

Vermogensbeheer bij onderwijsinstellingen

Het rapport Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen van de commissie Don leidt in de publieke en politieke opinie tot onjuiste kwalificaties over het financieel management in de sector. Bestuurder René s'Jacob en accountant Elbert Dijkgraaf maken kanttekeningen.

TEKST RENÉ S'JACOB EN ELBERT DIJKGRAAF* | BEELD CORBIS

Op 4 november 2009 hebben de bewindslieden van OC&W het rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen, onder leiding van professor Henk Don, aangeboden aan de Tweede Kamer. Dit rapport kan grote invloed hebben op de wijze waarop het onderwijs in Nederland wordt gefinancierd. Daarnaast heeft het rapport invloed op de publieke, en daarmee ook op de politieke opinie over het vermogensbeheer van onderwijsinstellingen. Het financieel beheer van onderwijsinstellingen in Nederland moet volgens de commissie beter. Op zich is dat niet verrassend, er zijn meer sectoren in de economie waar het financieel beheer voor verbetering vatbaar is. De commissie constateert dat dit maatwerk en versterking van de financiële deskundigheid binnen de onderwijsinstelling vereist. In het licht van de rem op fusies in het onderwijs is het echter opvallend dat de commissie ook constateert dat juist bij de kleine instellingen (in vooral het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs), meerjarige begrotingen en risicoanalyses nog geen gemeengoed zijn en er sprake is van gebrek aan

voldoende financiële deskundigheid. En dat daarom samenwerking is gewenst. Anderzijds gaat de commissie naar onze mening te veel uit van de veronderstelling dat in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs (MBO en HO) de deskundigheid van toezichthouders, bestuurders en hun staf voldoende is afgestemd op de financiële dynamiek van hun instellingen. De deskundigheid in deze sectoren is inderdaad hoger, maar de beleidsmatige, organisatorische en financiële complexiteit in deze sectoren is ook zoveel groter dat wij betwijfelen of je in het algemeen kunt stellen dat het deskundigheidsniveau er op voldoende peil is.

Het rapport van de commissie is naar onze mening dan ook te eenzijdig gefocust op het primair en voortgezet onderwijs.

TRENDBREUK: BENODIGD KAPITAAL IS VERTREKPUNT

Bij het beoordelen van de financiële positie van onderwijsinstellingen stelt de commissie twee aspecten centraal:

- de totale behoefte aan kapitaal ('vermogensbeheer');
- de capaciteit om tegenvallers op korte of middellange termijn op te vangen ('budgetbeheer').

Hiermee heeft de commissie een trendbreuk gezet. Tot nu toe werd namelijk de wijze waarop het kapitaal wordt gefinancierd centraal gesteld, uitgedrukt in solvabiliteit (voor MBO, HBO en WO) en weerstandsvermogen (voor PO en VO). Voor de beoordeling van het vermogensbeheer stelt de commissie nu echter de totale behoefte aan kapitaal centraal. Hiertoe hanteert de commissie een nieuw kengetal, de **kapitalisatiefactor**: het totale kapitaal, exclusief de boekwaarde van gebouwen en terreinen, gedeeld door de totale baten. De veron-

Signaleringsgrenzen

De commissie Don heeft in haar analyse een poging gedaan om tot signaleringsgrenzen te komen. Voor schoolbesturen in het PO en het VO, adviseert de commissie een bovengrens aan de kapitalisatiefactor van 35 procent voor grote instellingen en zestig procent voor kleine instellingen.

Gezien de grote variatie in de kapitaalbehoefte voor onderwijs en ontwikkeling in de sectoren MBO, HBO en WO, heeft de commissie nog geen grenzen kunnen kwantificeren. Wel zal onder leiding van de Inspectie van het onderwijs vóór 30 juni 2010 een onderzoek plaatsvinden om ook in deze sectoren een waarde te bepalen voor de kapitalisatiefactor.

Voor de solvabiliteit hanteert de commissie alleen een ondergrens: voor alle instellingen is deze twintig procent.



derstelling is dat als instellingen veel kapitaal hebben in relatie tot hun jaarlijkse baten, een deel van dat kapitaal kennelijk niet efficiënt wordt benut: De instelling zou met minder kapitaal dezelfde diensten moeten kunnen leveren, of met hetzelfde eigen vermogen door bij te lenen meer diensten. De kapitalisatiefactor is dus een *bovengrens*.

