



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

HET DETECTEREN VAN MOGELIJK BOVENMATIG PUBLIEK EIGEN VERMOGEN

Een advies over een indicator en een signaleringswaarde bij
schoolbesturen, instellingen en samenwerkingsverbanden
passend onderwijs

Utrecht, maart 2020

Voorwoord

Onderwijs kost geld. In 2018 ontvingen de onderwijsinstellingen voor ruim 32 miljard aan rijksbijdragen. Dat is publiek geld waarvan iedereen wil dat het rechtmatig en doelmatig wordt gebruikt voor goed onderwijs aan leerlingen en studenten. En de meeste onderwijsbesturen doen dat ook.

Toch zien we de laatste jaren dat er structureel geld overblijft en dat besturen dat geld reserveren. Daardoor zijn de reserves in Nederland gemiddeld geleidelijk gegroeid. Het is dan ook logisch dat de samenleving zich afvraagt of de reserves niet te groot zijn, vanuit de gedachte dat gereserveerd geld niet wordt uitgegeven aan de leerlingen en studenten van dit moment. En het is ook begrijpelijk dat er gevraagd wordt om eenvoudige maatstaven om te bepalen wat een maximaal aanvaardbare reserve is.

Maar het is niet eenvoudig vast te stellen wat een gezonde reserve is, en bij welke omvang een reserve bovenmatig groot is. Daarom heeft de minister ons gevraagd een methode te onderzoeken waarmee het mogelijk is om een signaleringswaarde te bepalen: welk deel van de publieke eigen vermogens lijkt bovenmatig te zijn? In dit rapport geven wij een voorstel voor zo'n rekenmethode.

De formule levert een individuele signaleringswaarde voor de onderwijsinstelling, want de formule houdt rekening met de belangrijkste financiële omstandigheden van die instelling. Daarmee krijgen de belanghebbenden in de scholen, zoals de medezeggenschapsraad, relatief eenvoudig zicht op het vermogen.

Voor alle duidelijkheid: de rekenmethode is geen formule die alle uitzonderingen probeert te vangen; er zijn veel bijzondere omstandigheden denkbaar. Het is dan ook nadrukkelijk niet bedoeld als norm, zoals geen enkele signaleringswaarde van de inspectie een norm is. Niet een norm om besturen blind op af te rekenen. En ook geen norm waarbij een bestuur zou kunnen denken: als we hieronder blijven, hoeven we verder niets te verantwoorden. Want het is juist essentieel dat schoolbesturen hun keuzes helder aan hun omgeving verantwoorden.

In die verantwoording is vaak nog een wereld te winnen, ontdekten we ook weer tijdens dit onderzoek. Dus daar toont de signaleringswaarde zijn belangrijkste doel: het is vooral een goed uitgangspunt voor een verder gesprek. Een gesprek binnen het bestuur, een gesprek met de eigen belanghebbenden bij het beleidsrijk invullen van de begroting. En eventueel ook een gesprek met de inspectie. Want ook wij willen dat het bestuur publiek geld zo goed mogelijk gebruikt voor goed onderwijs aan leerlingen en studenten.

Inspecteur-generaal van het Onderwijs,

drs. Monique Vogelzang

Inhoud

Voorwoord 2
Samenvatting 4

1 Inleiding 6

- 1.1 Aanleiding 6
- 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen 6
- 1.3 Reikwijdte en onderzoeksopzet 6
- 1.4 Rapportopbouw 8

2 Onderzoek bij de schoolbesturen 9

- 2.1 Inleiding 9
- 2.2 Onderzoeksresultaten 9
- 2.3 Advies 12

3 Onderzoek bij de samenwerkingsverbanden passend onderwijs 14

- 3.1 Inleiding 14
- 3.2 Onderzoeksresultaten 15
- 3.3 Advies 16

Literatuur 19

Bijlage(n)

- I Bruikbaarheid van solvabiliteit als indicator voor bovenmatig vermogen 20
- II Materiële vaste activa en gebouwen 22
- III Omvang van de risicobuffer 23
- IV Analyse van de voorzieningen 24
- V Stresstest op de adviezen 27

Samenvatting

De minister heeft de inspectie gevraagd een methode te onderzoeken voor het signaleren van mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen in het onderwijs. Dit verzoek ontstond naar aanleiding van onze rapportage in de Financiële Staat van het Onderwijs 2017. In dit rapport is een rekenmethode ontwikkeld voor onderwijsinstellingen¹ en een andere voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs. De methode houdt rekening met individuele kenmerken van instellingen.

Voor onderwijsinstellingen bestaat de rekenmethode uit 3 onderdelen: gebouwen + overige materiële vaste activa + risicobuffer.

De signaleringswaarde bovenmatig publiek eigen vermogen is dan:

$(0,5 * \text{aanschafwaarde gebouwen} * 1,27) + (\text{boekwaarde resterende materiële vaste activa}) + (\text{omvangafhankelijke rekenfactor} * \text{totale baten})$.

De omvangafhankelijke rekenfactor in de risicobuffer is groter naarmate de totale baten van een instelling kleiner zijn: 0,05 voor besturen met totale baten groter dan of gelijk aan 12 miljoen euro. Onder de 12 miljoen euro loopt de rekenfactor geleidelijk op van 0,05 tot uiteindelijk 0,1 bij besturen met een budget van 3 miljoen euro. Voor besturen met totale baten onder 3 miljoen wordt geen rekenfactor toegepast, maar hanteren we een vaste risicobuffer van 300.000 euro.

De rekenmethode voor de samenwerkingsverbanden is eenvoudiger. Zij hebben vrijwel geen materiële vaste activa. Daarom bestaat de rekenmethode voor samenwerkingsverbanden uitsluitend uit een risicobuffer. De signaleringswaarde bovenmatig publiek eigen vermogen is dan:

$0,035 * \text{totale baten}$, maar ten minste een risicobuffer van 250.000 euro.

Deze methode houdt dus rekening met de hoeveelheid te financieren materiële vaste activa op de balans en een risicobuffer. Bij de materiële vaste activa verdisconteert de formule speciaal de gebouwen die veel besturen in eigendom hebben. Bij de risicobuffer is nadrukkelijk rekening gehouden met kleinere instellingen die gevoeliger zijn voor risico's en om die reden dus een hogere risicobuffer nodig hebben.

Bij het ontwikkelen van de methode zijn wij te rade gegaan bij eerdere onderzoeken naar de vermogens van schoolbesturen: de commissie Koopmans (1999) en Berdowski en Eshuis (2010). We hebben deze methode onderzocht bij 150 instellingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs (mbo), hoger onderwijs en samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Op grond daarvan hebben wij de oorspronkelijke methode op een aantal punten bijgesteld.

De ontwikkelde formules zijn ook aan een stresstest onderworpen. We hebben met een simulatie gekeken of instellingen in de problemen zouden komen als het mogelijk bovenmatig bedrag uit de middelen wordt verwijderd. Bij deze simulatie zouden de instellingen niet in continuïteitsproblemen komen.

Deze signaleringswaarde is net als de andere signaleringswaarde van de inspectie geen vaste norm, maar een communicatiemiddel en een startpunt voor een gesprek.

¹ Wij gebruiken de begrippen (school) besturen en (onderwijs) instellingen als synoniemen.

Er zijn veel bijzondere omstandigheden mogelijk. Daarover zou de instelling in het jaarverslag moeten rapporteren, waarna allereerst de belanghebbenden hierover met het bestuur in gesprek kunnen. Ook voor de inspectie is het zo een aangrijpingspunt voor het toezicht.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De inspectie schreef in de Financiële Staat van het Onderwijs 2017 (Inspectie van het Onderwijs, 2018) dat sprake is van toenemende financiële reserves bij onderwijsinstellingen. Daarop voerden wij een verkennend onderzoek uit naar de mogelijkheden voor normering van de publieke eigen vermogens. Daarin beschreven wij een methode (Berdowski en Eshuis 2010) die hiervoor mogelijk bruikbaar is. Op basis daarvan informeerde de minister de Tweede Kamer per brief (20 juni 2019, kenmerk 16855068). In deze brief schetst de minister de wijze waarop de inspectie deze methode gaat onderzoeken. Met als doel om te komen tot een bruikbare signaleringswaarde voor bovenmatig publiek eigen vermogen bij onderwijsinstellingen.

In de brief aan de Tweede Kamer van 14 oktober 2019 heeft de minister toegezegd in het voorjaar van 2020 met een voorstel voor een signaleringswaarde te komen.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De vraagstelling van dit onderzoek luidt:

- Welke signaleringswaarde kan voor alle onderwijssectoren een indicatie geven van een bovenmatig publiek eigen vermogen bij onderwijsinstellingen en samenwerkingsverbanden passend onderwijs?

In het onderzoek hebben wij dit uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- Op welke wijze kan rekening worden gehouden met de financiering van de materiële vaste activa?
- Welke omvang van de risicobuffer is nodig?
- Hoe kunnen voorzieningen dienen als bron van financiering?
- Welke maatstaf kan worden gebruikt voor de signaleringswaarde?
- Welke andere elementen kunnen van belang zijn?
- Is de solvabiliteit een geschikte indicator voor gebruik?

De laatste deelvraag is al besproken in een bijlage van de Financiële Staat van het Onderwijs 2018. Voor de volledigheid is deze opnieuw opgenomen in bijlage I.

1.3 Reikwijdte en onderzoeksoptzet

Zoals gezegd deed de inspectie in 2019 een eerste verkennend onderzoek naar de reserves bij onderwijsinstellingen.

Daarin werd voor schoolbesturen een normatief eigen vermogen berekend op basis van:

- 50 procent van de herbouwwaarde van de gebouwen +
- de boekwaarde van de terreinen +
- de boekwaarde van de resterende vaste activa +
- een liquiditeitsbuffer van 5 procent van de totale baten²
- - (minus) 75 procent van de permanente voorzieningen

² Dit is de sommatie van totaal baten + financiële baten.

Voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs werd het normatief eigen vermogen bepaald op 5 procent van de netto totale baten.

Dit onderzoek sluit daarop aan. Gebruikmakend van de methode uit de verkenning, stelden we allereerst de 10 procent instellingen met de relatief hoogste vermogens in 2018 vast. Deze instellingen zijn naar rato onderverdeeld naar de onderwijssectoren. Heel kleine instellingen tot een eigen vermogen van een half miljoen euro zijn niet meegenomen, omdat daarvan het materieel belang voor een verkennend onderzoek te klein is.

Dat leidde tot de volgende samenstelling van de onderzoekspopulatie:

- 96 instellingen in het primair onderwijs
- 28 instellingen in het voortgezet onderwijs
- 6 instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs
- 5 instellingen in het hoger onderwijs
- 15 samenwerkingsverbanden passend onderwijs (5 in primair onderwijs en 10 in voortgezet onderwijs).

Daarvan waren 2 instellingen in het primair onderwijs en 1 instelling in het mbo inmiddels opgegaan in andere instellingen, zodat het netto aantal uitkomt op 147 instellingen.

We legden aan alle instellingen een digitale vragenlijst voor. In deze vragenlijst konden instellingen aan de hand van een aantal standaard risicorubrieken en een vrije rubriek (zie paragraaf 2.2 voor de lijst) aangeven of ze vermogen in reserve hadden voor dat risico. We vroegen instellingen ook hoe groot ze de kans achtten dat dat risico zich voordeed en om welk bedrag het dan zou gaan. Ten slotte konden instellingen een verdere, inhoudelijke toelichting geven. De reserves waren onderverdeeld in 3 rubrieken: de algemene reserve, de publieke bestemmingsreserve en het publieke bestemmingsfonds. De private reserves waren geen onderdeel van het onderzoek.

Na ontvangst en verwerking van de gegevens voerden we een gesprek met 19 besturen in het primair onderwijs, 5 besturen in het voortgezet onderwijs, 3 mbo-instellingen, 3 hoger onderwijsinstellingen en 8 samenwerkingsverbanden. In het algemeen waren dat instellingen die relatief veel risico's hadden opgegeven. Het onderzoek is er immers op gericht te zien in hoeverre een signaleringsgrens goed werkbaar is. En dat is vooral goed te bespreken met instellingen die die grens het ruimst overschrijden. We keken daarbij ook naar factoren die mogelijk van invloed zijn op de omvang van het publiek eigen vermogen.

Op grond van analyses van alle ingeleverde data en de toelichtingen stelden wij vast in hoeverre er sprake was van reële risico's en in hoeverre deze de grenzen van het berekende, normatief eigen vermogen overschreden. Daarbij zijn 2 randvoorwaarden van belang, zoals ook al beschreven in de eerdere verkenning van 20 juni 2019 (Inspectie van het Onderwijs, 2019). In het onderzoek kijkt de inspectie allereerst alleen naar het publiek eigen vermogen, omdat het gaat om de doelmatige besteding van publieke middelen. Daarnaast gaat de inspectie ervan uit dat de vrijheid van inrichting van het onderwijs zich ook uitstrekt tot de wijze van financiering van onderwijsinstellingen. Uitgangspunt is dus dat de methode moet kunnen passen bij een maximaal conservatieve financiering met alleen eigen vermogen, zonder dat instellingen verplicht zijn langlopende leningen aan te gaan.

1.4

Rapportopbouw

Het rapport kent 2 hoofdstukken met dezelfde opbouw. Het eerste hoofdstuk behandelt de schoolbesturen. Het tweede de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. In de inleiding van elk hoofdstuk grijpen we terug op de technische verkenning die op 20 juni 2019 naar de Tweede Kamer is gestuurd. Vervolgens beschrijven we de onderzoeksresultaten. Die gaan over aanvullende, technische analyses en bevindingen uit de gesprekken met de besturen, samenwerkingsverbanden en andere veldpartijen. Dit leidt in beide hoofdstukken ten slotte tot een advies.

2 Onderzoek bij schoolbesturen

2.1 Inleiding

Zoals aangegeven in paragraaf 1.3 is de gebruikte methode in dit onderzoek gebaseerd op de berekening van een normatief eigen vermogen.

Dit wordt berekend aan de hand van:

- 50 procent van de herbouwwaarde van de gebouwen +
- de boekwaarde van de terreinen +
- de boekwaarde van de resterende vaste activa +
- een liquiditeitsbuffer van 5 procent van de totale baten
- - (minus) 75 procent van de permanente voorzieningen

Deze benadering is ontleend aan Berdowski en Eshuis (2010) en de Commissie Koopmans (1999). Het eerste deel (de eerste 3 bullets) van de formule is gericht op de financiering van de vaste activa. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen gebouwen en resterende vaste activa. De overweging daarbij is dat de boekwaarde van de gebouwen geen goede afspiegeling is van de toekomstige financieringsbehoefte. Gebouwen kunnen namelijk niet als een ideaalcomplex worden beschouwd. In tegenstelling tot de resterende materiële activa, waarbij sprake is van een gelijkmatig patroon van afschrijvingen en investeringen. Een verdere toelichting hierop is te vinden in bijlage II.

Het aanhouden van een risicobuffer van 5 procent is al geïntroduceerd en uitvoerig onderbouwd door Koopmans (1999). Berdowski en Eshuis (2010) baseerden zich sterk op Koopmans en hanteren deze 5 procent daarom ook. Dat is niet onlogisch omdat zij zich gericht hebben op de sectoren met de grotere instellingen. Ook de commissie Don (2009) hanteerde deze 5 procent als een ondergrens, maar suggereerde voor heel kleine instellingen een wat hoger percentage, oplopend tot 10 procent.

De aftrek in verband met de permanente voorzieningen is gebaseerd op de overwegingen van Koopmans (1999). Deze houden in dat voorzieningen weliswaar worden aangehouden voor toekomstige verplichtingen, maar de voortdurende instroom via dotaties en uitstroom via onttrekkingen hebben als effect dat er altijd een vast deel beschikbaar is dat gebruikt kan worden als bron van financiering van activa. Koopmans noemt dat de permanente voorzieningen. Hij stelde dat aantal op 75 procent. Een analyse van de voorzieningen in 2018 is opgenomen in bijlage II.

2.2 Onderzoeksresultaten

In totaal dienden 132 onderwijsinstellingen het digitale vragenformulier in. Zij konden op 14 voorgeselecteerde risicorubrieken de omvang van de risico's schatten. De uitkomsten daarvan staan in onderstaande tabel.

Tabel 2.2a Door instellingen opgegeven risico's en bedragen.

	Omschrijving	Aantal meldingen	Totaal bedrag
1	Arbeidsconflict	78	8.537.622
2	Btw-verplichting	5	209.850
3	Fluctuaties leerlingenaantallen	99	32.866.220
4	Fluctuaties verwijzingen speciale scholen	16	2.281.500
5	Huisvesting	143	162.656.186
6	Instabiliteit bekostiging	56	14.051.288
7	Negatieve verevening	10	8.807.000
8	Onderwijskwaliteit	108	53.372.011
9	Reorganisatie	29	9.192.333
10	Thuiszitters	5	1.125.000
11	Werkloosheidsuitkering	29	6.177.635
12	Ziektevervanging	77	12.712.484
13	Zwangerschapsverlof	26	1.339.556
14	Overig	276	100.073.514
	Totaal		413.402.199

Bron: Inspectie van het Onderwijs 2019

De instellingen konden de reservering verder toelichten. Alle instellingen dienden het formulier in. Daarvan vulden 15 instellingen geen verdere specificatie en onderbouwing van de reserves in. Daarom is van deze instellingen onbekend of zij speciale motieven hebben voor het aanhouden van een bepaalde reserve.

In het kader van het onderzoek werden 3 verschillende activiteiten uitgevoerd. We voerden gesprekken met een selectie van de schoolbesturen. Ook spraken we met veldpartijen. Ten slotte maakten we verdere analyses om meer inzicht te krijgen in de werking van de formules. De uitkomsten hiervan beschrijven we in de rest van deze paragraaf. In sommige gevallen trekken we ook voorlopige conclusies uit de bevindingen.

Gesprekken met besturen

Een deel van de besturen had geen gekwantificeerde risicoanalyse in het jaarverslag 2018. Het was voor deze instellingen daarmee de eerste keer dat ze deze maakten. Daarnaast waren er besturen die wel een risicoanalyse in het jaarverslag hadden, maar bij het invullen van de vragenlijst door de inspectie tot heel andere getallen dan in het jaarverslag kwamen. In een aantal gevallen leek het erop dat bij het invullen naar een eindbedrag was toegewerkt, waarbij de bedragen betrekkelijk willekeurig waren gekozen.

Besturen die grotere investeringen in de toekomst met eigen vermogen willen financieren, moeten daarvoor sparen. Dat kan ertoe leiden dat het eigen vermogen tijdens een bepaalde periode (ver) kan uitstijgen boven het normatief eigen vermogen. Daar is niets mis mee, maar vaak is dat niet erg duidelijk zichtbaar in de toekomstparagraaf van de jaarverslaggeving. Het eigen vermogen wordt wel vaak gedeeltelijk gemotiveerd met risico's (en ook in de bevraging door de inspectie gebeurde dat), maar veel minder met dergelijke toekomstdoelen.

Nogal wat besturen karakteriseren reguliere onzekerheden in de bedrijfsvoering als een risico waarvoor een reserve moet worden aangehouden, zoals kosten voor vervanging door ziekte of zwangerschapsverlof. Maar deze onzekerheden zijn tot een bepaald niveau min of meer constant. Daarom moeten ze gewoon in de meerjarenbegroting worden verdisconteerd. Alleen voor uitzonderlijke (onverwachte) risico's is een reserve gerechtvaardigd. Onzekerheid rond de bekostiging is ook een regelmatig terugkerend motief. Die onzekerheid heeft er meestal mee te maken dat er meer binnenkomt dan verwacht. Voor een deel zijn dat voorzienbare ontwikkelingen zoals loon- en prijsbijstellingen, maar soms gebeurt dat ook onverwacht in de laatste maanden van het jaar. Daar zijn op zich geen reserves voor nodig, maar het is wel een verklaring voor een deel van het bovenmatig publiek eigen vermogen.

Een bestuur dat met bijzondere baten te maken krijgt, kan worden geconfronteerd met een niet-beoogde verhoging van het eigen vermogen. We zagen als voorbeelden behaalde transactieresultaten bij de verkoop van materiele vaste activa en een sectorale herverdeling van bekostigingsgelden. Het gevolg is een verhoging van het eigen vermogen die niet altijd direct weer wordt gebruikt. Ook een efficiënte bedrijfsvoering kan ten grondslag liggen aan een verhoging van het eigen vermogen; bijvoorbeeld door leegstandsbeheer van les- en instructieruimtes.

Bij enkele besturen kwamen we de situatie tegen dat het bestuur gemoedsbezwaren had bij verzekeringen. Daarom waren geen onverplichte verzekeringen afgesloten. De besturen signaleerden dat daarvoor een reserve noodzakelijk was, maar het is vrijwel onmogelijk daarvan een redelijke omvang te schatten. Anders dan bij gemoedsbezwaren in de persoonlijke sfeer, is hier bovendien sprake van een risico dat gelopen wordt met publieke middelen. Wij vonden geen verdere informatie over afspraken die in dit verband met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) zijn gemaakt.

Gesprekken met het veld en verdere analyses

Bij de technische analyses en de raadplegingen van deskundigen uit het veld vonden we een aantal zaken dat tot aanpassingen in de benadering heeft geleid. Allereerst betreft dat de risicobuffer bij heel kleine instellingen. Zoals hiervoor al opgemerkt, stelde de commissie Don (2009) in navolging van Koopmans (1999) een ondergrens van 5 procent voor. Maar zij stelde ook dat heel kleine instellingen meer risico lopen en dat daarvoor een marge tot 10 procent aan te bevelen is. Wij volgen die lijn, door beneden een omzet van 12 miljoen euro de buffer geleidelijk op te laten lopen tot 10 procent bij een omvang van 3 miljoen. Daaronder zetten we hem vast op 300.000 euro³.

Bij de verdere analyses rond de vaste activa bleek dat de notatie in Berdowski en Eshuis (2010) niet altijd even consistent was. In de formule spraken zij van vaste activa in het algemeen. Elders wordt weer gesproken over materiële vaste activa. Verder onderzoek bij de bron (Koopmans, 1999) leverde op dat het hier alleen om de materiële vaste activa moet gaan. Ook bleek een inconsistentie te zitten in de toepassing van de permanente voorzieningen. Berdowski en Eshuis (2010) spreken over 75 procent van de permanente voorzieningen, die zelf weer 75 procent van de totale voorzieningen zouden vormen. Maar dit is dubbelop. Het gaat alleen om 75 procent. Bij de gebouwen onderzochten we ook hoe de herbouwwaarde het best kan worden bepaald. Een verdere uitwerking is te vinden in bijlage II en leidt tot een opslagfactor van 1,27⁴ op de aanschafprijs.

³ Zie ook bijlage III.

⁴ De opslag kan in de loop van de tijd veranderen.

Daarnaast waren er vragen over het gebruik van de voorzieningen als financieringsbron van de vaste activa. In het bijzonder gaat het daarbij om de voorziening groot onderhoud. Die komt vrijwel alleen voor bij het primair en voortgezet onderwijs. In de andere sectoren staan vaak gebouwen meestal op de balans en wordt ook het onderhoud geactiveerd. Dit zou leiden tot een onevenwichtigheid in het nadeel van het primair en voortgezet onderwijs. Bij deze sectoren wordt namelijk een relatief veel groter deel in mindering gebracht op het normatief eigen vermogen, terwijl het activeren in de andere sectoren juist leidt tot een verhoging daarvan. In bijlage IV staat een verdere analyse van de samenstelling van de voorzieningen. De voorziening groot onderhoud wordt om die reden buiten beschouwing gelaten.

Ook vanuit de andere sectoren zijn opmerkingen bij de voorzieningen geplaatst. Daaruit komt naar voren dat de voorzieningen beter uit de formule geschrapt kunnen worden, omdat het om vreemd vermogen gaat dat gekoppeld is aan verplichtingen. We hebben overwogen dat het permanente deel van de voorzieningen zeker kan dienen als financieringsbron, zoals voorgesteld door Koopmans (1999), maar ook dat na 1999 de regels rond het goedkeuren van voorzieningen aanmerkelijk zijn aangescherpt. Daarom zou het in de rede liggen de aftrek van de voorzieningen te beperken tot die met een looptijd van meer dan 5 jaar. Een analyse laat evenwel zien dat het materiële belang van dat resterend deel zo klein is, dat het de benadering onnodig moeilijker maakt en dus kan vervallen (zie bijlage IV).

2.3 Advies

De onderzoeken bij de schoolbesturen, de adviezen van deskundigen en verdere analyses hebben geleid tot een aantal aanpassingen in de componenten van de formule voor de bepaling van mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen, die de inspectie als uitgangspunt heeft genomen:

- Er wordt alleen uitgegaan van materiële vaste activa.
- Van alle materiële vaste activa wordt de boekwaarde genomen, met uitzondering van gebouwen.
- Van de gebouwen wordt de halve herbouwwaarde genomen, te berekenen uit de halve aanschafwaarde, geïndexeerd met de bouwkostenindex voor schoolgebouwen over de afgelopen 15 jaar. Deze index bedraagt in 2018 1,27.
- De risicobuffer wordt bepaald op 5 procent van de totale baten.
- Bij instellingen waarbij de totale baten lager zijn dan 12 miljoen, loopt de buffer geleidelijk op naar een maximum van 10 procent bij 3 miljoen. Daaronder is deze 300.000.

Schematisch zien de verschillen tussen de uitgangssituatie en het definitieve voorstel er zo uit:

Tabel 2.3a Verschil tussen de uitgangssituatie en de voorgestelde formule

Uitgangsmethode	Finaal voorstel
0,5 * herbouwwaarde gebouwen	0,5 * aanschafwaarde * 1,27
Plus: Boekwaarde grond	Plus: Boekwaarde resterende materiële vaste activa
Plus: Boekwaarde resterende vaste activa	
Plus: 0,05 * totale baten	Plus: 0,05 * totale batend, beneden 12 miljoen oplopend tot 0,1 bij 3 miljoen en daaronder 300.000
Min: 0,75 * permanente voorzieningen	

Bron: Inspectie van het Onderwijs 2020

Hiermee doen wij het voorstel om ten aanzien van de publieke eigen vermogens van schoolbesturen een indicatie te berekenen op basis van de volgende formule:

Normatief Eigen Vermogen =

- 0,5 * (aanschafwaarde gebouw * 1,27)
- + boekwaarde resterende materiële vaste activa
- + 0,05 * alle baten (onder 12 miljoen oplopend naar 0,1 bij 3 miljoen en daaronder 300.000)

Zoals gezegd levert de indicator voor belanghebbenden in de instelling een goed communiceerbaar getal op rond een eventueel bovenmatig publiek eigen vermogen. Dit kan in de vorm van het absolute verschil tussen publiek eigen vermogen en normatief eigen vermogen, maar ook door ze op elkaar te delen. Daardoor ontstaat een kengetal dat vergeleken kan worden met andere instellingen⁵.

Het ligt voor de hand dat de instelling deze waarde publiceert in het jaarverslag en daarbij aangeeft wat de motieven zijn voor de omvang van het publiek eigen vermogen. Dit kunnen risico's of spaarmotieven zijn. Het is verder van belang hoe dit vermogen zich in de nabije toekomst ontwikkelt. Het bestuur kan dan met de belanghebbenden in gesprek gaan over een doelmatige besteding van het bovenmatig publiek eigen vermogen aan de onderwijskwaliteit.

De inspectie kan in aansluiting daarop ook verder onderzoek uitvoeren en op basis daarvan bepalen of echt sprake is van bovenmatig vermogen.

Om te onderzoeken of toepassing van de geadviseerde methode mogelijk zulke gevolgen heeft dat instellingen erdoor in continuïteitsproblemen komen, is een stresstest uitgevoerd. Daarin is gesimuleerd dat het gehele bovenmatige vermogen ten laste van de vlottende activa wordt gebracht. Uit de test bleken geen problemen. We bespreken de test uitvoerig in bijlage V.

⁵ Ratio-EV = Publiek EV/Normatief EV. Bij waarden boven de 1 kan sprake zijn van bovenmatig EV.

3 **Onderzoek bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs**

3.1 **Inleiding**

De samenwerkingsverbanden passend onderwijs vormen een aparte categorie van instellingen binnen de onderwijssector. Zij verzorgen immers (in principe) zelf geen onderwijs en hebben zelf geen leerlingen. Ze zijn primair een instrument voor middelenallocatie, opdat er een samenhangend geheel van voorzieningen voor extra ondersteuning binnen en tussen de scholen is georganiseerd. Daar staat tegenover dat samenwerkingsverbanden net als schoolbesturen een bedrijfsvoering hebben waarin zich risico's kunnen voordoen die een nadelig effect hebben op de doelstellingen van de organisatie. Het opbouwen en aanhouden van eigen vermogen speelt een belangrijke rol bij de opvang van financiële tegenvallers en dus voor de continuïteit van de eigen bedrijfsvoering, ook bij samenwerkingsverbanden.

We zijn de analyses rond de samenwerkingsverbanden gestart vanuit dezelfde methode als waarmee we de onderwijsinstellingen benaderden (Berdowski en Eshuis, 2010). Net als bij onderwijsinstellingen kan daarmee worden bepaald in welke mate sprake is van een mogelijk teveel aan eigen vermogen. Hierbij wordt privaat vermogen buiten beschouwing gelaten.

De methode maakt in haar formule gebruik van de volgende componenten: Normatief Eigen Vermogen (EV) = $0,5 * \text{Vaste activa (VA)} + 0,05 * \text{totale baten} - 0,75 * \text{permanente voorzieningen}$. We vergeleken de samenstelling van de balans bij de samenwerkingsverbanden met die van instellingen in het primair en voortgezet onderwijs. Daaruit blijkt dat de materiële vaste activa in 2018 bij de samenwerkingsverbanden (primair en voortgezet onderwijs) 3 procent van het balanstotaal vormen, terwijl het bij de schoolbesturen 38 procent is. Bij de voorzieningen gaat het bij de samenwerkingsverbanden om 1 procent tegenover 15 procent bij de schoolbesturen.

Daarom stellen wij vast dat de invloed van materiële vaste activa en voorzieningen vrijwel te verwaarlozen is bij de samenwerkingsverbanden. Dit is een belangrijke reden om beide weg te laten uit de formule, waardoor alleen nog overblijft Normatief EV = $0,05 * \text{totale baten}$. Een bepaald percentage van de totale baten is ook in lijn met wat de netwerkorganisaties van de samenwerkingsverbanden aan hun leden voorhouden, om het maximaal aan te houden publiek eigen vermogen te berekenen.

Ten slotte is in het onderzoek bij de samenwerkingsverbanden het begrip *netto* totale baten gebruikt. Dat zijn bij samenwerkingsverbanden de totale baten na aftrek van de middelen die rechtstreeks door OCW aan de scholen voor speciaal onderwijs zijn betaald. Wat dan overblijft, is het deel dat een samenwerkingsverband ontvangt voor de 'eigen bedrijfsvoering'. Dat vormt de basis voor het berekenen van het normatief publiek eigen vermogen: Normatief EV = $0,05 * \text{netto totale baten}$.

3.2 Onderzoeksresultaten

Alle 15 aangeschreven samenwerkingsverbanden stuurden het digitale vragenformulier retour. Dat leverde motiveringen op in 14 gestandaardiseerde rubrieken met de omvang van de risico's. Deze zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 3.2a Door samenwerkingsverbanden opgegeven risico's en bedragen.

	Omschrijving	Aantal meldingen	Totaal bedrag
1	Arbeidsconflict	3	129.000
2	Btw-verplichting	1	10.000
3	Fluctuaties leerlingenaantallen	13	1.340.212
4	Fluctuaties verwijzingen speciale scholen	14	1.391.976
5	Huisvesting	1	10.000
6	Instabiliteit bekostiging	7	587.000
7	Negatieve verevening	7	9.651.776
8	Onderwijskwaliteit	2	1.135.000
9	Reorganisatie	1	250.000
10	Thuiszitters	2	350.000
11	Werkloosheidsuitkering	1	80.000
12	Ziektevervanging	8	650.813
13	Zwangerschapsverlof	0	0
14	Overig	30	5.533.298
	Totaal		21.119.075

Bron: Inspectie van het Onderwijs 2019

De samenwerkingsverbanden konden de reserves verder toelichten. Van de 15 samenwerkingsverbanden gaf 1 samenwerkingsverband geen enkele reden (en geen bedrag). We gaan er daarom vanuit dat het geen speciale motieven heeft voor het aanhouden van een bepaalde omvang aan reserve.

In de jaarverslagen 2018 van de onderzochte samenwerkingsverbanden vermelden 13 samenwerkingsverbanden samen een omvang aan benodigde reserves van zo'n 8,5 miljoen euro. Er waren 2 samenwerkingsverbanden die in hun jaarverslag geen (gespecificeerd) bedrag hebben opgenomen. Dat het totaalbedrag in het digitale vragenformulier ongeveer 12,5 miljoen hoger ligt, komt doordat samenwerkingsverbanden in het vragenformulier meer aandacht gaven aan de bedragen waarvan zij echt vinden dat ze die moeten aanhouden, en omdat er bij hen sprake is van voortschrijdend inzicht.

