



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

**Financieel beeld van onderwijsbesturen
voor vrije scholen in het primair en
voortgezet onderwijs**

Utrecht, september 2015

Voorwoord

De inspectie heeft geconstateerd dat de vrije scholen oververtegenwoordigd waren in de categorie van scholen met ernstige financiële problemen. Dat was de aanleiding voor het starten van een verdiepend onderzoek naar de financiële positie van vrije scholen. De inspectie heeft in het kader van de totstandkoming van dit rapport constructief samengewerkt met de Vereniging van vrijescholen en is verheugd dat de vereniging een plan van aanpak heeft opgesteld, om samen met haar leden te werken aan een verdere verbetering van de financiële positie. Tijdens de uitvoering van dit onderzoek heeft de inspectie geconstateerd dat er sprake is van een opgaande lijn in de ontwikkeling van de financiële positie van vrije scholen. Dit laat onverlet dat er oog moet blijven voor het doorvoeren van verdere noodzakelijke verbeteringen bij besturen waar die nodig zijn.

Iedere vrije school is uniek en dat geldt ook voor de financiën van deze schoolbesturen. Er kunnen echter enkele gemeenschappelijke kenmerken van vrije scholen met financiële problemen onderscheiden worden. Hetgeen opvalt is dat deze scholen relatief hoge personeelslasten kennen. Daarnaast zijn de ouderbijdragen verhoudingsgewijs omvangrijk. Het staat de school en de ouders natuurlijk vrij om daarvoor te kiezen, maar het vormt wel een risico als structurele kosten gedekt worden met vrijwillige bijdragen. Ook de verwevenheid met andere partijen is opvallend. Die verwevenheid kan de vorm aannemen van onderlinge financiële relaties, maar ook van organisatorische en personele banden. Dergelijke onderlinge relaties en banden zijn risicovol als er sprake is van een kwetsbare financiële positie van één van de partijen, waardoor deze risico's zich in het slechtste geval kunnen verspreiden binnen de groep van deelnemers.

De sleutel voor het voorkomen van problemen is goed financieel beheer gekoppeld aan daadkrachtig bestuur. Als structurele personele lasten bijvoorbeeld gefinancierd worden uit niet structurele baten, dienen tijdig maatregelen getroffen te worden om de personele formatie in lijn te brengen met de meerjarig te verwachten baten. Ook een goed risicobeleid en het definiëren van adequate beheersmaatregelen is behulpzaam bij het voorkomen én oplossen van financiële problemen.

Utrecht, augustus 2015

Inhoud

Beknopte samenvatting 7

Inleiding 9

- 1.1 Aanleiding en doelstelling 9
- 1.2 Werkwijze 9
- 1.3 Beperkingen 10
- 1.4 Leeswijzer 10

2 Algemeen beeld vrije schoolbesturen 11

- 2.1 Denominatie 11
- 2.2 Toezichtarrangementen kwaliteit 11
- 2.3 Bestuursvorm 11
- 2.4 Leerlingenaantallen 11
- 2.5 Fusies bij vrije schoolbesturen 12

3 Analyse jaarstukken 14

- 3.1 Financiële kengetallen 2012 - 2014 14
- 3.2 Opmerkingen accountant 18
- 3.3 Financiële vaste activa 19
- 3.4 Vorderingen op andere besturen 19
- 3.5 Verwevenheid met andere partijen 19
- 3.6 Omvang ouderbijdragen 20
- 3.7 Samenstelling eigen vermogen 20
- 3.8 Verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting 21
- 3.9 Toelichtingen financieel beheer 21

4 Beeld financiële continuïteit 22

- 4.1 Risicosignalering continuïteitstoezicht 22
- 4.2 Besturen onder aangepast financieel continuïteitstoezicht 22
- 4.3 Overzicht generieke oorzaken voor financiële continuïteitsrisico's 24

5 Analyse en conclusie 26

- 5.1 Verklaring voor hogere financiële risico's 26
- 5.2 Aandachtspunten voor besturen en accountants 26

Bijlagen 28

- I. Overzicht vrije schoolbesturen 28
- II. Toezichtvormen financieel continuïteitstoezicht 29
- III. Financiële cijfers t/m 2013 31
- IV. Financiële kengetallen 2012 - 2014 32
- V. Reactie van de Vereniging van vrijescholen 34

Beknopte samenvatting

Deze rapportage bevat een financieel beeld van onderwijsbesturen voor vrije scholen (hierna: vrije schoolbesturen). Sommige van de beschreven verschijnselen zijn uniek voor vrije schoolbesturen, maar andere aspecten van de financiële positie en het beheer zien we terug bij schoolbesturen van alle denominaties, met bijvoorbeeld een vergelijkbare schaalgrootte.

Deze rapportage is bedoeld om inzicht te bieden in de achtergronden en mogelijke oorzaken van de opvallend vaker voorkomende financiële problemen bij vrije schoolbesturen, in vergelijking met alle andere schoolbesturen. Daarnaast worden hierin de toezichtervaringen gedocumenteerd van een groep schoolbesturen waar relatief vaker financiële risico's zijn geconstateerd, en wordt hier lering uit getrokken voor scholen en inspectietoezicht.

Zwakkere financiële positie: In 2014 stond twintig procent van alle dertig vrije schoolbesturen onder aangepast financieel toezicht, dit was op dat moment een factor tien hoger dan het gemiddelde voor alle po en vo besturen. Verder blijkt uit de jaarrekeningen 2012 en 2013 dat de financiële positie van vrije schoolbesturen gemiddeld slechter is dan het gemiddelde van alle besturen in het primair en voortgezet onderwijs. In 2015 is een verbetering zichtbaar in het percentage vrije schoolbesturen onder aangepast toezicht, dat is verlaagd van twintig procent in augustus 2014 naar ongeveer vijftien procent in augustus 2015.

Hieronder volgt een overzicht van voornaamste aspecten die een verklaring kunnen geven voor het ontstaan van financiële continuïteitsrisico's bij deze schoolbesturen.

Relatief hogere personele lasten: Voor de 26 vrije schoolbesturen in het po geldt dat de gemiddelde personeelskosten in 2012 méér bedragen dan 95% van de rijksbijdragen, een van de indicatoren die de inspectie hanteert in het continuïteitstoezicht. In 2014 is dit percentage gedaald naar 93%. Een verklaring voor de relatief hoge personele lasten ligt deels in het niet tijdig anticiperen op een dalend leerlingenaantal. Bij sommige besturen wordt dit veroorzaakt door extra inzet van middelen voor zorgleerlingen, waar overige bijdragen tegenover staan in plaats van rijksbijdragen.

Afhankelijkheid van ouderbijdragen: De besturen die de antroposofische onderwijsvisie als uitgangspunt nemen, maken op basis van deze onderwijsvisie specifieke keuzes die tot hogere personele en materiële kosten kunnen leiden in vergelijking tot andere besturen. Het komt voor dat besturen beleid hanteren om deze kosten te financieren uit ontvangen bijdragen van ouders. Als ouderbijdragen worden ingezet voor structurele lasten leidt dit tot een verhoogde financiële kwetsbaarheid, omdat ouderbijdragen een vrijwillig karakter hebben.

Met betrekking tot de financiële verantwoording in jaarverslagen valt het op dat besturen vaak kiezen om de ouderbijdragen onder te brengen in een private reserve. In de toelichtingen bij het eigen vermogen in de jaarrekening is de toerekening aan het private en publieke deel van het vermogen, niet altijd helder.

Verwevenheid met andere partijen: Uit de jaarrekeningen blijkt in sommige gevallen een verwevenheid met andere partijen. Die verwevenheid kan bestaan uit verbondenheid in de vorm van personele unies met andere schoolbesturen, en

bijvoorbeeld verbondenheid met partijen voor kinderopvang en huisvesting. Het brengt extra verantwoordelijkheden en risico's met zich, als deze schoolbesturen ook verantwoordelijkheid dragen voor die partijen. Bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de exploitatie van - en de financiële positie bij - hun dochter(s) kan leiden tot een grotere complexiteit in de (bestuurlijke) aansturing.

Interne sturing en financieel beheer: Dit rapport geeft een beschrijving van oorzaken van de financiële problemen bij de vrije schoolbesturen waar op dit moment aangepast financieel toezicht is ingesteld. Bij twee van deze besturen werden de financiële problemen veroorzaakt door het aanhouden van een te grote formatie die het gevolg was van het niet tijdig anticiperen op de krimp van het leerlingenaantal. Een veel voorkomende oorzaak van financiële problemen bij besturen die onder aangepast financieel toezicht staan, is een gebrek aan daadkracht en een zwak financieel beheer.

Aanbevelingen

Bij het aangaan van extra verantwoordelijkheden (zoals de structurele lasten financieren uit bijdragen van ouders, het onderbrengen van uiteenlopende activiteiten in rechtspersonen) zouden besturen zich vaker bewust moeten zijn van de risico's die dit met zich meebrengt.

Het is belangrijk dat in het onderwijs voldoende kennis en vaardigheden zijn met betrekking tot de totstandkoming en uitvoering van meerjarig personeelsbeleid en financieel beleid, daarbij is het van belang dat een interne toezichthouder en medezeggenschap in staat zijn om de juiste kritische vragen te stellen.

De meeste besturen geven in hun jaarverslagen aan dat ze werken aan ontwikkeling en verbetering van hun financieel beheer.

Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling

Bij de start van dit onderzoek in augustus 2014, stond twintig procent van alle vrije schoolbesturen onder aangepast financieel toezicht. Dit is een factor tien hoger in vergelijking met de gehele sector po en vo, waarbij voor de totale populatie geldt dat circa twee procent onder aangepast financieel toezicht staat.

Het doel van deze rapportage is een financieel beeld te schetsen van de vrije schoolbesturen en de oorzaken van financiële continuïteitsrisico's in beeld te brengen. Op basis daarvan worden mogelijk kenmerken gesignaleerd die kunnen verklaren waarom in deze groep besturen vaker continuïteitsrisico's voorkomen. Van de zes besturen die in augustus 2014 onder aangepast financieel toezicht stonden, konden in de afgelopen periode al drie besturen weer in het basis financieel toezicht worden geplaatst. Aanvullend kwam een nieuw bestuur onder aangepast financieel toezicht. In augustus 2015 staan nog vier onderzochte vrije schoolbesturen onder aangepast financieel toezicht.

In de afgelopen periode is gebleken dat besturen in staat zijn financiële verbetering te realiseren. Voor enkele van de besturen die nu nog in aangepast financieel toezicht staan, worden op niet al te lange termijn positieve vooruitzichten verwacht.

