

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2019

Nr. 208

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2019

In deze brief gaan wij in op het feit dat scholen steeds grotere – en mogelijk deels onnodige – financiële reserves aanhouden. Dat vinden wij problematisch, omdat onderwijsgeld niet onnodig op de plank mag blijven liggen, maar moet worden ingezet voor leerlingen en studenten. Daarom stellen wij, mede op verzoek van de Kamer¹, signaleringswaarden in. Wij bieden u bij deze brief de verkenning *Doelmatige omvang van de reserves* aan van de Inspectie van het Onderwijs², waarin deze waarden staan omschreven. Ook gaan we in op hoe de inspectie om wil gaan met deze materie. We doen dat per onderwijssector.

1. Toenemende reserves van onderwijsbesturen

De onderwijsbesturen in de verschillende sectoren staan er financieel goed voor. Dat is positief, maar het lijkt erop dat de reserves bij veel besturen niet in verhouding staan tot de reële risico's die zij lopen. Dat baart ons zorgen, want onderwijsgeld moet zoveel mogelijk ten goede komen aan leerlingen en studenten, en dus niet onnodig opgespaard worden.

De inspectie stelde eind 2018 dat de toenemende reserves ontstaan doordat besturen te behoudend begroten en hun baten structureel onderschatten.³ Vooral in het primair onderwijs ziet de inspectie dat besturen financiële risico's in hun jaarverslagen structureel te hoog inschatten. Zoals eerder aangekondigd laten we een onderzoek uitvoeren naar de redenen van besturen om reserves aan te houden. De resultaten

¹ Kamerstuk 31 293, nr. 449.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 145.

hiervan sturen we u samen met de Financiële Staat van het Onderwijs 2018 begin december van dit jaar.

Vooraf samenwerkingsverbanden houden grote reserves aan, de reserves nemen bovendien ieder jaar toe. Dat wekt verbazing, omdat ze meestal minder financieel risico lopen dan schoolbesturen. Ze hebben immers vaak geen eigen huisvesting of vast personeel. En dat reserves van samenwerkingsverbanden relatief hoog zijn, staat in schril contrast met klachten van scholen over te weinig geld voor ondersteuning in de klas.

Sparen mag hoe dan ook nooit een doel op zich zijn en al helemaal niet doelloos gebeuren. Om ervoor te zorgen dat besturen bewust omgaan met onderwijsgeld en geen onnodige reserves aanhouden, stellen wij signaleringswaarden in.

2. Voorlopige signaleringswaarden en aanpak inspectie

Deze paragraaf behandelt hoe de voorlopige signaleringswaarden worden vastgesteld en wat de inspectie doet als die waarden worden bereikt.

2.1 Twee benaderingen voor bovenmatige reserves

De inspectie doet onderzoek naar de beste manier om vast te stellen of reserves te hoog zijn. Een manier om dat te doen is gebaseerd op een rekenkundige methode van onderzoeksbureau IOO, die uitgaat van de kapitalisatiefactor.⁴ Een alternatief is gebaseerd op het rapport van de commissie-Don.⁵ Daarin staat dat een hoge solvabiliteit, in combinatie met een hoge rentabiliteit, een aanwijzing is dat er overmatige vermogensvorming plaatsvindt. Voor samenwerkingsverbanden zal de inspectie kijken naar het weerstandsvermogen in relatie tot de reële risico's die samenwerkingsverbanden voorzien.

De inspectie toetst beide methodes op hun bruikbaarheid. Tijdens dat onderzoek start zij direct met het inventariseren van besturen met mogelijk te grote reserves. Hieronder zetten we uiteen welke stappen de inspectie daarna neemt.

2.2 Vervolgstappen van de inspectie

De inspectie zal in 2019 per sector de 10% van de besturen en samenwerkingsverbanden selecteren met de hoogste reserves op basis van de bovenstaande benaderingen.⁶ Bij die besturen doet de inspectie een bureauonderzoek. Dat houdt in dat de inspectie op basis van de jaarverslagen en continuïteitsparagrafen kijkt of er een goede verklaring is voor de hoogte van de reserves. Als een bestuur of samenwerkingsverband geen goede verklaring voor de hoogte van de reserves heeft, dan moet het schriftelijk onderbouwen hoe het de reserves in de komende jaren zal inzetten.