Onderzoek bij de samenwerkingsverbanden

Met 8 samenwerkingsverbanden voerden we gesprekken om meer inzicht te krijgen in de motieven voor de reserves. Deze gesprekken leverden een aantal overwegingen op.

De negatieve verevening wordt veruit het meest genoemd als risico. Daar motiveren de samenwerkingsverbanden het grootste deel van de reserves mee. Het blijkt een lastig onderwerp. Sommige samenwerkingsverbanden willen de gereserveerde bedragen meerjarig gebruiken om de gevolgen van de negatieve verevening te kunnen opvangen. Maar die toekomstige inzet wordt in de meerjarenbegrotingen

niet altijd goed zichtbaar gemaakt. Eenzelfde opmerking kan gemaakt worden over het voornemen om binnen afzienbare tijd extra middelen te gebruiken voor het versterken van de onderwijskwaliteit.

Er zijn grote verschillen tussen samenwerkingsverbanden wat betreft de omvang van hun personeel. Sommige samenwerkingsverbanden hebben niet of nauwelijks personeel in eigen dienst, terwijl andere een substantieel personeelsbestand hebben. Dit kan leiden tot grotere risico's voor personele verplichtingen. Net als bij de schoolbesturen geldt ook hier overigens dat een bepaald deel van het risico structureel is en dus in de (meerjaren)begroting kan worden opgenomen.

Overleg met veldpartijen en verdere analyses

In reactie op de voorgestelde methodiek voor samenwerkingsverbanden in de notitie van 20 juni 2019 spraken we hierover met de besturen en sectorraden. Zij gaven aan dat ze een sterke voorkeur hebben voor het toepassen van bruto totale baten in de berekeningswijze, in plaats van netto totale baten. De hoogte van het percentage waarmee gerekend wordt, is voor hen van ondergeschikt belang.

Samenwerkingsverbanden betogen dat zij door het afgeven van toelaatbaarheidsverklaringen (beleids)keuzes maken en daardoor sturingsinvloed hebben bij de scholen voor speciaal onderwijs, zij het met een vertraging van een tot twee jaar. Zij dragen verder aan dat de verplichte afdrachten door OCW een belangrijk deel van de financiële risico's vormen voor de samenwerkingsverbanden. In hun meerjarenperspectief houden zij rekening met de ontwikkeling van het publiek eigen vermogen om tegenvallers op te kunnen vangen, zodat de aangesloten scholen een stabiel samenhangend netwerk van ondersteuningsvoorzieningen vormen. Als de samenwerkingsverbanden hierin niet kunnen voorzien, zal een verschuiving plaatsvinden naar de aangesloten scholen die dan in hun benodigd publiek eigen vermogen daarmee rekening moeten houden.

Daarnaast verhindert de wijze waarop de meerjarenbegroting is ingericht een zuivere toepassing van de berekeningswijze. De verplichte afdrachten kunnen namelijk door OCW niet voor de aankomende jaren worden ingevuld in de digitale jaargegevens (XBRL⁶).

Om na te gaan wat het verschil is tussen de toepassing van de bruto totale baten en de netto totale baten, maakten we een vergelijkende analyse met de oorspronkelijke methode. Daarbij namen we als referentie het punt waar het verschil tussen publiek eigen vermogen en normatief eigen vermogen omslaat van positief naar negatief. Dat punt komt bij de netto-methode overeen met 4,6 procent (afgerond 5) en bij de bruto-methode met 3,3 procent (afgerond 3,5) van de totale baten.

Kleinere instellingen zijn gevoeliger voor risico's dan grotere. Ook bij samenwerkingsverbanden is dat het geval. Daarom kiezen we voor een ondergrens voor het normatief eigen vermogen van 250.000 euro.

3.3 Advies

De onderzoeken bij de samenwerkingsverbanden, de adviezen van deskundigen en de verdere analyses hebben geleid tot een aantal aanpassingen in de componenten van de formule voor de bepaling van mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen.

⁶ eXtensible Business Reporting Language.

Deze aanpassingen zijn:

- Als maat voor de baten wordt uitgegaan van de (bruto) totale baten.
- De index voor de risicobuffer wordt bepaald op 3,5 procent.
- De minimale omvang van het normatief eigen vermogen bedraagt 250.000 euro.

Schematisch zijn de verschillen tussen de uitgangssituatie en het definitieve voorstel als volgt:

Uitgangsmethode	Finaal voorstel
$0,05 * \text{netto totale baten}$	$0,035 * \text{totale baten, minimaal 250.000}$

Het advies ten aanzien van de vermogens van samenwerkingsverbanden is dus dat een indicatie wordt berekend op basis van de volgende formule:

Normatief EV = $0,035 * \text{alle baten}$ met een minimum van 250.000 euro

De indicator levert een goed communiceerbaar getal op voor de belanghebbenden in de instelling rond eventueel bovenmatig publiek eigen vermogen. Het ligt dan ook voor de hand dat de instelling dit getal publiceert in het jaarverslag en daarbij aangeeft wat de motieven zijn voor de omvang van dit vermogen. Dit kunnen risico's of spaarmotieven zijn. Ook is van belang hoe het vermogen zich in de loop van de tijd ontwikkelt. Het bestuur kan dan met de belanghebbenden in gesprek gaan over een (doelmatige) besteding van het bovenmatig publiek eigen vermogen aan de onderwijskwaliteit.

De inspectie kan in aansluiting daarop ook verder onderzoek doen en op basis daarvan bepalen of echt sprake is van bovenmatig vermogen.

Om te onderzoeken of toepassing van de geadviseerde methode mogelijk zulke gevolgen heeft dat instellingen erdoor in continuïteitsproblemen kunnen komen, deden we een stresstest. Daarin simuleerden we dat het gehele bovenmatige vermogen ten laste van de vlottende activa werd gebracht. Uit de test bleken geen problemen. De test bespreken we uitvoerig in bijlage V.

Literatuur

- Berdowski, Z., & Eshuis, P. H. P. (2010). *Kapitalisatiefactor MBO en HO. Een onderzoek naar mogelijkheden voor normering*. Zoetermeer: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO).
- Commissie Koopmans, (1999). *De vermogenspositie van universiteiten. Een delicate balans*.
- Commissie Smits, (2003). *Zuinig op de toekomst. Van vroegtijdig waarschuwen naar toekomstgericht besturen*. Amsterdam: Stichting Vangnet HBO
- Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (Commissie Don). (2009). *Financieel beleid van onderwijsinstellingen. Rapport van de commissie vermogensbeheer onderwijsinstellingen*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Inspectie van het Onderwijs. (2018). *De Financiële Staat van het Onderwijs 2017*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2019). *Doelmatige omvang van de reserves. Technische verkenning en advies voor het toepassen van een methodiek ter detectie en aanpak van overmatige vermogensopbouw*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Vonk, A. S., Wilde, J. J. de, & Groot, T. C. de (2019). *Bouwkostenindex. Indexcijfers utiliteitsbouw* (3e kwartaal 2019 ed.). Den Haag: IGG Bointon de Groot.

Bijlage I

Bruikbaarheid van solvabiliteit als indicator voor bovenmatig vermogen

In veel discussies over het vermogen van instellingen wordt verwezen naar de solvabiliteit als indicator. De solvabiliteit is een indicator die aangeeft of een instelling op langere termijn voldoende financieel solide is. Als de solvabiliteit onder een bepaalde waarde komt, levert dat risico's op. De omgekeerde redenering is dat het duidt op overmaat als de solvabiliteit boven een bepaalde waarde uitkomt.

De solvabiliteit is voor dat laatste echter niet zonder meer geschikt. Allereerst gebruiken wij tot dusverre, vanuit het toezicht op continuïteitsrisico's, de zogenaamde solvabiliteit 2. De solvabiliteit 2 wordt berekend door het eigen vermogen plus de voorzieningen op te tellen en te delen door de totale passiva. Door het toevoegen van de voorzieningen aan de berekening, is de solvabiliteit dus hoger dan anders het geval zou zijn.

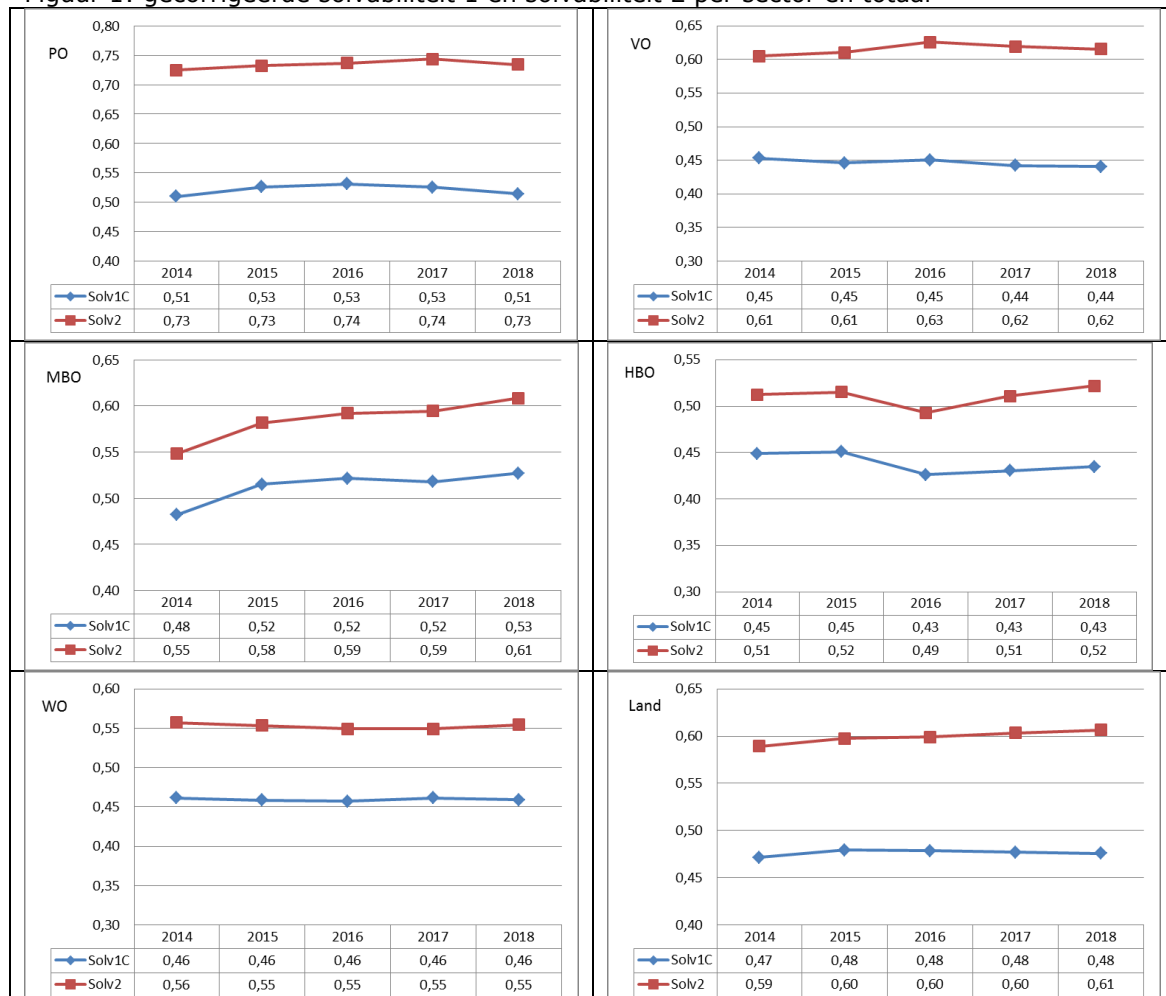
Voorzieningen zijn strikt genomen een vorm van vreemd vermogen. Het gaat bij een voorziening om een toekomstige verplichting waarvan de omvang niet geheel vast staat (dat is wel zo als je een schuld aan een leverancier hebt). Een bestuur voorziet bijvoorbeeld dat op enig moment in de toekomst het dak moet worden vervangen maar weet slechts bij benadering wat dat gaat kosten. Daar creëert het dan een voorziening voor.

Als de instelling in een situatie komt waarin de continuïteit in gevaar komt, kan ook een beroep worden gedaan op de middelen in die voorzieningen. Als immers een faillissement voor de deur staat, ligt het niet voor de hand dat over tien jaar het dak nog wordt onderhouden. De middelen voor de voorziening kunnen dan ingezet worden voor het voortbestaan of een correcte afwikkeling van de instelling. Vandaar dat ze bij solvabiliteit 2 geteld worden bij het eigen vermogen.

Dat is heel wat anders als het gaat om (overmatig) vermogen. Dan is immers het uitgangspunt dat de instelling blijft bestaan en gewoon over tien jaar het dak moet laten repareren. De verplichting is en blijft er dan dus gewoon. Voor een indicatie van de overmaat aan vermogen is het dan nodig te kijken naar de solvabiliteit zonder de voorzieningen. Dat is dus solvabiliteit 1. En zoals hiervoor al gezegd, moeten wij die als overheidstoezichthouder dus berekenen op basis van het publiek eigen vermogen. Dat is immers met publieke middelen opgebouwd.

Om een indruk te geven van het verschil tussen solvabiliteit 2 en de gecorrigeerde (voor privaat vermogen) solvabiliteit 1, zijn in de onderstaande figuren per sector en voor het totaal de waarden daarvan in de afgelopen vijf jaar weergegeven. Het is overduidelijk dat dit verschil groot is. Het laat ook zien dat het, voor het doen van uitspraken over de wenselijke hoogte van het kengetal, goed is duidelijk te maken over welke solvabiliteit het eigenlijk gaat.

Figuur 1: gecorrigeerde solvabiliteit 1 en solvabiliteit 2 per sector en totaal



Bron: Inspectie van het Onderwijs 2019

Is daarmee de gecorrigeerde solvabiliteit 1 de eenduidige maat waaraan het vermogen van afzonderlijke instellingen kan worden afgemeten? Nee. Het kengetal geeft op macroschaal een betere indruk van overmatig vermogen dan de solvabiliteit 2, maar voor een goede identificatie van instellingen met te hoog vermogen, moet ook rekening gehouden worden met de mate waarin het eigen vermogen dient ter financiering van de vaste activa. Dat gebeurt al via de voorgestelde methode en daar voegt de solvabiliteit dan niet veel meer aan toe.

Bijlage II

Materiële vaste activa en gebouwen

Koopmans (1999) hanteert voor de materiële vaste activa verschillende maatstaven. Hij acht het voor gebouwen niet geschikt om de boekwaarde te gebruiken. Voor de resterende materiële activa kan dat wel. Zeker als sprake is van een beperkt aantal gebouwen is de overweging daarbij dat het patroon van waardeontwikkeling een zaagtandpatroon kan vertonen. Dat zou zich dan ook vertalen in een onregelmatige financieringsbehoefte. Om die reden koos Koopmans (en in navolging later ook Smits (2003) en Berdowski en Eshuis (2009)) voor een benadering die uitgaat van de vervangingswaarde, of herbouwwaarde van de gebouwen. Door daarvan 50 procent te kiezen, kan een situatie worden geschapen die erop lijkt dat gemiddeld 50 procent is afgeschreven. Bij de resterende vaste activa is er een grotere kans op een situatie die lijkt op een ideaalcomplex.

In de formule komt dat tot uitdrukking door de verschillende toepassingen voor gebouwen en de resterende vaste activa. Problematisch is daarbij dat er geen objectieve maat bestaat voor de herbouwwaarde. Die is relevant, omdat de instelling aan het eind van de levensduur van een gebouw tegen hogere prijzen een nieuw gebouw moet aanschaffen. Als het daarbij gaat om de eigen toekomstplanning van de instelling, is dat aan de instelling. Maar als het deel uitmaakt van een brede indicatiewaarde vanwege de overheid, moet daar iets meer duidelijkheid over worden gegeven.

Koopmans (1999) suggereert dat er gebruik kan worden gemaakt van een opslagfactor voor de inflatie op de aanschafwaarde van de gebouwen. Maar een algemene inflatiefactor is vrij grof en houdt geen rekening met de verschillende prijsontwikkelingen die consumentengoederen en gebouwen kunnen hebben. Vonk, De Wilde en De Groot (2019) laten afzonderlijk voor utiliteitsgebouwen en daarbinnen speciaal voor onderwijsgebouwen de prijsontwikkeling sinds 2000 zien.

Bij toepassing daarvan is het noodzakelijk uit te gaan van een schatting van de gemiddelde afschrijvingsduur van de gebouwen. Aangezien verschillende componenten binnen de gebouwen een verschillende afschrijvingsduur hebben, kan die alleen bij benadering worden gedaan. Aangenomen is hier dat de gemiddelde afschrijvingsduur uitkomt op 30 jaar. Omdat Koopmans uitgaat van 50 procent van de vervangingsprijs betekent dit dat deze berekend wordt als de helft van de aanschafwaarde, verhoogd met de prijsindex op onderwijsgebouwen in de laatste 15 jaar. Deze bedraagt tussen 2004 en 2018⁷ 27 procent.

⁷ Dit eindjaar is gekozen omdat dat ook het boekjaar is waarop de analyses betrekking hebben. Ontwikkelingen in de bouwrijzen kunnen in de toekomst leiden tot aanpassing van het getal.

Bijlage III

Omvang van de risicobuffer

De basisomvang van de risicobuffer is gesteld op 5 procent van de totaal baten. Deze omvang is uitvoerig gemotiveerd door Koopmans (1999). Deze buffer is bedoeld om 'dagelijkse' fluctuaties in het beslag op de middelen te kunnen opvangen. In de huidige toepassing van de formule is het begrip totaal baten uitgebreid naar totaal baten + financiële baten, conform de toepassing door DUO.⁸

De commissie Don (2009) heeft zich toen aangesloten bij het door Koopmans bepaalde percentage, maar realiseerde zich ook dat er in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs veel kleinere instellingen zijn. Grotere instellingen kunnen toe met relatief kleinere buffers, omdat binnen dergelijke instellingen verschillende risico's tegen elkaar weg kunnen vallen. Omdat de formule ook toepasbaar moet zijn op het primair en voortgezet onderwijs met veel kleinere instellingen, ligt het voor de hand daar rekening mee te houden. De commissie Don stelt voor om daar een grens van 10 procent bij te leggen. In de onderstaande tabel staan de relevante gegevens over de instellingsomvang voor de verschillende sectoren.

Tabel 1 Alle baten per sector 2018

Sector	Gemiddelde	Grootste	Kleinste
Po	11.256.998	272.536.000	383.202
Vo	31.410.026	545.346.000	899.703
Mbo	87.571.603	318.340.000	4.423.234
Hbo	127.340.535	418.811.000	4.859.264
Wo	404.868.351	853.335.000	2.473.574

Bron: Inspectie van het Onderwijs 2020

De tabel laat de enorme verschillen tussen de sectoren goed zien, maar duidelijk is ook dat er binnen de sectoren grote verschillen zijn. Een differentiatie naar omvang is niet alleen relevant voor het primair en voortgezet onderwijs. Een vergelijking met 2008 laat zien dat de gemiddelde omvang van besturen in het primair onderwijs toen ruim 6 miljoen euro bedroeg, terwijl deze omvang in 2018 bijna verdubbeld is. Het huidige gemiddelde van de primair onderwijssector sluit daar goed bij aan. Bovendien wordt ook in het voortgezet onderwijs momenteel al gebruik gemaakt van een grens van 12 miljoen euro (op basis van de commissie Don, 2009), als grens waaronder het buffergetal geleidelijk op moet lopen. Ook boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (artikel 397) maakt een onderscheid bij een bedrag van 12 miljoen. Daaronder is sprake van kleine instellingen.

Omdat er enkele zeer kleine instellingen zijn waar ook met een dergelijk percentage nog te grote risico's worden gelopen, is het aan te bevelen een vast bedrag als ondergrens te hanteren voor die instellingen. Beneden een omzet van 3 miljoen euro wordt daarom de buffer gefixeerd op 300.000. Het verloop van 12 tot 3 miljoen euro vindt geleidelijk plaats door logaritmische interpolatie. Dit wordt ook gesuggereerd door de commissie Don (2009).

⁸ In de tekst duiden we dat aan met Alle Baten.

Bijlage IV

Analyse van de voorzieningen

In de oorspronkelijke methode van Koopmans (1999) is een financieringscomponent in de voorzieningen bepaald, omschreven als de permanente voorzieningen. Omdat deze voorzieningen voor langere tijd vastliggen, kunnen zij dienen als financieringsbron. Koopmans spreekt in dat verband van permanente voorzieningen, maar omschrijft niet verder hoe deze zijn bepaald. Wel stelt hij de hoogte van deze permanente voorzieningen op 75 procent van de totale voorzieningen.

Berdowski en Eshuis (2009) passen in hun formule volgens de IOO-methode een correctiepost voor van 75 procent van de permanente voorzieningen, ook zonder verder te omschrijven hoe die zijn bepaald. Hun omschrijving in de formule leidt tot een berekening van 75 procent van de totale voorzieningen (ongeveer 56 procent). Tijdens de analyses rees het vermoeden dat dit geen juiste benadering was. Verder onderzoek leverde dezelfde conclusie op. Bedoeld waren alleen de permanente voorzieningen, dus 75 procent van het totaal.

Om de juistheid van deze aanname te onderzoeken, is de samenstelling van de voorzieningen van de instellingen in de afgelopen jaren onderzocht. XBRL onderscheidt de laatste jaren in de voorzieningen 3 categorieën:

- Voorzieningen met een resterende looptijd van minder dan een jaar
- Voorzieningen met een resterende looptijd van 1-5 jaar
- Voorzieningen met een resterende looptijd van meer dan 5 jaar

In onderstaande tabel is voor 2018 de relatieve omvang van deze categorieën in het totaal van de voorzieningen weergegeven.

Tabel 2 Onderverdeling van de voorzieningen naar resterende looptijd

	<1 jaar	1-5 jaar	>5 jaar
Po	28%	49%	23%
Vo	22%	55%	23%
Mbo	29%	54%	17%
Hbo	27%	59%	14%
Wo	24%	56%	20%
Totaal	25%	54%	21%

Bron: Inspectie van het Onderwijs 2020

De tabel laat zien dat Koopmans (1999) de verdeling heeft gelegd bij voorzieningen met een looptijd van minder en meer dan een jaar, overeenkomend met het algemeen gehanteerde onderscheid tussen kortlopende en langlopende verplichtingen. Ook wordt duidelijk dat het door Koopmans gehanteerde percentage behoorlijk in de buurt ligt van de ook nu nog gangbare verdeling, en dat die niet veel verschilt tussen de sectoren.

Omdat de (permanente) voorzieningen in mindering worden gebracht op het eigen vermogen, hebben we ook gekeken welke relatieve omvang zij hebben in de verschillende sectoren. Dat is in de onderstaande tabel uitgedrukt in een percentage van het balanstotaal.

Tabel 3 Permanente voorzieningen als percentage van het balanstotaal

	2014	2015	2016	2017	2018
Po	10%	12%	13%	13%	14%
Vo	13%	14%	15%	15%	16%
Mbo	6%	5%	6%	6%	7%
Hbo	5%	5%	5%	7%	7%
Wo	6%	6%	6%	6%	6%
Totaal	8%	8%	9%	9%	10%

Bron: Inspectie van het Onderwijs 2020

De relatieve omvang van de voorzieningen is in het primair en voortgezet onderwijs aanzienlijk hoger dan in de andere sectoren. Dat heeft te maken met de verwerking van posten rond gebouwen op de balans en het voorzien in het onderhoud ervan. De sectoren mbo en hoger onderwijs hebben in het algemeen de gebouwen op de balans staan. Zaken als groot onderhoud kunnen worden geactiveerd en dragen zo bij aan de omvang van de materiële vaste activa. In het funderend onderwijs is dat veel minder het geval omdat de gebouwen daar in het algemeen niet in eigendom zijn, maar besturen wel zelf moeten voorzien in groot onderhoud.

Als we de voorzieningen per sector uitsplitsen voor groot onderhoud over de afgelopen 4 jaar,⁹ levert dat de onderstaande tabel op.

Tabel 4 Voorziening groot onderhoud naar sector

Miljoenen euro's	2014	2015	2016	2017	2018
Po		391	455	508	546
Vo		302	317	342	372
Mbo		58	55	62	60
Hbo		23	22	21	20
Wo		5	0	0	0
Totaal		779	849	933	999

Bron: Inspectie van het Onderwijs 2020

Dit weerspiegelt duidelijk het verschil tussen de sectoren. Het ligt voor de hand dat het primair en voortgezet onderwijs de middelen voor de voorziening afzonderlijk beschikbaar moeten hebben. Bij toepassing van de aftrek op het normatief eigen vermogen volgens de IOO-methode zouden hier dan ook de voorzieningen groot onderhoud in mindering moeten worden gebracht. Conform de benadering van de IOO-methode zou dit op individuele basis per instelling plaatsvinden. Geaggregeerd naar sectoren zou het percentage van de voorzieningen (ten opzichte van het balanstotaal) na correctie voor de voorziening groot onderhoud er als volgt uitzien:

Tabel 5 Voorzieningen minus groot onderhoud als percentage balanstotaal

	2014	2015	2016	2017	2018
Po exclusief SWV		4%	4%	3%	3%
Vo exclusief SWV		7%	8%	8%	8%
Mbo		4%	5%	5%	6%
Hbo		5%	5%	6%	7%
Wo		6%	6%	6%	6%
Totaal		5%	5%	5%	6%

Bron: Inspectie van het Onderwijs 2020

Een andere kwestie betreft de bruikbaarheid van de permanente voorzieningen als financieringsbron van de vaste activa. Koopmans (1999) motiveert de keuze daarvoor als volgt (p.8): "Voorzieningen: dit zijn de bedragen die worden vrijgemaakt om voorzienbare, toekomstige verplichtingen te kunnen dekken. Een groot deel van deze voorzieningen heeft een permanent karakter, omdat de

⁹ Over 2014 zijn deze gegevens niet afzonderlijk beschikbaar.

bedragen die jaarlijks aan de voorzieningen worden onttrokken ongeveer gelijk zijn aan de jaarlijks gedoteerde bedragen. Het restant is tijdelijk.”

Een argument tegen het op deze wijze opnemen van de voorzieningen is dat zij gekoppeld zijn aan verplichtingen en dat de voorwaarden om een voorziening te treffen sinds 1999 aanzienlijk zijn verscherpt. In die tijd konden voorzieningen nog aanzienlijk gemakkelijker worden aangemaakt en konden zij feitelijk fungeren als een vorm van quasi eigen vermogen. Daarmee is dus de vrijblijvendheid ervan afgenomen. Dit kan een argument zijn om het begrip permanente voorzieningen te verenigen tot voorzieningen met een looptijd van 5 jaar en meer.

De onderstaande tabel laat per sector voor 2018 zien om welke bedragen het gaat bij deze voorzieningen met lange looptijd en na aftrek van de voorzieningen groot onderhoud, en welk percentage van het balanstotaal dat betreft.

Tabel 6 Voorzieningen met looptijd > 5 jaar minus groot onderhoud

	2018 totaal	2018 percentage
Po exclusief SWV	50.490.381	1%
Vo exclusief SWV	99.346.594	2%
Mbo	51.542.729	1%
Hbo	30.237.781	0,7%
Wo	99.052.944	1,3%
Totaal	330.670.429	1,2%

Bron: Inspectie van het Onderwijs 2020

Bijlage V

Stresstest op de adviezen

Test bij de onderwijsinstellingen

Uiteraard is het niet de bedoeling dat een verlaging van het publiek eigen vermogen ertoe leidt dat instellingen vervolgens een continuïteitsprobleem krijgen. Het voorstel in paragraaf 2.3 is daarom getest in de vorm van een stresstest bij alle instellingen op basis van de jaarrekening 2018. In deze test is gesimuleerd dat al het bovenmatig publiek eigen vermogen ineens ten laste van de vlottende activa zou worden gebracht. De vraag is daarbij of dat zulke effecten zou hebben op de kengetallen voor continuïteit dat daarmee instellingen in de problemen zouden komen. De stresstest is uitgevoerd bij alle instellingen die volgens de nieuwe, geadviseerde methode mogelijk een bovenmatig publiek eigen vermogen hebben. Dus niet alleen bij de 135 instellingen uit het onderzoek.

Voor en na deze uitneming zijn de liquiditeit en solvabiliteit 2 van deze instellingen berekend en met elkaar vergeleken. Dat levert de onderstaande resultaten op:

Tabel 7 Liquiditeit en solvabiliteit voor en na vermindering met bovenmatig eigen vermogen

		Liq voor	Liq na	Solv2 voor	Solv2 na
Po	N=580	3,05	2,07	0,77	0,70
Vo	N=132	2,64	2,01	0,72	0,66
Mbo	N=7	3,15	1,79	0,86	0,83
Hbo	N=3	2,45	1,81	0,87	0,86
Wo	N=2	2,98	2,28	0,81	0,78

Bron: Inspectie van het Onderwijs 2020

Bij de instellingen in het primair onderwijs zijn er 16 die na de wijziging een liquiditeit hebben die onder de signaleringswaarde van 0,75 ligt. Daarvan zijn er 3 waarvan de liquiditeit zelfs negatief wordt. Een analyse laat zien dat er in alle gevallen sprake is van substantiële hoeveelheden financiële vaste activa. Die zijn voor de aangepaste bepaling van het normatief eigen vermogen buiten beschouwing gelaten. Als deze financiële vaste activa in de calculatie worden betrokken, doet het probleem zich niet meer voor. Voor wat betreft de solvabiliteit komen alle instellingen in het primair onderwijs op een uitkomst uit die boven de signaleringwaarde (0,3) ligt.

In het voortgezet onderwijs zijn er 4 instellingen die na de wijziging een liquiditeit hebben onder de signaleringswaarde van 0,75, waarvan 1 negatief. Ook hier is sprake van aanzienlijke hoeveelheden financiële vaste activa. Als deze in de calculatie betrokken worden, is het probleem ook overal verdwenen. Voor wat betreft de solvabiliteit zijn er 2 instellingen die onder de signaleringsgrens van 0,3 liggen. Maar hier is sprake van een bijzondere situatie, waarbij de solvabiliteit van de instellingen ook van tevoren al onder die grenswaarde ligt.

In het mbo is er 1 instelling die na de wijziging een liquiditeit heeft onder de signaleringswaarde van 0,5. Feitelijk is deze negatief. Ook bij deze instelling is sprake van een grote hoeveelheid financiële vaste activa die dit ruimschoots kan compenseren. Geen enkele instelling komt onder de signaleringswaarde solvabiliteit.

Alle instellingen in het hoger beroepsonderwijs (hbo) en het wetenschappelijk onderwijs (wo) blijven zowel voor, als na de test boven de signaleringswaarde van de liquiditeit (0,5). Datzelfde geldt voor de solvabiliteit.

De conclusie kan dus zijn dat de voorgestelde methode bij toepassing niet leidt tot continuïteitsproblemen.

Test bij de samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Net als bij de schoolbesturen is er ook bij de samenwerkingsverbanden een stresstest uitgevoerd op de voorgestelde indicatiewaarde zoals geadviseerd in paragraaf 3.3. Deze stresstest is alleen uitgevoerd op de liquiditeit. Samenwerkingsverbanden zijn naar het oordeel van de commissie Don (2009)¹⁰ te beschouwen als economisch niet zelfstandige rechtspersonen, waarvoor een begrip als solvabiliteit niet relevant is voor hun continuïteit. Voor de liquiditeit is dat uiteraard anders, omdat die acuut tot problemen zou kunnen leiden bij een te lage waarde.

De test simuleert het volledig verminderen van de vlottende activa met het bovenmatig publiek eigen vermogen. De test laat zien dat bij de 133 samenwerkingsverbanden met een verondersteld bovenmatig publiek eigen vermogen de gemiddelde liquiditeit daalt van 4,6 naar 2,0. Er zijn 3 samenwerkingsverbanden waarbij de liquiditeit daalt tot onder de signaleringswaarde die de inspectie hanteert voor het primair en voortgezet onderwijs (0,75). Bij 1 daarvan is sprake van substantiële hoeveelheden financiële vaste activa die dat ruimschoots kan compenseren. De 2 andere hebben een veel grotere omvang dan in het primair en voortgezet onderwijs gebruikelijk is. Zij voldoen wel aan de signaleringswaarde voor het mbo en het hbo (0,5).

¹⁰ Ten tijde van de commissie Don bestonden de samenwerkingsverbanden nog niet, maar de redenering van de commissie bij de besturen voor het primair en het voortgezet onderwijs is zeker van toepassing op de samenwerkingsverbanden.

Colofon

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

jaar-inspectienummer | gratis

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | maand jaar