1.2 Werkwijze

Voor deze rapportage is gebruik gemaakt van financiële kengetallen inclusief de signaleringswaarden, op basis waarvan de eerste risicoanalyse in het kader van financieel continuïteitstoezicht uitgevoerd wordt (zie bijlage II). Van de in totaal dertig vrije schoolbesturen¹ was in 2014 bij negentien schoolbesturen sprake van een financiële risicosignalering op basis van de financiële kengetallen. (Bij het totaal aantal po en vo besturen was daarvan sprake bij 636 van de 1442 besturen.)

Deze rapportage is gebaseerd op de jaarstukken (jaarverslag en jaarrekening) 2012, 2013 en 2014. Daarnaast is gebruik gemaakt van openbare informatie (internet en DUO) en informatie uit de inhoud van de dossiers continuïteitstoezicht, die bij de onderwijsinspectie geraadpleegd zijn. Ook is gebruik gemaakt van informatie uit mediaberichten over vrije schoolbesturen.

Hierna volgt een overzicht van de bij deze rapportage geanalyseerde thema's uit de jaarstukken (jaarrekeningen en jaarverslagen) van vrije schoolbesturen.

Geanalyseerde thema's uit de jaarstukken:

- Bestuursvorm;
- Leerlingenaantallen;
- Fusies;
- Opmerkingen externe accountant;
- Financiële vaste activa;
- Vorderingen op andere besturen;
- Verbonden partijen;
- Ouderbijdragen;
- Samenstelling eigen vermogen;

¹ Aantal bij ons bekende vrije schoolbesturen, een overzicht is opgenomen in bijlage I.

- Onderwijshuisvesting;
- Financieel beheer.

1.3 Beperkingen

Het aantal vrije schoolbesturen waarvan de jaarrekening² in dit onderzoek is betrokken, is als volgt bepaald. Het aantal waarvan aan de hand van gegevens van DUO de denominatie antroposofisch bekend is (23 po-besturen en vier vo-besturen) is aangevuld met vrije schoolbesturen die vermeld staan (peildatum 31 december 2013) op de website van de Vereniging van vrijescholen, maar zich bij DUO niet hebben geregistreerd (deze drie po-besturen zijn als algemeen bijzonder onderwijs geregistreerd).

De volgende besturen zijn niet betrokken in deze rapportage:

- Overige besturen waarbij sprake is van antroposofisch onderwijs, maar die bij DUO niet als zodanig zijn geregistreerd;
- Vrije schoolbesturen die onder een andere sector dan po of vo vallen;
- Vrije schoolbesturen die zich niet hebben aangesloten bij de Vereniging van vrijescholen;
- Gefuseerde vrije schoolbesturen (peildatum 1-1-2014).

De in dit rapport vermelde soorten oorzaken van continuïteitsrisico's zijn overigens niet uitputtend. Verder valt deze rapportage niet te kwalificeren als een accountantsonderzoek.

1.4 Leeswijzer

De werkwijze en beperkingen zijn in dit eerste hoofdstuk beschreven. Hierna volgt een algemeen beeld van vrije schoolbesturen waaronder een toelichting op de bestuursvormen, ontwikkeling van de leerlingenaantallen en fusies. In hoofdstuk drie wordt de financiële positie van vrije schoolbesturen beschreven inclusief een analyse van enkele onderdelen van de jaarrekeningen. In hoofdstuk vier volgt een beschrijving van bevindingen uit het financieel continuïteitstoezicht, waaronder oorzaken van financiële problemen bij besturen waar aangepast financieel toezicht is ingesteld. Tot slot volgen in hoofdstuk vijf aandachtspunten voor besturen en toelichtingen over het financieel continuïteitstoezicht.

² Bij de geconsolideerde jaarrekeningen is ook gebruik gemaakt van de enkelvoudige jaarrekeningen voor de afzonderlijke besturen. Eén bestuur heeft geen enkelvoudige jaarrekening 2012 en 2013 ingestuurd, maar heeft alleen een beperkt gesegmenteerd financieel overzicht opgenomen in een geconsolideerde jaarrekening. Conform RJ richtlijnen en toelichtingen van OCW blijkt dat deze werkwijze is toegestaan. Omdat in een dergelijk segmentatie-overzicht alleen de hoofdpunten van de balans en exploitatierekening zijn opgenomen, kon van dit bestuur slechts een beperkte analyse worden uitgevoerd. Bij het betreffende bestuur werd de enkelvoudige jaarrekening 2013 opgevraagd en ontvangen .

2 Algemeen beeld vrije schoolbesturen

2.1 Denominatie

Vrije schoolbesturen vormen een relatief kleine groep van dertig besturen bestaande uit 26 schoolbesturen in het po en vier besturen in het vo die onderwijs aanbieden vanuit een antroposofische grondslag (zie overzicht in bijlage I). Bij een antroposofische onderwijsvisie worden vaak extra vakleraren ingezet en aanpassingen voor een gewenst leefklimaat aangebracht (speciale bouwmaterialen en extra lokalen). De hiermee verband houdende meerkosten worden veelal betaald uit financiële bijdragen van ouders.³

2.2 Toezichtarrangementen kwaliteit

Met betrekking tot de onderwijskwaliteit is verder op te merken dat bij 26 van de dertig besturen alle scholen (po) of afdelingen (vo) een basisarrangement hebben⁴. Eén bestuur dat zowel vo als po onderwijs verzorgt, heeft een basisschool met zwak onderwijs. Twee po-besturen hebben een zwakke school en één po-bestuur heeft een school met zeer zwak onderwijs; het laatstgenoemde bestuur staat tevens onder aangepast financieel toezicht. .

2.3 Bestuursvorm

Onder de dertig vrije schoolbesturen bevinden zich negentien éénpitters - allemaal po (éénpitters zijn besturen met één school onder zich). Eén van de éénpitters is een school voor speciaal basisonderwijs. Van de dertig vrije schoolbesturen vormt één bestuur een coöperatie en een ander bestuur heeft de verenigingsvorm als rechtsvorm. De rest is een stichting.

Bij vijftien van de dertig besturen is gekozen voor het one-tier model (alle vijftien zijn een po-bestuur). Bij een one-tier model is sprake van bestuursleden met alleen een toezichthoudende taak en daarnaast één of meerdere bestuursleden die verantwoordelijk zijn voor de dagelijkse leiding. Bij de andere vijftien besturen is sprake van het two-tier model waarbij een raad van toezicht fungeert als een afzonderlijk toezichthoudend orgaan en een college van bestuur belast is met de dagelijkse leiding.

2.4 Leerlingenaantallen

Uit gegevens van DUO blijkt dat per 1 oktober 2013 21.287 leerlingen onderwijs volgden op vrije scholen, waarvan 13.650 leerlingen in het po (inclusief speciaal basisonderwijs) en 7.637 leerlingen in het vo (inclusief vavo).⁵

Uit gegevens van DUO blijkt dat het leerlingenaantal van de vrije schoolbesturen landelijk stijgt. In 2013 is het totaal aantal leerlingen ten opzichte van 2009 gestegen met dertig procent. Ten opzichte van 2012 is het totaal aantal leerlingen in 2013 gestegen met tien procent. Volgens de voorzitter van de Vereniging van vrijescholen is de reden voor de stijging van het leerlingenaantal, 'dat ouders scholen willen die meer zijn dan alleen leerfabrieken en dat vrije scholen invulling

³ Interne notitie over vrije scholen (IvhO, november 2000, op p.27).

⁴ Gegevens zijn gebaseerd op de toezichtkaarten op de website IvhO zoals vermeld op 7 augustus 2014.

⁵ Deze aantallen zijn gebaseerd op de bij DUO beschikbare leerlingenaantallen per bestuur.

geven aan deze behoefte⁶. Dit is terug te zien in berichten over initiatieven voor het oprichten van nieuwe vrije scholen.⁷ Overigens kan ook een snelle groei tot problemen leiden, bijvoorbeeld vanwege een na-ijlende bekostiging maar ook indien de groei door wijzigende concurrentieverhoudingen in het verzorgingsgebied niet duurzaam is.

Ondanks de landelijke groei is bij enkele besturen sprake van krimp van het leerlingenaantal. Dit is alleen zichtbaar bij po-besturen en wordt veroorzaakt door demografische krimp. In een periode van vier jaar (2013 ten opzichte van 2009) is bij zeven besturen sprake van krimp, waarbij de grootste krimp bij één bestuur twintig procent is. In een periode van één jaar (2013 ten opzichte van 2012) is bij zes besturen sprake van krimp, waarbij de grootste krimp bij één bestuur zestien procent bedraagt.

Voor deze rapportage is ook een analyse uitgevoerd van het aantal leerlingen waarvoor leerlinggebonden financiering (LGF) wordt ontvangen. Het valt op dat zestien van de 26 po-besturen (ruim zestig procent) en alle vier vo-besturen in het schooljaar 2013-2014 een percentage LGF-leerlingen hebben dat hoger ligt dan het landelijke gemiddelde percentage⁸. Een hoger percentage leerlingen met een LGF-indicatie hoeft in principe geen reden te vormen voor een verhoogd (financieel) risico. Wel is het denkbaar dat er extra bestuurlijke aandacht nodig is bij een groter aantal LGF-leerlingen, omdat dan meer dan gemiddelde organisatorische inspanningen verricht moeten worden. Daarbij is het van belang om extra bestuurlijke aandacht te geven aan afstemming in samenwerkingsverbanden.

2.5 Fusies bij vrije schoolbesturen

Sinds 2012 zijn tien vrije schoolbesturen gefuseerd. Sommige besturen kiezen daarvoor vanwege een gewenste professionalisering.

- Zeven besturen zijn gefuseerd met een achtste bestuur. Deze acht besturen zijn verder gegaan onder de naam Stichting vrije scholen Ithaka. Zes van bovengenoemde besturen fuseerden eind 2012 al met deze stichting. Het zevende bestuur stond in 2013 onder aangepast financieel toezicht en is eind 2013 met deze stichting gefuseerd. De in de jaarrekeningen genoemde redenen voor deze fusies liggen in een behoefte aan een versterking van de bestuurskracht, in combinatie met het anticiperen op de daling van leerlingenaantallen wegens demografische krimp (bij sommige scholen).
- Twee besturen zijn gefuseerd met een derde vrije schoolbestuur. De in de jaarrekeningen genoemde reden voor deze besturenfusie is de behoefte aan professionalisering van de sturing op onderwijskwaliteit, personeel en financiën. Een overzicht van de genoemde fusie-redenen van één van deze besturen staat hieronder beschreven.
- Eén po-bestuur is per 1-1-2015 gefuseerd met een vo-bestuur in dezelfde gemeente.

Veel van de overige besturen melden in de jaarstukken dat zij voornemens hebben om op termijn te fuseren. Bij twaalf van de dertig besturen worden in de jaarrekening geen toelichtingen over een fusie of een fusievoornemen vermeld.

6 'Vrije scholen groeien tegen de landelijke trend in' in: Trouw, 29 november 2013, p.8.

7 Bijvoorbeeld een recent gestarte vrije school in Amsterdam onder een bestuur voor openbaar onderwijs en het initiatief in Rotterdam om in september 2015 een nieuwe vrije school te starten, welk initiatief wordt gesteund door 'Samenwerkende Vrijescholen Zuid-Holland'.

8 Het landelijk gemiddelde is voor po-besturen 0,96% en voor vo-besturen 1,95%. Hierbij moet worden opgemerkt dat er geen correctie is aangebracht voor regionale gemiddelden, die kunnen afwijken van landelijke cijfers.

Case-beschrijving genoemde redenen voor het aangaan van een fusie

Een po-bestuur dat in deze rapportage is betrokken, noemt onderstaande redenen voor een inmiddels aangegane fusie.

'Al enige jaren wordt er binnen de vereniging een discussie gevoerd over aansluiting bij een groter verband. In de praktijk blijkt dat het steeds lastiger om als éénpitter door te gaan. Bij het bestuur staat voorop dat de onderwijskwaliteit alsmede de financiën, het personeel, het leerlingenaantal en de gezonde positie van de school, niet onder druk mogen komen te staan. En dat wordt steeds moeilijker vanwege de volgende punten:

- het voldoen aan de relevante wet- en regelgeving wordt steeds lastiger vanwege de beperkte aanwezigheid van capaciteit, kennis en kunde bij het bestuur;
- het wordt steeds lastiger te voldoen aan de eisen die door de onderwijsinspectie worden gesteld vanwege de beperkte aanwezigheid van capaciteit, kennis en kunde bij het bestuur;
- de eisen die als gevolg van de ontwikkelingen op het gebied van governance aan de onderwijsinstelling worden gesteld, leidt voor een 'éénpitter-school' tot een zeer complexe bestuursstructuur;
- de directeur heeft te weinig tijd om aan allerlei relevante gremia deel te kunnen nemen;
- er is sprake van onvoldoende kennis- en informatie-uitwisseling met andere scholen, hetgeen de ontwikkeling van de school belemmert alsook de ontwikkeling van personeel en directeur;
- het bestuur van de vereniging is een vrijwilligersbestuur, hetgeen beperkingen stelt aan de aanwezigheid van beschikbare kennis (met name op het pedagogisch-didactische vlak) en tijd bij de bestuursleden;
- het wordt steeds moeilijker (goede) vrijwilligers te vinden voor het bestuur.'

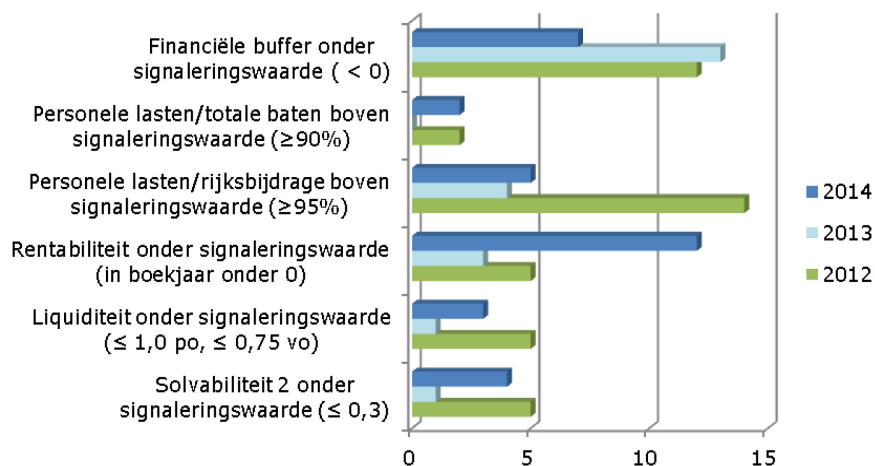
3 Analyse jaarstukken

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de financiële kengetallen een beeld gegeven van de gemiddelde financiële positie van vrije schoolbesturen. Vervolgens wordt een beeld beschreven van enkele gekozen onderdelen van de jaarrekeningen waaruit mogelijk financiële risico's kunnen blijken: opmerkingen door de accountant, financiële vaste activa, vorderingen, verbonden partijen, omvang van de ouderbijdragen en samenstelling van het eigen vermogen.

3.1 Financiële kengetallen 2012 - 2014

In het continuïteitstoezicht worden jaarlijks financiële kengetallen gehanteerd in het kader van de primaire risicoanalyse. In bijlage II staan het doel en de berekeningswijze beschreven en in bijlage IV zijn tabellen opgenomen met het aantal financiële kengetallen dat boven en onder de signaleringswaarde ligt. Samengevat tonen de financiële kengetallen van de vrije schoolbesturen in de periode 2012 – 2014 het volgende beeld:

In de onderstaande grafiek is het aantal vrije schoolbesturen weergegeven (po en vo) waarvan de financiële kengetallen een risico-indicatie aangeven op basis van de signaleringswaarden (zie voor een overzicht per sector de gegevens in bijlage IV).



Hierin valt het volgende op:

- Het aantal besturen met een negatieve financiële buffer is in 2014 gedaald;
- In 2012 en 2014 zijn er twee po-besturen waarbij de omvang van de personele lasten hoger is dan 90% de totale baten - in 2013 ligt geen van de 30 besturen boven deze signaleringswaarde, dit is toe te schrijven aan de incidentele middelen uit het nationaal onderwijsakkoord en herfstakkoord;
- In 2014 is het aantal besturen waar de omvang van personele lasten hoger is dan 95% van de rijksbijdrage, gedaald ten opzichte van 2012;
- Het aantal besturen met een negatieve rentabiliteit is in 2014 gestegen, mogelijk is dit toe te schrijven aan besteding van de in 2013 ontvangen incidentele middelen uit het nationaal onderwijsakkoord en herfstakkoord;
- Het aantal besturen met een liquiditeit en/of solvabiliteit 2 onder de signaleringswaarde is in 2014 gedaald, er zijn twee po-besturen waar beide kengetallen onder de signaleringswaarde liggen.

Gemiddelde waarde financiële kengetallen 2012 - 2014

In de volgende tabellen zijn de gemiddelde financiële kengetallen 2012 en 2013 van vrije schoolbesturen vergeleken met de gemiddelden per sector. Voor de financiële kengetallen 2014 zijn in augustus 2015 nog geen gemiddelden per sector beschikbaar.

Gemiddelde waarde financiële kengetallen in het primair onderwijs

Gemiddelde kengetallen 2012:

Financiële kengetallen 2012	Sectorgemiddelde po	Gemiddelde vrije schoolbesturen po (26)
Solvabiliteit 2	0,72	0,54
Liquiditeit	3,27	2,08
Rentabiliteit	0,50%	0,70%
Personele lasten/rijksbijdrage	90%	97%
Personele lasten/totale baten	82%	82%
Financiële buffer	16%	7%

Gemiddelde kengetallen 2013:

Financiële kengetallen 2013	Sectorgemiddelde po	Gemiddelde vrije schoolbesturen po (26)
Solvabiliteit 2	0,74	0,61
Liquiditeit	3,71	2,42
Rentabiliteit	3,59%	4,34%
Personele lasten/rijksbijdrage	86%	90%
Personele lasten/totale baten	79%	78%
Financiële buffer	19%	2%

Gemiddelde kengetallen 2014:

Financiële kengetallen 2014	Gemiddelde vrije schoolbesturen po (26)
Solvabiliteit 2	0,60
Liquiditeit	2,87
Rentabiliteit	0,28%
Personele lasten/rijksbijdrage	93%
Personele lasten/totale baten	82%
Financiële buffer	12%

In bovenstaande tabellen valt op dat de verhouding tussen personele lasten en rijksbijdrage bij vrije schoolbesturen in het po in 2012 nog een gemiddelde kent van 97% en daarmee boven de signaleringswaarde ligt. In 2013 en 2014 is de gemiddelde omvang van deze ratio onder de signaleringswaarde (in 2014 93%). De gemiddelde verhouding tussen personele lasten en totale baten ligt bij vrije schoolbesturen meerjarig onder de signaleringswaarde (in 2014 82%). Daarbij heeft de gemiddelde omvang van personele lasten ten opzichte van de totale baten een vergelijkbaar niveau als het sectorgemiddelde. Hieruit kan worden opgemaakt dat vrije schoolbesturen gemiddeld beschikken over een substantieel bedrag uit andere inkomsten dan rijksbijdragen, voor de financiering van personele lasten. Een verklaring voor relatief hoge personele lasten bij po-besturen ligt soms in het niet tijdig anticiperen bij lokale krimp, maar een verklaring kan mogelijk ook worden gevonden in een keuze voor kleine klassen.

Bij de vrije schoolbesturen in het vo is in 2012 en 2013 sprake van een relatief lagere financiële buffer ten opzichte van het sectorgemiddelde. Verder valt op dat vrije schoolbesturen in het vo, gemiddeld een lagere liquiditeit en solvabiliteit 2 hebben in vergelijking met de sectorgemiddelden.

Gemiddelde waarde financiële kengetallen in het voortgezet onderwijs

Gemiddelde kengetallen 2012:

Financiële kengetallen 2012	Sectorgemiddelde vo	Gemiddelde vrije schoolbesturen vo (4)
Solvabiliteit 2	0,58	0,43
Liquiditeit	1,9	1,71
Rentabiliteit	2,48%	1,04%
Personele lasten/rijksbijdrage	84%	77%
Personele lasten/totale baten	78%	77%
Financiële buffer	7%	7%

Gemiddelde kengetallen 2013:

Financiële kengetallen 2013	Sectorgemiddelde VO	Gemiddelde vrije schoolbesturen vo (4)
Solvabiliteit 2	0,62	0,51
Liquiditeit	2,16	1,9
Rentabiliteit	0,99%	3,36%
Personele lasten/rijksbijdrage	82%	83%
Personele lasten/totale baten	76%	75%
Financiële buffer	10%	10%

Gemiddelde kengetallen 2014:

Financiële kengetallen 2014	Gemiddelde vrije schoolbesturen vo (4)
Solvabiliteit 2	0,54
Liquiditeit	1,84
Rentabiliteit	2,59%
Personele lasten/rijksbijdrage	86%
Personele lasten/totale baten	76%
Financiële buffer	9%

Uit de bovenstaande tabellen blijkt dat de gemiddelden van de financiële kengetallen meerjarig onder de signaleringswaarde blijven. Voor vrije schoolbesturen in het vo geldt dat de verhouding personele lasten en totale baten met een gemiddelde van 75% in 2013, in dat jaar iets lager ligt dan het gemiddelde.

In het vo is de financiële buffer van vrije schoolbesturen in 2012 en 2013 vrijwel gelijk aan die van het sectorgemiddelde. Verder valt op dat vrije schoolbesturen ook in het vo gemiddeld een lagere liquiditeit en solvabiliteit 2 hebben in vergelijking met de sectorgemiddelden.

