

10

Financiën en rechtmatige besteding van gelden

10.1	Financieel toezicht	239
10.2	De financiële gezondheid van besturen en instellingen	240
10.3	Verantwoording door besturen en instellingen	242
10.4	Doelmatigheid van hoge vermogens	246
10.5	Naleving van wet- en regelgeving	247
10.6	Nabeschuwing	250

Samenvatting

Financiële gezondheid Alle onderwijssectoren zijn overwegend financieel gezond en hebben voldoende financiële ruimte om onderwijs te verzorgen. Het is belangrijk dat besturen en instellingen publieke middelen efficiënt en doelmatig inzetten en op tijd anticiperen op veranderingen, zodat ze financiële risico's kunnen voorkomen. Dat geldt in het bijzonder voor besturen die door demografische krimp met een daling van inkomsten te maken krijgen.

Financiële risico's De inspectie constateerde bij 58 besturen en instellingen uit alle sectoren financiële risico's, vooral in het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs. Voor deze besturen en instellingen is een goed financieel beheer extra belangrijk, maar de inspectie ziet in verschillende onderzoeken dat de kwaliteit van het financieel beheer vaak nog tekortschiet.

Verantwoording Nog steeds leveren veel besturen hun jaarverslaggeving te laat in, maar de situatie is ten opzichte van vorig jaar verbeterd. Bij besturen die te laat zijn, wordt een deel van de bekostiging opgeschort. Besturen volgen niet altijd de voorschriften voor jaarverslaggeving, zoals het opnemen van een verplichte begroting. Accountants controleren de jaarverslaggeving en de inspectie onderzoekt jaarlijks steekproefsgewijs de kwaliteit van accountants. Daarbij komen opnieuw veel tekortkomingen aan het licht.

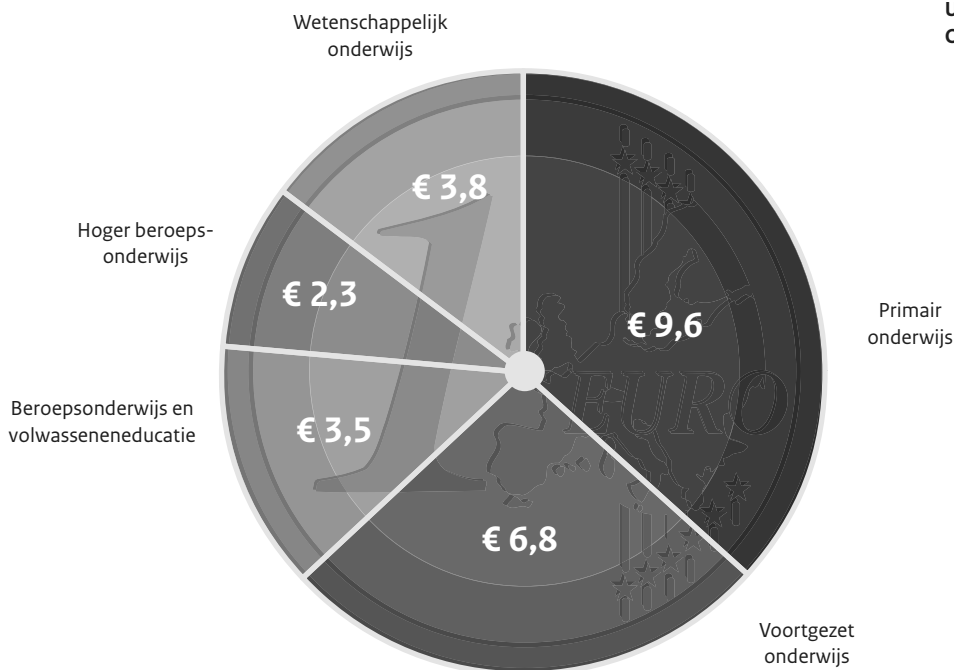
Doelmatigheid hoge vermogens De inspectie heeft bij vijftig besturen met excessief hoge vermogens in het primair en voortgezet onderwijs onderzocht wat de aard en de reden van het hoge vermogen is. Meer dan de helft van deze besturen zet het vermogen niet voldoende in voor het onderwijs. Op verzoek van de inspectie hebben de besturen toegezegd dat te veranderen en hun hoge vermogens verantwoord af te bouwen.

Naleving wet- en regelgeving De inspectie heeft het afgelopen jaar tekortkomingen gezien in de naleving van wet- en regelgeving. Enkele hiervan komen veel voor. Zo hebben niet alle besturen voor het personeel een Verklaring Omtrent het Gedrag, terwijl die in alle sectoren, behalve het hoger onderwijs, verplicht is. Daarnaast maken scholen in het primair onderwijs opnieuw veel fouten bij het opgeven van leerlinggewichten. De inspectie deed onderzoek naar beleggen en belenen in het primair en voortgezet onderwijs. Hieruit bleek dat de regels over het algemeen worden nageleefd.