Een tweede kengetal is de **solvabiliteit**. Met het oog op de kredietwaardigheid van een onderwijsinstelling is het wenselijk dat het eigen vermogen toereikend is om de normale financiële risico's op te vangen zonder dat direct hoge kosten ontstaan voor kredietopslagen. De commissie definieert het kengetal solvabiliteit als het eigen vermogen gedeeld door het totale vermogen. Daarbij wordt terecht opgemerkt dat de solvabiliteit altijd in relatie tot de rentabiliteit moet worden beoordeeld. De solvabiliteit is een *ondergrens*. De commissie heeft in haar analyse een poging gedaan om tot signaleringsgrenzen te komen (zie kader).

SIGNALERINGSRENNEN ZIJN BEGIN, NIET HET EINDE

Wij plaatsen een aantal kanttekeningen bij het hanteren van de kapitalisatiefactor en de solvabiliteit:

- Een uitspraak over de hoeveelheid kapitaal of vermogen die een instelling nodig heeft is niet compleet zonder een uitspraak over enerzijds de risico's en anderzijds de kwaliteit

Een uitspraak over de benodigde hoeveelheid kapitaal of vermogen is niet compleet zonder uitspraak over risico's en interne beheersing.

van de interne beheersing. Door één boven- en ondergrens te hanteren worden de onderwijsinstellingen onterecht **over één kam geschoren**. Er zijn onderwijsinstellingen die met een solvabiliteit lager dan twintig procent goed onderwijs geven zonder dat de continuïteit ook maar enigszins in gevaar komt. Voorwaarde is dan wel dat de interne beheersing zodanig op niveau is dat 'scherp aan de wind' kan worden gezeild. En ongetwijfeld zijn er ook instellingen die een zodanig slecht financieel beleid voeren dat een vermogen ter grootte van de kapitalisatiefactor op termijn onvoldoende zal blijken.

- Het is opvallend dat de commissie in de definitie van de solvabiliteit de voorzieningen tot het eigen vermogen rekent. Dat wijkt in ieder geval af van de definitie van de banken die de onderwijsinstellingen financieren, zij rekenen de **voorzieningen** tot nu toe niet tot het eigen vermogen. Bovendien doet dit afbreuk aan de verbeteringen die in de achterliggende jaren bij onderwijsinstellingen in de verslaggeving zijn doorgevoerd.

In RJ 660 wordt bij het onderscheid tussen eigen vermogen en voorzieningen - de voorziening BAPO (werktijdverkortings oudere leraren) voor PO en VO helaas uitgezonderd - inmiddels zo goed als mogelijk aangesloten bij wat 'algemeen aanvaard' is. Door eigen vermogen en voorzieningen bij de definitie van solvabiliteit op een hoop te gooien, gaan we naar onze mening weer terug in de tijd.

- De commissie heeft bij de berekening van de grenzen (zie kader 'Signaleringsgrenzen') geen rekening gehouden met een aantal complicerende factoren in de verslaggeving. Dit is een belangrijk gegeven, omdat de **balansen van onderwijsinstellingen niet volledig** zijn. Zo hebben instellingen voor PO en VO geen (toereikende) voorziening voor de BAPO op de balans staan. Een ieder die bekend is met de verslaggeving van onderwijsinstellingen weet dat het hier om aanzienlijke bedragen gaat. Daarnaast was het in het verleden niet ongebruikelijk om investeringen die door derden zijn

Continuïteit van de instelling

Volgens de commissie Don is niet de solvabiliteit de meest bepalende factor voor de continuïteit van een onderwijsinstelling, maar het gegeven dat de instelling een jaarlijkse rijksbijdrage ontvangt. Terecht merkt de commissie op dat in alle sectoren de **instabiliteit van de bekostiging** nadrukkelijk als risico wordt gezien. Het is spijtig om te moeten constateren dat de bewindslieden deze constatering van de commissie niet expliciet hebben overgenomen.

De blik van de commissie op de continuïteit van onderwijsinstellingen is naar onze mening ook te beperkt. Factoren als de kwaliteit van het onderwijs, de groei van het aantal deelnemers, de tevredenheid van alle stakeholders (deelnemers, ouders, medewerkers, bedrijven, etc.) en de sfeer zijn net zulke bepalende factoren. Dat deze **factoren in veel mindere mate kwantificeerbaar** zijn, doet daar niets aan af. Overigens houdt de Inspectie hier wel gedeeltelijk rekening mee doordat scholen met lage kwaliteit én hoge kapitalisatiefactor als eerste aan een nader onderzoek worden onderworpen.

betaald ineens ten laste van de exploitatie te brengen. Wanneer deze lasten bij vervanging in de toekomst alsnog structureel moeten worden genomen zal dit grote druk geven op de financiële buffers en exploitatieresultaten.