Vergelijking financiële kengetallen éénpitters in het primair onderwijs

Omdat onder vrije schoolbesturen in het po relatief veel éénpitters zijn is er ook een vergelijking gemaakt met de gemiddelde kengetallen van deze groep besturen (deze zijn gebaseerd op in het elektronisch financieel jaarverslag (EFJ) verzamelde gegevens en betreffen ongewogen gemiddelde).

Ten opzichte van de gemiddelde kengetallen van éénpitters in het po valt op dat deze zowel in 2012 en 2013 alle boven de signaleringsgrens liggen, en dat vooral de gemiddelde liquiditeit er gunstiger uitziet dan de gemiddelde liquiditeit bij de vrije schoolbesturen in het po (de informatie over 2014 is nog niet beschikbaar in augustus 2015).

Daarnaast is in onderstaande tabellen te zien dat bij de vrije schoolbesturen in het po, de gemiddelde verhouding personele lasten/rijksbijdrage van in 2013 niet meer onder de signaleringswaarde ligt. Mogelijk ligt de reden in de in 2013 aanvullend ontvangen middelen uit het nationaal onderwijs akkoord en het herfstakkoord.

Financiële kengetallen 2012	Gemiddelde vrije schoolbesturen po (26)	Gemiddelde po éénpitters (434)
Solvabiliteit 2	0,54	0,75
Liquiditeit	2,08	4,26
Rentabiliteit	0,70%	1,03%
Personele lasten/rijksbijdrage	97%	89%
Personele lasten/totale baten	82%	81%
Financiële buffer	7%	20%

Financiële kengetallen 2013	Gemiddelde vrije schoolbesturen po (26)	Gemiddelde po éénpitters (432)
Solvabiliteit 2	0,61	0,77
Liquiditeit	2,42	4,71
Rentabiliteit	3,65%	3,98%
Personele lasten/rijksbijdrage	90%	85%
Personele lasten/totale baten	78%	80%
Financiële buffer	2%	22%

Financiële kengetallen 2013 met correctie aanvullende middelen

Hieronder volgt een overzicht van de gemiddelde kengetallen van vrije schoolbesturen en de gecorrigeerde kengetallen waarbij de aanvullende middelen uit het NOA en herfstakkoord in mindering zijn gebracht.

Financiële kengetallen 2013	Gemiddelde vrije schoolbesturen po (26)	Gecorrigeerd gemiddelde vrije schoolbesturen po (26)
Solvabiliteit 2	0,61	0,53
Liquiditeit	2,42	2,06
Rentabiliteit	3,65%	0,36%
Personele lasten/rijksbijdrage	90%	94,6%
Personele lasten/totale baten	78%	81%
Financiële buffer	2%	-0,38%

Financiële kengetallen 2013	Gemiddelde vrije schoolbesturen vo (4)	Gecorrigeerd gemiddelde vrije schoolbesturen vo (4)
Solvabiliteit 2	0,51	0,47
Liquiditeit	1,9	1,64
Rentabiliteit	3,36%	-0,25%
Personele lasten/rijksbijdrage	83%	87%
Personele lasten/totale baten	75%	78%
Financiële buffer	10%	7%

In bovenstaande tabellen is te zien dat alle kengetallen iets dalen na de toegepaste correctie. Bij de verhouding personele lasten/rijksbijdragen bij vrije schoolbesturen in het po ligt de waarde na correctie net onder de signaleringgrens, de gemiddelde financiële buffer wordt negatief. Bij de vrije schoolbesturen in het vo is te zien dat na correctie de gemiddelde rentabiliteit over 2013 iets onder nul ligt.

3.2 Opmerkingen accountant

Bij drie po-besturen werd door de accountant in de controleverklaring bij de jaarstukken 2012 een opmerking gemaakt over risico's ten aanzien van de continuïteit.

Bij vijf van de besturen (vier po en één vo) heeft de accountant een opmerking in een zogenaamde uitzonderingsrapportage opgenomen over het niet naleven van de Regeling voor beleggen en belenen (RBB 2010). Dit varieert van besturen die geld hebben ondergebracht bij instellingen die niet aan de gestelde ratingseisen voldeden, tot het niet hebben opgesteld van een eigen treasurystatuut. Een voorbeeld van niet-naleving van RBB 2010 is hieronder beschreven.

Case-beschrijving niet voldoen aan regeling beleggen en belenen

Hieronder volgt een casus van een bestuur waarbij een externe accountant in de door de onderwijsinstelling ingezonden uitzonderingsrapportage opmerkte dat het bestuur niet voldoet aan de regeling beleggen en belenen door instellingen voor onderwijs en onderzoek 2010 (hierna RBB 2010).

Aard van de niet-naleving

De beschikbare middelen van het bestuur zijn (deels) ondergebracht/belegd bij Stichting X. De inspectie heeft in september 2011 medegedeeld dat het onderbrengen van liquide middelen bij Stichting X niet (meer) voldoet aan de RBB 2010.

Aanpak van de niet-naleving

Door de inspectie wordt de partijen (de onderwijsinstelling en het bestuur van Stichting X) een redelijke termijn gegund om de bestaande constructie af te bouwen om te komen tot een situatie waarin het bestuur rechtstreeks belegt bij erkende financiële instellingen die voldoen aan de RBB 2010. Ultimo 2013 bestaan de bij Stichting X ondergebrachte middelen enkel nog uit langlopende deposito's. Deze worden aangehouden tot het einde van de looptijd om kosten voor vervroegde afkoop te voorkomen.

3.3 Financiële vaste activa

Bij dertien van de dertig besturen zijn financiële vaste activa op de balans opgenomen. Bij twaalf van deze dertien besturen bestaan de financiële vaste activa uit deposito's of effecten. Dit vormt over het algemeen geen risico omdat deze kunnen worden omgezet in liquide middelen. De ratio liquiditeit ligt dan in werkelijkheid hoger dan in eerste instantie uit de jaarrekening blijkt.

Eén van de (vo) besturen heeft onder de financiële vaste activa een permanente vordering op OCW ondergebracht. Dit is een op grond van RJ 660.204 en artikel 5 van de Regeling 'Onvoorziene gevallen bij invoering vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs' toegestane vordering op OCW en wordt alleen bij faillissement uitbetaald. Bij een verondersteld uitgangspunt van 'going concern' gaat men er echter niet van uit dat deze vordering tot uitkering zal komen. In het continuïteitstoezicht worden voorzichtigheidshalve daarom de kengetallen in die gevallen tijdens de risicoanalyse gecorrigeerd door de permanente vordering in mindering te brengen op het eigen vermogen. Dit leidt dan tot een correctie (verlaging) van de kengetallen solvabiliteit en de financiële buffer.

3.4 Vorderingen op andere besturen

Bij vier van de dertig besturen is sprake van een vordering op een ander onderwijsbestuur. Bij deze besturen is sprake van een rekeningcourant-verhouding. Eén van deze besturen heeft daarnaast een langlopende lening verstrekt aan een ander bestuur, wat in strijd is met de regeling beleggen en belenen 2010 (RBB). Daarover werd overigens door de accountant geen opmerking gemaakt bij de jaarrekeningen 2012 en 2013.

3.5 Verwevenheid met andere partijen

Bij elf van de dertig besturen zijn in de jaarrekening één of meer verbonden partijen vermeld. De meest voorkomende verbonden partijen zijn:

- Steunstichtingen
- Stichtingen voor kinderopvang
- Een ander onderwijsbestuur

Enkele besturen hebben een stichting kinderopvang in de geconsolideerde jaarrekening opgenomen. In die gevallen is er sprake van beslissende zeggenschap door het bestuur. Dit brengt extra verantwoordelijkheden en mogelijke risico's met zich mee, omdat deze besturen ook verantwoordelijk zijn voor de exploitatie van (en de financiële positie bij) deze kinderopvangstichtingen. Activiteiten onderbrengen in een aparte stichting kan een manier zijn om risico's op afstand te zetten en daarmee risico's te spreiden. Bij nadelige exploitatieresultaten van deze verbonden partijen is het wel gebruikelijk dat deze uiteindelijk door de moederorganisatie worden gedekt. Dit vraagt in bestuurlijke zin helderheid in verantwoordelijkheden, aansturing en besluitvorming.

Van vergelijkbare risico's is sprake bij een bestuurlijke personele unie tussen twee onderwijsbesturen. Besturen die een personele unie vormen, zijn conform de verslaggevingsvoorschriften verplicht om een geconsolideerde jaarrekening samen te stellen en in te dienen. Voor de inspectie is dat van belang om een beeld te vormen van de totale financiële positie.

Binnen de vrije schoolbesturen is sprake van vijf bestuurlijke personele unies. Twee personele unies bestaan tussen een vrij schoolbestuur en een bestuur met een andere denominatie. Drie personele unies bestaan binnen de vrije schoolbesturen zelf, waarvan één unie tussen drie besturen en twee personele unies tussen twee besturen.

3.6 Omvang ouderbijdragen

In totaal is in de jaarrekeningen 2012 van de vrije schoolbesturen € 7,3 mln wegens financiële bijdragen van ouders verantwoord. De gemiddelde ontvangen ouderbijdrage per bestuur was circa € 240.000. Omgerekend naar het aantal leerlingen op de vrije scholen komt dit neer op een gemiddeld bedrag van € 343,- per leerling (7,3 mln / 21.287 leerlingen). Dit is een relatief hoge bijdrage te noemen, in vergelijking met een gemiddelde ouderbijdrage van ongeveer € 40,- in het gehele po.⁹

Een hogere ouderbijdrage vormt op zichzelf geen financieel risico. De besturen geven meestal in hun schoolgids een verklaring voor de gevraagde, relatief hoge, ouderbijdragen.¹⁰ Besturen kunnen deze middelen gebruiken om extra vakleraren, een extra lokaal en speciale bouwmaterialen te bekostigen.

Bij de uitvoering van dit onderzoek is niet onderzocht in hoeverre de hiermee verband houdende extra te bekostigen personele en materiële kosten uit de ouderbijdragen kunnen worden bekostigd. Wel kan geredeneerd worden dat besturen financieel kwetsbaar worden, als ze structurele lasten bekostigen uit (vrijwillige) ouderbijdragen. Veranderingen in de baten uit ouderbijdragen kunnen in dat geval een grotere impact hebben dan bij een schoolbestuur waar bijna of geen sprake is van ouderbijdragen.

3.7 Samenstelling eigen vermogen

Uit de analyse van de jaarrekeningen 2012 van de vrije schoolbesturen blijkt dat negentien van de dertig vrije schoolbesturen over private middelen beschikken. Bij tien van deze besturen wordt binnen het eigen vermogen geen publiek vermogen onderscheiden - waarmee het bestuur aan de lezer de indruk geeft alleen te beschikken over privaat vermogen. Twee besturen hebben een negatieve publieke middelen reserve gevormd, terwijl ze daarnaast beschikken over een positieve private reserve.

De aanwezigheid van een negatieve publieke middelen reserve wekt de indruk dat een bestuur niet in staat is om zijn publieke taakuitoefening te financieren uit publieke middelen. Een tekort dat voortvloeit uit de publieke taakuitoefening zou een bestuur kunnen aanvullen met beschikbare private reserves. Dat kan alleen als de private middelen vrij ter beschikking staan van het bestuur (er dient geen claim op te rusten). Bij de uitvoering van het continuïteitstoezicht vormt een negatieve reserve een aandachtspunt, maar op grond van verslaggevingsregels wordt het aanhouden van een negatieve publieke reserve in principe toegestaan.

De doelbestemming en herkomst van private middelen dienen op grond van de van toepassing zijnde verslaggevingsvoorschriften voor het bekostigde onderwijs, vermeld te worden in de toelichtingen in de jaarrekeningen. Besturen kunnen dit weergeven in de grondslagen of in de toelichtingen bij het eigen vermogen.

⁹ Zie het rapport 'De vrijwillige bijdrage in het primair onderwijs 2013/2014' van de inspectie van het onderwijs.

¹⁰ In de beschikbare gegevens bij DUO is het niet mogelijk om een vergelijking te maken van de gemiddelde ouderbijdrage van het totaal aantal besturen. Dat komt omdat deze post in het elektronisch financieel jaarverslag niet structureel door alle besturen wordt ingevuld.

Slechts drie besturen hebben bij de in de jaarrekening opgenomen reserves van private middelen een toelichting vermeld over de herkomst en/of bestemming van de middelen. Een voorbeeld hiervan is de vermelding dat overschotten op grond van kinderdagopvangactiviteiten zijn ondergebracht in een private reserve.

3.8 Verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting

Als er sprake is van gemeentelijke doordecentralisatie van de gehele onderwijshuisvesting, dragen besturen verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting. Op grond van wet- en regelgeving voor het primair en voortgezet onderwijs is de gemeente in principe verantwoordelijk voor de onderwijshuisvesting binnen haar gemeentegrenzen. In overleg met de onderwijsbesturen kan een gemeente besluiten over te gaan tot het verleggen van deze verantwoordelijkheid naar de schoolbesturen. Dit wordt doordecentralisatie van de onderwijshuisvesting genoemd.

Bij drie van de dertig vrije schoolbesturen is er sprake van bovenbedoelde doordecentralisatie en betreft besturen in de gemeenten Rotterdam en Nijmegen. Bij deze besturen varieert de omvang van de boekwaarde gebouwen en terreinen per bestuur, van € 3,9 mln tot € 1,7 mln en € 92.000. Om financiële risico's te voorkomen die in het kader van deze doordecentralisatie kunnen ontstaan, is het minimaal van belang een goede meerjaren-onderhoudsplanning op te stellen.

Een andere vorm van verantwoordelijkheid voor huisvesting is bouwheerschap voor nieuwbouw of verbouw van de onderwijshuisvesting. Hierbij sluit het schoolbestuur bijvoorbeeld de overeenkomsten met architect en aannemer of projectontwikkelaar en de gemeente stelt een vergoeding beschikbaar aan het schoolbestuur. Eventueel kan een schoolbestuur dit bedrag aanvullen uit eigen private middelen. In het primair onderwijs is het niet toegestaan dat een schoolbestuur huisvesting uit eigen publieke middelen financiert. Bouwheerschap kan financiële risico's met zich meebrengen, bij onverwacht meerwerk ontstaan er bijvoorbeeld hogere kosten die voor rekening van het bestuur kunnen komen.

3.9 Toelichtingen financieel beheer

Met betrekking tot het financieel beheer valt uit toelichtingen in de jaarstukken 2012 op te maken dat er aandacht is voor ontwikkeling in het financieel beheer. Soms wordt uit ontevredenheid over het administratiekantoor (genoemd door vier besturen) van kantoor gewisseld. Toelichtingen over veranderingen in het financieel beheer variëren van een geplande 'uitbouw van het control-instrumentarium' tot het meer gedetailleerd gaan beschrijven van processen en procedures. Het samenstellen van een proceshandboek en het voortaan vervaardigen van managementrapportages kunnen als voorbeeld worden genoemd.

Bij zes besturen worden geen veranderingen ten aanzien van het financieel beheer aangekondigd.

4 Beeld financiële continuïteit

Dit hoofdstuk bevat toelichtingen over financiële risicosignalering op basis van de jaarstukken 2012 en een beknopte beschrijving van de werkzaamheden die daaruit voortvloeiden. Van de besturen onder aangepast financieel toezicht is een beeld gevormd van de oorzaken van financiële problemen. Tot slot wordt een overzicht gegeven van het verloop van het aangepast financieel toezicht bij de betreffende vrije schoolbesturen sinds 2012.

4.1 Risicosignalering continuïteitstoezicht

Van de dertig vrije schoolbesturen kwamen negentien besturen (ruim zestig procent) in 2014 in aanmerking voor een nadere analyse, na een risicosignalering in de financiële kengetallen op basis van in de jaarrekeningen 2013. Bij een deel van deze besturen werd naar aanleiding van deze analyse besloten om financiële stukken op te vragen, dit maakt deel uit van een continuïteitsonderzoek waarin de financiële situatie wordt beoordeeld.

Bij de beoordeling van de financiële situatie wordt onder meer gekeken naar de financiële positie, de kwaliteit van de interne sturing en ook de (bestuurlijke) context waarin een bestuur zich bevindt. Er wordt standaard in elk continuïteitsonderzoek ook een analyse gevormd van de toekomstige verwachtingen op grond van de meerjarenbegroting, waaronder ook de verwachte ontwikkelingen rondom personeel, investeringen en onderhoud.

Van de zes besturen die in augustus 2014 onder aangepast financieel toezicht stonden, konden in de periode tot en met augustus 2015 al drie besturen weer in het basis financieel toezicht worden geplaatst. Aanvullend kwam een nieuw bestuur onder aangepast financieel toezicht. In augustus 2015 staan nog vier van de dertig onderzochte onderwijsbesturen onder aangepast financieel toezicht.

4.2 Besturen onder aangepast financieel continuïteitstoezicht

In de financiële kengetallen van de zes besturen die in augustus 2014 onder aangepast financieel toezicht staan, valt het volgende op:

- Bij drie van de zes besturen ligt de solvabiliteit 2 onder de signaleringsgrens^{1 1}, bij één van deze besturen is sprake van een negatieve solvabiliteit 2.
- Bij drie van de zes besturen is sprake van een negatieve solvabiliteit 1 en bij alles zes besturen ligt de solvabiliteit 1 onder de 0,3.
- Bij drie van de zes besturen bedragen de personele lasten 95% of meer van de rijksbijdragen.

Bij één bestuur is sprake van een bestuurlijke personele unie met een ander bestuur waarbij sprake is van basis financieel toezicht.

Bij één bestuur waar aangepast financieel toezicht is ingesteld (niet de hiervoor genoemde) is tegelijkertijd sprake van zeer zwak onderwijs. Bij de resterende

^{1 1} Solvabiliteit 2 wordt berekend door het eigen vermogen en de voorzieningen te delen door het balanstotaal. Solvabiliteit 1 wordt berekend door het eigen vermogen te delen door het balanstotaal.

besturen met aangepast financieel toezicht zijn basisarrangementen afgegeven voor de onderwijskwaliteit^{1 2}.

In 2015 is een verbetering zichtbaar in het aantal vrije schoolbesturen onder aangepast toezicht, dat is verlaagd van 6 in augustus 2014 naar 4 in augustus 2015.

De oorzaken van financiële problemen van de besturen waar aangepast financieel toezicht werd ingesteld, zijn de volgende:

Besturen in aangepast financieel toezicht:

Bestuur 1: Plotselinge liquiditeitstekorten wegens te hoge personele lasten en het niet tijdig anticiperen op krimp van het leerlingenaantal. Dit bestuur heeft inmiddels maatregelen genomen, ondersteund door het project In Balans van de PO raad.

Bestuur 2: Verslechtering van de financiële positie wegens een te grote formatie en het niet tijdig anticiperen op krimp van het leerlingenaantal.

Bestuur 3: Verslechtering van de financiële positie in verband met extra personele lasten die gemaakt moesten worden voor (onder andere) het vertrek van personeel en inhuur interim-bestuurder.

Bestuur nieuw in aangepast toezicht:

Bestuur 4: Verslechtering van de solvabiliteit wegens een aangepaste lening voor (ver)nieuwbouw, naast onverwacht hogere uitgaven voor vertrek van personeel. Dit bestuur is in 2015 in aangepast toezicht gekomen.

Besturen die inmiddels weer in basis financieel toezicht zijn geplaatst:

Bestuur 5: Een verslechtering van de financiële positie die (onder andere) het gevolg was van de ontvlechting van een steunstichting en te hoge huisvestingslasten. Dit bestuur is in 2015 weer in basis financieel toezicht gekomen.

Bestuur 6: Verslechtering van de solvabiliteit wegens een aangepaste lening voor nieuwbouw. Dit bestuur is in 2015 weer in basis financieel toezicht geplaatst.

Bestuur 7: Verslechtering van de financiële positie wegens slecht financieel beheer, met als gevolg een negatief eigen vermogen en verslechtering van de liquiditeitspositie. Dit bestuur is in 2015 weer in basis financieel toezicht geplaatst.

In de afgelopen periode is gebleken dat besturen in staat zijn financiële verbetering te realiseren. Voor enkele van de vier besturen die nu nog in aangepast financieel toezicht staan, worden al op korte termijn positievere vooruitzichten verwacht.

^{1 2} Gegevens zijn gebaseerd op de toezichtkaarten op de website IvhO zoals vermeld op 7 augustus 2014.

4.3 Overzicht generieke oorzaken voor financiële continuïteitsrisico's

Hieronder volgt een overzicht van generieke kenmerken die in de vorige paragraaf zijn beschreven van besturen in aangepast financieel toezicht, die een oorzaak vormden voor het ontstaan van risico's voor de financiële continuïteit.

Aandachtsgebied	Voorbeeld
Personeel	Verslechtering van de financiële positie in verband met te hoge personele lasten vanwege het niet tijdig anticiperen op krimp van het leerlingenaantal. Daarnaast is verslechtering mogelijk bij onverwacht hogere uitgaven voor vertrek van personeel of benodigde inhuur van een interim-bestuurder.
Huisvesting	Verslechtering van de financiële positie, met name de solvabiliteit, wegens een aangegane lening voor (ver)nieuwbouw. Daarnaast is verslechtering mogelijk bij te hoge huisvestingslasten.
Verbonden partij	Verslechtering van de financiële positie als gevolg van de ontvlechting van (bijvoorbeeld) een steunstichting.
Interne sturing	Verslechtering van de financiële positie wegens slecht financieel beheer, met als gevolg een verslechtering van de vermogenspositie en liquiditeitspositie.

Een overeenkomstige eigenschap van besturen die onder aangepast financieel toezicht staan is een gebrek aan bestuurlijke daadkracht en een zwak financieel beheer. Dit is een eigenschap waarvan geen verband bekend is met een antroposofische denominatie, maar die zich algemeen in het onderwijs voordoet. De grote betrokkenheid van ouders en leerkrachten bij de vrije scholen, kan er wel toe leiden dat ingrijpende maatregelen die primair vanuit de optiek van de bedrijfsvoering en de financiën doorgevoerd worden, op weerstand stuiten. De grote betrokkenheid is enerzijds een kracht, maar het kan ook belemmerend werken voor het snel doorvoeren van veranderingen die primair een verbetering van de financiële positie tot doel hebben.

Mogelijk ligt een andere en meer generieke (niet voor vrije scholen specifieke) oorzaak in onvoldoende kennis en vaardigheden met betrekking tot de totstandkoming en uitvoering van meerjarig personeelsbeleid en financieel beleid, en zijn de interne toezichthouder en de medezeggenschapsraad niet altijd genoeg in staat om kritische vragen te stellen.

Case-beschrijving aangepast continuïteitstoezicht vrije schoolbestuur (po)

Hieronder volgt een korte beschrijving van de ervaringen met een bestuur dat sinds 2011 tot heden onder aangepast financieel continuïteitstoezicht is geplaatst.

Signalering

De signalering vond plaats op basis van de jaarrekening 2010 waarin sprake was van een negatief eigen vermogen; het bestuur bleek voor de jaren daarna exploitatietekorten te verwachten.

Typering bestuur

Het bestuur bestaat uit vrijwillige ouders die voornemens zijn geweest de toezichtfunctie beter in te vullen en meer op afstand te gaan staan. In een recent gesprek viel het terughoudend optreden van de schooldirecteuren op. De bestuurders zijn redelijk professioneel en laten hun betrokkenheid op een emotionele wijze blijken. Dit bestuur is op zoek gegaan naar fusiepartners, een ontwikkeling die bij meer vrije scholen wordt waargenomen, maar onlangs is een fusietraject met een ander bestuur niet doorgeslagen omdat het behoud van de eigen identiteit een hindernis vormde. Het lijkt erop dat een van de aanleidingen om te willen fuseren is, dat de vrijwilligers bestuurders de bestuurslast niet (meer) kunnen dragen.

Typering problemen en aanpak

Dit bestuur kwam bij de inspectie in het vizier omdat het bestuur met een liquiditeitstekort kampte. Een oorzaak lag in een te grote omvang van de personele lasten. Het bestuur heeft in vijf jaar tijd afscheid genomen van 35% van het onderwijzend personeel. In de jaarrekening 2012 was er nog sprake van een negatief vermogen en van personele lasten die 96,9% vormen van de in dat jaar ontvangen rijksbijdragen. In 2013 is de financiële positie van het bestuur sterk verbeterd. Dat heeft te maken met de besparingen op personeelslasten en met de aanvullende bekostiging die in het kader van het nationaal onderwijsakkoord en het herfstakkoord werd ontvangen. In de jaarrekening over 2013 zijn de financiële kengetallen liquiditeit, solvabiliteit 2, financiële buffer en rentabiliteit boven de signaleringwaarde gekomen. De personele lasten t.o.v. de rijksbijdrage in 2013 liggen nu onder de signaleringwaarde.

Stand van zaken aangepast financieel continuïteitstoezicht

In juli 2013 heeft een voortgangsgesprek plaatsgevonden. Als voorwaarde voor het aanpassen van de toezichtvorm naar basis financieel toezicht is gesteld dat uit een nog te ontvangen managementrapportage (waarin halfjaarcijfers 2014 zijn opgenomen) dient te blijken dat de verbetering van de financiële positie een duurzaam karakter heeft. Kortom, dat ook in 2014 en in de jaren daarna een financieel sluitende exploitatie kan worden verwacht.

Het bestuur verwachtte dat het aangepast financieel toezicht (hierna: AFT) omgezet zou worden naar basistoezicht. Het gesprek verliep voor het bestuur teleurstellend toen als voorwaarde voor het opheffen van het AFT een duurzaamheid van de te realiseren resultaten als eis werd gesteld. Enerzijds voelde het bestuur zich niet gezien in zijn lange weg naar betere resultaten, anderzijds was voor het bestuur nog niet helder welke voorwaarden door de inspectie gesteld worden aan het al dan niet opheffen van het AFT. Tenslotte was het bestuur teleurgesteld omdat zij op een eerder moment informatie opgestuurd hadden en men er vanuit ging dat deze inhoudelijk toereikend was. Vervolgens werd men geconfronteerd met aanvullend door de inspectie gestelde eisen. Dit bestuur heeft inmiddels maatregelen genomen, ondersteund door het project In Balans van de PO raad. Het AFT is nog niet opgeheven, maar verwacht wordt dat dit bestuur op niet al te lange termijn weer in basis toezicht kan worden geplaatst.

5 Analyse en conclusie

5.1 Verklaring voor hogere financiële risico's

Aan het begin van dit rapport werd aangegeven dat twintig procent van alle dertig vrije schoolbesturen onder aangepast financieel toezicht staat. Dit is een factor tien hoger dan het gemiddelde van het totaal aantal po en vo besturen. In augustus 2015 gaat het om ongeveer vijftien procent, dat is op ongeveer een factor vijf hoger dan het gemiddelde van het totaal aantal po en vo besturen. Wat zijn de voornaamste aspecten die daarvoor een verklaring kunnen geven?

De aspecten die in dit rapport na uitvoering van het onderzoek zijn vastgesteld hebben een generiek karakter en zijn niet zozeer toe te schrijven aan een denominatie. Ze zijn als volgt samen te vatten:

- relatief hoge personele lasten
- afhankelijkheid van ouderbijdragen
- verwevenheid met andere partijen
- aandachtspunten voor de interne sturing en financieel beheer

Deze aspecten worden in het financieel continuïteitstoezicht standaard betrokken in de risicoanalyses van besturen.

Bij de vrije schoolbesturen kan worden opgemerkt dat er grote verschillen zijn tussen de po en vo vrije schoolbesturen. In de groep po zijn de personele lasten in verhouding tot de rijksbijdrage relatief hoog maar in het vo is dat juist niet het geval, de groep vo besturen bestaat daarbij uit 'slechts' vier besturen.

De in dit rapport beschreven kenmerken van de vrije schoolbesturen kunnen vooral worden toegeschreven aan de po besturen die daar deel van uitmaken. In die sector lijken vrije schoolbesturen het meest kwetsbaar, wat ook blijkt uit het beeld dat van de huidige vrije schoolbesturen die onder aangepast financieel toezicht toestaan. Alle vijf besturen betreffen een po-bestuur.

Onder de po vrije schoolbesturen komt het one tier bestuursmodel veel voor. Deze betreffen alle éénpitters met een bestuur dat uit vrijwilligers bestaat. Dit is een kenmerk dat in algemene zin tot financiële kwetsbaarheid kan leiden. Uit een analyse van financiële kengetallen van alle éénpitters in het po, blijkt dat deze hoger liggen dan gemiddelde kengetallen van éénpitters onder de vrije schoolbesturen.

5.2 Aandachtspunten voor besturen en accountants

Bij een goed bestuur zoals dat in de wet is vastgelegd (artikel 10 en 17a WPO, 24d en 24e WVO) past het om zo veel mogelijk het ontstaan van onnodige financiële risico's te voorkomen. Voor vrije schoolbesturen is het van belang dat er voldoende kennis en vaardigheden zijn met betrekking tot de totstandkoming en uitvoering van meerjarig personeelsbeleid en financieel beleid. Het is ook van belang dat een interne toezichthouder en de medezeggenschapsraad in staat zijn om de juiste kritische vragen te stellen.

Bij goed bestuur hoort ook een goede verantwoording in jaarverslagen, waarvoor in dit rapport aandachtspunten zijn genoemd. Toelichtingen bij het eigen vermogen en bij verbonden partijen geschieden bijvoorbeeld niet altijd conform de voorschriften voor verantwoording. Dit vormt niet alleen voor besturen maar ook voor hun

accountant een aandachtspunt, die in voorkomende gevallen zijn werkzaamheden niet heeft uitgevoerd conform de daarvoor gestelde eisen.

Bijlagen

I. Overzicht vrije schoolbesturen

Het overzicht op de volgende bladzijde is gebaseerd op de denominatie-indeling 'antroposofisch' zoals die door de onderwijsinstelling is opgegeven aan DUO. Daarnaast zijn er onderwijsinstellingen waarbij onderwijs op grond van antroposofische uitgangspunten 'vrije school onderwijs' wordt gegeven, maar die dit niet via DUO hebben geregistreerd. De onderwijsinstellingen waarbij dit van toepassing is, zijn geselecteerd op grond van door de op de internetsite van de van de Vereniging van vrijescholen aanwezige informatie (naar de stand januari 2014). Besturen van vrije scholen die niet onder de sectoren po of vo vallen zijn niet in onze rapportage betrokken.

nr .	Sector	BG	Naam
1	VO+PO	28212	Stg. de Vrije School N en O Nederl.
2	PO	30027	Stg. Vrije School Eindhoven-Z.
3	PO	30855	Stg. Vrije School Texel (bestuur is een personele unie met Stg. Kopwerk, 79874, geen vrije schoolbestuur)
4	PO	40302	Ver. de Vrije School Wonnebald (bestuur is een personele unie met twee besturen, 41412 en 61960)
5	VO+PO	41202	Stg. Sgs V. Vrijeschoolonderwijs (bestuur is een personele unie met Stg. de Vrije School, 95785)
6	VO	41219	Stg. Vrije Sch. V.O. Nrd. Holl
7	VO	41220	Stg. Vrije Scholen ZW Ned
8	PO	41246	Stg. Pallas te Arnhem
9	PO	41296	Stg. vrije school bo Alkmaar eo (in 2013 naamswijziging Stg Vrije Scholen Ithaka)
10	PO	41359	Stg. Vrije Scholen Rijnstreek
11	PO	41412	Stg. Vrije Scholen Regio R'dam (bestuur is een personele unie met twee besturen, 40302 en 61960)
12	PO	49610	Stg. De Vrije Sch Brabant
13	PO	59451	Stg. Basisschool De Ridderslag
14	PO	59919	Stg Vrije Sch Driebergen
15	PO	59984	Stg. Vrije School Breda (bestuur is een personele unie met Stg. Markant Onderwijs, 41869, geen vrije schoolbestuur)
16	PO	61752	Stg. Vrije School Amstelveen, Parcival (bestuur is een personele unie met Stg. Geert Groote School, 94433)
17	PO	61960	Stg. de Vrije School Widar (bestuur is een personele unie met twee besturen, 40302 en 41412)
18	PO	62584	Stg. Vrije School Almere
19	PO	72087	Coöperatie De Vrije School UA
20	PO	76585	Stg Vrije School Zeeland
21	PO	77456	Stg. Vrijescholen Athena
22	PO	78184	Stg. Vrije School Zwolle
23	PO	79003	Stg. Rudolf Steinerschool
24	PO	81564	Stg. Vrije School Tilburg
25	PO	82981	Stg. Vrije School Michael
26	PO	84463	Stg. Tobiasschool te Amsterdam
27	PO	84801	Stg. Vrije School Amersfoort
28	PO	94433	Stg. Geert Groote School (bestuur is een personele unie met St. Vrije School Amstelveen, 61752)
29	PO	95785	Stg. de Vrije School (bestuur is een personele unie met Stg. Sgs V. Vrijeschoolonderwijs, 41202)
30	PO	98489	Stg. De Zeister Vrije School

II. Toezichtvormen financieel continuïteitstoezicht

Basis financieel toezicht

Op basis van gegevens uit de jaarrekening worden jaarlijks de financiële kengetallen door de onderwijsinspectie beoordeeld aan de hand van de onderstaande signaleringswaarden. Van de besturen waarbij tijdens deze monitoring risico's worden gesignaleerd, worden de jaarrekening en het jaarverslag nader geanalyseerd.

Tijdens een nadere analyse van de jaarstukken wordt onder meer gelet op toelichtingen over het intern beheer, de verbonden partijen, de opgenomen (meerjaren-) begroting en het verslag van de raad van toezicht. Ook externe informatie, zoals op de internetsite van de onderwijsinstelling opgenomen informatie, wordt bij deze nadere analyse betrokken. Als op grond van onze nadere analyse aanwijzingen naar voren komen van verhoogde financiële risico's, treedt de inspectie in contact met het bestuur. Ook tussentijdse signalen kunnen hiervoor aanleiding zijn, teneinde toelichtende informatie op te vragen.

Hieronder staan de huidige signaleringsgrenzen voor de financiële kengetallen, gebaseerd op de Beleidsregel financieel toezicht po en vo 2011, en de aanpassingen en uitbreiding per 1/9/2013 zoals in inspectie-nieuwsbrieven is gecommuniceerd.

Kengetal	Primair onderwijs	Expertise-centra	Voortgezet onderwijs
Liquiditeit (current ratio)	≤ 1	≤ 1	$\leq 0,75$
Solvabiliteit 2	$\leq 0,30$	$\leq 0,30$	$\leq 0,30$
Rentabiliteit	laatste 3 jaar negatief	laatste 3 jaar negatief	laatste 3 jaar negatief
Personele lasten/rijksbijdrage	$\geq 0,95$	nvt	$\geq 0,95$
Personele lasten/totale baten	$\geq 0,90$	$\geq 0,90$	$\geq 0,90$
Financiële buffer	< 0	< 0	< 0

Doel en berekening van de financiële kengetallen:

Kengetal	Doel	Berekening
Liquiditeit	Inzicht in de mate waarin besturen op kortere termijn (< 1 jaar) aan hun verplichtingen kunnen voldoen.	Vlottende activa / Vlottende passiva
Solvabiliteit 2 ^{1 3}	Inzicht in de mate waarin besturen op langere termijn aan hun verplichtingen kunnen voldoen.	Eigen vermogen en voorzieningen / Totaal passiva
Rentabiliteit	Inzicht in de mate waarin baten en lasten elkaar in evenwicht houden.	Resultaat gewone bedrijfsvoering / Totale baten uit gewone bedrijfsvoering.
Personele lasten/rijksbijdrage	Inzicht in de omvang van de personele lasten in verhouding tot de rijksbijdrage	Personele lasten / Rijksbijdrage
Personele lasten/totale baten	Inzicht in de omvang van de personele lasten in verhouding tot de totale baten	Personele lasten / Totale baten
Financiële buffer	Inzicht in de omvang van middelen die een bestuur zou moeten aanhouden om risico's op te kunnen vangen.	Kapitalisatiefactor - financieringsfunctie ^{1 4} - transactiefunctie ^{1 5}

^{1 3} In het financieel toezicht wordt de solvabiliteit 2 (inclusief voorzieningen) gehanteerd als indicator en niet de solvabiliteit 1 (exclusief voorzieningen).

Aangepast financieel continuïteitstoezicht

De inspectie kan deze toezichtvorm instellen als er sprake is van verhoogde risico's voor de financiële continuïteit en de continuïteit van het onderwijs binnen een afzienbare tijd bepaalde termijn in het geding is. De ernst van de financiële situatie wordt bepaald aan de hand van twee aspecten:

- de mate waarin de instelling in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen (de financiële positie) en
- de mate waarin de instelling inzicht heeft in de financiële situatie en in staat is om bij te sturen (het financieel beheer).

In het continuïteitstoezicht wordt toegezien op het duurzame voortbestaan van de rechtspersoon en de financiële randvoorwaarden die dit mogelijk moeten maken. Discontinuïteit van een onderwijsbestuur dient voorkomen te worden omdat dit het stelsel kan aantasten; scholingsmogelijkheden in een regio dreigen dan te verdwijnen en het aanbod zal ernstig kunnen verschromelen.

Wettelijk kader

Het toezicht op financiële continuïteit is sinds 2008 een onderdeel van het toezicht op het onderwijs dat wordt uitgevoerd op grond van artikel 3, tweede lid, van de Wet op het onderwijstoezicht.

De inspectie hanteert bij de uitoefening van het financiële continuïteitstoezicht de Beleidsregel Financieel toezicht po en vo 2011, inclusief de aanpassingen toegelicht in de sectorale nieuwsbrieven en tevens vermeld op www.onderwijsinspectie.nl. De Beleidsregel Financieel toezicht po en vo 2011 verstaat onder de financiële continuïteit of het bestuur financieel gezond is en op korte en langere termijn kan voldoen aan zijn financiële verplichtingen, alsmede of het bestuur gebruik maakt van middelen om een adequate planning en control te kunnen uitvoeren.

^{1 4} De financieringsfunctie is gebaseerd op een veronderstelde financieringsbehoefte over de middelen die een bestuur zou moeten aanhouden om de overige materiële activa (niet zijnde gebouwen en terreinen) tijdig te kunnen vervangen of in stand te houden.

^{1 5} De transactiefunctie is de transactieliquideiteit omgezet in een percentage.

III. Financiële cijfers t/m 2013

Gecumuleerde staat van baten en lasten in de sector po (26 besturen), gebaseerd op gegevens uit het elektronisch financieel jaarverslag (EFJ).

Bedragen in euro's	2009	2010	2011	2012	2013
Rijkbijdragen	58.932.173	58.058.646	57.053.680	58.263.400	61.657.766
Overige overheidsbijdragen	1.632.508	1.370.196	1.210.303	1.275.615	1.203.898
Overige baten	6.940.851	7.432.694	7.465.953	8.566.465	7.783.176
- waarvan ouderbijdragen	3.805.078	4.376.377	4.254.125	5.009.318*	4.777.881
TOTAAL BATEN	71.310.610	71.237.913	69.984.061	73.114.798	75.422.721
Lasten					
Personeelslasten	57.062.212	56.696.679	55.139.717	55.990.827	56.044.416
Afschrijvingen	850.207	871.746	920.174	953.985	962.247
Huisvestingslasten	4.409.550	4.485.389	4.076.484	4.131.173	4.705.171
Overige lasten	6.508.429	6.342.472	6.041.645	6.505.561	6.210.409
TOTAAL LASTEN	68.830.398	68.396.286	66.178.020	67.581.546	67.922.243
Saldo Baten en Lasten					
Financiële baten en lasten	345.217	155.392	114.588	89.660	65.867
TOTAAL RESULTAAT	2.825.429	2.997.019	3.920.629	5.622.512	7.566.345

Gecumuleerde staat van baten en lasten in de sector vo (4 besturen), gebaseerd op gegevens uit het EFJ. De rijksbijdragen voor 2013 zijn inclusief aanvullende middelen nationaal onderwijs akkoord en herfstakkoord.

Bedragen in euro's	2009	2010	2011	2012	2013
Rijkbijdragen	47.900.745	49.363.234	48.806.717	51.510.522	55.041.440
Overige overheidsbijdragen	1.384.098	1.075.125	931.724	1.362.663	1.890.440
Overige baten	4.434.159	3.926.384	3.659.529	4.005.484	3.879.271
- waarvan ouderbijdragen	98.485	88.964	78.824	83.121*	79.638
TOTAAL BATEN	53.817.487	54.453.707	53.476.794	56.961.790	60.890.789
Lasten					
Personeelslasten	41.341.394	43.065.628	42.813.603	43.709.538	45.779.219
Afschrijvingen	1.270.227	1.311.773	1.282.476	1.257.626	1.135.014
Huisvestingslasten	4.000.766	4.197.717	3.636.715	4.282.743	5.181.068
Overige lasten	5.889.688	6.302.094	6.325.687	6.311.834	6.630.982
TOTAAL LASTEN	52.502.075	54.877.212	54.058.481	55.561.741	58.726.283
Saldo Baten en Lasten					
Financiële baten en lasten	-116.448	-135.448	-81.410	19.706	-96.610
TOTAAL RESULTAAT	1.198.964	-558.953	-663.097	1.419.755	2.067.896

* De elders in dit rapport vermelde omvang van de ouderbijdrage (€ 7,3 mln 2012) wijkt af van de gegevens in bovenstaand overzicht. (Mogelijke oorzaak kan zijn, dat deze gegevens niet voor alle besturen afzonderlijk in EFJ werden vermeld).

IV. Financiële kengetallen 2012 - 2014

Tabel IV.1

Overzicht van het aantal besturen waarvan financiële kengetallen 2012 een risico-indicatie aangeven op basis van de signaleringswaarden.

Aantal vrije schoolbesturen met kengetallen onder en boven de signaleringswaarden (boekjaar 2012)	Totaal	Indeling naar sector	
		po	vo
Totaal aantal besturen	30	26	4
Solvabiliteit 2 onder signaleringswaarde ($\leq 0,3$)	5	4	1
Solvabiliteit 2 boven signaleringswaarde ($> 0,3$)	25	22	3
Liquiditeit onder signaleringswaarde ($\leq 1,0$ po, $\leq 0,75$ vo)	5	5	0
Liquiditeit boven signaleringswaarde ($> 1,0$ po, $> 0,75$ vo)	25	21	4
Rentabiliteit onder signaleringswaarde (drie jaar onder 0)	5	4	1
Rentabiliteit boven signaleringswaarde (drie jaar boven 0)	25	22	3
Personele lasten/rijksbijdr. boven signaleringswaarde ($\geq 95\%$)	14	14	0
Personele lasten/rijksbijdr. onder signaleringswaarde ($< 95\%$)	16	12	4
Personele lasten/tot. baten boven signaleringswaarde ($\geq 90\%$)	2	2	0
Personele lasten/tot. baten onder signaleringswaarde ($< 90\%$)	28	24	4
Financiële buffer onder signaleringswaarde (< 0)	12	10	2
Financiële buffer boven signaleringswaarde (> 0)	18	16	2

Tabel IV.2

Overzicht van het aantal besturen waarvan financiële kengetallen 2013 een risico-indicatie aangeven op basis van de signaleringswaarden.

In december 2013 werden in het primair en voortgezet onderwijs aanvullende middelen ontvangen uit hoofde van het nationaal onderwijsakkoord en herfstakkoord, onderstaande tabel bevat ongecorrigeerde kengetallen, dus inclusief deze aanvullende middelen.

Aantal vrije schoolbesturen met kengetallen onder en boven de signaleringswaarden (boekjaar 2013)	Totaal	Indeling naar sector	
		po	vo
Totaal aantal besturen	30	26	4
Solvabiliteit 2 onder signaleringswaarde ($\leq 0,3$)	1	1	0
Solvabiliteit 2 boven signaleringswaarde ($> 0,3$)	29	25	4
Liquiditeit onder signaleringswaarde ($\leq 1,0$ po, $\leq 0,75$ vo)	1	1	0
Liquiditeit boven signaleringswaarde ($> 1,0$ po, $> 0,75$ vo)	29	25	4
Rentabiliteit onder signaleringswaarde (in boekjaar onder 0)	3	3	0
Rentabiliteit boven signaleringswaarde (in boekjaar boven 0)	27	23	4
Personele lasten/rijksbijdr. boven signaleringswaarde ($\geq 95\%$)	4	4	0
Personele lasten/rijksbijdr. onder signaleringswaarde ($< 95\%$)	26	22	4
Personele lasten/tot. baten boven signaleringswaarde ($\geq 90\%$)	0	0	0
Personele lasten/tot. baten onder signaleringswaarde ($< 90\%$)	30	26	4
Financiële buffer onder signaleringswaarde (< 0)	13	13	0
Financiële buffer boven signaleringswaarde (> 0)	13	13	4

Tabel IV.3

Overzicht van het aantal besturen waarvan financiële kengetallen 2014 een risico-indicatie aangeven op basis van de signaleringswaarden.

Aantal vrije schoolbesturen met kengetallen onder en boven de signaleringswaarden (boekjaar 2014)	Totaal	Indeling naar sector	
		po	vo
Totaal aantal besturen	30	26	4
Solvabiliteit 2 onder signaleringswaarde ($\leq 0,3$)	4	4	0
Solvabiliteit 2 boven signaleringswaarde ($> 0,3$)	26	22	4
Liquiditeit onder signaleringswaarde ($\leq 1,0$ po, $\leq 0,75$ vo)	3	3	0
Liquiditeit boven signaleringswaarde ($> 1,0$ po, $> 0,75$ vo)	27	23	4
Rentabiliteit onder signaleringswaarde (in boekjaar onder 0)	12	11	1
Rentabiliteit boven signaleringswaarde (in boekjaar boven 0)	18	15	3
Personele lasten/rijksbijdr. boven signaleringswaarde ($\geq 95\%$)	5	5	0
Personele lasten/rijksbijdr. onder signaleringswaarde ($< 95\%$)	25	21	4
Personele lasten/tot. baten boven signaleringswaarde ($\geq 90\%$)	2	2	0
Personele lasten/tot. baten onder signaleringswaarde ($< 90\%$)	28	24	4
Financiële buffer onder signaleringswaarde (< 0)	7	6	1
Financiële buffer boven signaleringswaarde (> 0)	23	20	3

Tabel IV.4

Meerjarig beeld van het aantal besturen waarvan de financiële kengetallen 2012 – 2014 een risico-indicatie aangeven op basis van de signaleringswaarden.

Aantal vrije schoolbesturen met kengetallen onder de signaleringswaarden	2012			2013			2014		
	Totaal	po	vo	Totaal	po	vo	Totaal	po	vo
Totaal aantal besturen	30	26	4	30	26	4	30	26	4
Solvabiliteit 2 onder signaleringswaarde ($\leq 0,3$)	5	4	1	1	1	0	4	4	0
Liquiditeit onder signaleringswaarde ($\leq 1,0$ po, $\leq 0,75$ vo)	5	5	0	1	1	0	3	3	0
Rentabiliteit onder signaleringswaarde (in boekjaar onder 0)	5	4	1	3	3	0	12	11	1
Personele lasten/rijksbijdrage boven signaleringswaarde ($\geq 95\%$)	14	14	0	4	4	0	5	5	0
Personele lasten/totale baten boven signaleringswaarde ($\geq 90\%$)	2	2	0	0	0	0	2	2	0
Financiële buffer onder signaleringswaarde (< 0)	12	10	2	13	13	0	7	6	1

V. Reactie van de Vereniging van vrijescholen

Reactie van de Vereniging van vrijescholen op het inspectierapport: 'Het financieel beeld van onderwijsbesturen van Vrijescholen in het primair en voortgezet onderwijs'

De Inspectie van het onderwijs (Inspectie) heeft onlangs een rapport gepubliceerd naar aanleiding van een verdiepend onderzoek naar de financiële positie van vrijescholen in het primair en voortgezet onderwijs. De Vereniging van vrijescholen (Vereniging) hecht waarde aan de signaalfunctie van het rapport en neemt deze signalen mee in reeds geplande activiteiten. De Vereniging werkt constructief samen met de Inspectie, hoewel op een aantal genoemde factoren in het rapport een andere risicoanalyse gemaakt wordt.

Financiële positie van vrijescholen is verbeterd

De Vereniging constateert dat in de achterliggende periode de financiële positie van vrijeschoolbesturen verbeterd is en in een stijgende lijn zit. De besturen die onder financieel toezicht staan zijn aan de slag zijn gegaan om orde op zaken te stellen en hebben aanzienlijke stappen gezet. De Vereniging heeft gesprekken gevoerd met de betreffende besturen en de Inspectie, waaruit geconcludeerd kan worden dat bij alle besturen adequaat wordt ingegrepen. Van de zes besturen die in augustus 2014 onder financieel toezicht stonden zijn er drie dusdanig verbeterd dat ze per heden onder het toezicht uit zijn. Van de andere drie heeft de Inspectie aangegeven positieve verwachtingen te hebben ten aanzien van de financiële positie. Er is één nieuw bestuur onder financieel toezicht gekomen.

Vrijescholen werken aan bestuurskracht en continuïteit

Het rapport van de Inspectie benoemt de specifieke bestuurlijke context waarin vrijeschoolbesturen hun werk doen en ondersteunt daarmee de lijn die de Vereniging en de leden hebben ten aanzien van het versterken van de bestuurskracht. De Vereniging heeft sinds 2010 een meerjarige werkwijze om de bestuurskracht van vrijeschoolbesturen te verstrekken. Dat doet ze onder meer door het stimuleren van regionale bestuurlijke krachtenbundeling en het faciliteren van onderlinge kennisuitwisseling. Eén van de inhoudelijke onderwerpen van die kennisuitwisseling betreft het vergroten van grip op financiën ten behoeve van de onderwijskwaliteit. Daarvoor wordt een serie netwerkbijeenkomsten georganiseerd.

Verklaring vrijeschoolkenmerken als risicofactoren

Vrijescholen hebben bepaalde kwaliteitskenmerken en organisatorische kenmerken die soms om bijzondere bestuurlijke aandacht vragen. Rekenschap benadert in de ogen van de Vereniging die kenmerken te eenzijdig als risicofactor. Hieronder is een vijftal punten nader gespecificeerd:

1. Hoge personeelslasten

De personeelslasten zijn hoog ten opzichte van de Rijksbijdrage, namelijk rond de 93%. Het klopt dat de middelen zoveel mogelijk worden ingezet voor handen voor de klas. Dat doen vrijescholen ook omdat er extra zorg geboden wordt aan leerlingen die dat nodig hebben maar voor wie er niet per se een subsidiepot is of extra middelen beschikbaar zijn. Vrijescholen kunnen iets meer geld uitgeven aan handen voor de klas omdat ouders een bijdrage leveren. Van het totale inkomen van de scholen wordt circa 80% besteed aan personeel. Dit is gelijk aan het landelijk gemiddelde.

2. Groei

De groei van het aantal leerlingen bij vrijescholen betekent dat soms keuzes gemaakt worden die op termijn van één of twee jaar leiden tot negatieve ratio's. Soms wordt een klas opgedeeld in twee klassen. Dat zal, tot de klassen weer verder zijn gegroeid, betekenen dat een extra leerkracht gedeeltelijk uit de reserve betaald wordt. Groei betekent ook dat de kosten voor de baten uitgaan, omdat de overheid onderwijs pas achteraf financiert op basis van het aantal leerlingen dat daarvoor stond ingeschreven. Op langere termijn is groei juist een verantwoorde financiële keuze indien het bestuur de risico's goed managed. De Vereniging verzorgt kennisdeling tussen vrijeschoolbesturen op dit vlak.

3. Ouderbijdragen

Ouders van vrijescholen dragen vrijwillig bij aan het betalen van extra kosten die met het specifieke vrijeschoolonderwijs te maken hebben. De Inspectie geeft terecht aan dat dit op zichzelf geen risicofactor is. De ouderbijdrage is relatief stabiel. Besturen gaan in beperkte mate vaste verplichtingen aan op dit budget. Een eventuele jaarlijkse bijstelling van 25% van het budget ligt binnen de mogelijkheden van de besturen. Dit vraagt om zorgvuldigheid en bestuurlijk anticiperen.

4. Verbonden partijen

Bestuurlijke verbanden zoals personele unies en verbondenheid van partijen worden genoemd als risicofactoren. De Vereniging onderkent dat het bestuurlijk complex kan zijn en dit vraagt om extra bestuurlijke kwaliteit en alertheid. Ook ziet de Vereniging dat die verbondenheid een meerwaarde kan zijn voor de kwaliteit van het onderwijs. Het kan bijvoorbeeld leiden tot meer integraliteit van onderwijs en opvang, waarbij schaalvoordelen kunnen worden gehaald uit bestuurlijke samenwerking. Dit is een bestuurlijke afweging die uitgelegd kan worden.

5. Interne sturing

Vrijescholen zijn veelal opgericht door ouders. En vrijescholen worden bestuurd vanuit een visie dat leraren een grote verantwoordelijkheid en ruimte hebben voor de pedagogische kwaliteit van de school. Dat is een groot goed in het vrijeschoolonderwijs. Het heeft soms tot gevolg dat bestuurlijk overleg en bijsturen meer tijd vragen dan bij het regulier onderwijs.

Bestuur, Vereniging van vrijescholen

Driebergen

September 2015