



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

DIALOGEN OVER VERMOGEN

VRAAGGESTUURD ONDERZOEK

OP VERZOEK VAN HET MINISTERIE VAN ONDERWIJS,
CULTUUR EN WETENSCHAP

INHOUD

	Voorwoord	3
	Samenvatting	5
1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding van het onderzoek	7
1.2	Doel van het onderzoek	7
1.3	Onderzoeksopzet	8
1.4	Opbouw rapportage	8
2	Signaleringswaarde en vermogenspositie	9
2.1	Bekendheid signaleringswaarde	9
2.2	Bewustzijn vermogenspositie	9
2.3	Intern gesprek	10
2.4	Ontstaan vermogenspositie	10
3	Beleidsrijk begroten en doelmatig afbouwen	12
3.1	Beleidsrijk begroten	12
3.2	Doelmatig afbouwen	12
3.2.1	Bestedingsdoelen	13
3.2.2	Wijze van afbouwen	13
3.3	Belemmeringen doelmatig afbouwen	14
4	Verantwoorden	16
5	Reflectie en aanbevelingen	17
5.1	Signaleringswaarde	17
5.2	Begroten en afbouwen	17
5.3	Verantwoorden	18
5.4	Conclusie	19

Voorwoord

Hoe komt het dat zo veel onderwijsbesturen hoge reserves aanhouden? Komt het misschien door verschil van inzicht over wat er als reserve nodig is? Of willen bestuurders bijvoorbeeld die reserves wel degelijk besteden aan onderwijs, maar lukt ze dat niet? Om een beeld te krijgen van wat er speelt, zijn we in gesprek gegaan met een aantal van die besturen.

Want geld dat bedoeld is voor onderwijs, moet aan onderwijs worden besteed en niet onnodig opgespaard. Jaar na jaar stellen we vast dat de reserves onbedoeld blijven groeien en daardoor neemt jaarlijks het totale eigen vermogen in het onderwijs toe. Om inzicht te geven wat de bovengrens van een verstandige reserve is, hebben we vorig jaar een signaleringswaarde voor het eigen vermogen ontwikkeld. Een rekenmethode die besturen een goede indicatie geeft van wat nog een redelijk eigen vermogen is.

Bij een aanzienlijk aantal onderwijsbesturen ligt het eigen vermogen boven die signaleringswaarde.

Op verzoek van het ministerie van OCW hebben wij daarom dit onderzoek uitgevoerd bij 44 besturen met relatief de hoogste eigen vermogens. We deden schriftelijk onderzoek en we voerden ook gesprekken. Het waren goede en openhartige gesprekken. Het beeld dat zich vormt is allereerst dat er over het algemeen grotere bewustwording is ontstaan dat te grote reserves moeten worden afgebouwd. Het is goed om te merken dat de introductie van de signaleringswaarde daartoe heeft bijgedragen. Toch vindt nog een derde van de onderzochte besturen dat hun vermogen niet overmatig is. Daarover willen zij – net als wij – graag nader in gesprek.

Bestuurders geven aan zich te willen inspannen om overmatige reserves te verkleinen, bijvoorbeeld door te investeren in de ontwikkeling van het personeel. Inmiddels blijkt dat besturen en interne toezichthouders ook nauwelijks meer onwennig staan tegenover negatief begroten – zoals we dat een paar jaar geleden nog zagen. Dat is goed, want een onderwijsinstelling is nu eenmaal geen bedrijf; geld overhouden is in het onderwijs bepaald geen verdienste. Daarnaast merken we dat veel besturen toch nog erg behoedzaam blijven begroten. Maar als bestuurders zien dat hun vermogen rond of boven de signaleringswaarde ligt, zou dat in de regel niet nodig hoeven zijn. De signaleringswaarde geeft in principe een comfortabele bovengrens aan.

We voerden onze gesprekken met de bestuurders en daarnaast met leden van medezeggenschapsraden en met interne toezichthouders. Het is belangrijk dat in de dagelijkse praktijk onderwijsbestuurders ook zelf regelmatig het gesprek blijven aangaan met belanghebbenden. Over het strategisch beleid, over de financiën en over het wegwerken van eventuele bovenmatige reserves. Want besturen moeten nu echt doelbewust gaan investeren. Juist omdat we weten dat het nog wel tijd zal kosten om de reserves substantieel te laten slinken.

Voor een professioneel gesprek is het wel nodig dat alle gesprekspartners goede kennis hebben van onderwijsfinanciën. Zeker medezeggenschapsraden blijken daar nog behoefte aan te hebben.

Intussen blijven ook wij als inspectie in het reguliere toezicht het gesprek met besturen voeren over hun onderwijsambities en het bijbehorende financiële beleid. De komende jaren blijven we daarnaast gericht onderzoek doen rond de besturen met de hoogste eigen vermogens. Om de ontwikkelingen te blijven volgen en om te stimuleren dat er daadwerkelijk een kentering komt in de omvang van het totale eigen vermogen binnen het onderwijs.

Want geld dat bedoeld is voor onderwijs, moet aan onderwijs worden besteed. Dat mag de belastingbetaler verwachten en daar profiteren de leerlingen en studenten van.

Alida Oppers

inspecteur-generaal van het Onderwijs

Samenvatting

Op verzoek van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) een onderzoek uitgevoerd bij 44 besturen met de hoogste relatieve eigen vermogens ten opzichte van de signaleringswaarde voor het eigen vermogen. Door middel van een enquête en (groeps)gesprekken is geïnventariseerd welke gedragingen en motivaties zich voordoen rondom het aanhouden en afbouwen van eigen vermogen, specifiek bij deze groep. Aan het onderzoek namen zowel bestuurders als leden van medezeggenschapsraden en interne toezichthouders deel.

De signaleringswaarde voor het eigen vermogen is zowel bij besturen als bij interne toezichthouders en medezeggenschapsraden algemeen bekend. De signaleringswaarde draagt bij aan de gesprekken tussen de verschillende betrokkenen over reserves en (negatief) begroten. Negatief begroten is naar eigen zeggen bij de deelnemers van het onderzoek breed geaccepteerd. Hiermee wordt de voorzichtigheid doorbroken, die deels aan het ontstaan van de hoge reserves ten grondslag ligt.