De definitieve signaleringswaarden worden begin december gepubliceerd in de Financiële Staat van het Onderwijs 2018. Dan zullen wij ook het onderzoek publiceren naar de redenen dat besturen reserves aanhouden.⁷ Daarna zal de inspectie in 2020 de volgende 10% van de hoogst scorende

⁴ Instituut voor Onderzoek en Overheidsuitgaven (2010). Kapitalisatiefactor MBO en HO. Een onderzoek naar mogelijkheden voor normering.

⁵ Commissie Don (2009). Rapport financieel beleid van onderwijsinstellingen.

⁶ Daarvoor gebruikt ze de meest recente cijfers: die uit de jaarrekening over 2018.

⁷ Dit onderzoek is toegezegd in de beleidsreactie op de Financiële Staat van het Onderwijs 2017 (verwijzing)

besturen en samenwerkingsverbanden onderzoeken, dus de groep tussen 10 en 20%. Zo wordt een zorgvuldig beeld opgebouwd en kan zo mogelijk een absolute grenswaarde per sector worden bepaald.

Begin december zullen wij bij de publicatie van de Financiële Staat van het Onderwijs ook aangeven welke definities wij hanteren voor financiële reserves en waarom. Dit is van belang omdat er op dit moment verschillende definities van het begrip reserves gehanteerd worden en dat kan verwarrend werken.

3. Wat betekent dit per sector?

In deze paragraaf gaan wij in op hoe we ervoor willen zorgen dat onderwijsgeld zo doelmatig mogelijk besteed wordt en niet onnodig op de plank blijft liggen.

3.1 Wetenschappelijk- en hoger beroepsonderwijs

Op 15 mei jl. heeft de Minister van OCW het rapport van de adviescommissie bekostiging hoger onderwijs en onderzoek ontvangen. De beleidsreactie op dit rapport wordt later deze week verstuurd. De commissie benoemt in het rapport dat de hoge reserves van universiteiten en hogescholen «niet passen bij de maatschappelijke opgaven van universiteiten en hogescholen». De commissie pleit voor het instellen van een grens voor de maximale waarde van de solvabiliteit van een instelling. Wij zien de conclusie van de commissie als bevestiging van onze lijn. We kiezen voor een aanpak die in alle onderwijssectoren toe te passen is en die de inspectie in de bijgevoegde verkenning beschrijft. Hieronder gaan we nader in op de aanpak van bovenmatige reserves in het wetenschappelijk- en hoger beroepsonderwijs.

Met de universiteiten en de hogescholen vinden sinds 2014 gesprekken plaats over de ontwikkeling van mogelijk te hoge reserves. We zien dat de hogescholen dit goed hebben opgepakt en dit samen met de afspraken over voorinvesteringen in het hbo geleid heeft tot negatieve exploitatiere resultaten en dalende reserves in de jaren 2016 en 2017. Zolang deze ontwikkeling binnen verantwoord financieel beleid plaatsvindt, juichen wij dit toe. De hogescholen lijken hun verantwoordelijkheid te nemen en middelen vrij te maken om te investeren in de verbetering van hun onderwijs, praktijkgericht onderzoek en voorzieningen.

De ontwikkeling in de universitaire sector is minder positief te beschouwen. Ondanks onze bestuurlijke gesprekken, afspraken over voorinvesteringen en een toenemende roep om meer overheidsmiddelen voor het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek, stijgen de reserves van de universiteiten. Hoewel een aantal instellingen aangeeft zich voor te bereiden op omvangrijke investeringen in huisvesting, zien wij dit nog niet terug in de daadwerkelijke uitgaven van de instellingen. Wij vinden het tijd dat instellingen hun deken van voorzichtigheid van zich af leggen, zolang dat binnen verantwoord financieel beleid past.

Wij willen dat instellingen scherper begroten en meer investeren met geleend geld – bijvoorbeeld via schatkistbankieren – in plaats van met eigen vermogen. Daarover is constructief overleg gevoerd met de voorzitters van de raden van toezicht van de universiteiten. Gezamenlijk met de VSNU brengen we praktische belemmeringen voor deelname aan schatkistbankieren in kaart en lossen we deze, waar mogelijk op. Uit het gesprek met de raden van toezicht van de universiteiten bleek verder dat de reserves aangehouden worden vanwege de gepercipieerde moeilijk voorspelbare rijksbijdrage vanuit ons ministerie. Bij voorjaarsnota is

besloten de mbo-systematiek voor bijstellingen als gevolg van de studentontwikkeling toe te passen. Dit betekent in de praktijk dat instellingen in het hoger beroeps- en het wetenschappelijk onderwijs voortaan eerder weten hoe hoog hun rijksbijdrage is. Dit geeft een hogere mate van zekerheid die gebruikt kan worden om scherper te begroten.