- Tevens is geen rekening gehouden met het feit dat een aantal onderwijsinstellingen deels is gefinancierd met **privaat vermogen**. Over dat private

euro. Helaas hebben de bewindslieden hier in hun aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer geen oog voor.

DIFFERENTIËREN

Overigens realiseert de commissie zich dat de grenzen in de praktijk moeten worden getoetst en verder gediifferentieerd naar onderscheidende kenmerken zoals het soort onderwijs, de grootte van de instelling en de onderwijskun-

Het kwaad, blijkt uit de krantenkoppen, is al geschied: 'Onderwijsinstellingen hebben veel geld op de plank liggen.'

vermogen heeft de overheid geen enkele zeggenschap. Elke oordeelsvorming over de hoogte van de private deel, waar ten onrechte geen rekening mee wordt gehouden, is misplaatst.

- Ten slotte zijn de grenzen gebaseerd op **jaarrekeningen van 2007**. De financiële positie van veel onderwijsinstellingen is er in 2008 en 2009 niet op vooruit gegaan. Zo constateert de commissie dat de materiële bekostiging van de VO-sector niet toereikend is: jaarlijks hebben de instellingen in Nederland een tekort van tussen de 110 en 195 miljoen

dige aanpak. De commissie hanteert bewust geen voor alle onderwijsinstellingen geldende *normen*, maar *signaleringsgrenzen*. Dit doet recht aan de wettelijk vastgelegde autonomie van de instellingen en aan de differentiatie van de feitelijke onderwijsprocessen. De uiteindelijke beoordeling van de financiële situatie en het financieel beleid van een onderwijsinstelling vergt, zoals hiervoor betoogd, een zorgvuldige beoordeling van de jaarverslagen, meerjarige begroting en de risicoanalyse, in het licht van de actuele situatie en de specifieke kenmerken van de desbetreffende instelling en haar omgeving. Wij

onderschrijven dat uiteraard van harte, maar het kwaad, zoals blijkt uit de krantenkoppen, is al geschied: 'Onderwijsinstellingen hebben veel geld op de plank liggen.'

GRENZEN VOOR EXTERN ÉN INTERN TOEZICHT?

De signaleringsgrenzen zijn volgens de commissie bedoeld als instrumenten voor toezicht. Daarbij wordt in eerste instantie gedacht aan het horizontaal toezicht. Over het hanteren van de grenzen door het bevoegd gezag, het bestuur van de instelling, zelf wordt ten onrechte niets vermeld. Terwijl het juist daar zou moeten beginnen. Het voeren van adequaat financieel beleid is immers *de verantwoordelijkheid van het bestuur*. Wij hadden het daarom logisch gevonden als de commissie ook aanbevelingen had gedaan over hoe toezichthouders en bestuurders in het onderwijs zelf met (eigen) signaleringsgrenzen moeten omgaan.

De commissie pleit er daarnaast voor de taak van de Inspectie van het Onderwijs te verbreden naar actief toezicht op de doelmatigheid van het financieel beleid. Dat betekent voor de instellingen die een financiële positie hebben die boven de bovengrens ligt, een omgekeerde bewijslast. Zij vertonen 'excessief spaargedrag', totdat ze aantonen dat dat niet het geval is.

FINANCIERING MET VREEMD VERMOGEN?

De commissie constateert dat in het primair en voorgezet onderwijs te weinig gebruik wordt gemaakt van vreemd vermogen. Ook moet het lenen voor investeringen en het opvangen van financiële risico's eenvoudiger worden. De commissie adviseert onder andere het 'schatkistbankieren' (lenen bij Financiën) voor onderwijsinstellingen toegankelijker te maken. Voorwaarde daarvoor is dat de instellingen hun financiële beheer eerst op orde moeten brengen. In de tussentijd worden de instellingen kennelijk verondersteld



Het is de vraag of financiering van onderwijs met vreemd vermogen in plaats van eigen vermogen een verantwoorde keuze is.

hun vreemd vermogen aan te trekken op de kapitaalmarkt. Het is overigens nog maar de vraag of financiering van onderwijs met vreemd vermogen in plaats van met eigen vermogen een verantwoorde keuze is. De budgettaire krapte neemt de komende jaren toe in alle onderwijssectoren. Het Rijk en decentrale overheden hebben nog voor miljarden bezuinigingen op de plank liggen, in het primair en voortgezet onderwijs slaat buiten de Randstad de ontgroening toe en het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs krijgen een tijdelijke extra instroom, die verdampt als de economie weer aantrekt. Je moet als bestuurder en toezichthouder wel sterk in je schoenen staan als je in deze onze-

kere tijden je zorgvuldig opgebouwde buffer aanspreekt.