10.1 Financieel toezicht

Onderdelen Voor goed onderwijs is het van belang dat besturen en instellingen financieel gezond zijn en geen onnodig hoge vermogens aanhouden. Financiële risico's moeten tijdig gesignaleerd worden. Daarbij speelt de inspectie een rol. Behalve op individuele besturen en instellingen ziet de inspectie ook toe op financiële ontwikkelingen in de onderwijssectoren als geheel. Een ander belangrijk terrein is de naleving van wet- en regelgeving, waarbij de rechtmatigheid van verkrijging en besteding van rijksbijdragen en de verantwoording hierover centraal staan. Het toezicht richt zich op het bevoegd gezag van onderwijsinstellingen die een rijksbijdrage ontvangen, inclusief het groene onderwijs. Het bevoegd gezag wordt in dit hoofdstuk 'bestuur' (primair onderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs) of 'instelling' (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en het hoger onderwijs) genoemd, aansluitend bij het taalgebruik in de sectoren.

Uitgaven In 2009 gaf het ministerie van OCW € 26 miljard uit aan onderwijs. Daarnaast gaf het ministerie van LNV (met ingang van november 2010 ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) € 0,8 miljard uit aan het groene onderwijs (OCW, 2010a). Net als vorig jaar vormen deze bedragen gezamenlijk 10 procent van het totaal van de rijksuitgaven (Ministerie van Financiën, 2010). Het meeste geld gaat naar het primair onderwijs (figuur 10.1). Daarvan is een vijfde ofwel € 1,9 miljard bestemd voor het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs (OCW, 2010a).



Figuur 10.1
Uitgaven bekostigd onderwijs door OCW in 2009 (in miljarden)

10.2 De financiële gezondheid van besturen en instellingen

Indicatoren De inspectie onderzoekt jaarlijks de financiële situatie van de sectoren en van individuele besturen en instellingen. Op basis van de jaarrekeningen berekent de inspectie drie financiële indicatoren. Van een risico is sprake als de signaleringsgrenzen worden overschreden (tabel 10.2a).

Tabel 10.2a

Doel, berekening en signalering van de financiële indicatoren

Indicator	Doel	Berekening	Signalering
Solvabiliteit	Inzicht in de mate waarin besturen of instellingen op langere termijn kunnen voldoen aan hun verplichtingen	Eigen vermogen en voorzieningen ÷ totaal passiva	Waarde lager dan 0,2
Liquiditeit	Inzicht in de mate waarin besturen of instellingen op korte termijn (<1 jaar) kunnen voldoen aan hun verplichtingen	Kortlopende vorderingen en liquide middelen ÷ kortlopende schulden	Waarde lager dan 0,5
Rentabiliteit	Inzicht in de mate waarin baten en lasten elkaar in evenwicht houden	Resultaat gewone bedrijfsvoering ÷ totale baten uit de gewone bedrijfsvoering	Meerjarig een waarde onder nul

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Sectoren gezond De sectoren zijn overwegend financieel gezond en hebben voldoende financiële ruimte om onderwijs te blijven verzorgen (zie tabel 10.2b; in de bijlage staat een meerjarig overzicht van deze indicatoren).

Tabel 10.2b

Waarde van de financiële indicatoren over 2009, alle sectoren

	Solvabiliteit	Liquiditeit	Rentabiliteit
Basisonderwijs, inclusief speciaal basisonderwijs	0,70	2,25	-0,2%
(Voortgezet) speciaal onderwijs	0,66	2,36	0,8%
Voortgezet onderwijs	0,59	1,31	0,3%
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	0,51	0,86	0,7%
Hoger beroepsonderwijs	0,41	0,77	1,2%
Wetenschappelijk onderwijs	0,58	0,92	0,6%

Bron: DUO, 2010

In het primair onderwijs is een lichte daling van de rentabiliteit te zien. Als de rentabiliteit rond de nul blijft, is dit geen probleem, mede gezien de gezonde waarden van solvabiliteit en liquiditeit.

Rijk en arm In alle sectoren ziet de inspectie verschillen tussen de financiële situatie van besturen en instellingen. Er zijn rijke besturen en instellingen die er de komende jaren naar verwachting financieel verder op vooruitgaan; dit blijkt bijvoorbeeld uit het onderzoek naar hoge vermogens in het voortgezet onderwijs (zie 10.4). Daarnaast zijn er besturen en instellingen met financiële risico's, waarvan sommige de komende jaren een verdere financiële achteruitgang verwachten.

Regionale krimp De meeste regio's krijgen tussen nu en 2015 te maken met een bevolkingsdaling (Planbureau voor de Leefomgeving, 2010). Regionale krimp heeft gevolgen voor de financiële situatie: bij minder leerlingen of studenten daalt de bekostiging en moeten besturen of instellingen tijdig de huisvesting en de personeelsomvang aanpassen. Besturen moeten daarom flexibel zijn en voldoende anticiperen op wat hen te wachten staat. Daarbij zijn duidelijke kaders nodig waarbinnen zij keuzes kunnen maken. Voor sommige besturen is een fusie of samenwerking een goede oplossing (zie ook Dijkgraaf, Gelderblom, De Jong, Maasland en Tanis, 2010).

Proactieve inzet Sommige besturen zullen niet anders kunnen dan scholen sluiten of het opleidingsaanbod herzien. Dan moet duidelijk zijn of de overheid aanvullende middelen beschikbaar wil stellen voor onderwijs in krimpregio's. Deze kwestie is des te nijpender in een tijd van bezuinigingen en doet een dringend beroep op de proactieve inzet van financiële deskundigheid, wil de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd blijven (zie ook hoofdstuk 2).