De meerderheid van de bestuurders is het ermee eens dat een deel van het eigen vermogen bovenmatig is. Tegelijk is ruim een derde deel het hiermee oneens. Besturen ervaren de uitkomst van de berekening van de signaleringswaarde als onvoldoende passend voor hun specifieke situatie en benadrukken de wens om hierover het gesprek te voeren met de inspectie. Dat sluit aan bij de bedoeling die de inspectie met de signaleringswaarde heeft: de inspectie verwacht dat de besturen in het jaarverslag aantonen dat het eigen vermogen dat zij aanhouden met een goede reden (nog) niet aan onderwijs besteed is.

Uit de inventarisatie blijkt dat de belangrijkste oorzaken voor het ontstaan van het hoge eigen vermogen zijn: de ervaren onvoorspelbaarheid van de rijksbesteding en de gevoelde noodzaak om voor verschillende doelen reserves aan te leggen, in combinatie met voorzichtig financieel beheer. Aan de begroting liggen bij alle besturen meerjarige plannen ten grondslag.

De meeste bestuurders zijn al langere tijd bezig met de afbouw van hun reserves, maar het komt ook regelmatig voor dat het bestuur zich nog in de planfase bevindt. Desgevraagd geeft driekwart van de bestuurders tijdens de gesprekken aan belemmeringen te ervaren in het afbouwen van het hoge eigen vermogen. Een kwart ziet geen belemmeringen.

Volgens een overgrote meerderheid van de bestuurders en interne toezichthouders is er een plan voor de inzet van het bovenmatig eigen vermogen. De medezeggenschapsraad is hiervan niet altijd op de hoogte. Dat roept vragen op over de toereikendheid van de interne dialoog, die overigens wel door alle deelnemers als positief wordt bestempeld.

De meeste besturen geven aan geen moeite te hebben om doelmatige bestedingen te vinden. Deze liggen op het vlak van versterken van de kwaliteit van het onderwijs, ICT, huisvesting en (tijdelijk) personeel. Van de genoemde bestedingsdoelen komt (het verbeteren van) onderwijskwaliteit het meest voor. Investeren in de ontwikkeling van personeel is een veel genoemd middel om de onderwijskwaliteit verder te bevorderen.

Veelal is op korte termijn – binnen twee jaar – realiseren van de gewenste afbouw niet mogelijk; de besturen geven aan langer de tijd nodig te hebben om tot doelmatige bestedingen te kunnen komen, ook met het oog op de extra gelden van het Nationaal Programma Onderwijs. Toch zou afgaand op de uitspraken in dit onderzoek de komende jaren in alle sectoren doelmatige afbouw van het eigen vermogen zichtbaar moeten worden. Op basis van de onderzoeksresultaten, in combinatie met eerdere constatering in de Financiële Staat van het Onderwijs 2019, vraagt de inspectie zich wel af of de cultuur van voorzichtigheid van besturen nu voldoende doorbroken is om tijdig tot doelmatige afbouw van de reserves te komen. Ook de vereiste verbeteringen in de beleidsrijkheid van en de toelichting op de meerjarenbegroting voeden deze twijfel.

Bijna alle besturen zijn van mening dat ze het eigen vermogen boven de signaleringswaarde in voldoende mate kunnen verantwoorden, deels als buffer waaraan een risicoanalyse ten grondslag ligt en deels als bestemmingsreserve voor toekomstige investeringen. Besturen moeten er voor zorgen dat aan deze bestemmingsreserves concrete, goedgekeurde plannen ten grondslag liggen, gekoppeld aan de strategische doelstellingen. Voor de risicoanalyse hecht de inspectie er belang aan dat besturen systematisch komen tot realistische gekwantificeerde risico's, iets dat in het verleden vaak ontbrak.

Concluderend lijkt de introductie van de signaleringswaarde een beweging in gang te hebben gezet die negatief begroten bij besturen met een relatief hoog eigen vermogen stimuleert. Tijdens het reguliere toezicht en gedurende de looptijd van het meerjarig onderzoek van de inspectie zal duidelijk moeten worden of dit het gewenste effect heeft op de afbouw van het totale eigen vermogen binnen het onderwijsveld.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Naar aanleiding van vragen over rijksbekostiging die niet ingezet zou worden voor het verzorgen van onderwijs, heeft de inspectie op verzoek van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een signaleringswaarde ontwikkeld voor de hoogte van het eigen vermogen. Deze is in het voorjaar van 2020 gepubliceerd, tegelijk met het onderzoek dat eraan ten grondslag ligt. Met deze signaleringswaarde kunnen besturen van scholen en samenwerkingsverbanden bepalen of zij mogelijk een bovenmatige omvang aan (publiek) eigen vermogen aanhouden. In november 2020 ontvingen de besturen waarvoor dit geldt een brief van de inspectie met het verzoek zich te verantwoorden over de hoogte van hun eigen vermogen, indien nodig een bestedingsplan op te stellen en hierover het gesprek te voeren met het intern toezichthoudend orgaan en de medezeggenschapsraad.

Het algemene financiële beeld van de onderwijsinstellingen over de afgelopen jaren laat een toename van het totaal eigen vermogen zien. Enerzijds is het van de belang voor de continuïteit van het onderwijs dat besturen een financiële buffer aanhouden om financiële gevolgen van opgetreden risico's op te kunnen vangen of (tijdelijk) voor investeringen ten behoeve van het onderwijs. Anderzijds moeten besturen niet onnodig reserves aanhouden en daarmee geld aan het onderwijs onthouden. Uit de analyse van de jaarrekeningen over 2019 komt naar voren dat bij een kleine 900 onderwijsbesturen sprake kan zijn van bovenmatig eigen vermogen, omdat hun eigen vermogen hoger is dan de berekende signaleringswaarde.

