

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2010

Nr. 30

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARISSEN VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2009

Hierbij bieden wij u, mede namens de minister van Financiën en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het rapport aan van de commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (ook wel commissie Don genoemd).¹ Tevens informeer ik u in deze brief over ons standpunt ten aanzien van de aanbevelingen van deze commissie.

Het rapport van de commissie Don

In november 2008 is door de minister van Financiën en de minister van OCW de commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen ingesteld. Deze commissie, onder leiding van prof. dr. F.J.H. Don, heeft onderzoek gedaan naar de optimale financieringsstructuur van de instellingen in de verschillende onderwijssectoren. In het rapport worden de bevindingen van de commissie weergegeven.

De betrokken bewindspersonen onderschrijven de bevindingen uit het rapport, zoals kernachtig is samengevat in de managementsamenvatting van het rapport. De bewindspersonen nemen de aanbevelingen van de commissie over en gaan concreet aan de slag met de aanbevelingen. In de acties naar aanleiding van het rapport worden in deze kabinetsreactie 3 hoofdlijnen voor het beleid verder uitgewerkt.

1. Versterking financiële deskundigheid bij onderwijsinstellingen

Bevindingen commissie Don

Een goede meerjarige begroting en een gedegen risicoanalyse op het niveau van de individuele instelling is cruciaal voor een gezond financieel beleid in de onderwijsinstelling. Hierdoor ontstaat in een vroeg stadium inzicht in mogelijk knelpunten in de financiële huishouding, waarop de instelling gericht acties kan ondernemen. De commissie constateert dat een dergelijke meerjarige begroting en een goede risicoanalyse nog geen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

gemeengoed is. Het opstellen daarvan vergt bovendien voldoende inzicht en deskundigheid van het bestuur en zijn staf. De commissie constateert dat deze financiële deskundigheid in een aantal sectoren nog onvoldoende aanwezig is en meent dat deze inhoudelijke versterking verdient.

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

De aanbevelingen die de commissie Don in het rapport doet zijn:

- Alle instellingsbesturen zouden een meerjarige financiële planning moeten gaan opstellen en een op de eigen omstandigheden toegesneden risicoanalyse (en in het verlengde daarvan een liquiditeitsplanning). Naar het oordeel van de commissie is dit cruciaal voor verbetering van het financiële beleid.
- De financiële deskundigheid op decentraal niveau dient versterkt te worden. Kleinere instellingen kunnen eventueel samenwerken met andere instellingen. Ook kunnen de sectorraden hierbij een belangrijke ondersteunende rol vervullen.
- De financiële deskundigheid in de horizontale en verticale toezichtsorganen verdient inhoudelijke versterking. Hierbij kunnen ook de sectorraden nuttige ondersteuning bieden.

Acties naar aanleiding van commissie Don

OCW is in overleg met de betreffende sectorraden om na te gaan op welke wijze deze raden een bijdrage kunnen leveren aan de versterking van het financieel beleid bij onderwijsinstellingen.

In afstemming met de sectorraden worden de volgende acties uitgewerkt.

- OCW zal voor de sectoren primair en voortgezet onderwijs de kentallen doorrekenen op basis van de jaarcijfers 2008, die in december openbaar worden. Alle schoolbesturen zullen individueel over de resultaten daarvan worden geïnformeerd.
- OCW zal voorzien in een centraal informatiepunt, dat instellingsbesturen en het decentrale toezicht kan helpen bij het kritisch beoordelen van de jaarrekening van de betreffende onderwijsinstelling.
- In 2009 wordt nog gestart met de evaluatie van de lumpsumbekostiging bij PO. Onderdeel van de evaluatie is een op maatregelen gericht onderzoek naar de kwaliteit van het financieel management. De resultaten van deze evaluatie komen in maart 2010 beschikbaar. Vervolgens zal met de PO-raad een meerjarig verbeterplan worden opgesteld.
- In de periode tot maart 2010, zal al wel aandacht aan het rapport van de Commissie vermogensbeheer onderwijsinstellingen worden besteed in bijvoorbeeld de maandelijkse nieuwsbrief die aan veel betrokkenen in de PO-sector wordt verstuurd.
- De VO-Raad zal dit jaar nog in november en december drie bijeenkomsten organiseren voor leden en bestuurders over de aanbevelingen van de commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen, waar onder andere de financieel-technische aspecten ervan aan de orde zullen komen.
- Daarnaast zal de VO-raad het aanbod van opleidingen op het gebied van financieel beleid en beheer stimuleren en de leden hier actief op wijzen.
- Tevens zal de VO-raad nog nadrukkelijker aandacht vragen voor risicomanagement en het door de VO-raad ontwikkelde risicomanagement-

model hierbij een prominente rol geven, zo mogelijk in de vorm van een webapplicatie.

- Binnen de sector BVE worden de instellingsprofielen openbaar gemaakt (juni 2010). Hierdoor ontstaat een onderlinge vergelijking, waarbij alle ROC's de stand van zaken met betrekking tot de (financiële) bedrijfsvoering in kaart is gebracht. Op basis van de instellingsprofielen worden gesprekken met de ROC's gevoerd. Indien verbetering in de financiële bedrijfsvoering noodzakelijk is, worden hiervoor, samen met de betreffende instelling, afspraken gemaakt.
- Voor de sectoren HBO en WO is het niet noodzakelijk sector breed beleid ter verbetering van de professionaliteit te ontwikkelen. De Inspectie van het Onderwijs zal op verbetering van professionaliteit wijzen wanneer een gebrek hieraan binnen een instelling wordt geconstateerd. Dit valt binnen het reguliere toezicht en is (naar verwachting) te incidenteel van aard voor aanpassing van het beleid.

2. Versterken toezicht

Bevindingen commissie Don

De kengetallen en signaleringsgrenzen zijn behalve voor het bestuur ook ontwikkeld als instrumenten voor het toezicht. Afwijkingen van de signaleringsgrenzen zijn aanleiding voor nader onderzoek. De Inspectie van het Onderwijs hanteert deze methode om zicht te krijgen op instellingen die nu risico lopen ten aanzien van onderwijskwaliteit en/of continuïteit. De commissie pleit er echter voor de taak van de Inspectie van het Onderwijs te verbreden naar actief toezicht op de doelmatigheid van het financiële beleid, zodat ook excessief spaargedrag ter discussie kan worden gesteld. Dit houdt onder meer in dat ook instellingen die de bovenste signaleringsgrenzen voor de financiële kengetallen overschrijden, nader onderzocht dienen te worden. Indien nodig dient er in samenspraak tussen instelling en Inspectie een plan van aanpak opgesteld te worden, om het financieel beheer gezond en doelmatig te maken. Overigens is het geen garantie voor goed financieel beheer wanneer instellingen steeds binnen de signaleringsgrenzen vallen.

Door de kwantificering van de signaleringsgrens kapitalisatiefactor¹ voor PO en VO kan het kengetal praktisch worden geïmplementeerd. De commissie is zich er van bewust dat de kwantificering is gebaseerd op een eerste benadering, die in de praktijk moet worden getoetst en mogelijk (verder) moet worden gedifferentieerd naar onderscheidende kenmerken zoals het soort onderwijs (HAVO/VWO versus praktijkgericht onderwijs), grootte van de instelling en onderwijskundige aanpak. Op basis van de praktische ervaringen kan de signaleringswaarde empirisch worden geijkt.

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

De aanbevelingen die de commissie hierbij geeft zijn:

- De taak van de Inspectie van het Onderwijs dient te worden verbreed naar de doelmatigheid van het financiële beleid, zodat ook excessief spaargedrag ter discussie kan worden gesteld. Dit houdt onder meer in dat ook instellingen die de bovenste signaleringsgrenzen voor de

¹ De kapitalisatiefactor is een nieuw kengetal dat door de commissie is geïntroduceerd. Voor een toelichting wordt verwezen naar pagina 39 en volgende in het rapport.

financiële kengetallen overschrijden, nader onderzocht dienen te worden.

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

Acties naar aanleiding van commissie Don

De door de commissie aanbevolen set van kengetallen en signaleringsgrenzen worden overgenomen. Het nieuwe kengetal kapitalisatiefactor zal door de Inspectie van het Onderwijs worden betrokken bij haar financiële onderzoek.

- PO en VO

Voor de sectoren PO en VO heeft de commissie bovenwaarden aan de kapitalisatiefactor gegeven. Het huidige toezichtkader van de Inspectie van het Onderwijs biedt reeds de mogelijkheid uitwerking te geven aan de bovenstaande eerste aanbeveling van de commissie Don. Op deze manier kan het toezicht betere vorm en inhoud krijgen. De inzet van de Inspectie van het Onderwijs omvat de volgende acties tot gevolg:

1. De Inspectie van het Onderwijs voert een *extra* actie uit waardoor besturen van scholen met een lage kwaliteit en hoge kapitalisatiefactor eerder worden onderzocht dan in het reguliere toezicht het geval zou zijn. Dit extra onderzoek zal tevens plaatsvinden bij instellingen met een zeer hoge kapitalisatiefactor. Het betreft ca. 400 besturen¹ (ongeveer 25% van het totaal aantal besturen) van scholen die in 2010 en 2011 zullen worden onderzocht.
2. De Inspectie van het Onderwijs zal vanuit haar *reguliere* toezicht houdende taak voor PO/VO op basis van de kapitalisatiefactor de besturen die boven de signaleringsgrenzen vallen gaan onderzoeken.

De bovenwaarden van de kapitalisatiefactor, zoals deze door de commissie zijn vastgesteld, zullen door de Inspectie geïjkt worden op basis van de uitkomsten van haar onderzoek bij onderwijsinstellingen. Dit is conform de aanbeveling van de commissie.

De resultaten van het financiële onderzoek door de Inspectie bij een instelling zullen worden besproken met het bestuur, maar ook met het decentrale toezicht van het betreffende instellingsbestuur. Indien er geen redenen zijn waarom beschikbare middelen niet worden ingezet voor het onderwijs, worden met de instelling afspraken gemaakt over het alsnog besteden van de middelen ten behoeve van het onderwijs. Ter stimulering van de horizontale verantwoording op dit punt, zullen de bevindingen van de Inspectie van het Onderwijs worden gecommuniceerd met het decentrale toezicht en met de medezeggenschapsraad. Dit leidt tot transparantie over de financiële situatie van de instelling bij het decentrale toezicht en de medezeggenschapsraad. Dit zijn de organen die het instellingsbestuur zonnodig moeten aanzetten tot het nemen van acties.

¹ Dit betreft ongeveer 180 instellingen met zwakke kwaliteit en hoge kapitalisatiefactor. Daarnaast betreft het circa 200 instellingen met een substantieel hoge kapitalisatiefactor. Dit zijn instellingen met een kapitalisatiefactor hoger dan ruim 1,5 keer de kapitalisatiefactor die in het rapport wordt genoemd. Concreet betekent dit grote instellingen met een kapitalisatiefactor van ongeveer 55% en kleine instellingen met een kapitalisatiefactor van ongeveer 95%.

De commissie geeft aan dat een groot deel van de onderwijsinstellingen boven de signaleringswaarden van de kapitalisatiefactor uitkomt. Alleen maatwerk, gebaseerd op een nadere analyse per instelling kan de mogelijke oorzaken inzichtelijk maken. Om een beeld te krijgen van de beschikbare middelen per sector zou eerst deze maatwerkanalyse per instelling moeten plaatsvinden.

Bij de behandeling van de begroting 2009 is de Tweede Kamer toegezegd dat er niet zal worden afgeroomd op grond van de bevindingen van de commissie Don. Deze afspraak blijft van kracht.

- **BVE, HBO en WO**
Voor de sectoren BVE, HBO en WO heeft de commissie geen precieze definitie of bovenwaarden voor de kapitalisatiefactor kunnen geven. OCW hecht er aan om ook eenzelfde invulling te geven aan de kapitalisatiefactor in deze sectoren.
 1. Onder leiding van de Inspectie van het onderwijs zal onderzoek plaatsvinden voor de sectoren BVE, HBO en WO om ook in deze sectoren een waarde te bepalen voor de kapitalisatiefactor, vergelijkbaar met de waarde die door de commissie voor PO en VO is vastgesteld. Dit gebeurt uiterlijk 30 juni 2010.
 2. Vervolgens zullen de instellingen BVE, HBO en WO worden bekeken in relatie tot deze waarde van de kapitalisatiefactor en de door de commissie vastgesteld signaleringswaarden, conform de werkwijze als voor PO en VO is beschreven.Bij de sectoren HBO en WO, wordt de kwaliteitstoetsing niet door de Inspectie uitgevoerd, maar door de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie). Dit maakt de inzet van de Inspectie bij instellingen met een lage onderwijskwaliteit beperkter.

3. Wegnemen van belemmeringen

Bevindingen commissie Don

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

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

Onnodige belemmeringen voor het benutten van vreemd vermogen lijken vooral te liggen bij de deskundigheid van de instellingsbesturen. Maar door aanpassing van de regeling schatkistbankieren kan de toegang tot vreemd vermogen voor onderwijsinstellingen bij de schatkist worden vergemakkelijkt. De commissie ziet daar mogelijkheden, waaronder lagere drempelwaarden voor omvang en omzet, verplicht afbouwen van de effectenportefeuille en de invoering van een leningtoets op basis van een meerjarenbegroting en het gevoerde financiële beleid van een onderwijsinstelling in plaats van de verplichting tot het stellen van een onderpand of een gemeentegarantie. Analoog aan de afspraken op andere beleids terreinen zou het ministerie van OCW de acceptatietoetsen kunnen (laten) uitvoeren en het risico van wanbetaling kunnen afdekken.

De aanbevelingen die de commissie doet zijn:

- De instellingen in PO en VO moeten beter gebruik gaan maken van de mogelijkheden van vreemd vermogen (binnen de draagkracht van hun exploitatie); het lenen voor investeringen en voor het opvangen van

financiële risico's zou meer gangbaar en eenvoudiger moeten worden. Een deel van het vermogen kan (eenmalig) daardoor worden aangewend voor versterking van het onderwijs.

- Onnodige belemmeringen voor de toegang tot vreemd vermogen moeten weggenomen worden, omdat dit kan bijdragen aan een meer doelmatige financieringsstructuur. Deze belemmeringen lijken vooral te liggen bij de deskundigheid van de instellingsbesturen zelf. Maar ook in de regeling schatkistbankieren kunnen diverse toetredingsvoorwaarden en verplichtingen tot het stellen van onderpand worden versoepeld.

Acties naar aanleiding van commissie Don

Het is goed dat instellingen – mits zij goede financiële kennis en expertise hebben – ook de mogelijkheden van vreemd vermogen betrekken bij hun financieringsafwegingen. Het aangaan van leningen maakt het deze instellingen gemakkelijker om flexibiliteit in het budgetbeheer te bewerkstelligen. Een belangrijke randvoorwaarde is dat de rente en aflossingen inpasbaar moeten zijn in de meerjarige begroting van de instelling.

Een onderwijsinstelling kan zich voor een leenaanvraag wenden tot een commerciële bank of – wanneer een instelling heeft gekozen voor integraal schatkistbankieren – tot de schatkist bij het ministerie van Financiën. Dit is een afweging die de betreffende instelling zelf maakt. Omdat het risico bij leningen bij de schatkist bij OCW ligt, kunnen onderwijsinstellingen op dit moment alleen met een hypotheccair onderpand bij de schatkist lenen. Dit is administratief ingewikkeld voor zowel de schatkist als de onderwijsinstelling.

De toegang tot het lenen bij de schatkist zal voor de sectoren BVE, HBO en WO (sectoren waar in het algemeen sprake is van goede financiële professionaliteit) vergemakkelijkt worden waarbij uitgangspunt is dat de administratieve lasten afnemen en OCW voldoende mogelijkheden heeft om risico's uit hoofde van kredietverlening te beheersen. De precieze modaliteiten van de nieuwe leenfaciliteit worden op korte termijn nader uitgewerkt door Financiën en OCW.

Voor de sectoren PO en VO ligt de prioriteit bij het verbeteren van de financiële deskundigheid en expertise bij instellingen. Hiervoor is in paragraaf 1 een samenhangend pakket van acties aangegeven. De aanpassingen voor lenen bij de schatkist, zoals hierboven voor BVE, HBO en WO is aangegeven, zullen daarom bij deze sectoren parallel moeten lopen aan het opbouwen van de benodigde financiële expertise in de sector. Zodra de financiële expertise op orde is, kunnen ook deze instellingen van de nieuwe leenfaciliteit gebruik maken.

Om de risico's bij leenaanvragen te beheersen bij PO en VO werken OCW en Financiën zorgvuldig modaliteiten uit wat betreft vormgeving en invoeringsmoment, waarbij het ministerie van Financiën, bij de acties genoemd in paragraaf 1, ondersteuning biedt. Streven is maximaal een jaar vertraging op te lopen ten opzichte van het tempo bij BVE, HBO en WO. Voor wat betreft vormgeving kan worden gedacht aan een accountantsverklaring waarin staat dat de rente en aflossing kan worden ingepast in de meerjarenbegroting en waarin de instelling verklaart dat ze geen van haar eigendommen heeft verpand of zal verpanden. staat

4. Evaluatie

De komende periode starten de verschillende acties op die voortvloeien uit de bevindingen van de commissie Don. Belangrijk hierbij is welk effect deze acties hebben, waarbij met name de acties interessant zijn die van

invloed zijn op de verbetering van de financiële deskundigheid en het vermogen bij onderwijsinstellingen dat eventueel kan worden aangewend ten behoeve van de kwaliteit van het onderwijs. In het jaarlijkse Onderwijsverslag van de Inspectie zal over de voortgang van het proces, waar relevant, worden gerapporteerd.

Over 3 jaar, najaar 2012, zal worden geëvalueerd welke resultaten met de acties zijn bereikt en tot welke veranderingen of aanpassingen dit moet leiden.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk

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

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