijna geen enkele bestuur was de verantwoording aan de maat. De magere verantwoording komt mede door het vrijwillige karakter. Besturen met een laag weerstandsvermogen hebben relatief meer relevante aspecten toegelicht.

4.4 Is er een relatie tussen vermogens en onderwijskwaliteit?

De groei van het weerstandsvermogen biedt besturen de mogelijkheid om maatregelen te treffen die ten goede komen aan de kwaliteit van het onderwijs. Het leggen van een verband tussen de omvang van het weerstandsvermogen en de kwaliteit van het onderwijs is lastig. Zo wordt het weerstandsvermogen berekend op het niveau van het bestuur van een instelling, terwijl de kwaliteit op diverse onderliggende niveaus (school, vestiging of afdeling) wordt bepaald. Hierbij wordt met onderwijskwaliteit vooral bedoeld de kwaliteit van de 'opbrengsten' van de school, zoals weergegeven in de beoordelingen van de Inspectie van het Onderwijs.

De Inspectie van het Onderwijs heeft onderzocht of er een statistisch significant verband is tussen de kwaliteit van het onderwijs dat een bestuur aanbiedt en de hoogte van het weerstandsvermogen. Voor de kwaliteit van het onderwijs heeft de inspectie ervoor gekozen het percentage afdelingen (van dat bestuur) met de kwalificatie 'zwak', op basis van de primaire detectie opbrengsten van voortgezet onderwijs van de inspectie voor het jaar 2007. Uit het onderzoek is gebleken dat er geen statistisch significant verband kan worden vastgesteld.

Wel kan worden vastgesteld hoeveel besturen met een hoog weerstandsvermogen een zwakke of zeer zwakke school (pko2- of okv-school) onder zich hebben[8]. Voor het jaar 2006 blijkt het te gaan om zestien besturen. Ter vergelijking: bij de overige 236 besturen geldt dat in totaal 72 besturen in 2006 een zwakke of zeer zwakke school onder zich hadden.
Voor de besturen met een hoog weerstandsvermogen in het bijzonder geldt, in algemene zin, dat zij financieel gezien in staat zouden moeten zijn om investeringen te financieren, die noodzakelijk zijn voor de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

Geen beleid van de scholen voor inzetten van vermogenssurplus

Uit dit onderzoek onder schoolbesturen met een hoog weerstandsvermogen blijkt dat weinig besturen actief nadenken over het aanwenden van hun gunstige vermogenspositie voor de verbetering van de kwaliteit van het

8 Deze kwalificatie hoeft geen directe relatie te hebben met de kwalificatie op basis van de scores voor de afdelingen.

onderwijs op de scholen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan extra scholing voor het personeel, het aantrekken van extra docenten (bijvoorbeeld om te voldoen aan de onderwijstijd) of het opzetten van een nieuwe opleiding.
Veelal is sprake van gescheiden circuits: een beoordeling van de kwalitatieve tekortkomingen wordt los gezien van de financiële positie van de school.

Het blijkt overigens lastig te zijn om de omvang te meten van de effecten op de kwaliteit van het onderwijs. Investeringen in scholing of het aannemen van extra personeel werken door op de kwaliteit van het onderwijs, maar werken vertraagd door op de opbrengsten van de school.

Conclusie

Er is geen statistisch significant verband tussen de omvang van het weerstandsvermogen en de kwaliteit van scholen. Besturen voeren geen actief beleid om een eventueel vermogenssurplus om te zetten in verbetermaatregelen voor de kwaliteit van het onderwijs. Er is sprake van gescheiden circuits.

5 WELKE RISICO'S ZIJN VAN BELANG?

5.1 Voor welke risico's moeten reserves worden gevormd?

Bij de bepaling van de risico's wordt een aantal categorieën onderscheiden:

1. risico's aan de ontvangstenkant (risico's in verband met de hoogte van de bekostiging en het aantal leerlingen);
2. risico's aan de kostenkant (uitgaven voor het personeel, ict).;
3. risico's rond de financiering van langlopende projecten (huisvesting).

De besturen van scholen: risico's met name bij nieuwbouw

In de gesprekken die met de besturen zijn gevoerd, is een groot aantal risico's genoemd. Risico's die het meest genoemd worden, zijn de kosten van nieuwbouw of verbouwingsprojecten en een (dreigend) dalend leerlingenaantal. Bij het leerlingenaantal speelt zowel de dalende demografische trend een rol, als wisselingen in leerlingenaantal door de concurrentie met andere scholen (voorkeur van leerlingen).

Besturen noemen ook het – in hun ogen – onbetrouwbare handelen van de overheid. Als voorbeeld is genoemd onvoldoende financiële compensatie voor (aanpassings-)kosten als gevolg van stelselwijzigingen.

Hieruit blijkt dat, afgezien van de uitgaven voor bijvoorbeeld nieuwbouw, besturen erg gefixeerd zijn op risico's die direct invloed hebben op de ontvangsten (wisseling in leerlingenaantal, veranderingen in bekostigingbeleid van de overheid).

De deskundigen: risico's ook bij het personeel

De deskundigen hebben als belangrijke risico's ook de huisvesting (gebouwen) en de schommelingen in leerlingenaantal genoemd. Daarnaast hebben zij, sterker dan scholen, gewezen op personele risico's. Hierbij denken zij aan de kosten van vergrijzing, het risico van een tekort aan personeel, de kosten van afvloeiingsregelingen en de risico's van bovenwettelijke werkloosheid- en arbeidsongeschiktheiduitgaven.
De deskundigen leggen een groter accent op risico's die aan de uitgavenkant optreden, bijvoorbeeld de risico's rond het personeel en de manier waarop deze beperkt kunnen worden. Ook wordt gewezen op financiële risico's die besturen lopen doordat de interne bedrijfsvoering niet op orde is.

De deskundigen schatten de risico's in de onderwijssector geringer in dan die in verwante sectoren, zoals zorg en volkshuisvesting. In deze sectoren wordt of (deels) onderhandeld wordt over de prijzen van aangeboden diensten (zorg) of wordt meer met de markt geconcurreerd (volkshuisvesting). Alles tezamen worden de risico's bij de vo-scholen door de deskundigen, zeker in de situatie dat de gebouwen in eigendom zijn van de gemeenten, beperkt ingeschat.

Kleinere besturen lopen meer risico dan grotere besturen

Grotere besturen hebben meer mogelijkheden om hun risico's te spreiden over de scholen die ze onder hun bestuur hebben. Kleinere besturen (met name eenpitters, 68 procent van alle besturen) hebben veel minder mogelijkheden hun risico's te spreiden. Zij zullen daardoor ook een relatief grotere reserve moeten aanhouden. Uit de analyse is inderdaad gebleken dat relatief meer kleine besturen voorkomen in zowel de categorie met een hoog weerstandsvermogen, als die met een laag weerstandsvermogen.

De balans opmakend

Afgaand op de opvattingen van besturen en deskundigen blijkt dat met name de risico's in relatie tot huisvesting (gebouwen) en schommelingen in leerlingenaantal het meest genoemd zijn. Opvallend is dat de scholen de risico's met betrekking tot hun personeel in de gesprekken duidelijk minder vaak genoemd hebben. Blijkbaar vinden zij deze risico's minder relevant of zijn ze beter in staat ze te beheersen. Verder wijzen scholen op de risico's van veranderingen in overheidsbeleid en -regelgeving.

Conclusie

Belangrijkste risico's zijn de risico's van huisvesting (gebouwen), schommelingen in leerlingenaantal en het personeel. De eerste categorie is voor de scholen duidelijk het belangrijkste. Kleinere besturen hebben minder mogelijkheden hun risico's te spreiden dan grotere en dienen daardoor meer reserves aan te houden.

5.2 Welke risico's springen eruit en waarom?

Zoals uit de vorige paragraaf blijkt, liggen de belangrijkste risico's voor scholen op het gebied van nieuwbouw en verbouw. In het kort bestaan er drie situaties (risicoprofielen):

1. scholen hebben geen gebouwen in beheer en zijn niet bezig met nieuwbouwplannen (beperkt risico);
2. scholen hebben de gebouwen in eigen beheer en ontvangen hiervoor van de gemeente een vergoeding (meer risico);
3. scholen zijn bezig met nieuwbouw of een grote verbouwing en financieren dit (deels) uit eigen middelen (hoog risico).

Scholen hebben met name gewezen op de risico's onder profiel 3.
In de gesprekken met de scholen is gebleken dat veel scholen bezig zijn met nieuwbouw of verbouw, of met plannen daartoe. Deze ontwikkeling wordt geïllustreerd door tabel 5.2. Daaruit blijkt dat door deze investeringen het aandeel van gebouwen en terreinen op de balans in de periode 2002-2006 duidelijk is toegenomen (met ruim 3 procentpunt tot 19,8 procent). Deze stijging is sectorbreed opgetreden.

Tabel 5.1 Aandeel gebouwen en terreinen in balanstotaal voor vo-scholen (in miljoenen euro's)

Jaren	2002	2003	2004	2005	2006
Bedrag in euro	486,3	495,0	545,1	582,2	704,5
In procent balanstotaal	16,7	16,7	17,4	17,7	19,8

Dat er de laatste jaren fors geïnvesteerd is in de huisvesting blijkt ook uit de tabel in paragraaf 3.1. Daarnaast blijkt uit de jaarrekeningen van besturen en uit de gesprekken die met besturen zijn gevoerd dat het aandeel van de gebouwen in het balanstotaal in de komende jaren verder fors zal toenemen. Deze sectorbrede ontwikkeling (en de risico's hiermee verbonden), gecombineerd met specifieke risico's die in individuele gevallen optreden, maakt dat veel scholen grote financiële risico's lopen rond nieuwbouw. Deze dreigen daardoor in een enkel geval zelfs in de financiële problemen te komen.

Enkele voorbeelden:

Voorbeeld 1
Een nieuw schoolgebouw (met een mooie glazen pui) wordt opgeleverd, maar kort daarna blijkt dat het serredeel last heeft van lekkage. Ook de luchttemperatuur is niet wat het behoort te zijn. Grootschalige reparaties zijn nodig. Daarvoor worden enkele miljoenen gereserveerd. Vervolgens wordt geprobeerd de kosten bij het architectenbureau te verhalen. De gemeente is niet langer bereid bij te dragen aan de kosten, omdat zij al fors heeft geïnvesteerd in de nieuwbouw en van mening is dat deze reparaties verder voor rekening van de school komen.

Voorbeeld 2
Een school zit in een verouderd gebouw, dat dringend toe is aan vervanging. Besloten wordt gezamenlijk met een roc-school een nieuwe school te bouwen. Op de tekentafel wordt een mooi schoolgebouw gemaakt, dat voldoet aan de eisen en de wensen die zijn geformuleerd. Ook de gemeente draagt een groot bedrag bij. Nog voordat er iets gebouwd is, gaat de aannemer failliet. De school draait met de partnerschool op voor een aanzienlijk deel van de al gemaakte kosten.
Een nieuwe aannemer vraagt vervolgens een aanzienlijk hogere bouwsom, omdat hij het niet voor de oude prijs kan doen. De gemeente toont zich niet erg toeschietelijk, omdat zij voor de nieuwbouw al grote bedragen had toegezegd. De schoolleiding wil (mede op grond van wensen van betrokkenen rond de school) niet afdingen op het eerder gemaakte bouwconcept en wil alle beschikbare financiële middelen inzetten om het concept toch te realiseren, en loopt daarmee aanzienlijke financiële risico's.

De opvatting van scholen en deskundigen

Uit de gesprekken blijkt dat substantieel bijdragen aan de nieuwbouw of verbouw van de school. De gemeente neemt het grootste deel van de kosten op zich, maar laat ook scholen vaak voor een substantieel bedrag meebetalen. Voor aanvullende kosten of onvoorziene kosten die voortvloeien uit de nieuwbouw, draait de school bijna geheel op.

In de gesprekken met scholen is gebleken dat besturen deze praktijk wel bespreken met de vertegenwoordigers van de gemeente, maar dat dit meestal niet leidt tot een wijziging in de situatie. De huidige regelgeving biedt ook deze mogelijkheid: indien de nieuwbouw of verbouw een directe relatie heeft met de kwaliteit van het geboden onderwijs (de nieuwbouw biedt bijvoorbeeld extra faciliteiten), dan is medefinanciering door de scholen mogelijk, indien de financiën van de school dit toelaten.

In de gesprekken met deskundigen zijn diverse risico's aan de orde gekomen. Bijvoorbeeld het risico van voorfinanciering van reparaties aan het gebouw als een gemeente niet snel handelt. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij een ernstig gebrek, zoals lekkage van het dak. Deskundigen hebben aangegeven dat de doordecentralisatie van de huisvesting een belangrijke ontwikkeling is voor besturen. Met de overdracht van gebouwen zullen de risico's van scholen duidelijk toenemen. Dit is mede afhankelijk van of, en zo ja, welke vergoeding de gemeente daarbij biedt. Op dit moment vindt nader onderzoek plaats naar de mogelijkheden voor doordecentralisatie van de huisvesting in het voortgezet onderwijs.

Nieuwbouwprojecten brengen vaak onverwacht hoge lasten met zich mee

Bij nieuwbouwprojecten gaat het vaak om omvangrijke bedragen. In een aantal gevallen blijkt dat de lasten in een natraject na afronding van de nieuwbouw bijna volledig voor rekening van de school komen. De lasten zijn zodanig hoog dat scholen hierdoor soms in de financiële problemen komen.

Recente rapporten

Eerder is aangegeven dat het feit dat scholen bijdragen aan de kosten van nieuwbouw niet onverenigbaar is met de huidige regelgeving. De vraag is wel of gemeenten in voldoende mate hun aandeel leveren in de kosten van nieuwbouw.
De afgelopen jaren is onderzoek gedaan naar de gemeentelijke werkwijze en de financiële gevolgen voor gemeenten van de overdracht van de decentralisatie van de huisvesting voor het primair en voortgezet onderwijs van het Rijk naar de gemeenten[9].
Conclusie uit de monitor 'Decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO' is dat alle gemeenten in 2004 gezamenlijk circa 1,23 miljard euro uit hebben gegeven aan huisvesting[10]. Daar staat een uitkering uit het gemeentefonds tegenover van 1,29 miljard. De uitgaven zijn daarom redelijk in lijn met de ontvangen uitkering. Bovendien blijkt uit de enquête dat in veel gevallen gemeenten bereid zijn huisvestingsuitgaven te doen die boven het budget van de gemeentefondsuitkering uitgaan. Voor de situatie na 2004 zijn geen gegevens bekend. Er is voor gekozen de monitor niet meer uit te voeren. Gelet op de geconstateerde (verwachte) toename van de huisvestingslasten, is het de vraag of de hierboven geconstateerde situatie nog steeds actueel is.

In het auditrapport 'Audit Stelsels met Interbestuurlijk Toezicht'[11] is nagegaan welk risico de minister loopt door de overdracht van de verantwoordelijkheid van de onderwijshuisvesting van scholen in het po en vo van het Rijk naar de gemeenten met ingang van 1997. Geconcludeerd wordt dat er vanuit het ministerie van OCW criteria en voorwaarden worden voorgeschreven met betrekking tot de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid, maar dat het ministerie hierover geen beleidinformatie ontvangt van de gemeenten. Hierdoor bestaat het risico dat de criteria en voorwaarden niet worden nageleefd.
Gelet op de bevinding in dit onderzoek dat de financiering vanuit de gemeente veelal niet voldoende is om de huisvestingsbehoefte van de besturen af te

9 Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO, vijfde meting onder gemeenten, eindrapport; Research voor Beleid, in opdracht van het ministerie van OCW, d.d. 8 mei 2006.
10 Hierbij is rekening gehouden met uitgaven a fonds perdu (overdracht van gebouwen die op nihil zijn gewaardeerd)
11 Audit Stelsels met Interbestuurlijk Toezicht, AD, april 2008.

dekken en instellingen derhalve hun OCW-bekostiging deels gebruiken ter financiering van de huisvesting, is een adequate informatievoorziening op dit terrein voor de minister van groot belang.

Conclusies

Nieuwbouwprojecten brengen aanzienlijke financiële risico's voor scholen met zich mee. Die komen vooral naar voren in het uitvoeringstraject door tegenvallers. De ontwikkeling van de uitgaven van gemeenten aan huisvesting van scholen kan met behulp van de monitor 'Decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO' tot en met 2004 goed worden gevolgd. Door het stoppen van de monitor is dat niet meer mogelijk. Door het ontbreken van beleidsinformatie bestaat het risico dat het ministerie geen zicht heeft op een adequate invulling door de gemeenten van de door het ministerie gestelde criteria en voorwaarden.

5.3 Hoe worden de risico's beperkt?

Risicomanagement

Uit de gesprekken is gebleken dat de meeste besturen niet nadrukkelijk bezig zijn om hun risico's te inventariseren en hiertegen passende maatregelen te treffen. Dat geldt ook voor de risico's rond de kwaliteit van het onderwijs op de school. Er vindt in de meeste gevallen geen systematische analyse plaats van (alle) risico's die de school loopt.

De VO-Raad heeft begin 2008 een model ontwikkeld voor risico-inventarisatie (zie bijlage IV). Hierin worden op systematische wijze de risico's beschreven die scholen lopen. Tevens wordt een inschatting gemaakt van het financiële belang en de kans dat het zich voordoet. Het model is bij de meeste besturen bekend, maar er wordt nog weinig mee gewerkt.

Het verminderen van risico's

Als belangrijke beheersingsmaatregel voor beperking van de risico's geven de deskundigen aan de kosten zoveel mogelijk te flexibiliseren. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door een deel van het personeel op een flexibel contract te zetten. Tegelijk wordt duidelijk dat de mogelijkheden hiervoor beperkt zijn: er is personeel met een vast contract, de concurrentie tussen scholen is groot en goede vakdocenten zijn schaars.
Een andere mogelijkheid is bijvoorbeeld om een flexibeler rooster in te stellen. Hierdoor is het mogelijk het schoolgebouw intensiever te gebruiken. Dit zou verder onderzocht moeten worden.
Ook zouden de scholen kunnen nagaan of ze via verzekeringen risico's kunnen afdekken.

Daarnaast noemen de deskundigen de optie om enkele grote risico's centraal af te dekken. Het financiële effect hiervan kan groot zijn en het is niet wenselijk als een school voor een dergelijke gebeurtenis een groot vermogen aanhoudt. Deskundigen hebben dit genoemd vanuit de financiële doelmatigheid die bereikt kan worden. Verwezen is naar de constructie van het vangnet dat in de ho- en bve-sector is opgezet om gezamenlijk risico's op te vangen. Deze is succesvol gebleken.

Een dergelijk vangnet kan besturen met weinig financiële kennis bijstaan. Met name voor kleinere besturen kan dit zinvol zijn.
Enkele deskundigen hebben wel gewezen op het gevaar dat schoolbesturen geneigd zullen zijn hun risico's af te wentelen op het collectief.

Aanvaardbare risico's

De deskundigen zijn het erover eens dat scholen geen rekening kunnen houden met extreme gebeurtenissen die een grote impact op de school kunnen hebben. Te denken valt aan extreme geweldsmisdrijven. Zoiets kan grote gevolgen hebben voor de aantrekkelijkheid en dus voor het leerlingenaantal van de school. De deskundigen gaan ervan uit dat als zoiets zich voordoet andere partijen (bijvoorbeeld de gemeente) zullen inspringen om de gevolgen (mede) te dragen.

Conclusie

Risico's worden nog door weinig scholen systematisch in kaart gebracht. Aan risicomanagement gebeurt nog te weinig. Het risicomodel van de VO-Raad biedt hiervoor een goed aanknopingspunt. Scholen hoeven geen rekening te houden met extreme risico's.

5.4 Hoe hoog zou het vermogen voor de risicobuffer dan moeten zijn?

Besturen: risico's maar zeer beperkt in beeld

Het risicomanagement van besturen staat in het algemeen nog in de kinderschoenen. De onderzochte besturen lijken dan ook niet in staat een gedegen onderbouwing te geven van de risico's die ze lopen en het vermogen dat nodig is om deze risico's af te dekken.

Voorbeeld
Een bestuur heeft een risico-inventarisatie opgesteld. Hierin wordt aangegeven dat een deel van de reserves nodig is om een inkomstendaling, als gevolg van een dalend aantal leerlingen, af te dekken.
Bij doorvragen blijkt dat de daling niet betrekking heeft op de komende jaren, maar zich de afgelopen jaren reeds heeft voorgedaan en in deze jaren opgevangen is binnen de begroting van die jaren. Het bestemmen van een deel van de reserve voor dit risico is derhalve niet nodig, aangezien de effecten van de daling in de reguliere exploitatie kunnen worden opgevangen.

Deskundigen: risico's van vo-sector zijn beperkt

De discussie over een (te) hoge vermogenspositie speelt, volgens de deskundigen, breder in de (semi-)collectieve sector. Er is verwezen naar discussies in het verleden over de reservepositie van academische ziekenhuizen en de dreigende ingreep van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Ook is de discussie genoemd over de reservepositie van provincies die (mede in relatie tot het aandeelhoudersbelang dat provincies hebben in de nutsbedrijven) te riant is gevonden.

De deskundigen zijn van mening dat scholen, naast eigen vermogen dat nodig is voor de financiering van investeringen, een eigen vermogen dienen aan te houden voor het afdekken van risico's.
Vergeleken met risico's in andere sectoren (bijvoorbeeld zorg en volkshuisvesting), zijn de risico's in het voortgezet onderwijs relatief beperkt. In de zorg wordt (deels) onderhandeld over de prijzen van de aangeboden diensten en dat brengt onzekerheid met zich mee. Bij volkshuisvesting wordt meer met de markt geconcurreerd.
Ook in vergelijking met andere onderwijssectoren, zoals het beroepsonderwijs of hoger onderwijs, vinden zij de risico's voor het voortgezet onderwijs beperkt.

De deskundigen zijn daarom van mening dat een relatief beperkte buffer dient te worden aangehouden, vooral als de huisvesting in handen is van de gemeente. Een hogere buffer kan gelden voor de scholen waar overdracht van de gebouwen van de gemeente aan de school heeft plaatsgevonden.

Relatief kleinere besturen lopen meer risico's

Een groot aantal kleinere besturen heeft een relatief hoog weerstandsvermogen. In absolute zin gaat het meestal niet om zeer hoge vermogens. Een aanzienlijk aantal besturen met een weerstandsvermogen boven de 40 procent heeft kleinere scholen onder zich. Tegelijk blijkt uit de gesprekken dat deze scholen soms voor hoge uitgaven staan (nieuwbouw, interne verbouwingen, achterstand in ict) zodat de hoge reserves snel zullen verminderen (betreft de liquide middelen; het weerstandsvermogen verandert hierdoor niet). Ook kunnen de besturen van deze scholen hun risico's minder spreiden in vergelijking met de besturen die meerdere scholen in bezit hebben. Kleine besturen dienen dus relatief grotere vermogens aan te houden om hun onderwijs op een vergelijkbaar niveau aan leerlingen aan te bieden dan grotere besturen.

Verschillend risicoprofiel

Het risicoprofiel van besturen kan uiteen lopen. Besturen met gebouwen in eigendom met een beperkte vergoeding van de gemeente of scholen met nieuwbouwplannen lopen meer risico's dan andere. Daarnaast is vastgesteld dat kleinere besturen meer risico lopen dan grotere. Hiermee dient rekening gehouden te worden bij het vaststellen van de toelaatbare vermogens. Dit kan bijvoorbeeld door voor deze categorieën besturen afwijkende signaleringsgrenzen te hanteren.

Een dilemma hierbij is dat het besluit tot nieuwe huisvesting een keuze van het bestuur is; de middelen zouden ook aan andere doelen besteed kunnen worden. De keuze voor nieuwe huisvesting levert dan een hogere signaleringsgrens op. Daarbij geldt dat er in de bekostiging vanuit wordt gegaan dat de middelen voor huisvesting worden gefinancierd uit de bijdrage van de gemeente. Door het inzetten van middelen uit de OCW-bekostiging voor huisvesting, worden deze middelen niet ingezet voor het primaire proces.

6 IDENTIFICEREN VAN BESTUREN MET HOOG EN LAAG VERMOGEN

Dit hoofdstuk schetst een beeld van besturen die een duidelijk afwijkende vermogenspositie hebben. Wat zijn de kenmerken van deze besturen en hoe kunnen deze besturen geïdentificeerd worden?

6.1 Welke kenmerken hebben besturen met een hoog weerstandsvermogen?

Eind 2006 zijn er 75 besturen met een hoog weerstandsvermogen (40 procent of meer). Dat is ongeveer een kwart van alle schoolbesturen in het voortgezet onderwijs. Van deze besturen is bekeken of zij kunnen worden getypeerd volgens kenmerken als het aantal beheerde scholen, het schooltype en de denominatie. Daarnaast is gekeken naar kenmerken van financiële aard. Bij de analyse is tevens getoetst of het om onderscheidende kenmerken gaat. Uit de analyse komt een heterogeen beeld van de schoolbesturen met een hoog weerstandsvermogen.

Aantal scholen

Het aantal scholen dat een bestuur onder zich heeft, is geen onderscheidend kenmerk. Het aantal eenpitters onder de besturen met een hoog weerstandsvermogen verschilt niet significant met het aantal onder alle besturen in het voortgezet onderwijs. Diezelfde conclusie is van toepassing op besturen met meer dan vijf scholen.

Denominatie

Ook is bekeken of denominatie van de schoolbesturen een onderscheidend kenmerk is. Getoetst is of het aantal besturen met bijzonder onderwijs en met een hoog weerstandsvermogen significant verschilt met het aantal besturen met openbaar onderwijs. Eveneens is getoetst of het waargenomen hogere aantal schoolbesturen van rooms-katholieke en van protestants-christelijke signatuur duidt op een onderscheidend kenmerk. In geen van de getoetste gevallen kan worden geconcludeerd dat het gaat om onderscheidende kenmerken.

Schooltype

Het aandeel scholen voor praktijkonderwijs of combinatie van praktijkonderwijs, vbo en mavo is wezenlijk groter onder de besturen met een hoog weerstandsvermogen. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat, anders dan de andere onderwijssoorten in het voortgezet onderwijs, bij een groot deel van de zelfstandige scholen voor praktijkonderwijs niet op 1 januari 1996, maar pas op 1 augustus 2006 lumpsum financiering is geïntroduceerd. Schoolbesturen met dit schoolsoorttype hebben, in vergelijking met de andere schoolsoortgroepen, een kortere periode gekregen om hun financieel beleid aan te passen na beëindiging van de declaratiebekostiging. Dat kan tot vertekening van de bevindingen hebben geleid.

In financiële zin is het beeld van de schoolbesturen met een hoog weerstandsvermogen eveneens divers. Van de schoolbesturen met een hoog weerstandsvermogen is gekeken naar de omvang van de baten die zij in 2006 hebben ontvangen, hun materiële bezittingen (waaronder het bezit van schoolgebouwen), de financiering van hun bezittingen met langlopende schulden en hun liquiditeiten en effectenbezit.

Kleinere besturen in termen van leerlingenaantallen

Duidelijk is dat de besturen met een hoog weerstandsvermogen significant lagere baten hebben in vergelijking met andere schoolbesturen. 24 procent van alle schoolbesturen heeft namelijk een weerstandsvermogen van meer dan 40 procent. Deze besturen vertegenwoordigen 'slechts' 17 procent van alle baten over 2006. Doordat de baten sterk afhankelijk zijn van het leerlingenaantal wijst deze constatering er op dat het bij schoolbesturen met een hoog weerstandsvermogen om kleinere scholen gaat, in die zin dat ze naar verhouding aan kleinere aantallen leerlingen onderwijs bieden.

Naar verhouding geen wezenlijk hogere materiële bezittingen

Omdat schoolbesturen met een hoog weerstandsvermogen onderwijs bieden aan kleinere leerlingenaantallen, is het niet verrassend dat zij ook significant minder materiële vaste activa bezitten. Voor het bieden van onderwijs aan minder leerlingen is immers ook minder inventaris nodig (schoolbanken, lesmateriaal, et cetera).

Dit is een logisch gevolg. Daarom is ook gekeken naar de *relatieve* omvang van de materiële bezittingen, door deze in verhouding te zien met de omvang van de baten. Daarmee wordt getoetst of de omvang van de materiële bezittingen van schoolbesturen met een hoog weerstandsvermogen (kleinere scholen) wezenlijk verschilt met het weerstandsvermogen van andere schoolbesturen.

Op grond van het landelijke beeld is de verwachting dat de materiële bezittingen 47,8 procent bedragen van de baten.
Van schoolbesturen met een hoog weerstandsvermogen blijkt dat de omvang van de materiële bezittingen 47,5 procent bedraagt van de baten. Voor de andere schoolbesturen is dat 47,9 procent.
Hieruit blijkt dus dat schoolbesturen met een hoog weerstandsvermogen niet wezenlijk meer of minder materiële bezittingen hebben dan andere besturen.

Schoolbesturen met een hoog weerstandsvermogen bezitten ook niet significant meer of minder gebouwen dan andere besturen. Dit betekent overigens niet dat gesteld kan worden dat de hoge vermogenspositie samenhangt met eventuele doordecentralisatie van de huisvesting.

Geen wezenlijk lagere langlopende schulden

Landelijk gezien hebben schoolbesturen in het voortgezet onderwijs eind 2006 langlopende schulden ter waarde van 2,7 procent van de baten die zij in 2006 hebben ontvangen. Voor schoolbesturen met een hoog weerstandsvermogen is dat 2,4 procent, voor de andere schoolbesturen 2,8 procent. Bevoegd gezagen met een hoog weerstandsvermogen hebben geen significant lagere schulden dan andere schoolbesturen.

Meer liquiditeiten en effectenbezit

Omdat besturen met een hoog weerstandsvermogen naar verhouding niet meer materiële bezittingen hebben dan andere schoolbesturen, is vanwege hun hoge weerstandsvermogen de verwachting gerechtvaardigd dat zij relatief veel liquiditeiten en/of effecten aanhouden. Uit de analyse van de jaarrekeningcijfers 2006 blijkt dat zij voor een omvang van 40,5 procent van hun baten liquide middelen aanhouden. Voor de andere besturen is dit slechts 21,2 procent.

Hetzelfde geldt ook voor het effectenbezit. Schoolbesturen met een hoog weerstandsvermogen hielden eind 2006 voor 13,4 procent van hun baten effecten aan. Andere bevoegd gezagen deden dat voor 3,4 procent.

De informatie ontbreekt om dit nader te kunnen verklaren. Er kan geen onderscheid gemaakt worden tussen publieke en private middelen. Mogelijk dat deze schoolbesturen over een significant hoger aandeel aan private gelden beschikken dat de omvang van hun reserves kan verklaren. Ook is het mogelijk dat deze schoolbesturen specifieke omstandigheden hebben waarvoor zij bestemmingsreserves hebben aangelegd. Zeker is wel dat het gaat om schoolbesturen met significant minder leerlingen, wat hun mogelijkheden beperkt om financiële risico's te spreiden. Daardoor zou de bufferfunctie van hun eigen vermogen relatief groter kunnen zijn dan bij andere schoolbesturen, wat de omvang van hun liquiditeiten en effectenbezit zou kunnen verklaren.

6.2 Wat zijn de oorzaken van te hoge vermogens?

Te voorzichtig financieel beheer van de scholen leidt tot overschotten

Veel onderzochte scholen hebben een voorzichtig financieel beleid. Dit hangt soms samen met een gebrek aan expertise op financieel vlak. Deze factoren gezamenlijk leiden vaak tot overschotten op de lopende begroting. Als een alerter financieel beleid wordt gevoerd, zal eerder duidelijk worden of een overschot op de exploitatierekening gaat ontstaan. Vervolgens kan tijdig de afweging worden gemaakt om deze middelen alsnog te bestemmen voor kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Zeker in de gevallen waar de kwaliteit zwak is, ligt dat voor de hand.

Financiële planning niet op orde

In het verlengde van het financieel beheer, blijkt ook de financiële planning bij besturen vaak nog niet op orde.

Voorbeeld

Een vo-school met ongeveer duizend leerlingen, met een vmbo-afdeling gecombineerd met een afdeling voor praktijkonderwijs, heeft aangegeven dat in het afgelopen jaar (2007) de betaling in december circa 50 procent hoger was dan de maand ervoor (in totaal enkele tonnen).

Uit nader onderzoek van de Auditdienst over betalingen aan deze school is gebleken dat deze hoge maandbijdrage geheel te wijten is aan uitbetaling van de prijscompensatie voor de personele en de materiele bekostiging. Zowel de prijscompensatie voor de personele lasten als die voor de materiële lasten zijn

in 2007 pas laat in dat jaar (december) uitbetaald. Ze waren redelijk omvangrijk: de eerste bedroeg 2,99 procent, de tweede 1,04 procent. In 2007 is de betaling laat verricht, meestal gebeurt dit eerder. Scholen dienen te anticiperen op de te ontvangen compensatie en deze mee te nemen in de financiële planning. In feite betreft het compensatie voor eerder gedane uitgaven en kan derhalve geen reden zijn voor de toename van het eigen vermogen.

Ook de deskundigen vinden dat de financiële planning van scholen beter kan. De voorzichtige houding van veel besturen ten aanzien van de financiën, in combinatie met een niet altijd adequate financiële planning, zorgt ervoor dat overschotten kunnen ontstaan, hoewel die niet vooraf bedoeld zijn.

Sparen voor huisvesting

Uit de gesprekken met de besturen blijkt dat de besturen reserves creëren om later te investeren in de nieuwe huisvesting. Dit kan deels een verklaring zijn voor de soms forse omvang van de aanwezige liquide middelen.

Conclusie

Veel van de onderzochte scholen voeren een te voorzichtig financieel beleid. Dit leidt vaak tot overschotten op de lopende begroting. Daarbij is de financiële planning van veel scholen matig ontwikkeld, waardoor de reserves onnodig oplopen. Ook het feit dat scholen sparen voor nieuwbouw, draagt bij aan reservevorming.

6.3 Wat moet er veranderen in meeteenheid en risicogedrag?

De opvatting van de scholen en de deskundigen

De scholen hebben aangegeven dat zij veel investeren in nieuwbouwprojecten (of al geïnvesteerd is in huisvesting) en dat tast hun vrij besteedbaar vermogen aan. Een aangepast stelsel (door aanpassing van kengetal of signaleringsgrenzen) dient hiermee rekening te houden. Daarnaast hebben de scholen aangegeven dat een verbeterslag van de verantwoording nodig is.

De deskundigen vinden dat de financiële planning van scholen verbeterd kan worden. Ook kunnen de risico's beter beheerst worden door te werken aan een goed systeem van risicomanagement. Daarnaast vinden zij dat de signaleringsgrenzen verlaagd kunnen worden voor die scholen die weinig risico lopen.

Evaluatie van de argumenten: aantal verbeteringen mogelijk

Het risicomanagement van de scholen kan inderdaad verbeterd worden. Dat zou kunnen als meer scholen gaan werken met het risicomodel van VO-Raad. Door systematisch de risico's in te schatten en te waarderen, worden deze beter beheerst en kan beter worden afgewogen welke middelen nodig zijn voor afdekking van risico's of voor maatregelen die de kwaliteit van het onderwijs verhogen. De laatste afweging wordt nog te weinig gemaakt.

De verantwoording van het weerstandsvermogen door de scholen dient verbeterd te worden. Hiervoor is het van belang dat besturen in hun eigen bedrijfsvoering de relatie tussen de prestaties van de scholen en de inzet van de middelen een centrale plek geven. Het kengetal weerstandsvermogen geeft inzicht in de effectiviteit van het vermogen als middel om de primaire doelstelling van de school te realiseren. Besturen zouden hier in hun sturing meer gebruik van kunnen maken. Wel dient bedacht te worden dat voor een beter inzicht nadere analyse van de onderliggende gegevens noodzakelijk is.

Conclusie

De verantwoording moet verbeteren, net als de financiële planning. Besturen dienen te werken aan een beter risicomanagement. Het is van belang dat besturen het kengetal weerstandsvermogen ook in hun eigen bedrijfsvoering een plek geven en nadere analyses plegen om beter inzicht te krijgen en te houden in hun financiële positie.

6.4 Het identificeren van besturen met een te hoog of te laag eigen vermogen

Om te bepalen of en in hoeverre een individueel schoolbestuur beschikt over een overschot of een tekort aan reserves, is maatwerk noodzakelijk. Het is namelijk afhankelijk van het gehanteerde afschrijvingsbeleid, de huisvestingssituatie, de omvang van het bestuur, de financieringsstructuur, et cetera. Wel is het wenselijk om signaleringsgrenzen te bepalen en te hanteren. Deze signaleringsgrenzen bieden voor schoolbesturen een indicatie/signaal dat sprake is van een mogelijk afwijkende situatie voor het betreffende bestuur en ze kunnen het bestuur helpen bij de bewustwording hiervan.

Financieringsfunctie

De macro-omvang van de toekomstige vervanging van inventaris en apparatuur bedraagt in totaal 1,26 miljard, hierbij is er vanuit gegaan dat de waarde 65 procent bedraagt van de verkrijgingswaarde. Dit bedrag van 1,26 miljard overeen komt met 22,6 procent van de baten.
Indien ervan uitgegaan wordt dat een deel van deze financieringsbehoefte wordt afgedekt vanuit andere financieringsbronnen dan het eigen vermogen (het aandeel van het eigen vermogen in het totaal voor financiering beschikbare vermogen bedraagt, rekening houdend met andere beschikbare financieringsbronnen, circa tweederde), lijkt het reëel te veronderstellen dat een gemiddeld percentage van circa 15 procent kan worden gehanteerd. Grote besturen die hun investeringen gelijkmatig kunnen verspreiden, kunnen hier iets onder zitten, terwijl kleine besturen uit kunnen gaan van een iets hoger percentage.

Daarnaast geldt dat besturen die gebouwen in hun bezit hebben, ook een deel van het eigen vermogen gebruiken ter financiering van deze gebouwen. Dit geldt echter niet voor alle vo-besturen. Ook de mate waarin het eigen vermogen gebruikt wordt, verschilt enorm. Een nadere kwantificering van de benodigde financiering vanuit het eigen vermogen is daarom afhankelijk van de feitelijke situatie per bestuur. Het is dan ook niet zinvol om hier voor de hele sector een norm te hanteren.

Bufferfunctie

Uit het onderzoek bij de vo-besturen is gebleken dat zij in het algemeen weinig zicht hebben op de (omvang van de) risico's die zij lopen. Als algemene reserve lijkt een percentage van circa 5 procent van de jaarlijkse baten verantwoord. De relatief kleine besturen en besturen die verantwoordelijk zijn voor de eigen huisvesting zijn extra kwetsbaar. Voor deze besturen lijkt een risico-opslag tot maximaal circa 5 procent verdedigbaar. Voor de sector als geheel wordt uitgegaan van een gemiddeld percentage van 6 procent.

Dit betekent dat het (theoretisch) benodigde eigen vermogen, exclusief de financiering van de huisvesting als percentage van de baten (het weerstandsvermogen), zich voor een individueel vo-bestuur bevindt in een bandbreedte van 20-25 procent. Het blijkt echter dat de verschillen tussen individuele besturen groot kunnen zijn, mede afhankelijk van de eigen keuzes die een bestuur maakt (afschrijvingsbeleid, huisvestingssituatie, omvang bestuur, financieringsstructuur, et cetera).
In de huidige situatie zijn de signaleringsgrenzen voor de omvang van het weerstandsvermogen bepaald op 10 procent als ondergrens en 40 procent als bovengrens. Als signaleringsgrenzen voldoen deze percentages. Deze grenzen kunnen dienen om individuele besturen bewust te laten worden van de omstandigheden waarin zij verkeren en hun handvatten te bieden voor de uitvoering van hun onderwijskundig en financieel beleid. Voor een goed beeld van de werkelijke financiële positie is echter een deugdelijke en sluitende toelichting van het weerstandsvermogen nodig, waaruit blijkt hoeveel vermogen nodig is voor de financiering van de (vervangings-) investeringen en hoeveel vermogen nodig is voor de afdekking van de risico's.

7 CONCLUSIES

In dit afsluitende hoofdstuk zullen puntsgewijs de belangrijkste conclusies van het onderzoek worden weergegeven.

7.1 Financiële positie

Op sectorniveau sluit de omvang van het beschikbare eigen vermogen aan op de omvang die nodig is om de financieringsbehoefte van de sector te dekken en de risico's op te kunnen vangen.

In toenemende mate wenden besturen gelden verkregen uit de OCW-bekostiging aan voor de financiering van gebouwen, hetgeen in principe een verantwoordelijkheid is van de gemeenten. Hierbij speelt mee dat gemeenten vaak niet bereid zijn de investering in gebouwen geheel voor eigen rekening te nemen. Onderwijsgelden kunnen op deze mannier worden aangewend op een wijze zoals dat vanuit de bekostiging niet bedoeld is. Daarnaast kan een verdere ontwikkeling hierin leiden tot het verdringen van noodzakelijke investeringen in het onderwijsproces.

Op instellingsniveau is sprake van grote verschillen tussen schoolbesturen. Voor een deel van de instellingen geldt dat ze te weinig eigen vermogen hebben, terwijl de vermogenspositie van een ander deel van de instellingen zeer ruim is.

7.2 Kengetal weerstandsvermogen

Besturen hebben zich kritisch uitgelaten over het kengetal weerstandsvermogen. Hierbij dient wel bedacht te worden dat het kengetal pas recent is ingevoerd in het voortgezet onderwijs, waardoor besturen nog maar beperkte ervaring hebben met het gebruik van dit kengetal. Het is wenselijk bij het bepalen van het weerstandsvermogen onderscheid te maken tussen het weerstandsvermogen dat samenhangt met de financieringsfunctie van het eigen vermogen en het weerstandsvermogen dat samenhangt met de bufferfunctie van het eigen vermogen.

Het weerstandsvermogen is afgelopen jaren 2002-2006 verder gestegen van 25,2 procent naar 27,0 procent. Dit komt doordat het eigen vermogen in deze periode met 26 procent is toegenomen, terwijl de baten met 18 procent zijn gestegen. Van alle besturen in het voortgezet onderwijs is het aandeel besturen met een laag weerstandsvermogen is in de periode 2002-2006 gedaald met ruim 30 procent, terwijl het aandeel besturen met een hoog weerstandsvermogen in deze zelfde periode is toegenomen met ruim 40 procent. Een belangrijk deel van de groei van het eigen vermogen is gebruikt ter financiering van investeringen in vaste activa. In grote lijnen voldoen de beleggingen van de vo-besturen aan de richtlijn beleggen en belenen

Bij bijna geen van de onderzochte besturen was de verantwoording over het weerstandsvermogen in de jaarrekening 2006 aan de maat. De magere verantwoording komt mede door het vrijwillige karakter. Besturen met een laag weerstandsvermogen hebben relatief meer relevante aspecten toegelicht.

Er is geen statistisch significant verband tussen de omvang van het weerstandsvermogen en de kwaliteit van scholen. Besturen voeren geen actief beleid om een eventueel vermogenssurplus om te zetten in verbetermaatregelen voor de kwaliteit van het onderwijs. Binnen de besturen is veelal sprake van gescheiden circuits: de financiële kant van de uitvoering van het onderwijsbeleid wordt in onvoldoende mate in samenhang bezien met de onderwijskundige prestaties.

7.3 Financiële risico's

De belangrijkste risico's zijn de risico's van huisvesting (gebouwen), schommelingen in leerlingenaantal en van het personeel. Huisvesting is voor de scholen duidelijk het belangrijkste. Kleinere besturen hebben minder mogelijkheden hun risico's te spreiden dan grotere en dienen daardoor meer reserves aan te houden om risico's op te vangen.

De ontwikkeling van de uitgaven van gemeenten aan huisvesting van scholen kon met behulp van de monitor 'Decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO' tot en met 2004 goed worden gevolgd. Door het stoppen van de monitor is dat niet meer mogelijk. Door het ontbreken van beleidsinformatie bestaat het risico dat het ministerie geen zicht heeft op een adequate invulling van de door het ministerie gestelde criteria en voorwaarden door de gemeenten.
Risico's worden nog door weinig scholen systematisch in kaart gebracht. Aan risicomanagement gebeurt nog te weinig. Het risicomodel van de VO-Raad biedt hiervoor een goed aanknopingspunt. Scholen hoeven geen rekening te houden met extreme risico's.

Het risicoprofiel van besturen loopt uiteen. Met name van belang hierbij zijn de omvang van het bestuur en de huisvestingssituatie. Gelet op de heterogeniteit is maatwerk bij de beoordeling van de vermogenspositie per schoolbestuur noodzakelijk. Signaleringsgrenzen kunnen individuele besturen helpen zich bewust te worden van hun eigen vermogenspositie. Om inzicht te krijgen in de feitelijke financiële situatie waarin een bestuur zich bevindt, is een analyse van het weerstandsvermogen noodzakelijk.

7.4 Kenmerken schoolbesturen met een hoog weerstandsvermogen

De groep besturen met een hoog weerstandsvermogen heeft relatief weinig leerlingen en de aanwezige reserves zijn voor een belangrijk deel in liquide vorm beschikbaar. In deze groep komen relatief vaker besturen met scholen voor praktijkonderwijs voor. Voor het overige is sprake van een sterke heterogeniteit onder besturen met een hoog weerstandsvermogen.

Het feit dat de besturen met een hoog weerstandsvermogen significant minder leerlingen hebben, duidt erop dat hun mogelijkheden om financiële risico's te spreiden beperkt zijn. Daardoor zou de bufferfunctie van hun eigen vermogen relatief groter kunnen zijn dan bij andere schoolbesturen. Daarnaast zijn kleinere schoolbesturen minder in staat om de vervanging van hun inventaris, apparatuur etc. te spreiden in de tijd dan grotere besturen, waardoor zij naar verhouding meer geld opzij moeten leggen voor de financiering van toekomstige vervanging. Beide factoren zouden (deels) kunnen verklaren dat kleinere schoolbesturen relatief meer liquiditeiten en effecten in bezit hebben.

7.5 Financieel beleid van de instellingen

Veel van de onderzochte scholen voeren een te voorzichtig financieel beleid. Dit leidt vaak tot overschotten op de lopende begroting. De financiële planning van veel scholen is daarbij matig ontwikkeld, waardoor de reserves onnodig oplopen. Ook het feit dat scholen sparen voor nieuwbouw, draagt bij aan reservevorming. Daarnaast blijkt dat de besluitvorming over het te voeren financieel beleid vaak los staat van de onderwijskundige vraagstukken die spelen.

De verantwoording moet verbeteren, net als de financiële planning. Besturen dienen te werken aan een beter risicomanagement. Het is van belang dat besturen het kengetal weerstandsvermogen ook in hun eigen bedrijfsvoering een plek geven en nadere analyses plegen om beter inzicht te krijgen en te houden in hun financiële positie.

Het (theoretisch) benodigde eigen vermogen, exclusief de financiering van de huisvesting, als percentage van de baten (het weerstandsvermogen) bevindt zich voor een individueel vo-bestuur in een bandbreedte van 20-25 procent. Gelet echter op de heterogeniteit binnen de sector (mede veroorzaakt door keuze van het bestuur ten aanzien van bijvoorbeeld het afschrijvingsbeleid, de huisvestingssituatie, de omvang van het bestuur en de financieringsstructuur) kunnen de verschillen tussen de individuele besturen groot zijn.

In de huidige situatie zijn de signaleringsgrenzen voor de omvang van het weerstandsvermogen bepaald op 10 procent als ondergrens en 40 procent als bovengrens. Als signaleringsgrenzen voldoen deze percentages. Ze kunnen dienen om individuele besturen bewust te laten worden van de omstandigheden waarin zij verkeren en hun handvatten te bieden voor de uitvoering van hun onderwijskundig en financieel beleid. Voor een goed beeld van de werkelijke financiële positie is echter een sluitende toelichting van het weerstandsvermogen nodig, waaruit blijkt hoeveel vermogen nodig is voor de financiering van de (vervangings-) investeringen en hoeveel voor de afdekking van de risico's.

BIJLAGE I

ENQÛETEFORMULIER VOOR DE SCHOLEN

Vragenlijst financiële positie

De omvang van het eigen vermogen van scholen is al enige jaren onderwerp van discussie. De beeldvorming is dat financiële reserves worden aangehouden en nog toenemen zonder dat daarvoor goede redenen bekend zijn. Daardoor lijken rijksmiddelen onnodig onbenut te blijven en niet ten goede te komen aan het onderwijs. Dit beeld kon mede ontstaan doordat ook dikwijls de toelichting ontbreekt dat het eigen vermogen doelbewust gevormd is en duidelijke bestemmingen heeft.
OCW en de VO-raad hebben medio 2006 afgesproken om als maat voor de reservepositie het kengetal weerstandsvermogen te hanteren. Het weerstandsvermogen is het eigen vermogen uitgedrukt in een percentage van alle baten in een jaar inclusief de financiële baten en exclusief de buitengewone baten. Voor de verantwoording worden twee belangrijke signaleringsgrenzen gehanteerd namelijk 10% als ondergrens en 40% als bovengrens.

De met de VO-raad overeengekomen wijze van verantwoorden impliceert in elk geval een explicietere verantwoording over de financiële positie. De Auditdienst van OCW heeft in de eerste fase van het onderzoek naar het weerstandsvermogen van de VO-instellingen geconcludeerd dat de informatie-waarde van de in de jaarverslagen over 2006 opgenomen toelichtingen op het weerstandsvermogen zeer beperkt is. Om alsnog inzicht te krijgen in de onderbouwing van de financiële positie en de (on)mogelijkheden van verantwoording daarover is deze vragenlijst opgesteld.

Mede op basis van de voortgezette discussie, bijvoorbeeld de voorlopige afspraken tussen OCW en de VO-raad in de zogenaamde kwaliteitsagenda (Tweede Kamer vergaderjaar 2007-2008, 31289, nr. 1), kan de heroverweging van het gebruik van het kengetal weerstandsvermogen aan de orde komen. Daarom benutten wij deze vragenlijst ook om daarvoor informatie te verzamelen.

OCW hecht aan het beperken van de administratieve lasten; om deze reden is aan het eind van de vragenlijst een vraag opgenomen over de aan het invullen bestede tijd.

Vanwege het generieke karakter van de vragenlijst is het mogelijk dat u het antwoord op enkele vragen al in de jaarrekening 2006 had opgenomen. U wordt vriendelijk verzocht toch de gevraagde gegevens in te vullen.

Naam bevoegd gezag	...
5-cijferige (bevoegd gezag) nummer	...
Ingevuld door	...
Functie	...
Telefoonnummer	...

...
(datum)

...
(handtekening)

Hartelijk dank voor uw medewerking.

U wordt verzocht de ingevulde en ondertekende vragenlijst vóór 15 januari 2008 te retourneren.

A. OCW en de VO-raad hebben u gevraagd om in het jaarverslag over 2006 uw financiële positie aan de hand van het **weerstandsvermogen**[1] toe te lichten. Hieraan is beperkt gehoor gegeven. Vandaar dat wij onderstaand enkele vragen over het weerstandsvermogen stellen.

Vraag	*Antwoord* *... gaarne aanvullen* ☐ *aanvinken wat van toepassing is* O *idem: meerdere antwoorden zijn mogelijk*
1 Heeft u aan de hand van het kengetal weerstandsvermogen uw financiële positie in het jaarverslag 2006 toegelicht?	☐ Ja ☐ Nee
2 Zo nee, welke reden had u hiervoor?	... ...
3 Wat is uw streefwaarde voor het kengetal weerstandsvermogen?	... %
4 Wat is uw argumentatie voor deze streefwaarde?	... ...
5 Welke maatregelen treft u om uw streef-waarde, vermeld bij vraag 3, te bereiken?	☐ Ons weerstandsvermogen is lager dan de streefwaarde → beantwoord vraag 5a ☐ Ons weerstandsvermogen is hoger dan de streefwaarde → beantwoord vraag 5b

[1] $\text{Weerstandsvermogen} = \frac{\text{Eigen vermogen}}{\text{Baten}(\text{incl. financiële baten, excl. buitengewone baten})} \times 100\%$

Vraag	*Antwoord* … *gaarne aanvullen* ☐ *aanvinken wat van toepassing is* ○ *idem: meerdere antwoorden zijn mogelijk*
5a Ons huidige weerstandsvermogen is lager dan de streefwaarde.	☐ Wij nemen kostenbesparende maatregelen: ○ Zuinig regime ○ Vacatures later invullen ○ Iets grotere klassen ○ Minder leidinggevenden ○ Minder opleidingen ○ Uitstellen onderhoud gebouwen ○ Verlenging afschrijvingsperiodes ○ Beperking budget leermiddelen ○ Anders, namelijk: … … … ☐ Wij verminderen risico's inzake: ○ Personeel ○ Leerlingenprognoses ○ Huisvesting ○ Leermiddelen ○ Onderwijstijd ○ Onderwijsleerproces ○ Zorg en begeleiding ○ Kwaliteitszorg ○ Examenresultaten ○ Andere risico's, namelijk: … … … ☐ Wij nemen andersoortige maatregelen, namelijk: … … …

Vraag	*Antwoord* … *gaarne aanvullen* ☐ *aanvinken wat van toepassing is* O *idem: meerdere antwoorden zijn mogelijk*
5b Ons huidige weerstandsvermogen is hoger dan de streefwaarde.	☐ Wij gaan investeren in: O Personeel O Onderhoud gebouwen O Nieuwbouw O Verkorten afschrijvingsperiodes O Leermiddelen O Kleinere klassen O Nieuwe opleidingen O Kwaliteitsverbetering O Verhogen aantal leerlingen O Anders, namelijk: … … … ☐ Wij nemen andersoortige maatregelen, namelijk: … … …
6 Waarin legt u de bij vraag 5a of 5b aangegeven maatregelen vast?	☐ Vastgelegd in: O Jaarverslag O Bestuursbesluiten O Managementcontracten O Anders, namelijk: … … … ☐ Niet vastgelegd, want: … … …

Vraag	*Antwoord* *... gaarne aanvullen* *☐ aanvinken wat van toepassing is* *○ idem: meerdere antwoorden zijn mogelijk*
7 Waarin verantwoordt u zich over deze maatregelen en de stand van zaken van de realisatie ervan? Toelichting: in de jaarverslagen over 2006 is hierover weinig terug gevonden.	☐ Verantwoording in: ○ Jaarverslag ○ Bestuursbesluiten ○ Managementcontracten ○ Anders, namelijk: ... ... ☐ Geen verantwoording, want: ... ...
8 Met wie bespreekt u het beleid (streefwaarde, maatregelen) inzake het weerstands-vermogen?	☐ Bespreken met: ○ Bestuursleden ○ Raad van Toezicht ○ Directie(s) scholen ○ Accountant ○ Medezeggenschapsraad ○ Personeel ○ Ouderraad ○ Leerlingenraad ○ Anderen, namelijk: ... ... ☐ Geen bespreking met anderen, want: ... ...
9 Voor het weerstandsvermogen worden twee signaleringsgrenzen gehanteerd namelijk 10% als ondergrens en 40% als bovengrens. Wat zijn volgens u adequate signalerings-grenzen en kunt u die motiveren? - Ondergrens: als het weerstandsvermogen hieronder komt is er mogelijk sprake van een risicovolle situatie met te weinig reserves - Bovengrens: als het weerstandsvermogen hierboven komt is de kans groot dat de financiële reserves te hoog zijn	Ondergrens ... % Want: ... ... Bovengrens ... % Want: ... ...

Vraag	*Antwoord* *... gaarne aanvullen* *☐ aanvinken wat van toepassing is* *○ idem: meerdere antwoorden zijn mogelijk*
10 Zijn er alternatieve kengetallen die volgens u op een adequate manier de reservepositie tot uitdrukking brengen?	☐ Nee → Ga door met onderdeel B ☐ Ja, namelijk: ○ Solvabiliteit1 = (Eigen vermogen + Aandeel derden) / Totaal vermogen ○ Solvabiliteit2 = (Eigen vermogen + Aandeel derden + Egalisatierekening + Voorzieningen) / Totaal vermogen ○ Eigen vermogen / Baten ○ Eigen vermogen / aantal leerlingen ○ (Eigen vermogen – Materiële vaste activa) / Rijksbijdrage ○ (Eigen vermogen – Materiële vaste activa + Langlopende Schulden) / Rijksbijdrage ○ (Eigen vermogen – Bestemmingsreserve – Materiële vaste activa) / Rijksbijdrage ○ Anders, namelijk: ... ...
11 Wat is uw motivering voor uw keuze(s)?	... ...
12 Welke signaleringsgrenzen of criteria zou u hanteren bij de door u gekozen kengetallen?	

Kengetal	*Ondergrens*	*Bovengrens*
• ...	...	...
• ...	...	...
• ...	...	...
• ...	...	...
• ...	...	...
• ...	...	...
• ...	...	...
• ...	...	...

B. Eigen vermogen en risico's

De gedachte is dat het gevormde vermogen samenhangt met risico's. De navolgende vragen gaan nader in op deze samenhang.

Vraag	*Antwoord* *... gaarne aanvullen* *☐ aanvinken wat van toepassing is* *O idem: meerdere antwoorden zijn mogelijk*
13 Maakt u een jaarlijkse inventarisatie en beoordeling van risico's en te treffen beheers-maatregelen? (risicomanagement)	☐ Nee → Ga door met vraag 15 ☐ Ja, alleen een jaarlijkse inventarisatie ☐ Ja, een jaarlijkse inventarisatie en een beoordeling van risico's ☐ Ja, zowel een jaarlijkse inventarisatie en beoordeling, als ook het treffen van beheersmaatregelen ☐ Ja, anders: ... ...
14 Op welke wijze hebt u het risicomanagement ingericht?	O Beleidsmaatregelen komende 2-4 jaar vastgesteld O Koers 5-10 jaar vastgesteld O Jaarlijkse evaluatie van beleidsdoelen en resultaten O Anders, namelijk: ... ...
15 Welke risico's onderkent u?	☐ Wij onderkennen geen risico's binnen 4 jaar → ga door met vraag 18
16 Op de volgende bladzijde staat een tabel. Wilt u hierin het volgende invullen: - In de Kolom *Risico* de door u onderkende risico's. Bijvoorbeeld: teruglopende leerling-aantallen, onderwijstijd, examenresultaten, kosten leermiddelen, schade aan de gebouwen. - In de kolom *Soort afdekking* de manier waarop elk risico is afgedekt. Bijvoorbeeld: verzekering, opleiding, financiële afdekking in de vorm van een voorziening of reserve. - Voor die risico's die financieel worden afgedekt in de kolommen onder *Financiële afdekking* het benodigde bedrag ultimo 2006.	

Vraag	*Antwoord* … *gaarne aanvullen* ☐ *aanvinken wat van toepassing is* ○ *idem: meerdere antwoorden zijn mogelijk*

Risico	*Soort afdekking*	*Financiële afdekking*		
		Voorziening	*Bestemmings-reserve*	*Algemene reserve*
Leerlingen				
• …	…	€ …	€ …	€ …
• …	…	€ …	€ …	€ …
• …	…	€ …	€ …	€ …
• …	…	€ …	€ …	€ …
Personeel				
• …	…	€ …	€ …	€ …
• …	…	€ …	€ …	€ …
• …	…	€ …	€ …	€ …
• …	…	€ …	€ …	€ …
Materieel				
• …	…	€ …	€ …	€ …
• …	…	€ …	€ …	€ …
• …	…	€ …	€ …	€ …
• …	…	€ …	€ …	€ …
Onderwijs				
• …	…	€ …	€ …	€ …
• …	…	€ …	€ …	€ …
• …	…	€ …	€ …	€ …
• …	…	€ …	€ …	€ …
Overig				
• …	…	€ …	€ …	€ …
• …	…	€ …	€ …	€ …
• …	…	€ …	€ …	€ …
• …	…	€ …	€ …	€ …
• …	…	€ …	€ …	€ …
• …	…	€ …	€ …	€ …
• …	…	€ …	€ …	€ …

Vraag	*Antwoord* *... gaarne aanvullen* *☐ aanvinken wat van toepassing is* *○ idem: meerdere antwoorden zijn mogelijk*
17 Waarin hebt u de keuzes voor de afdekking van risico's vastgelegd?	☐ Vastgelegd in: ○ Jaarverslag ○ Bestuursbesluiten ○ Managementcontracten ○ Anders, namelijk: ... ... ☐ Niet vastgelegd, want: ... ...
18 In de Regeling reserves VO 2007 wordt het bevoegd gezag verzocht om in de toelichting op de post Algemene reserves aan te geven wat de voorgenomen bestemming ervan is, onderscheiden naar algemene reserves die: - zijn vastgelegd in materiële vaste activa - zijn bedoeld voor het afdekken van risico's in de financiële bedrijfsvoering - beschikbaar zijn als financieringsbron voor nieuwe activiteiten en investeringen. Wilt u in de onderstaande tabel de Algemene reserves vastgelegd in materiële vaste activa specificeren (mag indicatief) voor de stand ultimo 2006?	

Algemene reserves vastgelegd in materiële vaste activa	*Bedrag*
• ...	€ ...
• ...	€ ...
• ...	€ ...
• ...	€ ...
• ...	€ ...
• ...	€ ...
• ...	€ ...
Totaal	€ ...
Aandeel VO in totaal:	€ ...

C. Overige

Vraag	*Antwoord* … *gaarne aanvullen* ☐ *aanvinken wat van toepassing is* ○ *idem: meerdere antwoorden zijn mogelijk*
19 Hebt u nog andere opvattingen die dit onderzoek raken?	… … … … … … … … … …
20 Hoeveel tijd kostte u het invullen van deze vragenlijst?	… minuten

BIJLAGE II

UITKOMSTEN VAN DE SCHRIFTELIJKE ENQUÊTE

In de eerste fase van het onderzoek is van zestig besturen de jaarrekening 2006 geanalyseerd. Met een enquête onder deze zestig besturen is nadere informatie gevraagd over het huidige beleid met betrekking tot de inzet van de aanwezige vermogens in relatie tot eventuele risico's en voorgenomen investeringen. Daarnaast is de besturen gevraagd om enkele gegevens uit de jaarrekening 2006 te presenteren volgens de Regeling reserves VO 2007. Deze bijlage bevat **de belangrijkste uitkomsten en conclusies uit de ingevulde vragenlijsten**. Hierbij wordt de volgorde van de vragenlijst gevolgd. Benadrukt wordt dat geen statistische analyse heeft plaatsgevonden; hiervoor zijn de aantallen te klein.