Risicobesturen en risico-instellingen

Toezicht Naast de jaarverslaggeving kunnen signalen financiële risico's aan het licht brengen. Bij een financieel risico vraagt de inspectie het bestuur of het de gesignaleerde risico's herkent en of eventueel al adequate maatregelen zijn getroffen. Waar nodig ziet de inspectie toe op de financiële ontwikkelingen en de beheersing daarvan.

Aantallen De inspectie heeft eind 2010 bij in totaal 58 besturen en instellingen financiële risico's geconstateerd (tabel 10.2c). De aantallen risicobesturen zijn niet helemaal vergelijkbaar met de cijfers uit 2009. De inspectie heeft bij het primair en voortgezet onderwijs ruimere criteria gebruikt, waardoor meer risicobesturen gesignaleerd zijn. In de bve-sector bleef de werkwijze gelijk en daar is dus een reële toename van risicobesturen te zien, maar hier geldt wel dat de risico's minder acuut ernstig zijn dan in 2009. De vijftien risico-instellingen in de bve-sector concentreren zich bij de roc's (dertien van de vijftien).

Tabel 10.2c

Aantal besturen en instellingen met financiële risico's eind 2009 en eind 2010

	2009	2010
Basisonderwijs, inclusief speciaal basisonderwijs	19	19
(Voortgezet) speciaal onderwijs	2	4
Voortgezet onderwijs	15	19
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	13	15
Hoger beroepsonderwijs	2	1
Wetenschappelijk onderwijs	0	0
Totaal	51	58

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Financiële beheersing Van besturen wordt een goede financiële beheersing verwacht. Ze moeten voldoende inzicht hebben in hun financiële situatie en goed en tijdig kunnen bijsturen. Daarvoor zijn deugdelijke interne rapportages van belang. De risicobesturen hebben vaak geen goede financiële beheersing. De helft van hen had vorig jaar ook financiële risico's. Een financieel risico kan soms enige tijd aanhouden voordat er verbetering optreedt. De inspectie heeft het afgelopen jaar een aantal veel voorkomende oorzaken in kaart gebracht:

- planning en control functioneren niet goed genoeg;
- er is onvoldoende kostenbeheersing bij stagnerende inkomsten door daling van het aantal studenten of door het wegvallen van subsidies;
- er zijn (te) hoge investeringen of onrendabele opleidingen worden in stand gehouden.

Verbeteringen Bij financiële risico's volgt de inspectie langere tijd de ontwikkelingen van een bestuur of instelling. Dan blijkt dat veel besturen en instellingen erin slagen om de financiële positie na enige tijd weer gezond te krijgen, bijvoorbeeld door de huisvestingscapaciteit en personeelsomvang aan te passen. Ook voeren ze verbeteringen door in het interne management en tillen ze hun planning en control naar een hoger niveau.

10.3 Verantwoording door besturen en instellingen

Op tijd leveren Besturen moeten de verantwoordingsinformatie, waaronder de jaarverslaggeving, tijdig leveren. De inspectie ziet hierop toe. De jaarverslaggeving bestaat uit het jaarverslag en de jaarrekening, die de inspectie beide gebruikt bij het financiële toezicht.

Verbetering Twee derde van alle jaarstukken over 2009 werd volgens de wettelijke verplichting voor 1 juli 2010 ingeleverd. Dat is een verbetering, want vorig jaar was slechts de helft van alle besturen en instellingen op tijd. De meeste besturen die te laat zijn, sturen hun jaarstukken wel vrij snel na 1 juli op. Toch zijn veel besturen niet op tijd en daarom vindt de inspectie het belangrijk om strenge maatregelen te blijven toepassen en waar nodig te verzwaren.

Te laat In augustus 2010 waren er nog zestig besturen (ongeveer 3 procent) die de verplichte verantwoordingsdocumenten niet hadden ingediend. Deze besturen kregen een sanctiemaatregel: een deel van de bekostiging werd opgeschort. Als het bestuur de documenten inleverde, werd het opgeschorte bedrag alsnog uitgekeerd. Van de zestig besturen (43 uit het primair onderwijs, één uit het voortgezet onderwijs en zestien samenwerkingsverbanden) waren dertien ook in het voorgaande jaar al gesanctioneerd. In januari 2011 was van vijf besturen het jaarverslag nog niet binnen.

Elektronisch De financiële gegevens uit de jaarverslaggeving worden meestal ook via een Elektronisch Financieel Jaarverslag aangeleverd. Vooral in het primair onderwijs kan het gebruik hiervan verbeteren. Om nog sneller inzicht te verkrijgen in de financiële positie staat de inspectie achter de invoering van eXtensible Business Reporting Language. Met dit systeem kunnen besturen en instellingen hun financiële gegevens elektronisch aanleveren met een officiële verklaring van hun accountant.

Kwaliteit van de jaarverslaggeving

Voorschriften Via de jaarverslaggeving informeert het bestuur interne en externe belanghebbenden over de uitkomsten van beleid en de uitvoering bij scholen en instellingen. Het is daarom belangrijk dat de besturen zich houden aan de voorschriften uit de regeling jaarverslaggeving onderwijs (OCW, 2009)

Aandachtspunten De inspectie heeft zich op thema's een beeld gevormd van de kwaliteit van de jaarverslaggeving. Besturen vermelden in het jaarverslag niet altijd alle onderwerpen die verplicht zijn.

- In het primair en voortgezet onderwijs ontbreekt vaak de vermelding van de interne beheersing en toezicht (bijvoorbeeld een treasurywet), de financiële ontwikkeling binnen het bestuur en ontwikkelingen als gevolg van kwaliteitszorg.
- Net als vorig jaar is de aanwezigheid van een begroting een verbeterpunt. Een steekproef van 146 besturen in het primair en voortgezet onderwijs wees uit dat 20 procent geen begroting had opgenomen in het jaarverslag. In de bve-sector en het hoger onderwijs zijn alle instellingen gecontroleerd en in beide sectoren had iets minder dan 30 procent geen begroting in het jaarverslag, terwijl dit wel verplicht is.
- In de bve-sector en in het hoger onderwijs moeten instellingen zich specifiek in het jaarverslag verantwoorden over een aantal risicothema's uit de notitie Helderheid. Veel instellingen houden zich hier niet of slechts beperkt aan.

Verantwoording door kenniscentra in de bve-sector

Publiek en privaat Kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven voeren enkele publieke taken uit, waaronder de erkenning van leerbedrijven, het ontwikkelen van kwalificatiedossiers en het realiseren van plaatsen voor de beroepspraktijkvorming. Deze taken worden gefinancierd uit publieke middelen. De kenniscentra voeren echter vaak ook private activiteiten uit, zoals het verzorgen van opleidingen in hun branche.

Verantwoording Kenniscentra moeten de besteding van publieke en private middelen in afzonderlijke jaarverslaggeving verantwoorden. Om meer helderheid te brengen in de discussies hierover, heeft de inspectie de gescheiden verantwoording onderzocht bij alle kenniscentra (Inspectie van het Onderwijs, 2010b). Kenniscentra hebben geen publieke middelen gebruikt voor private activiteiten, maar publieke en private activiteiten vinden wel vaak plaats in één werkorganisatie. Kenniscentra combineren publieke taken met private activiteiten die de kwaliteit van leerbedrijven kunnen bevorderen.

Heldere kaders Een goede verantwoording door kenniscentra is belangrijk voor het financiële toezicht. De inspectie vindt echter dat een verplichte gescheiden verantwoording van de besteding van publieke en private middelen kan leiden tot een ondoelmatige werkwijze bij de kenniscentra. Daarom heeft de inspectie het ministerie van OCW geadviseerd af te zien van de scheiding in de verantwoording. Wel is het van belang de kaders voor de publieke taken te verhelderen, zodat goed toezicht mogelijk is op de publieke resultaten.

Kwaliteit van accountantscontroles

Werkzaamheden accountants Instellingen en besturen moeten de rijksbijdrage op rechtmatige wijzen verkrijgen en besteden. Bij het toezicht hierop steunt de inspectie op het werk van accountants. Zij geven bij de jaarrekeningen accountantsverklaringen af over de getrouwheid van de verantwoording én over de rechtmatigheid van de besteding van de rijksbijdrage. Daarnaast geven ze in assurancerapporten een oordeel over de betrouwbaarheid van de bekostigingsgegevens. Het ministerie geeft in het jaarlijkse onderwijscontroleprotocol aanwijzingen voor de accountantscontroles (OCW, 2010b).

Toezicht Jaarlijks onderzoekt ('reviewt') de inspectie steekproefsgewijs de kwaliteit van deze controles. Een review mondt uit in een oordeel 'toereikend' (geen of slechts geringe tekortkomingen) of 'niet toereikend' (zodanige tekortkomingen dat het ministerie niet volledig kan steunen op het oordeel en de rapportage van de accountant). Tot en met vorig jaar kon ook een oordeel 'niet geheel toereikend' worden toegekend. Dit is nu niet meer zo, omdat dat problemen gaf bij het interdepartementaal vergelijken van de resultaten van reviews. In 2010 zijn reviews van 61 accountantscontroles over het boekjaar 2009 uitgevoerd (tabel 10.3a).

Niet toereikend Bij vijf controles (vier voortgezet onderwijs en één hoger onderwijs) was onvoldoende zekerheid aanwezig over de rechtmatigheid van de bekostiging, vooral over specifieke aspecten waarvan het financieel belang relatief gering is. In alle gevallen is die zekerheid alsnog verkregen, onder meer door aanvullende controles door accountants. Bij drie besturen (alle voortgezet onderwijs) heeft de accountant de controle van de jaarrekening niet toereikend uitgevoerd. De tekortkomingen betroffen in twee gevallen samenwerking tussen instellingen die niet goed geregeld was en in één geval het niet naleven van Europese regels bij een omvangrijke aanbesteding van schoolboeken.

Tabel 10.3a

Resultaten van de 61 reviews over 2009 naar sector

	Primair onderwijs	Voortgezet onderwijs	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	Hoger onderwijs	Totaal
Bekostiging					
Toereikend	13	16	19	8	56
Niet toereikend	0	4	0	1	5
Totaal	13	20	19	9	61
Jaarrekening					
Toereikend	13	17	19	9	58
Niet toereikend	0	3	0	0	3
Totaal	13	20	19	9	61

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Tekortkomingen De inspectie heeft ook bij de meeste 'toereikende' controles tekortkomingen aangetroffen. De belangrijkste zijn:

- een te geringe omvang van steekproeven op bekostigingsgegevens;
- te gemakkelijk steunen op de interne beheersingsmaatregelen van de instellingen;
- ondeugdelijke dossiervorming;
- onvoldoende professioneel kritische houding jegens specifieke aspecten van regelgeving (zoals onderwijstijd bij bve en licenties in het voortgezet onderwijs).