Het is van belang in dit verband te benoemen dat er ontwikkelingen zijn die naar verwachting een drukkend effect hebben op het totale eigen vermogen. Denk hierbij aan het wegvallen van de vordering op het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) bij invoering van de vereenvoudiging bekostiging van het primair onderwijs en aan de aanscherping van de regels voor het verwerken van groot onderhoud. Deze zullen zorgen voor bewegingen in het eigen vermogen die per bestuur verschillen.

In vervolg op de ontwikkeling van een signaleringswaarde voor mogelijk bovenmatig eigen vermogen heeft het ministerie ons verzocht een meerjarig inventariserend onderzoek uit te voeren naar de (gedrags)belemmeringen bij besturen om de beschikbare financiële middelen doelmatig aan te wenden. Dit meerjarig onderzoek is opgenomen in de jaarwerkplannen van de onderwijsinspectie voor de periode 2020-2023. Voorliggende rapportage betreft de resultaten van het onderzoek dat in dit kader is uitgevoerd in de periode januari tot en met maart 2021.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om te inventariseren welke gedragingen en motivaties zich voordoen rondom het aanhouden van eigen vermogen om deze informatie te kunnen gebruiken als input voor beleid rondom de hoge reserves. Hiertoe werd bij een selectie van besturen met eigen vermogens boven de signaleringswaarde onderzocht hoe de besturen, interne toezichthouders en MR-leden de signaleringswaarde zien en in welke mate zij hierover het gesprek met elkaar voeren. Verder richtte het onderzoek zich op de wijze waarop een beleidsrijke begroting tot stand komt, hoe de betrokkenen het mogelijk bovenmatig eigen vermogen doelmatig willen afbouwen en welke belemmeringen zij hierin

ondervinden. Tot slot was de wijze waarop de betrokkenen zich verantwoorden over het eigen vermogen onderwerp van onderzoek.

1.3 Onderzoekopzet

Voor het onderzoek zijn 44 besturen vanuit verschillende sectoren geselecteerd met relatief de hoogste eigen vermogens ten opzichte van de signaleringswaarde. De selectie omvat 39 besturen uit het funderend onderwijs en een zestal mbo-/ho-besturen. Er zijn geen besturen van samenwerkingsverbanden betrokken in het onderzoek omdat deze een eigen traject volgen in nauw overleg met het ministerie van OCW. Om de toezichtlast te beperken zijn besturen geselecteerd die niet eerder in dit kader werden geïnterviewd en waarvoor geen regulier onderzoek op korte termijn gepland is.

Bij aanvang van het onderzoek ontvingen de geselecteerde besturen een vragenlijst. Deze is door alle besturen ingevuld geretourneerd. Daarna zijn groepsessies gehouden met steeds enkele leden van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad (kortweg (G)MR) of interne toezichthouders van verschillende besturen samen. In de groepsessies werd informatie verzameld en gediscussieerd aan de hand verschillende stellingen. Vervolgens is met 44 bestuurders afzonderlijk een gesprek gevoerd, waarbij de bestuurders anderen konden uitnodigen om aan te sluiten. Om in alle openheid te kunnen spreken, is met de betrokkenen anonimiteit afgesproken. Om die reden is in deze rapportage geen informatie opgenomen die herleidbaar is naar de betrokken deelnemers.

Omdat de besturen zijn geselecteerd op het relatief hoogste eigen vermogens, is de selectie niet representatief voor de gehele populatie van besturen met een vermogen boven de signaleringswaarde. De onderzoeksgroep omvat een relatief hoog aantal besturen van de sector speciaal onderwijs (15 besturen). Nadere analyse wees uit dat besturen binnen het SO gemiddeld een relatief en nominaal hoog eigen vermogen hebben ten opzichte van de signaleringswaarde in vergelijking met de sectoren po/vo.

1.4 Opbouw rapportage

De rapportage van de onderzoeksresultaten beslaat vier onderdelen. Het eerste deel gaat over de bekendheid van de signaleringswaarde, de vermogenspositie en het interne gesprek hierover. Het tweede deel beschrijft de wijze van begroten en de plannen ten aanzien van afbouwen van het eigen vermogen. In het derde deel is vastgelegd op welke manier de deelnemende besturen het hoge eigen vermogen willen en kunnen verantwoorden. Het vierde deel omvat de reflectie op de onderzoeksuitkomsten en enkele aanbevelingen.

2 Signaleringswaarde en vermogenspositie

In dit deel komt aan de orde in hoeverre de deelnemers aan het onderzoek bekend zijn met de signaleringswaarde en zich bewust zijn van de vermogenspositie van het bestuur en van de ontstaanswijze van het relatief hoge eigen vermogen. Ook het interne gesprek hierover tussen de betrokkenen krijgt de aandacht.

2.1 Bekendheid signaleringswaarde

Praktisch alle deelnemers aan het onderzoek, bestuurders, MR-leden én interne toezichthouders, kennen de signaleringswaarde. Slechts enkele MR-leden geven aan de signaleringswaarde niet te kennen.

Een minderheid van alle deelnemers, met name MR-leden, is verrast dat hun bestuur, volgens de signaleringswaarde, hoort bij de besturen met het relatief hoogste (mogelijk) bovenmatig eigen vermogen.

Diverse deelnemers aan de groepssessies, dus MR-leden en interne toezichthouders, uiten hun begrip voor het bestaan van een signaleringswaarde als startpunt voor een gesprek. Verschillende MR-leden geven aan het gesprek met de inspectie over de signaleringswaarde als stimulerend te ervaren. Ook veel bestuurders ervaren de signaleringswaarde als stimulerend en agenderend. De waarde wordt door veel besturen opgevat als een waarde waarop het eigen vermogen zich zou moeten bevinden. Er wordt daardoor druk gevoeld om te gaan afbouwen en plannen te maken om reserves te gaan besteden of bestemmingen te definiëren. Ook het opstellen van een (nieuwe) risicoanalyse om de benodigde buffer te bepalen wordt regelmatig genoemd als reactie op de introductie van de signaleringswaarde.

Echter, het bekend zijn met de signaleringswaarde is niet hetzelfde als het ermee eens zijn. Bij veel groepssessies en door veel bestuurders is ontevredenheid geuit door de perceptie dat de signaleringswaarde niet voldoende is afgestemd op hun eigen specifieke situatie. De meeste bestuurders vinden dat de signaleringswaarde onvoldoende rekening houdt met de specifieke risico's van hun bestuur, in samenhang met regio, omvang of sector.

Vanuit alle deelnemers aan het onderzoek klinkt veelvuldig de oproep om te luisteren naar het verhaal achter de cijfers. De angst bestaat dat de signaleringswaarde een harde norm wordt, in plaats van startpunt voor een gesprek.

Het gegeven dat de PO-Raad en een groot administratiekantoor een andere signaleringswaarde hanteren dan de inspectie zorgt voor verwarring. Ook de activering van het groot onderhoud wordt diverse malen genoemd als complicerende factor voor de juiste beoordeling van het eigen vermogen. Verschillende deelnemers benoemen verder het spanningsveld tussen het principe van de lumpsum versus de bemoeienis van een signaleringswaarde.

2.2 Bewustzijn vermogenspositie

De meerderheid van de bestuurders is het ermee eens dat een deel van het eigen vermogen bovenmatig is. Tegelijk is ruim een derde deel het hiermee oneens. Daarnaast ziet de overgrote meerderheid van alle deelnemers (besturen en toezichthouders) de hoogte van het eigen vermogen niet als een probleem. De ruime beschikbaarheid van eigen vermogen wordt juist als positief ervaren door veel MR-leden en interne toezichthouders. Een enkeling geeft aan zijn bestuur als terughoudend te ervaren bij het besteden, maar een groot aantal zegt geen

probleem te zien zolang de onderwijskwaliteit op orde is. Sommigen geven aan dat juist de signaleringswaarde of het ontvangen van incidenteel geld het 'echte probleem' is.

2.3 Intern gesprek

Bijna alle deelnemende MR-leden en interne toezichthouders gaan regelmatig met het bestuur in gesprek over de hoogte van het eigen vermogen. Slechts enkelen voeren hierover niet of nauwelijks het gesprek. Ditzelfde beeld schetsen de bestuurders. Met name interne toezichthouders geven aan dat het onderwerp financiën bij elke vergadering aan de orde komt.

Aanleiding voor het gesprek over het eigen vermogen is in de meeste gevallen de begroting, maar ook het gesprek specifiek over besteding van het eigen vermogen is genoemd. Een aantal deelnemende MR-leden en interne toezichthouders zegt zich ongemakkelijk te voelen bij een negatieve begroting en daaraan te hebben moeten wennen. Veelal wordt een parallel gelegd naar het bedrijfsleven, waar een negatieve rentabiliteit onwenselijk is. Enkele bestuurders benoemen dat een negatieve begroting altijd vragen oproept, maar de meeste bestuurders ondervinden geen problemen hiermee. Eén bestuurder benoemt expliciet blij te zijn met de brief van de inspectie omdat deze ruggensteun biedt richting de interne toezichthouders voor het afbouwen van het eigen vermogen.

Uit de gesprekken en groepsessies komt geen strijd naar voren tussen bestuur en toezichthoudende organen over het wel of niet besteden van de eigen reserves. "Er wordt gediscussieerd, maar in goede sferen. Er wordt geluisterd naar MR en inbreng wordt actief opgehaald". Alle deelnemers aan het onderzoek zijn het eens met de stelling: 'We zitten op één lijn als het gaat om de inzet van ons eigen vermogen'. De meeste bestuurders zijn tevreden over de gesprekken met de MR, maar soms zou tegenspraak krachtiger mogen. Dit kwam in enkele groepsessies ook naar voren. Verschillende bestuurders geven aan dat de wisselingen in samenstelling van het toezichthoudend orgaan en de MR een merkbaar effect heeft op inzicht in de financiën. Eén bestuurder benoemt expliciet dat hij financiële scholing voor de MR als positief heeft ervaren. Overeenkomstig kwam in de groepsessies de behoefte naar voren aan toelichting bij het begrip signaleringswaarde en aan een aanbod van kennis over onderwijsfinanciën, met name voor medezeggenschapsraden. Interne toezichthouders geven vaak aan zich bekwaam te voelen op financieel vlak.

2.4 Ontstaan vermogenspositie

De deelnemers aan het onderzoek noemen de bekostiging veelvuldig als oorzaak voor het hoge eigen vermogen. In de meeste gevallen gaat het dan om incidentele baten vanuit OCW, zoals de indexering, die veelal laat in het jaar wordt ontvangen en in enkele gevallen fusiegelden of subsidies. Veel deelnemende besturen vertellen dat zij in hun begrotingen nooit rekening hielden met de indexering, omdat deze nog niet zeker genoeg is op het moment van begroten. De indexering krijgt ook het verwijt 'een negatieve invloed op de afbouw van het eigen vermogen' te hebben: zelfs als er negatief begroot is, zorgt de indexering voor een positief resultaat. Volgens veel deelnemers komen deze gelden te laat in het jaar om nog (ten volle) gebruikt te kunnen worden en is vinden van incidentele én doelmatige bestemmingen voor dit geld lastig. Ook zijn veel deelnemende besturen terughoudend in het besteden van *incidentele* baten aan *structurele* doelen, zoals personeel. Enkele bestuurders willen er overigens in toekomstige begrotingen wel vooraf rekening mee houden, maar deze insteek druist in tegen de voorzichtigheid die velen hoog in het vaandel hebben staan.

Vaak is bewust beleid gevoerd om geld over te houden of betekent het hoge vermogen dat de bedrijfsvoering 'gewoon op orde' is. Bij een enkeling is juist gebrek aan sturing de oorzaak van een hoog eigen vermogen. In enkele gevallen werkt een slechte financiële situatie of voorzichtige bestuurder in het verleden door tot in het heden, doordat deze voor zuinigheid heeft gezorgd die nog voortduurt.

Verschillende bestuurders wezen uitstel van renovatieprojecten aan als oorzaak voor een hoog eigen vermogen. Ook het aanhouden van een risicobuffer om onzekerheden of verwachte krimp op te vangen, is een veelvoorkomend argument, dat bij de verantwoording terugkomt (zie hoofdstuk 4 Verantwoorden).

Onzekerheden in de bekostiging van speciaal onderwijs en achterstandsmiddelen in het verleden zijn ook regelmatig genoemd als reden om terughoudend te zijn in bestedingen en dus als oorzaak voor een hoog eigen vermogen. Als genoemd, maakten vanuit de sector speciaal onderwijs relatief veel besturen deel uit van de onderzoeksgroep. De specifieke oorzaken die zij noemen voor hun hoge eigen vermogens zijn drieledig. In de eerste plaats waren zij aanvankelijk – bij de invoering van passend onderwijs – terughoudendheid in hun bestedingen vanwege een verwachte daling in leerlingaantallen, die zich niet voordeed. In de tweede plaats noemen ze de afhankelijkheid van het samenwerkingsverband voor de toekenning van middelen, als reden dat zij zich terughoudend opstellen bij het begroten. In de derde plaats wordt realistisch begroten lastiger gemaakt doordat er meer in- en uitstroom is in de scholen binnen deze sector, aangezien leerlingen hier niet noodzakelijk hun hele schoolloopbaan doorbrengen. Om deze fluctuaties op te vangen houden de betreffende besturen een hogere buffer aan, maar kan ook een hogere reserve ontstaan.

3 **Beleidsrijk begroten en doelmatig afbouwen**

In dit hoofdstuk is vastgelegd hoe de deelnemers aan het onderzoek komen tot een begroting, welke plannen zij hebben ten aanzien van het afbouwen van het eigen vermogen en welke belemmeringen zij hierbij ondervinden. Beleidsrijk begroten vormt een belangrijke basis voor goed beheer van het eigen vermogen.

3.1 **Beleidsrijk begroten**

Driekwart van de deelnemende besturen is het eens met de stelling dat het makkelijk is om een begroting op te stellen. Startpunt vormt het strategisch meerjarenplan waarop negentig procent van de deelnemende bestuurders de meerjarenbegroting baseert. Uit de gesprekken komt naar voren dat veel bestuurders planvorming en doelen vooraf laten gaan aan het opstellen van de begroting, in de vorm van bijvoorbeeld een kaderbrief of een koersplan, gebaseerd op het strategisch beleidsplan. Slechts één bestuurder geeft aan (wegens tijdgebrek) geen strategisch plan te hebben. De inbreng vanuit de werkvloer of de (school)directeuren wisselt per bestuurder. In sommige gevallen gebeurt dit voorafgaand aan de kaderbrief en bij andere besturen achteraf. Enkele bestuurders geven expliciet aan dat de besluitvorming top-down (de bestuurder beslist alleen) of bottom-up (medewerkers betrokken) gaat in het begrotingsproces. MR en de interne toezichthouder zijn altijd in elk geval bij de besluitvorming over de begroting betrokken. Diverse MR-leden geven aan dat de gesprekken over de begroting in een goede sfeer plaatsvinden. De interne toezichthouder heeft vooral een rol als kritische sparringpartner voor de bestuurder in het begrotingsproces.

Bij een aantal besturen vormen de leerlingaantallen of de hieraan gerelateerde formatie het startpunt voor de jaarbegroting op schoolniveau: "alles begint met de 1-oktober telling" en "begroting op basis van formatie". Met de formatie is dan een groot deel van de schoolbegroting vastgesteld. De bestuurskosten kennen veelal een aparte begroting, die hieraan voorafgaand of tegelijkertijd vorm krijgt. Aanvullend worden dan de overige bestedingen bepaald, waaronder incidentele uitgaven en investeringen. Regelmatig wordt een onderscheid gemaakt tussen de reguliere begroting en het "beleidsrijk deel van de begroting". De doelen in het koersplan komen dan "bovenop going concern" en de afbouw van eigen vermogen vindt plaats in extra projecten. Er wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen structurele uitgaven versus incidentele uitgaven. Hoewel incidenteel, zijn deze laatste veelal wel gebaseerd op een strategisch beleidsplan of koersplan.

De meeste bestuurders komen graag op hun begroting uit, bij de realisatie ervan. Sommigen geven aan dit lastig te vinden; anderen vinden het makkelijk. Enkele bestuurders benoemen dat ze flexibel zijn gedurende het begrotingsjaar en op eigen initiatief afwijken van de begroting als de situatie dit rechtvaardigt.

Tot slot is in het kader van begroten nog benoemd dat de flexibiliteit wordt beperkt doordat de formatie, die wordt bepaald voor een schooljaar, gedeeltelijk het volgende kalenderjaar vastlegt.

3.2 **Doelmatig afbouwen**

4 op de 5 besturen zijn het eens met de stelling "We hebben de intentie om ons eigen vermogen af te bouwen". 1 op de 5 is neutraal, oftewel eens noch oneens met deze stelling. Ruim de helft van de bestuurders is actief op zoek naar opties voor het investeren van bovenmatig eigen vermogen en een kwart is dat niet. Enkele

bestuurders geven tijdens het gesprek aan geen doelmatige bestemming te hebben voor (een deel van) het vermogen boven de signaleringswaarde en hier dus geen afbouw mee te kunnen realiseren.

3.2.1

Bestedingsdoelen

Van alle genoemde bestedingsdoelen komt (het verbeteren van) onderwijskwaliteit het meest voor, terwijl bij geen van de deelnemende besturen de onderwijskwaliteit een issue is. Investeren in de ontwikkeling van personeel is een veel genoemd middel om de onderwijskwaliteit verder te bevorderen. Ondanks de klacht dat het moeilijk is om structurele uitgaven te doen vanuit het eindige eigen vermogen, kiest een aantal bestuurders toch voor extra of boventallig onderwijspersoneel als bestedingsdoel. Een enkele keer wordt daarbij expliciet aangegeven dat het om incidentele inhuur gaat, bijvoorbeeld van vakdocenten. Daarnaast is tweemaal de inhuur van ondersteunend personeel als bestemming genoemd. Overigens speelt het lerarentekort de besturen wel parten bij het vinden van goed personeel, geven meerdere deelnemers aan.

Ook uitgaven aan huisvesting komen heel regelmatig voor, meestal in de vorm van renovatie of investeren in duurzaamheid, maar ook in verbeteren van het schoolplein en inrichten van een bibliotheek of gymzaal. Verder hebben verschillende besturen uitgaven aan ICT gedaan of zijn dit van plan. Hierbij wordt enkele keren aangegeven dat corona een katalyserende rol heeft gespeeld. Een verwachte daling van het eigen vermogen door het opnemen van een voorziening voor groot onderhoud is tweemaal benoemd. Tot slot worden groei en krimp genoemd als bestedingsdoel, maar ook een voorgenomen fusie of juist de instandhouding van kleine scholen of opleidingen.

De interne toezichthouders en MR-leden die deelnamen aan het onderzoek geven aan dat het vinden van doelmatige bestedingen niet lastig is. Leden van beide gremia noemen de bestedingsdoelen die ook door de bestuurders genoemd worden. Interne toezichthouders geven herhaaldelijk blijk van de vervulling van hun rol als bewaker van doelmatigheid, door te benadrukken dat besteden of investeren niet een doel op zich moet zijn en dat het eigen vermogen niet los van het totaal gezien moet worden. Zij zien het als hun taak om "te controleren of het geld correct en effectief wordt ingezet". Doel moet niet zijn bereiken van de signaleringswaarde maar investeren in goed onderwijs.

3.2.2

Wijze van afbouwen

Volgens een overgrote meerderheid van de bestuurders en interne toezichthouders deelnemers is er een plan voor de inzet van het bovenmatig eigen vermogen. 40 procent van de MR-leden antwoordt negatief of neutraal, op de vraag naar de aanwezigheid van een dergelijk plan.

Uit de gesprekken met de bestuurders zijn twee hoofdstromen te onderkennen als het gaat om de wijze waarop afbouw van het eigen vermogen zich moet voltrekken. De insteek bij de eerste variant is negatief begroten en daarmee een geleidelijke afbouw tot de signaleringswaarde realiseren. Besturen die deze variant kiezen, geven aan dat ze langere tijd, bijvoorbeeld tot 2028, nodig zullen hebben om de gewenste waarde te bereiken. De wijze waarop ze komen tot negatieve begrotingen is door bijvoorbeeld beleidsrijke projecten op bestuursniveau en op schoolniveau, investeren in speerpunten en definiëren van thema's op basis waarvan uitgaven voor afbouw van de reserves gekozen worden. Een andere invulling is bepalen van investeringen op basis van de meerjarenbegroting en jaarbegroting of gelden toekennen aan projecten, die al lopen of door leerkrachten worden aandragen.

De insteek van de tweede variant is het gebruik van een specifiek bestedingsplan voor het bovenmatige deel van het eigen vermogen, dus vooraf bepalen wat er afgebouwd moet worden. Ook deze bestuurders hebben vaak meerdere jaren nodig. Deze insteek geeft de mogelijkheid om conservatief te blijven begroten, zoals sommige bestuurders expliciet aangeven te willen doen. Bij deze variant liggen de precieze uitgaven niet per se van tevoren vast, maar kan ook gaandeweg bepaald worden naar welke incidentele uitgaven het geld gaat. Directeuren of leerkrachten kunnen plannen indienen om een beroep te doen op een innovatiebudget of bestemmingsreserve. Een aandachtspunt hierbij is het beoordelen van deze plannen. Eén bestuur geeft aan hiervoor een format te gebruiken om kwaliteit en passendheid binnen het kader te beoordelen en een ander stelt altijd wel eerst een gesprek te voeren of de uitgave nodig is.

De meeste bestuurders zijn al langere tijd bezig met de afbouw van hun reserves, maar het komt ook regelmatig voor dat het bestuur zich nog in de planfase bevindt. Deze besturen zijn nog aan het nadenken hoe ze het bovenmatig vermogen doelmatig kunnen inzetten. Het verschil in de mate van planvorming is een aspect dat ook in de gesprekken met de MR-leden naar voren kwam. Een enkele bestuurder wil eerst een risicoanalyse maken om het gewenste eigen vermogen te bepalen. Twee besturen zijn niet expliciet bezig met afbouw van reserves omdat zij door een fusie met een minder vermogende fusiepartner zullen uitkomen op een eigen vermogen onder de signaleringswaarde.

3.3 Belemmeringen doelmatig afbouwen

Desgevraagd geeft driekwart van de bestuurders aan belemmeringen te ervaren in het afbouwen van het hoge eigen vermogen. Een kwart ziet geen belemmeringen.

Een veelgenoemde belemmering is in de eerste plaats wet- en regelgeving rondom huisvesting in het funderend onderwijs enerzijds en jeugdzorg (specifiek in het speciaal onderwijs) anderzijds: "de gemeente kan het niet betalen en de school mag het niet betalen".

Een eveneens breed gedragen bezwaar betreft het spanningsveld tussen structurele bestedingen en het incidentele karakter van de afbouw van het eigen vermogen. Deze belemmering wordt ook door de leden van MR en interne toezichthouders zeer frequent benoemd. Bij structurele bestedingen gaat het vaak om extra formatie: "Vraag is altijd om meer mensen". Aanvullende belemmering wanneer wel gekozen wordt voor extra formatie is het vinden van bekwaam (tijdelijk) personeel als gevolg van krapte op de arbeidsmarkt.

Opvallend is dat van de interne toezichthouders en MR-leden vrijwel niemand aangeeft dat het lastig is om doelmatige investeringen te vinden, terwijl verschillende bestuurders zeggen daar wel moeite mee te hebben. Belemmerend werkt bijvoorbeeld een principieel uitgangspunt dat eigen vermogen alleen mag worden besteed aan onderwijs. Het nadrukkelijk zoeken naar investeringen gaat in tegen de cultuur van zuinigheid en de nadruk op doelmatigheid van sommige besturen. Dit onderwerp is het meest genoemd als hulpvraag: 40% van de besturen gaf aan behoefte te hebben aan inzicht hoe andere besturen doelmatig het bovenmatig eigen vermogen inzetten.

In lijn met de cultuur van zuinigheid geven enkele bestuurders aan moeite te hebben met 'scherp begroten'. Tegelijk vinden alle bestuurders dat zij een negatieve begroting goed uit kunnen leggen. Geen enkele bestuurder ondervindt weerstand vanuit het intern toezichthoudend orgaan om bovenmatig eigen vermogen te besteden.

De incidentele gelden aan het eind van het jaar, die al eerder genoemd zijn als oorzaak voor een relatief hoog eigen vermogen, worden door veel deelnemers aan het onderzoek ook als belemmering aangedragen: "De uitvoering is gericht op het gestaag laten dalen van het eigen vermogen, maar de extra subsidies van OCW doen dit weer teniet".

Veel van de genoemde belemmeringen zijn al eerder vastgelegd in het Oberonrapport "Het verhaal achter de financiële cijfers. Wijze van begroten en aanhouden van reserves in het onderwijs" van Oomens en Keppels (2019). Een opvallend verschil in de uitkomst van Oberon met dit onderzoek is het destijds genoemde gebrek aan bewustwording van de noodzaak om negatief te begroten. In dit onderzoek is negatief begroten bij de overgrote meerderheid van de deelnemers een geaccepteerd begrip.

Tot slot is door veel deelnemers opgemerkt dat de toekomstige ontvangsten van het Nationaal Programma Onderwijs een opvallende tegenhanger vormen van het streven om hoog eigen vermogen te verminderen.

4 Verantwoorden

In dit hoofdstuk is vastgelegd hoe de besturen het hoge eigen vermogen willen en kunnen verantwoorden.

Bijna alle besturen zijn van mening dat ze het eigen vermogen boven de signaleringswaarde kunnen verantwoorden, deels als bestemmingsreserve voor toekomstige investeringen (oftewel toekomstige afbouw) en deels als risicobuffer.

Zowel in de groepssessies als bij de bestuurders komt reserveren voor toekomstige investeringen naar voren als verantwoording voor het hoge eigen vermogen. Het betreft investeringen die niet ineens uit de exploitatie betaald kunnen worden, zoals nieuwbouw en ICT-investeringen. Ook de ouderdom van schoolgebouwen wordt genoemd als reden om een buffer aan te leggen en te verantwoorden. In dit kader is bovendien het activeren van groot onderhoud regelmatig als verantwoording genoemd.

Voor alle besturen geldt verder dat het afdekken van risico's een belangrijk deel van de verantwoording van het eigen vermogen vormt.

Een van de genoemde redenen voor het aanleggen van een risicobuffer is onzekerheid over bekostiging. Dit speelt met name in het speciaal onderwijs en bij het mogelijk wegvallen van onderwijsachterstandsgelden.

Verwachte krimp is eveneens genoemd als aanleiding voor en dus verantwoording van het aanhouden van vermogen, net als voorfinancieren van groei. Bij krimp speelt mee dat de kosten relatief hoger worden door huisvesting van kleine scholen in gebouwen die op grotere leerlingaantallen berekend zijn. Bij één bestuur speelt de behoefte aan het openhouden van een school ten behoeve van ondersteunen van een gemeenschap een rol.

We spraken veel besturen die over een actuele risicoanalyse beschikken, die een wenselijke buffer bóven de signaleringswaarde vereist. Slechts één bestuur geeft aan een buffer nodig te hebben die onder de signaleringswaarde ligt. De meerderheid van de besturen is het overigens eens met de stelling: "We hebben liever wat extra geld dan strikt noodzakelijk". Een kwart van de besturen is neutraal en 1 op de 5 is het hiermee oneens.

Een aantal besturen wil in de komende periode de risicoanalyse verbeteren om de benodigde buffer te kunnen bepalen. Ruim een kwart van de besturen zegt behoefte te hebben aan handvatten om een goede risicoanalyse op te stellen.

5 Reflectie en aanbevelingen

De inspectie vindt de jaar na jaar onbedoeld voortgaande groei van de reserves onwenselijk. Geld dat aan onderwijs besteed zou moeten worden, is hier niet aan uitgegeven en het is onvoldoende zeker of dit in de toekomst wel het geval zal zijn.

In dit hoofdstuk reflecteren wij (binnen het denkraam van de huidige bekostigingssystematiek) op de onderzoeksresultaten uit de voorgaande hoofdstukken en doen we aanbevelingen voor de verschillende betrokkenen.

5.1 Signaleringswaarde

De inspectie beoogt met de signaleringswaarde een comfortabele bovengrens voor het eigen vermogen te bieden, waarmee de optimale balans tussen continuïteit en zo hoog mogelijke bestedingen aan onderwijs gerealiseerd kan worden. Uit het onderzoek blijkt dat nog niet alle deelnemers er zo tegenaan kijken. Positief is wel dat de signaleringswaarde bekend is bij de meeste deelnemers.

De deelnemers aan het onderzoek geven aan de signaleringswaarde als startpunt van een gesprek te zien. Dat sluit aan bij de bedoeling die de inspectie hiermee heeft. De inspectie verwacht dat de besturen in het jaarverslag aantonen dat het eigen vermogen dat zij aanhouden met een goede reden (nog) niet aan onderwijs besteed is. Om die reden ontvingen de besturen met een eigen vermogen boven de signaleringswaarde in november 2020 het verzoek van de inspectie zich te verantwoorden over de hoogte van hun eigen vermogen, indien nodig een bestedingsplan op te stellen en hierover het gesprek te voeren met het intern toezichthoudend orgaan en de medezeggenschapsraad. Op basis van dit onderzoek benadrukken we opnieuw het belang van zorgvuldig invulling geven aan dit verzoek. De beoordeling hiervan wordt onderdeel van het reguliere inspectietoezicht.

Om het interne gesprek goed te kunnen voeren, is het belangrijk dat alle betrokkenen een goede financiële kennis hebben, niet alleen algemeen maar ook op het vlak van onderwijsfinanciën. In de groepssessies kwam de behoefte naar voren aan toelichting bij het begrip signaleringswaarde en aan een aanbod van kennis over onderwijsfinanciën, met name voor medezeggenschapsraden. We bevelen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de sectorraden aan in deze behoefte te voorzien.

5.2 Begroten en afbouwen

Alle deelnemers aan het onderzoek hebben plannen om het eigen vermogen doelmatig af te bouwen, ook al zien zij hierbij desgevraagd wel belemmeringen en geven zij aan tijd nodig te hebben om te komen tot doelmatig besteden. De enorme financiële injectie die met het Nationaal Programma Onderwijs gepaard gaat, heeft naar alle waarschijnlijkheid ook effect op de tijd die de besturen nodig hebben om tot doelmatig afbouw van hun hoge reserves te komen. Het overgrote deel van de deelnemers staat open voor negatief begroten, wat een goed uitgangspunt vormt voor het realiseren van vermogensafbouw.

Terwijl de meeste besturen aangeven over afbouwplannen te beschikken, antwoordt veertig procent van de MR-leden negatief of neutraal, op de vraag naar de aanwezigheid van een dergelijk plan. Dit roept de vraag op of op de interne dialoog over dit onderwerp al voldoende gevoerd wordt.

Een andere relevante vraag is in hoeverre de besturen die zeggen dat er plannen zijn om af te bouwen en hiertoe negatief begroten, dat daadwerkelijk zullen realiseren. In de Financiële Staat van het Onderwijs van 2019 constateerde de inspectie dat er bij veel besturen nog verbetering nodig is als het gaat om de beleidsrijkheid van en de toelichting op de meerjarenbegroting, terwijl deze belangrijk zijn voor de kwaliteit van de planning- en controlcyclus. Bovendien werd een patroon beschreven dat besturen in de begroting op korte termijn een negatievere prognose maken dan in de eerdere meerjarenbegrotingen, terwijl de realisatie vervolgens steevast positiever uitvalt. Deze constatering maken de vraag naar realisatie van de afbouw in dit verband extra actueel.

Ook het hoge belang dat veel besturen zeggen te hechten aan voorzichtigheid, kan belemmerend werken bij de daadwerkelijke realisatie van de toegezegde afbouw van de reserves. De cultuur van voorzichtigheid is in dit onderzoek genoemd als belangrijke oorzaak van het ontstaan van het hoge eigen vermogen. Een uiting hiervan is de terughoudendheid om personeel in te huren van incidentele bekostiging of overschotten. Zeker in een situatie waarin het eigen vermogen hoog is, is inhuur van tijdelijk personeel best mogelijk. Hiervan hebben we in ons onderzoek ook voorbeelden gezien. Ook in de terughoudendheid in het begroten en besteden van incidentele bekostiging uit zich deze voorzichtigheid. Maar zolang de cultuur van voorzichtigheid de boventoon blijft voeren, bestaat de kans dat besturen er niet in slagen tijdig tot een doelmatige afbouw van hun reserves te komen. Daarom roept de inspectie besturen op om niet onnodig voorzichtig te zijn.

De inspectie voorziet een toenemend risico op ondoelmatige bestedingen als de druk om de reserves af te bouwen toeneemt, zeker daar waar besturen nu al aangeven geen afbouwplannen te hebben of moeite te hebben om doelmatige bestedingen of investeringen te vinden. Tegelijkertijd plaatst de inspectie vraagtekens bij het ambitieniveau van besturen voor wie het vinden van doelmatige investeringen problematisch is. Er ligt een rol voor het ministerie en de sectorraden om deze besturen en uiteraard ook degenen die hebben aangegeven hierin geïnteresseerd te zijn, te faciliteren in kennisdeling tussen besturen over de wijze waarop andere besturen hun afbouw denken te realiseren.

5.3 Verantwoorden

Alle deelnemers aan het onderzoek zijn van mening dat zij het eigen vermogen goed kunnen verantwoorden, op basis van een risicoanalyse en bestemmingsreserves voor toekomstige bestedingen. Een aantal besturen gaf daarbij aan dat de signaleringswaarde ontoereikend zou zijn voor het afdekken van hun risico's. In dit licht is het relevant om te benoemen dat eerder onderzoek van de inspectie naar de reserves van onderwijsinstellingen aanwijzingen opleverde dat veel risico's intuïtief worden benoemd in plaats van dat deze vanuit systematische risicoanalyse voortkomen. Het gevaar is dat besturen die zelf al aangeven aan voorzichtigheid de voorkeur te geven, risico's overwaarderen. Een belangrijk aandachtspunt bij de beoordeling van de risicoanalyse door interne belanghebbenden en voor besturen bij het actualiseren van hun risicoanalyses is om systematisch te komen tot realistische gekwantificeerde risico's.

Als eigen vermogen boven de signaleringswaarde wordt verantwoord met behulp van een bestemmingsreserve, dan moeten hieraan altijd concrete, goedgekeurde plannen ten grondslag liggen, gekoppeld aan de strategische doelstellingen. Naast ons reeds bestaande toezicht op het systeem van risicobeheersing is de beoordeling

van de onderbouwing van de bestemmingsreserves een nieuw onderdeel van ons toezicht op de verantwoording van het eigen vermogen.

5.4 Conclusie

De introductie van de signaleringswaarde heeft een beweging in gang gezet die negatief begroten bij besturen met een relatief hoog eigen vermogen stimuleert. Het is verrassend en gunstig dat de signaleringswaarde zo snel bekendheid heeft gekregen bij de belanghebbende partijen. Deze bekendheid bevordert de beweging niet alleen naar negatief begroten (en dus meer besteden) maar ook naar mogelijk meer investeren.

In het reguliere toezicht en gedurende de looptijd van het meerjarig onderzoek van de inspectie – dat zich blijft richten op de besturen met de hoogste eigen vermogens – zal duidelijk worden of er daadwerkelijk een beweging is ingezet van afbouw van het totale eigen vermogen binnen het onderwijsveld.

definitief

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

© Inspectie van het Onderwijs | mei 2021