Toch is de aanbeveling om buffers af te bouwen en meer vreemd vermogen en aan te trekken wel te plaatsen. Zeker in het primair en voortgezet onderwijs, waar de financiële planning relatief overzichtelijk is en blijft. Schoolbesturen in deze sectoren, die hun onderwijskwaliteit, formatieplanning en huisvestingsprojecten op orde hebben, kunnen hun financiële buffers afbouwen door (incidentele!) impulsen te geven aan resterende zwakke scholen of schoolonderdelen, onderwijsinnovaties door te voeren of bij teruglopende bekostiging - een zachte budgettaire landing te maken.

ONVOLLEDIGE INTERPRETATIE

Onderwijsinstellingen hebben de verantwoordelijkheid om de aan hen toevertrouwde middelen adequaat in te zetten voor het bieden van goed onderwijs. Dat kan alleen als de overheid een zo betrouwbare financier is dat scholen een groter deel van hun eigen vermogen kunnen inzetten. Het versterken van het financieel beheer van de instellingen is zeker nodig. Het onderwijs kan niet zonder meerjarige begrotingen, risicoanalyses en financiële deskundigheid. Zeker de kleinere instellingen



zullen hier nog veel moeite voor moeten doen, als dat met de toenemende lastendruk vanuit het Rijk al lukt. Het stelsel van kengetallen dat de commissie Don voorstelt en de zienswijze dat elke instelling individueel moet worden benaderd, onderschrijven wij. Maar aan de berekening van de signaleringsgrenzen en de gewenste financiering van het onderwijs met vreemd vermogen is nog het nodige af te dingen.

Het rapport van de commissie Don is onderdeel geworden van de politieke agenda en wordt door de publieke en politieke opinie aangegrepen om op basis van een onvolledige interpretatie oordelen te vellen over het toch al zo kwetsbare onderwijs. □

Snapt het maatschappelijk verkeer dit nog?

Het rapport van de commissie Don laat op veel punten niets aan duidelijkheid te wensen over. Maar snapt het maatschappelijk verkeer dit nog? Een aantal retorische vragen:

- Kan het maatschappelijk verkeer het scherpe onderscheid maken tussen normen en signaleringsgrenzen?
- Snapt het maatschappelijk verkeer het mogelijke effect van de complicerende factoren die van invloed zijn op de hoogte van de grenzen?
- In hoeverre kan het maatschappelijk verkeer onderscheid maken tussen privaat vermogen en publiek vermogen van onderwijsinstellingen? Uiteraard wordt op basis van RJ660 de splitsing tussen publiek en privaat geld in de jaarrekening toegelicht, maar dringt dat voldoende door tot het publiek?

Dat het antwoord op deze vragen 'nee' is, blijkt uit de media direct na het verschijnen van het rapport. Het rapport was koren op de molen van de bonden: het werd aangegrepen om aan te tonen dat onderwijsinstellingen ten onrechte geld oppotten en dat dus de salarissen omhoog kunnen. Het aanwenden van eigen vermogen om de personele uitgaven structureel te verhogen in een tijd dat zelfs de CAO van het voortgezet onderwijs al niet meer volledig gedekt wordt door het Rijk, zou echter getuigen van slecht financieel beheer. Bovendien ging dit voorbij aan de stelling van de commissie dat er sprake is van signaleringsgrenzen, en niet van normen.

De eerste geluiden om het vermogen van onderwijsinstellingen wettelijk af te romen klonken ook al. De bewindslieden merken in hun aanbiedingsbrief op dat bij de behandeling van de begroting 2009 aan de Tweede Kamer is toegezegd dat er "niet zal worden afgeroomd op grond van de bevindingen van de commissie Don". Kennelijk is het nodig om hier een passage aan te wijden en dat doet het ergste vermoeden.

Uiteraard zijn er scholen die ten onrechte geld oppotten, in die zin goed werk van de commissie. Maar wij zijn van mening dat de sector als geheel nu in een verkeerd daglicht is gezet.

NOOT

* René s'Jacob RA is lid van het college van bestuur van Amarantis Onderwijsgroep, een onderwijsinstelling met scholen in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs en ongeveer 65 vestigingen in Noord-Holland, Utrecht en Flevoland. De instelling heeft voor het einde van boekjaar 2009 een solvabiliteit van 15,1 procent geprognosticeerd, waarbij de voorzieningen niet tot het eigen vermogen zijn gerekend.

Elbert Dijkgraaf RA is senior partner bij Deloitte Accountants. Een groot deel van zijn klantenportefeuille bestaat uit grote onderwijsinstellingen waaronder de Amarantis Onderwijsgroep.