Deze tekortkomingen zijn niet uniek voor de accountants die zich met de onderwijssector bezig houden. De Autoriteit Financiële Markten ziet vergelijkbare problemen bij accountantskantoren (Autoriteit Financiële Markten, 2010).

Specifieke groep De uitkomsten van de reviews over 2009 zijn negatiever dan die van vorig jaar. Opmerkelijk is dat alle oordelen 'ontoereikend' zijn uitgesproken bij controles van de vier grote accountantskantoren (die samen circa 90 procent van de controles in de onderwijssector uitvoeren en waarvan de inspectie vijftig controles reviewde). De elf reviews bij kleinere kantoren resulteerden alle in het oordeel 'toereikend'.

Weinig verbetering De meeste accountants voeren de controles goed uit. Het is echter teleurstellend dat elk jaar een te groot aantal, steeds weer andere, accountants (gemiddeld 5 tot 10 procent) dit niet doet. Als de inspectie hen hierop aanspreekt is de kwaliteit van de controles weer één of enkele jaren voldoende, maar daarna vermindert dat weer. De interne kwaliteitsbewaking, ook bij de grote kantoren, schiet dus structureel tekort.

Opmerkelijk is ook dat tekortkomingen vaak nieuwe bepalingen in het onderwijscontroleprotocol betreffen. Accountants verzuimen deze nieuwe bepalingen adequaat in hun controleaanpak op te nemen. Zonder aanhoudende druk van de toezichthouder leven accountants dus te vaak de eisen van het onderwijscontroleprotocol en die van hun beroepsvoorschriften onvoldoende na. Tegelijkertijd zijn de tekortkomingen niet zwaar genoeg om hardere sancties op te leggen. De inspectie publiceert verder nog handreikingen voor enkele onderwerpen waarop accountsverklaringen relatief vaak tekortschieten.

Controletolerantie In het vorige Onderwijsverslag adviseerde de inspectie de minister de voorgeschreven controletoleranties te verruimen. Met ingang van het controlejaar 2010 is dat gebeurd. Hierdoor hoeven accountants minder intensief te controleren. Dat vermindert de administratieve lasten van instellingen, terwijl het ministerie toch voldoende zekerheid krijgt over de rechtmatige verkrijging en besteding van rijksbijdragen. Mogelijk heeft dit een positief effect op de kwaliteit van controles.

10.4 Doelmatigheid van hoge vermogens

Kapitalisatiefactor Het afgelopen jaar heeft de inspectie de doelmatigheid van hoge vermogens in het primair en voortgezet onderwijs onderzocht. De commissie Don adviseerde het toezicht op het vermogensbeheer van onderwijsinstellingen te versterken en de minister nam dit advies over (Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen, 2009). De taak van de inspectie omvat ook de doelmatigheid van het financiële beleid, zodat ook excessief spaargedrag ter discussie kan worden gesteld. De commissie adviseert de kapitalisatiefactor te gebruiken als indicator hiervoor (tabel 10.4a).

Tabel 10.4a

De kapitalisatiefactor als indicator voor eventuele ondoelmatige benutting van middelen

Indicator	Doel	Berekening
Kapitalisatiefactor (alleen primair en voortgezet onderwijs)	Inzicht geven in de mate waarin onderwijsinstellingen hun kapitaal efficiënt benutten voor de vervulling van hun taken	Totaal kapitaal -/- gebouwen en terreinen / totale baten en rentebaten

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Ondoelmatig Begin 2010 is een eerste onderzoek uitgevoerd onder vijftig besturen met een excessief hoge kapitalisatiefactor: besturen met anderhalf maal de signaleringswaarde en besturen die een hoge kapitalisatiefactor combineerden met zwakke of zeer zwakke scholen. Meer dan de helft van deze besturen zet 'overtollige' middelen niet in voor het onderwijsproces en de meeste besturen hadden geen deugdelijke meerjarenbegroting. De besturen zijn over het algemeen bereid de overtollige middelen verantwoord af te bouwen en in te zetten voor het onderwijsproces. Ze kunnen dit ook met meerjarenbegrotingen aantonen. De inspectie volgt de ontwikkelingen en gaat in gesprek als besturen hun afspraken niet nakomen.

Vervolg De inspectie heeft in samenspraak met het ministerie van OCW en de sectorraden van het primair en voortgezet onderwijs een aanpak opgesteld voor een vervolgonderzoek in 2010 en 2011, met mogelijke uitloop in 2012. Dit vervolgonderzoek betreft 350 besturen in het primair en voortgezet onderwijs met een te hoge kapitalisatiefactor. De bevindingen worden verwerkt in regulier toezicht op de doelmatigheid van hoge vermogens. De inspectie heeft onderzoek laten doen in de bve-sector en het hoger onderwijs naar toepasbaarheid van een kapitalisatiefactor, maar toepassing bleek daar geen toegevoegde waarde te hebben naast de bestaande signaleringsgrenzen.