Met de voorzitters van de raden van toezicht hebben we afgesproken dat de inspectie, als dat binnen het meerjarenbeleid van de instelling proportioneel en wenselijk is, maatwerk toe zal passen in het hanteren van signaleringswaarden voor continuïteit.

3.2 Middelbaar beroepsonderwijs

De inspectie onderzoekt hoe groot de reserves van de onderwijsinstellingen precies zijn. De uitkomsten van dit onderzoek zullen wij met de mbo-sector bespreken. Dan kijken we ook of het nodig is om, individuele of collectieve, bestuurlijke afspraken te maken over de besteding van reserves. We besluiten dan ook of het financiële toezicht op dit punt verder kan worden aangescherpt.

Ook de mbo-instellingen moeten in elk geval realistisch begroten en hun reserves inzetten voor investeringen. Instellingen met te grote reserves mogen en moeten zelfs negatief begroten. Die begrotingen moeten ook echt worden gerealiseerd. Dat moet straks zichtbaar zijn in de meerjarige continuïteitparagrafen van hun jaarverslagen.

Instellingen durven scherper te begroten als ze zeker zijn van hun bekostiging door de overheid. De voorspelbaarheid daarvan moet dus verder worden verbeterd. Daarover gaan wij met de MBO Raad in overleg.

3.3 Primair- en voortgezet onderwijs

We hebben de PO-Raad en de VO-raad gevraagd om hun achterban aan te sporen gerichte plannen te maken om bovenmatige reserves te gebruiken voor onderwijs. Dat kan bijvoorbeeld door negatief te begroten.

Beide raden hadden al op eigen initiatief een inventarisatie gemaakt van de reservepositie in hun sectoren. De VO-raad heeft vervolgens 25 besturen met de hoogste buffers opgeroepen om hun reserves te gebruiken voor onderwijs. In 2018 is bij 14 van die besturen gekeken wat het effect van die oproep was. Van 14 besturen hadden er 10 een plan opgesteld om hun reserves beter te besteden. De resterende vier krijgen een herinnering om alsnog in actie te komen.

Verder heeft de PO-Raad 30 besturen aangesproken met absoluut en relatief gezien het grootste verschil tussen het aanwezige en het benodigde vermogen. De raad heeft deze besturen in 2018 opgeroepen hun reserves te gebruiken voor het onderwijs. In het kader van het verbeteren van de verantwoording en horizontale dialoog over de inzet van onderwijsmiddelen, gebeurt vanuit de raden meer dan alleen het aanspreken van schoolbesturen (en samenwerkingsverbanden) met te hoge reserves. Er wordt o.a. gewerkt aan: het verbeteren van de verantwoording via het jaarverslag, de ontwikkeling van de sectorale benchmark voor schoolbesturen en het verbeteren van sectorinformatie.

We geven de inspectie de mogelijkheden om schoolbesturen aan te spreken op bovenmatige reserves. Op basis van het onderzoek naar de signaleringswaarden en het onderzoek naar de wijze van begroten, beslissen we hoe het financiële toezicht daarvoor kan worden aangepast. Tot slot zijn we bezig met het vereenvoudigen van de bekostiging in het

primair en voortgezet onderwijs, waardoor de bekostiging minder complex en voorspelbaarder wordt. Zo worden besturen en schoolleiders beter in staat gesteld passende meerjarige financiële planningen te maken.

3.4 Samenwerkingsverbanden

Voor de samenwerkingsverbanden zal de inspectie een signaleringswaarde hanteren die inhoudt dat het eigen vermogen min het privaat vermogen kleiner moet zijn dan 5% van de totale netto baten. Deze waarde gaat gelden voor de alle samenwerkingsverbanden en wordt gebruikt voor de evaluatie van passend onderwijs in het voorjaar van 2020. Samenwerkingsverbanden die de signaleringswaarde overschrijden, moeten daar goede redenen voor hebben of een plan om de reserves aan te wenden.

De PO-Raad en VO-raad zijn ook in gesprek met die samenwerkingsverbanden⁸ en spreken hen aan op hoge, niet verantwoorde, reserves. De raden ontwikkelen daarnaast een dashboard voor de samenwerkingsverbanden. Met het dashboard bieden ze openheid over hun financiële situatie aan leerlingen, ouders, de medezeggenschap, scholen, besturen en raden van toezicht.

4. Meer transparantie over financiële cijfers van besturen

Dit najaar, voor de begrotingsbehandeling, sturen wij u een brief met de nieuwste cijfers rondom reserves.⁹ Daarin zullen we u een beeld geven van de financiële ontwikkeling in de verschillende sectoren.

Tegelijk met deze brief publiceren we ook een update van ons dashboard met jaarrekeninggegevens. Met het dashboard kunnen belanghebbenden geverifieerde cijfers van elk bestuur in iedere sector inzien. Zo maken we de financiële kengetallen van alle besturen inzichtelijk. Deze gegevens stellen besturen, maar ook andere belanghebbenden, in staat zichzelf of hun bestuur te vergelijken met andere besturen. Dit is ook in lijn met het advies van de Onderwijsraad over bekostiging en verantwoording en onze reactie daarop.¹⁰

Positief is dat veel sectoren zelf al meer financiële gegevens openbaar maken, ook over de reserves. Op de website van MBO Transparant staat bijvoorbeeld hoe alle instellingen scoren op rentabiliteit en solvabiliteit.¹¹ En op de websites van de Vereniging Hogescholen¹² en VSNU¹³ staat informatie over de vermogenspositie van hogescholen en universiteiten. De VSNU heeft met haar sectoroverzichten een goede stap gezet door de verschillende invalshoeken op de financiële stand van zaken per instelling te presenteren. Ook in het po en vo wordt gewerkt aan de ontwikkeling van sectorale benchmarks waar financiële gegevens onderdeel van zullen zijn.

Hierop aansluitend maken we afspraken met de sectororganisaties over hoe zij financiële gegevens, vooral hun reserves, verwerken in hun eigen benchmarkinstrumenten. De gegevens in ons dashboard missen immers

⁸ Dit doen de Raden op basis van een combinatie van drie indicatoren, namelijk minder dan 15% liquide middelen ten opzichte van de totale baten; meer dan 3 jaar positieve rentabiliteit en positieve verevening.

⁹ De jaarrekeningcijfers worden rond 1 juli 2019 aangeleverd bij het ministerie.

¹⁰ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 11.

¹¹ Zie https://www.mbotransparant.nl/jive/report?id=rapport_beeld&input_geo=school_25gv

¹² Zie <https://www.vereniginghogescholen.nl/kennisbank/feiten-en-cijfers/artikelen/financien>

¹³ Zie https://vsnu.nl/nl_NL/feiten-en-cijfers-financien.html

de duiding door besturen, het verhaal achter de cijfers ontbreekt. Zo kan een bestuur bijvoorbeeld hoge reserves aanhouden om rekening te houden met teruglopende leerlingaantallen in een krimpregio, waardoor de bekostiging sneller zal afnemen dan de kosten.

Besturen hebben nadrukkelijk de taak om dat verhaal te vertellen, via hun openbare jaarverslagen en via openbare benchmarks. Zoals eerder aangekondigd maken we afspraken met de sectororganisaties over de ontwikkeling van die benchmarks. Daar zullen reserves, en de redenen om ze aan te houden, expliciet onderdeel van uitmaken. Ook zal er aandacht zijn voor de vraag hoe de signaleringswaarden van de inspectie transparant worden gemaakt, en de scores daarop van besturen. Dat helpt immers medezeggenschapsraden en raden van toezicht om in gesprek te gaan over de omvang van de reserves.

5. Tot slot

De stappen uit deze brief moeten leiden tot meer verantwoorde reserves. Want onderwijsgeld moet goed en transparant besteed worden. Wij vinden het daarom van groot belang dat besturen laten zien welke reserves zij aanhouden en waarom. Daarover moeten ze in gesprek gaan met de belanghebbenden in en rondom de school.

Wij dragen zelf bij aan meer helderheid over de reserves. Daarnaast spreken we onderwijsbesturen aan op hun eigen verantwoordelijkheid om hun geld goed te besteden en om het verhaal achter de cijfers te vertellen. Op basis van een analyse van onze bekostiging bekijken we hoe deze betrouwbaarder kan zijn voor besturen.

We houden u op de hoogte over de voortgang. De eerstvolgende keer dat we dat doen is begin dit najaar, in een brief met de nieuwste cijfers rondom reserves die we voor de begrotingsbehandeling zullen sturen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob