

Vergaderjaar 2007–2008

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 4

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 februari 2008

Een bijzonder jaar Het jaar 2006 was voor de schoolbesturen in het primair onderwijs in financieel opzicht een bijzonder jaar. Ongeveer halverwege 2006, zijn schoolbesturen overgegaan op een andere bekostiging. Over de eerste zeven maanden van 2006 konden de schoolbesturen hun personele kosten nog bij OCW declareren. De besturen moesten daarom in 2007, net als in voorgaande jaren, nog de oude Aanvraag Vaststelling Rijksvergoeding (AVR) indienen. De AVR bevat geen balans en winst-verliesrekening. Vanaf 1 augustus 2006 is de bekostiging op basis van declaratie gestopt en ontvingen de besturen lumpsumbekostiging voor al hun scholen. Dit betekende dat schoolbesturen een jaarverslag moesten opsturen naar OCW. Dit jaarverslag moest ook een financiële jaarrekening bevatten met een balans en een winstverliesrekening volgens het stelsel van baten en lasten. Kortom: 2006 was het jaar van de overgang. Een jaar waarin de besturen te maken hadden met twee stelsels en daardoor in 2007 met twee soorten verantwoording.

Goed werk

Het is hard werken geweest voor de besturen en de administratiekantoren van de besturen, om in de eerste helft van 2007 zowel de oude AVR als de nieuwe jaarrekening volgens het stelsel van baten en lasten op te stellen. Het is goed om te kunnen vaststellen dat bijna alle besturen hun beide verantwoordingen op tijd, of bijna op tijd, hebben ingeleverd. Veel besturen hebben voor het eerst een balans opgesteld die voldeed aan de eisen die daaraan worden gesteld. Daarvoor hebben zij onder meer hun inventaris moeten waarderen, de omvang van de afschrijvingen moeten bepalen, moeten beslissen welke voorzieningen er nodig zijn en inschattingen moeten maken van bijvoorbeeld de te verwachten BAPO-kosten (ouderenverlof). Het is duidelijk dat het nog tijd kost om het nieuwe bekostigingsstelsel en de daarbij behorende nieuwe verantwoording

onder de knie te krijgen. Dit betekent dat de jaarrekeningen de komende jaren nog zullen verbeteren waardoor het «financiële beeld» zal veranderen.

De eerste balansgegevens

OCW heeft in 2007 voor de eerste keer de balansgegevens van de besturen in het primair onderwijs ontvangen. Uit deze gegevens wordt duidelijk wat de bezittingen zijn van alle schoolbesturen. Die bezittingen bestaan uit vaste materiële en immateriële activa, zoals de inrichting van de school (schoolborden, meubels, computers en dergelijke), lesmethoden, schoolboeken en andere leermaterialen, maar ook uit vorderingen (bijvoorbeeld nog te ontvangen bekostiging van OCW voor de uitkering van vakantiegeld) en financiële activa zoals geld. Daartegenover staan schulden (bijvoorbeeld nog uit te betalen vakantiegeld, of andere verplichtingen over het boekjaar die later worden voldaan) en voorzieningen (bijvoorbeeld in verband met BAPO-kosten die later komen). Als alle bezittingen worden opgeteld en als daarvan de schulden en de voorzieningen worden afgetrokken blijft het eigen vermogen van een schoolbestuur over.

Eigen vermogen

Het eigen vermogen van schoolbesturen bestaat uit algemene reserves en bestemmingsreserves. Bestemmingsreserves zijn reserves die bedoeld zijn voor een specifiek toekomstig investeringsdoel. Daarnaast kunnen besturen nog eigen vermogen hebben dat niet uit overheidsbekostiging is opgebouwd. Denk daarbij aan legaten of schenkingen van particulieren. Het eigen vermogen van de scholen zit voor een aanzienlijk deel in onderwijsmethoden, leermiddelen en inventaris (zoals computers, meubels en dergelijke) van de scholen. Als een school van start gaat, krijgt het schoolbestuur geld om de inrichting van de school te betalen. Daarna ontvangt het schoolbestuur bekostiging voor de school, waarin jaarlijks een bedrag is opgenomen dat bedoeld is voor de toekomstige vervanging van de inrichting van de school. De bedragen die de scholen hiervoor ontvangen zijn gebaseerd op verschillende afschrijvingstermijnen voor bijvoorbeeld leermethoden, computers en software, tafels en stoelen. Om in de toekomst de inventaris te kunnen vervangen, moeten de besturen het geld dat daarvoor is bedoeld opzij leggen. Schoolbesturen kunnen het eigen vermogen dus niet zomaar uitgeven, want het zit voor een aanzienlijk deel in de inventaris en in het geld dat schoolbesturen moeten sparen om in de toekomst de inventaris te kunnen vervangen.