10.5 Naleving van wet- en regelgeving

Complexiteit De wet- en regelgeving voor de bekostiging van het onderwijs is omvangrijk en complex. Besturen verstrekken jaarlijks de gegevens die de hoogte van de bekostiging bepalen, zoals aantallen leerlingen, gegevens over het opleidingsniveau van ouders, rendementsgegevens en aantallen diploma's en promoties. De regels verschillen per sector en ook binnen sectoren komen onderwijssoorten met uiteenlopende subsidies per leerling voor. De complexiteit wordt verder vergroot door samenwerkingsverbanden tussen scholen, besturen en zelfs onderwijssectoren. Vooral dit laatste neemt sterk toe. Om een zo hoog mogelijke bekostiging te verkrijgen kunnen besturen in de verleiding komen onjuiste gegevens te verstrekken of oneigenlijk gebruik te maken van wet- en regelgeving.

Onderzoeken naar rechtmatigheid De inspectie voert onderzoek uit bij een vermoeden van onrechtmatige verkrijging of besteding van rijksbekostiging. Waar daar sprake van was, vond terugvordering van middelen plaats of is deze in gang gezet. Daarnaast onderzoekt de inspectie vermoedens van bestuurdersfraude. Bij werknemersfraude doet een bestuur meestal zelf onderzoek; de inspectie volgt dan de handelingen van het bestuur.

Huisvesting primair onderwijs Vorig jaar schreef de inspectie in het Onderwijsverslag dat er duidelijkheid moest komen over het al dan niet toestaan van investeringen in huisvesting uit de rijksbijdrage, vooral waar het gaat om de huisvesting voor bestuur of staf. Die duidelijkheid is er nog niet. De inspectie is nog steeds dezelfde mening toegedaan, omdat besturen beter moeten weten waar zij aan toe zijn. Ook de accountants die bestedingen van besturen controleren, hebben behoefte aan duidelijkheid.

Niet-goedkeurende accountantsverklaringen

Risico's Accountants controleren de financiële rechtmatigheid van de verkrijging en besteding van de rijksbekostiging. De inspectie houdt jaarlijks steekproefsgewijs toezicht op de kwaliteit van de accountants. Waar nodig doet de inspectie op basis van signalen onderzoek naar financiële rechtmatigheid, want door de complexe wet- en regelgeving en het huidige controlebeleid zijn risico's op dit gebied niet uit te sluiten. De inspectie treft sanctiemaatregelen, brengt de risico's in beeld en geeft adviezen voor het verbeteren van wet- en regelgeving.

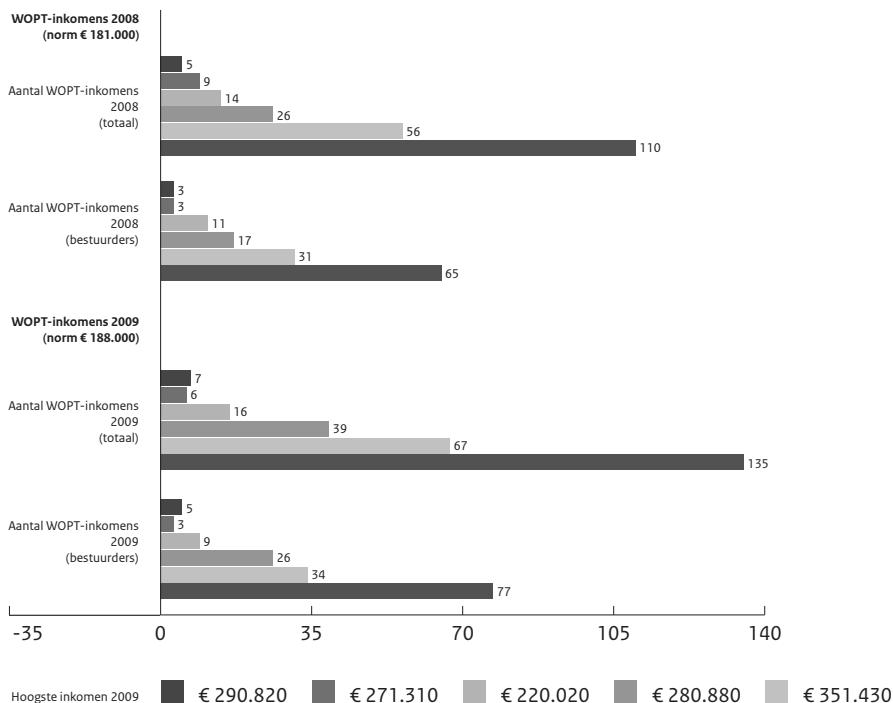
Aanbestedingen Net als vorig jaar kregen vrijwel alle besturen van hun accountant een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording. Bij ongeveer 2 procent was dat niet het geval. Bij vrijwel al die besturen ging het daarbij om het niet naleven van regels voor Europees aanbesteden. De inspectie heeft geen maatregelen genomen naar aanleiding van de niet-goedkeurende accountantsverklaringen: de rijksoverheid heeft geen sanctiebeleid voor naleving van de Europese aanbesteding. Wel kunnen private partijen besturen hierop aanspreken. De inspectie ziet op dit moment geen risico in het niet naleven van deze aanbestedingsregels voor het onderwijs.

Verklaring Omtrent het Gedrag

Ontbrekende verklaringen Veel accountants rapporteren over het ontbreken van een Verklaring Omtrent het Gedrag van het personeel (VOG). Besturen in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs en bve-instellingen zijn verplicht die verklaringen te hebben van hun personeelsleden. Het is zeer onwenselijk dat ze ontbreken, omdat (mede) aan de hand hiervan de geschiktheid van het personeel voor het onderwijs wordt getoetst. Bij een kwart van alle besturen en instellingen maakten accountants opmerkingen over tekortkomingen rond de VOG. De inspectie besteedt daarom in het komende jaar meer aandacht aan het toezicht op de aanwezigheid van verklaringen omtrent het gedrag. De minister heeft hiervoor sanctiebeleid vastgesteld.

Melden van topinkomens

WOPT-inkomens Op grond van de Wet openbaarmaking publiek gefinancierde topinkomens (WOPT) moeten besturen aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) melden aan wie een inkomen is verstrekt van meer dan € 188.000 en hoe hoog dat inkomen is. Dit moet ook in de jaarverslaggeving staan. De inspectie heeft de meldingen geïnventariseerd (figuur 10.5a).



Figuur 10.5a

Aantallen gemelde WOPt-inkomens 2008 en 2009

- Primair onderwijs
- Voortgezet onderwijs
- Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
- Hoger beroepsonderwijs
- Wetenschappelijk onderwijs
- Totaal

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Toename Voor alle sectoren samen gaat het in 2009 om 135 meldingen (inclusief vertrekregelingen), een toename van 20 procent ten opzichte van 2008. De toename, die vooral het hbo en wo betreft, kan deels te maken hebben met een betere naleving van de voorschriften voor verantwoording. Ongeveer de helft van de meldingen betreft inkomens van bestuurders. Daarbij gaat het bij 9 procent van de gevallen om een vertrekregeling (in 2008 bij 8 procent).

Leerlinggewichten primair onderwijs

€ 26 miljoen De inspectie heeft opnieuw geconstateerd dat veel basisscholen fouten hebben gemaakt bij het toekennen van leerlinggewichten. In totaal zijn 466 scholen onderzocht.

- In een representatieve steekproef van 235 scholen bleek driekwart van de scholen één of meer fouten te maken.
- In een groep van 177 scholen, geselecteerd op basis van een risicoanalyse, maakte 94 procent fouten.
- In een groep van 54 scholen die vorig jaar fouten hadden gemaakt, maakte 96 procent weer fouten.

Op basis van extrapolatie constateert de inspectie dat ongeveer € 26 miljoen (vorig jaar ongeveer € 28 miljoen) aan rijksbijdragen onjuist is toegekend aan besturen. Dat is bijna 6 procent van de totale uitgaven voor de gewichtenregeling (€ 450 miljoen). Belangrijkste oorzaken van fouten blijven de onbekendheid met de regelgeving en het gebrek aan controle door directie en bestuur. Eerder maakten grotere besturen (meer dan tien scholen) minder fouten dan kleinere besturen; nu zijn zulke verschillen er niet. Bij de besturen uit de onderzochte groep is het ten onrechte ontvangen bedrag verrekend met de bekostiging.

Vereenvoudiging Te veel basisscholen maken fouten in de toekenning van leerlinggewichten. De inspectie heeft de minister voorgesteld het proces te vereenvoudigen, bijvoorbeeld door DUO of een andere partij de gewichten te laten bepalen voor alle nieuwe inschrijvingen op basisscholen. Dat verlicht ook de administratieve lasten voor scholen.

Beleggen en belenen

Daling belegd vermogen De inspectie heeft in 2009 en 2010 onderzoek uitgevoerd naar beleggen en belenen in het primair en voortgezet onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2010a). De belangrijkste resultaten zijn:

- In het primair onderwijs heeft 50 procent van de besturen beleggingen. De besturen hadden in 2008 gezamenlijk een belegd vermogen van € 1,25 miljard in effecten en deposito's en € 1,3 miljard aan vermogen als banktegoeden.
- In het voortgezet onderwijs heeft 80 procent van de besturen beleggingen. De besturen in het voortgezet onderwijs hadden in 2008 gezamenlijk een vermogen van € 1,1 miljard aan beleggingen en € 0,5 miljard aan banktegoeden.
- Het totale vermogen aan beleggingen en tegoeden in het primair en voortgezet onderwijs is in 2009 licht afgenomen.
- In het primair onderwijs heeft een klein deel van de besturen (21 procent) een zeer groot deel (88 procent) van het belegde vermogen in bezit, terwijl ongeveer de helft (49,7 procent) geen beleggingen heeft.
- Meer dan 40 procent van de besturen in het primair onderwijs heeft een belegd vermogen van € 1 miljoen of meer.
- Over 2009 is bij beide sectoren een verschuiving van vermogen te zien van langlopende deposito's naar direct opvraagbare banktegoeden.

Kennis beleggingsproducten Besturen kennen de regelgeving en houden zich hier in het algemeen goed aan. Dat betekent dat vrijwel alle beleggingen risicomidend zijn en dat besturen niet beleggen in aandelen en opties. De kennis over beleggingsproducten is wel beperkt: besturen laten zich vaak door banken adviseren en volgen die adviezen. Hierdoor kocht een aantal besturen in het verleden onbedoeld beleggingsproducten die niet aan de regelgeving voldeden. Intussen zijn besturen goed op de hoogte van de regelgeving en leeft het besef dat ze met publiek geld risico's moeten minimaliseren.

10.6 Nabeschuwing

Aandacht financieel beheer Sommige besturen en instellingen laten tekortkomingen in het financieel beheer zien. De inspectie verwacht financiële knelpunten als besturen en instellingen niet op tijd anticiperen op regionale krimp; hier is een goed financieel beheer extra belangrijk. Daar hoort bij dat besturen een goede interne verslaggeving hebben en op tijd een goed jaarverslag inleveren. Daarnaast moeten besturen publieke middelen doelmatig besteden en geen hoge vermogens aanhouden.

Betere accountantscontroles De inspectie houdt jaarlijks steekproefsgewijs toezicht op de kwaliteit van accountants, die de jaarrekening en de bekostigingsgegevens van besturen en instellingen controleren. Opnieuw waren er veel tekortkomingen in de kwaliteit van de controles. De inspectie verwacht van accountants dat zij kwaliteit leveren aan besturen en instellingen en zal handreikingen publiceren voor onderwerpen waarop controles vaak tekortschieten.

Naleving wet- en regelgeving Besturen moeten ervoor zorgen dat ze een Verklaring Omtrent het Gedrag voor het personeel hebben. Hiertoe zijn ze ook verplicht, behalve in het hoger onderwijs. De inspectie besteedt het komende jaar meer aandacht aan de aanwezigheid van deze verklaringen. In het primair onderwijs is het van belang dat besturen duidelijkheid krijgen over de vraag welke investeringen in huisvesting ze uit de rijksbekostiging mogen doen. Ook accountants die de bestedingen controleren hebben behoefte aan duidelijkheid hierover.

Leerlinggewichten Scholen in het primair onderwijs maken nog steeds veel fouten bij het opgeven van leerlinggewichten. De inspectie adviseert een eenvoudiger systeem voor opgave van leerlinggewichten te ontwerpen, bijvoorbeeld door gegevens centraal te registreren.

Literatuur

- Autoriteit Financiële Markten (2010). *Rapport algemene bevindingen kwaliteit accountantscontrole en kwaliteitsbewaking*. Amsterdam: Autoriteit Financiële Markten.
- Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (2009). *Financieel beleid van onderwijsinstellingen. Rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap / Ministerie van Financiën.
- Dijkgraaf, E., Gelderblom, A., Jong, M. de, Maasland, E., & Tanis, O. (2010). *Onderzoek naar de relatie tussen financiële prikkels, fusies en schaalgrootte in het onderwijs. Eindrapport op verzoek van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Rotterdam: SEOR, Erasmus School of Economics.
- Inspectie van het Onderwijs (2010a). *Beleggen en belenen. Themaonderzoek in het primair en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010b). *Publieke en private activiteiten bij de kenniscentra beroepsonderwijs en bedrijfsleven*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Ministerie van Financiën (2010). *Financieel jaarverslag van het Rijk 2009*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). *Regeling jaarverslaggeving onderwijs 2009*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010a). *Kerncijfers 2005-2009. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010b). *Onderwijscontroleprotocol OCW / EL&I 2010*. Den Haag: OCW.

Planbureau voor de Leefomgeving (2010). *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland. Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's*. Den Haag/ Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

Bijlage

Tabel 1
Financiële indicatoren van de sectoren over 2005-2009

Basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs	2005	2006	2007	2008	2009
Solvabiliteit	-	0,74	0,74	0,73	0,70
Liquiditeit	-	2,60	2,54	2,46	2,25
Rentabiliteit	-	1,4%	1,7%	0,3%	-0,2%
(Voortgezet) speciaal onderwijs	2005	2006	2007	2008	2009
Solvabiliteit	-	0,68	0,67	0,68	0,66
Liquiditeit	-	2,59	2,52	2,53	2,36
Rentabiliteit	-	3,9%	4,1%	2,3%	0,8%
Voortgezet onderwijs	2005	2006	2007	2008	2009
Solvabiliteit	0,69	0,68	0,67	0,60	0,59
Liquiditeit	1,79	1,73	1,65	1,41	1,31
Rentabiliteit	2,0%	2,1%	1,6%	1,0%	0,3%
Aoc's	2005	2006	2007	2008	2009
Solvabiliteit	0,66	0,65	0,64	0,62	0,68
Liquiditeit	1,24	1,19	1,09	1,11	1,04
Rentabiliteit	2,2%	3,1%	2,3%	1,2%	-0,1%
Roc's en vakinstellingen	2005	2006	2007	2008	2009
Solvabiliteit	0,50	0,48	0,46	0,37	0,51
Liquiditeit	1,50	1,23	0,95	0,87	0,86
Rentabiliteit	2,3%	1,9%	0,1%	-0,9%	0,7%
Hoger beroepsonderwijs	2005	2006	2007	2008	2009
Solvabiliteit	0,44	0,45	0,45	0,42	0,41
Liquiditeit	0,96	0,81	0,75	0,71	0,77
Rentabiliteit	3,2%	2,4%	2,0%	0,8%	1,2%
Wetenschappelijk onderwijs	2005	2006	2007	2008	2009
Solvabiliteit	0,65	0,66	0,65	0,62	0,58
Liquiditeit	0,91	0,90	0,95	0,93	0,92
Rentabiliteit	1,1%	3,4%	3,4%	3,0%	0,6%

* inclusief het groene onderwijs