De antwoorden worden in drie categorieën ingedeeld, naar het weerstandsvermogen:

- Laag: weerstandsvermogen kleiner 10%
- Midden: weerstandsvermogen tussen 10% en 40%
- Hoog: weerstandsvermogen groter dan 40%

Weerstandsvermogen

1. **Heeft u aan de hand van het kengetal weerstandsvermogen uw financiële positie in het jaarverslag 2006 toegelicht?**
2. **Zo nee, welke reden had u hiervoor?**

Van de 51 besturen geven 37 (Laag 7, Midden 20 en Hoog 10) aan het weerstandsvermogen te hebben toegelicht (9 besturen hebben niet gereageerd. Opvallend is dat naarmate het weerstandsvermogen toeneemt, de aanwezigheid van een toelichting afneemt. Gemiddeld lichtte in de categorie Laag 22% het weerstandsvermogen niet toe, Midden 26% en Hoog 33%.

Als meest gegeven redenen om geen toelichting op te nemen werden genoemd:

- Onduidelijkheid bij het bestuur omtrent de definitie van weerstandsvermogen en de signaleringsgrenzen (3x genoemd)
- Het bestuur had nog geen beleid t.a.v. weerstandsvermogen en bestemming van reserves vastgesteld (3x genoemd)
- Het bestuur werkt met een ander kengetal (2x genoemd).

3. **Wat is uw streefwaarde voor het kengetal weerstandsvermogen?**
4. **Wat is uw argumentatie voor deze streefwaarde?**

Van de 51 besturen hebben 39 hun streefwaarde ingevuld. De antwoorden liggen tussen 10% en 50%. Op basis van de antwoorden is het gemiddelde percentage berekend. Dit bedraagt 23% (Laag 19%, Midden 21% en Hoog

31%). Hierbij valt op dat de besturen in de categorie Hoog een voorkeur hebben voor een duidelijk hogere streefwaarde.

Argumentatie voor de streefwaarde:

- Dit getal is tot stand gekomen op basis van een onderzoek door een accountantskantoor
- Dit getal is tot stand gekomen op basis van risicoanalyse
- Dit getal is een historisch gegeven of vuistregel
- Er is een ruim vermogen nodig om bij te dragen in kosten nieuwbouw.

5. Welke maatregelen treft u om uw streefwaarde te bereiken?

Bij een weerstandsvermogen lager dan de streefwaarde, werden de volgende maatregelen aangekruist (hier zijn alleen de relatief vaak aangekruiste antwoorden getoond):

Antwoord	Tot	L	M
Wij nemen kostenbesparende maatregelen:	21	8	13
Zuinig regime	81%	88%	77%
Iets grotere klassen	48%	50%	46%
Minder leidinggevenden	48%	63%	38%
Uitstellen onderhoud gebouwen	38%	50%	31%
Beperking budget leermiddelen	29%	38%	23%
Wij verminderen risico's inzake:	16	6	10
Personeel	94%	83%	100%
Huisvesting	88%	83%	90%
Onderwijstijd	56%	50%	60%
Leerlingenprognoses	44%	33%	50%
Zorg en begeleiding	44%	50%	40%
Kwaliteitszorg	38%	50%	30%
Examenresultaten	31%	33%	30%
Wij nemen andersoortige maatregelen	10	3	7

Bij een weerstandsvermogen hoger dan de streefwaarde, werden de volgende maatregelen aangekruist (hier zijn alleen de frequent aangekruiste antwoorden getoond):

Antwoord	Tot	M	H
Wij gaan investeren in:	17	6	11
Nieuwbouw	100%	100%	100%
Kwaliteitsverbetering	82%	24%	91%
Personeel	71%	50%	82%
Onderhoud gebouwen	65%	50%	73%
Leermiddelen	47%	17%	64%
Nieuwe opleidingen	35%	50%	27%
Wij nemen andersoortige maatregelen	1	0	1

6. Waarin legt u de bij vraag 5 aangegeven maatregelen vast?

De getroffen maatregelen worden, zo blijkt uit de beantwoording, het meest vastgelegd in het jaarverslag, in bestuursbesluiten, in managementcontracten en in (meerjaren)begroting en jaarplan/meerjarenplan.

Antwoord	Tot	L	M	H
Vastgelegd in:	43	9	21	13
Jaarverslag	67%	67%	62%	77%
Bestuursbesluiten	74%	67%	71%	85%
(meerjaren)begroting en jaarplan of meerjarenplannen	33%	22%	43%	23%
Managementcontracten	21%	11%	19%	31%
Niet vastgelegd	5	0	3	2

7. Waarin verantwoordt u zich over deze maatregelen en de stand van zaken van de realisatie ervan?

Verantwoording over de getroffen maatregelen en de realisatie ervan vindt het meest plaats in dezelfde documenten als genoemd bij vraag 6, aangevuld met tussentijdse managementrapportages en project- en activiteitenplannen.

Het meest genoemd werden:

Antwoord	Tot	L	M	H
Verantwoording in:	48	9	26	13
Jaarverslag	81%	89%	69%	100 %
Bestuursbesluiten	50%	56%	38%	69%
Managementcontracten	8%	11%	8%	8%
Tussentijdse managementrapportages, project- en activiteitenplannen	8%	0%	15%	0%
(meerjaren)begroting en jaarplan of meerjarenplannen	8%	0%	12%	0%
Geen verantwoording	3	0	1	2

8. Met wie bespreekt u het beleid (streefwaarde, maatregelen) inzake het weerstandsvermogen?

Het meest genoemd werden:

Antwoord	Tot	L	M	H
Bespreken met:	50	9	26	15
Bestuursleden	90%	100 %	85%	93%
Accountant	84%	89%	88%	73%
Medezeggenschapsraad	68%	56%	77%	60%
Directie(s) scholen	66%	78%	69%	53%
Raad van Toezicht	40%	22%	46%	40%

Eigen vermogen en risico's

13. Maakt u een jaarlijkse inventarisatie en beoordeling van risico's en te treffen beheersmaatregelen?

14 besturen gaven aan geen risico-inventarisatie te maken (Laag 3, Midden 6 en Hoog 5). Van de 36 besturen die dit wel doen (Laag 6, Midden 20 en Hoog 10) gebeurt dit als volgt (in volgorde van mate van noemen):

- Zowel een jaarlijkse inventarisatie en beoordeling, als ook het treffen van beheersmaatregelen
- Een jaarlijkse inventarisatie en een beoordeling van risico's
- Alleen een jaarlijkse inventarisatie

Bij een deel van de respondenten (zo'n 28%) moet het risicomanagement nog starten of is net gestart.

14. Zo ja, op welke wijze hebt u het risicomanagement ingericht?

De besturen die aan risicomanagement doen, gaven aan dit als volgt te hebben ingericht:

Antwoord	Tot	L	M	H
Risicomanagement door:	37	9	27	15
Jaarlijkse evaluatie van beleidsdoelen en resultaten	62%	44%	52%	33%
Beleidsmaatregelen komende 2-4 jaar vastgesteld	54%	33%	41%	40%
Koers 5-10 jaar vastgesteld	14%	0%	7%	20%

15. Welke risico's onderkent u?
16. Wilt u de tabel met risico's invullen

8 besturen (Laag 1, Midden 3 en Hoog 4) onderkennen geen risico's binnen 4 jaar. De overige besturen hebben een tabel ingevuld met de door hen onderkende risico's (bijv. teruglopende leerlingaantallen, onderwijstijd, examenresultaten, kosten leermiddelen, schade aan de gebouwen), de manier waarop elk risico is afgedekt (bijv. verzekering, opleiding, financiële afdekking in de vorm van een voorziening of reserve) en voor die risico's die financieel worden afgedekt de benodigde bedragen ultimo 2006.

Opvallend is dat een aanzienlijke groep respondenten 1 risico noemt in elke categorie. Daar staan enkele uitschieters tegenover (8 risico's).
Opvallend bij de wijze waarop de tabel is ingevuld, is dat het overgrote deel van de genoemde risico's financieel worden afgedekt en slechts in een gering aantal gevallen anders (verzekeren, accepteren). In veel gevallen zijn geen bedragen ingevuld, deels omdat ze nog niet bekend zijn omdat het risicomanagement nog in de kinderschoenen staat.

17. Waarin hebt u de keuzes voor de afdekking van risico's vastgelegd?

De keuzes voor de afdekking van risico's worden, zo blijkt uit de beantwoording, het meest vastgelegd in het jaarverslag, in bestuursbesluiten en in (meerjaren)begroting.