Risico's

Het eigen vermogen dient daarnaast als buffer voor het opvangen van financiële risico's. Bijvoorbeeld: de daling van het aantal leerlingen of van het leerlingengewicht kan tot een daling van de bekostiging leiden. Subsidieregelingen kunnen stoppen. Arbeidsongeschiktheid kan leiden tot hogere lasten. Schoolbesturen hebben een redelijke reserve nodig om risico's te kunnen opvangen.

Onderwaardering vaste materiële en immateriële activa

Hoe moet de omvang van het eigen vermogen van schoolbesturen worden beoordeeld? Hiervoor moet eerst duidelijk zijn welk deel van het eigen vermogen wordt meegerekend. Vermogen dat in vaste activa zoals meublair etc. zit kan niet meer worden uitgegeven. Er zijn duidelijke indicaties dat de vaste materiële en immateriële activa te laag zijn gewaardeerd. Op basis van de veronderstellingen in de bekosti-

ging voor de materiële en immateriële vaste activa, ligt de verwachte omvang van deze activa hoger. Ook uit de cijfers over de afschrijvingen en de investeringen komt duidelijk naar voren dat de werkelijke omvang van de vaste materiële activa aanzienlijk hoger ligt dan is opgenomen in de balansen van de schoolbesturen. Het gaat om verschillen in de orde van grootte van honderden miljoenen.

Waar heeft dit mee te maken?

Voor een deel met het feit dat het openbaar onderwijs niet altijd vermogensrechtelijk zelfstandig is. De regel is dat dan met de gemeente-accountant wordt bepaald welke posten uit de gemeenteadministratie kunnen worden gedestilleerd om op te nemen in de balansen van de scholen. Het kan zijn dat de balans daardoor niet in evenwicht is. De afwijkende, aanzienlijke lagere omvang van de vaste materiële en immateriële activa, maakt duidelijk dat die werkwijze leidt tot een aanzienlijke onderwaardering van deze activa bij het openbaar onderwijs. Ook bij andere schoolbesturen is sprake van een onderwaardering van vaste materiële en immateriële activa. Niet omdat zij moedwillig een te lage inschatting hebben gemaakt, maar omdat de gegevens voor een juiste waardering ontbreken. Dit komt doordat voor een deel van de inventaris afschrijvingstermijnen van 30 tot 40 jaar niet ongewoon zijn.

Ook kan men ervoor hebben gekozen om bepaalde bezittingen die in het verleden in één keer ten laste van de exploitatie zijn gebracht nu niet alsnog te activeren, maar te beschouwen als volledig afgeschreven inventaris. Dit terwijl die inventaris feitelijk nog jaren kan worden gebruikt.

Ook kunnen verschillen in de afschrijvingstermijnen een rol spelen. Veel schoolbesturen en ook de controlerende accountants van deze besturen, hebben bij de taxatie van de vaste materiële en immateriële activa voor het opstellen van de beginbalans, een praktische invalshoek gekozen en vooral naar de investeringen van de afgelopen vijf tot zes jaar gekeken. De verwachting is dan ook dat de waarde van deze activa in de komende jaren zal toenemen, doordat nieuwe investeringen wel volledig in de balansen worden opgenomen. Daarmee is de omvang van het vermogen en het deel dat beschikbaar is voor het dekken van risico's nu niet vast te stellen.

Een eerste beeld

Als geen rekening wordt gehouden met de onderwaardering van de vaste materiële en immateriële activa komt uit de jaarverslagen naar voren dat het totale eigen vermogen in het primair onderwijs 2,4 miljard euro bedraagt. Een belangrijk deel van dit vermogen zit in de vaste materiële en immateriële activa. Volgens de balansen van de besturen bestaat 0,8 miljard uit leermethoden, schoolboeken, computers, meubels enzovoort. Bij deze omvang van de vaste materiële en immateriële activa is de verwachting gerechtvaardigd dat schoolbesturen ook tenminste 0,8 miljard geld hebben gespaard voor de vervanging van de inventaris. Dan zou 0,8 miljard resteren om financiële risico's op te kunnen vangen. Dat is ca. € 100 000,- per school of ca. € 500,- per leerling (dat is 11 á 12% van de jaarlijkse bekostiging).

Als wel rekening wordt gehouden met de onderwaardering, wijzigt het beeld substantieel. Wat dit betekent, is zonder verder onderzoek niet goed aan te geven. In ieder geval daalt daardoor het deel van het eigen vermogen dat beschikbaar is om risico's te dekken aanzienlijk.

Verder onderzoek en beoordelingskader

Naast de vaststelling van de omvang van het eigen vermogen, is een beoordelingskader nodig om na te gaan of er sprake is van een redelijke omvang van het eigen vermogen. Om tot een goede beoordeling van de omvang van het eigen vermogen te komen wordt zowel in het primair onderwijs als in het voortgezet onderwijs verder onderzoek gedaan. Het onderzoek in de vo-sector wordt door de Auditdienst van OCW uitgevoerd. Voor meer informatie over de omvang van vermogens en over het uit te voeren onderzoek in de vo-sector, verwijs ik naar de brief «Financiële jaargegevens voortgezet onderwijs» die u naast deze brief heeft ontvangen.

Beoordelingskader nodig

Ook in de po-sector is het nodig een goed beeld te krijgen van de omvang van het eigen vermogen en om te komen tot een beoordelingskader. De verantwoording via een jaarverslag is voor de po-sector nieuw. Veel besturen hebben voor het eerst een balans opgesteld met een eerste waardering van de vaste materiële activa. Dat brengt een aantal specifieke onderzoeksvragen met zich mee die in de vo-sector niet meer spelen. Daarom kies ik in de po-sector voor onderzoek door een onafhankelijk extern bureau.

Onderzoeksopdracht bureau

De eerste vraag aan het bureau is om op basis van de bekostigingsgegevens een inschatting te maken van de verwachte waarde van de materiële en immateriële vaste activa. Dat levert een beeld op van de totale (landelijke) omvang van de onderwaardering die in de balansen van de besturen zit. Ook vraag ik het bureau een inschatting te maken van de totaal (landelijk) te verwachten besparingen om tot vervanging van deze activa te komen. Op basis van die informatie krijg ik een beter beeld van het eigen vermogen dat schoolbesturen in totaal (landelijk) aanhouden om de financiële risico's te dekken.

Tot slot is de opdracht van de onderzoekers om risicoprofielen op te stellen voor categorieën van schoolbesturen (naar schaal) om te bepalen wat een redelijke omvang is van het vermogen dat wordt aangehouden om financiële risico's op te vangen. Door deze aanpak ligt er naar verwachting in het voorjaar van 2008 een eerste aanzet voor een kader om de omvang van het eigen vermogen te beoordelen. De risicoprofielen geven de schoolbesturen houvast bij het bepalen van een redelijke reserve ter dekking van hun financiële risico's. Het beoordelingskader biedt de mogelijkheid om uitspraken te doen over de redelijkheid van de omvang van het eigen vermogen op macroniveau (voor het hele veld) en op microniveau (voor individuele besturen). De organisaties voor bestuur en management zullen bij het onderzoek worden betrokken.

Consequenties financiële vrijheid

Met de invoering van lumpsumbekostiging hebben de schoolbesturen meer financiële beleidsvrijheid gekregen. Die vrijheid houdt in dat zijzelf een inschatting moeten maken van de financiële risico's van hun beleid. De op te stellen risicoprofielen voor de categorieën schoolbesturen, kunnen individuele schoolbesturen gebruiken om de redelijkheid van de omvang van hun eigen vermogen te beoordelen. Dat helpt schoolbesturen om op een doelmatige wijze invulling te geven aan de toegenomen beleidsvrijheid, om de omvang van het eigen vermogen af te stemmen op de risico's en goed toe te lichten in de balans. Het helpt ouders, leraren en andere *stakeholders* bij de beoordeling van de omvang van het eigen

vermogen en dus bij de beoordeling van de investeringsruimte van het schoolbestuur.

Geen herziening budget materiële instandhouding

De schoolbesturen ontvangen een personeel budget, een budget voor personeel- en arbeidsmarktbeleid en een budget voor materiële instandhouding (het MI-budget). In maart 2006 heeft uw Kamer gesproken over een wetsvoorstel dat de afschaffing van de automatische prijsbijstelling van het MI-budget regelt. In mijn brief van 13 april 2007 (TK 2006–2007 29 736, nr. 44) over de invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs, heb ik aangegeven het wetsvoorstel te willen beoordelen in het totale verband van de bekostiging. Daarbij heb ik aangegeven de vermogenspositie van de schoolbesturen te willen betrekken bij de beoordeling van de hoogte van het MI-budget. Er is nu een eerste beeld van deze vermogenspositie. Het is echter duidelijk dat dit eerste beeld niet het juiste inzicht geeft in de redelijkheid van de omvang van de reserves die scholen hebben om risico's op te kunnen vangen. Daarom kom ik tot de conclusie dat met het huidige inzicht in de vermogenspositie van de schoolbesturen er geen aanleiding is om de de hoogte van het MI-budget te herzien. Ik wil u voorstellen het wetsvoorstel dat de herziening van de indexering van het MI-budget regelt, aan te houden tot er een beter beeld is van de redelijkheid van de omvang van het eigen vermogen in relatie tot de te ontwikkelen risicoprofielen.

Resumerend

Op grond van het voorafgaande stel ik vast dat er in de balansen sprake is van een onderwaardering van de vaste materiële en immateriële activa. Om hier beter inzicht in te krijgen volgt er verder onderzoek. Dat onderzoek levert risicoprofielen op die schoolbesturen kunnen helpen bij het vaststellen van een redelijke omvang van het vermogen om de financiële risico's te dekken.

Het onderzoek levert ook een eerste aanzet voor een kader om de omvang van het eigen vermogen op macro- en microniveau te beoordelen. Het onderzoek is naar verwachting in het voorjaar van 2008 klaar. Pas na afronding van dit onderzoek kan de omvang van het eigen vermogen worden beoordeeld.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkema