

Vergaderjaar 2008–2009

31 289

Voortgezet onderwijs

Nr. 57

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 8 april 2009

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹, heeft een aantal vragen voorgelegd aan de *staatssecretaris* van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap naar aanleiding van de brief van 4 februari 2009 inzake het Inspectierapport over de vermogenspositie van besturen in het voortgezet onderwijs ultimo 2006 (Kamerstuk 31 289, nr. 51) en over de brief van 23 februari 2009 over het onderzoek naar de huisvesting voortgezet onderwijs (Kamerstuk 31 289, nr. 53).

De staatssecretaris heeft deze vragen beantwoord bij brief van 8 april 2008.

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Bochove

Griffier van de commissie,
Bosnjakovic-van Bommel

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Depla (PvdA), Slob (CU), Remkes (VVD), Van Bochove (CDA), voorzitter, Joldersma (CDA), De Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Dijk (CDA), Leerdam (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Roefs (PvdA), ondervoorzitter, Verdonk (Verdonk), Van Leeuwen (SP), Biskop (CDA), Bosma (PVV), Pechtold (D66), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Van Dijk (SP), Besselink (PvdA), Ouwehand (PvdD), Dibi (GL) en Smits (SP).
Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Gill'ard (PvdA), Anker (CU), Van Miltenburg (VVD), Atsma (CDA), Ferrier (CDA), Sterk (CDA), Vietsch (CDA), Schinkelshoek (CDA), Van Dijken (PvdA), Elias (VVD), Hamer (PvdA), Van Dam (PvdA), Van der Burg (VVD), Gesthuizen (SP), Jonker (CDA), Fritsma (PVV), Van der Ham (D66), Ten Broeke (VVD), Van Bommel (SP), Leijten (SP), Timmer (PvdA), Thieme (PvdD), Peters (GL) en Gerkens (SP).

Inhoudsopgave

I	Vragen en opmerkingen uit de fracties	2
1.	Inleiding	2
2.	Bevindingen in het Inspectierapport over de vermogenspositie van besturen in het voortgezet onderwijs ultimo 2006	2
3.	Tot slot	4
II	Reactie van de staatssecretaris	5

I VRAGEN EN OPMERKINGEN UIT DE FRACTIES

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderzoek naar de vermogenspositie van besturen in het voortgezet onderwijs. Dit onderzoek ontkracht de soms gehoorde stelling dat er in het voortgezet onderwijs teveel wordt opgepot. In 2006 correspondeerde het eigen vermogen met het vanuit de financierings- en bufferfunctie benodigde eigen vermogen.

Het bevreemdt deze leden dat ondanks deze conclusie, de minister heeft besloten tot het instellen van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (commissie Don). Welke probleemstelling ligt daaraan ten grondslag? Tijdens de behandeling van de OCW-begroting 2009 hebben deze leden ook al hun ongenoegen uitgesproken over instelling van de commissie Don. Verder vragen deze leden of en in welke mate ook de schoolbestuurorganisaties betrokken zijn bij de opzet en uitvoering van het onderzoek. Zien zij ook de noodzaak van dit onderzoek? Zo neen, waarom niet? Dat brengt deze leden bij de meer principiële vraag hoe deze leden de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en het bevoegd gezag moeten zien. Temeer, omdat de minister in zijn brief van 18 november 2008¹ over de instelling van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen spreekt over schatkistbankieren. Deze leden zijn principieel van oordeel dat het vermogen zelf en dus ook het beheer van het vermogen tot de zelfstandige verantwoordelijkheid behoren van het bevoegd gezag.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderzoek van de inspectie van het onderwijs naar de vermogenspositie van het voortgezet onderwijs en de reactie van de staatssecretaris daarop.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat budget dat bedoeld is voor het primaire proces daar ook aan moet worden besteed. Er moet daarom niet te veel geld op de bank blijven staan en ook moet het geld voor het primaire proces niet in gebouwen worden gestoken.

2. Bevindingen in het Inspectierapport over de vermogenspositie van besturen in het voortgezet onderwijs ultimo 2006

De omvang en de functies van het eigen vermogen

Kan de staatssecretaris verklaren waarom het totale eigen vermogen in de sector is toegenomen met € 340 miljoen ten opzichte van eerdere jaren, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Zij missen in het onderzoek een antwoord op de vraag of de vermogens historisch verklaarbaar zijn en bijvoorbeeld afkomstig zijn van het door de schoolvereniging opgebouwde vermogen. Mag uit het feit dat er geen sprake is van een onderscheidend kenmerk voor confessionele scholen, worden geconcludeerd

¹ Tweede Kamer, 2008–2009, 31 700 VIII, nr. 42.

dat er ook geen sprake is van relatief hoge vermogens als gevolg van historische ontwikkelingen?

Vanzelfsprekend zijn ook deze leden van oordeel dat de bekostiging doelmatig moet worden besteed en niet onnodig overschotten moeten worden gecreëerd. Een goed financieel beleid en risicomanagement kunnen een te voorzichtig uitgavenbeleid voorkomen. De vraag is wel wat de overheid doet aan een goed risicomanagement of beter gezegd verwachtingenmanagement richting schoolbesturen. Nieuw beleid kan leiden tot onzekerheid en daarmee tot het aanleggen van meer reserves. Deze leden vragen de staatssecretaris in hoeverre zij daarmee in haar beleid rekening houdt. Bijvoorbeeld door tijdig helderheid te geven over de randvoorwaarden. Wat is het oordeel van de staatssecretaris over de suggestie te komen tot een vangnet om gezamenlijke risico's op te vangen zoals dit ook bestaat in de ho- en bve-sector, zo vragen deze leden. Deze leden vinden het opvallend dat relatief kleine schoolbesturen een relatief hoog weerstandsvermogen hebben. Dat wordt verklaard door een hoger risicoprofiel. Maar kan het ook verklaard worden door een ander beleid of misschien een relatief betere bekostiging, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie onderkennen dat scholen wel een beperkte buffer nodig hebben om financiële risico's te kunnen opvangen, maar zij achten het niet wenselijk dat scholen geld dat zij ontvangen voor de bekostiging van onderwijs oppotten. Daarom maakten zij zich ook ernstige zorgen toen Het Onderwijsblad van de Algemene Onderwijsbond (AOB) van 16 juni 2007 berichtte over steeds meer geld dat in het voortgezet onderwijs op de plank bleef liggen. Betekenen de bevindingen van de inspectie van het onderwijs dat de situatie sinds 2007 aanzienlijk is verbeterd? Kan de staatssecretaris toelichten in hoeverre op dit moment de stelling van de AOB dat de medezeggenschapsraden vleugellam zijn en vaak niet eens mogen weten hoeveel geld er binnenkomt, nog opgaat?

De leden van de SP-fractie vinden de omvang van het beschikbare eigen vermogen van de sector, € 1,6 miljard, behoorlijk fors. Toch is de conclusie van het onderzoek van de inspectie van het onderwijs dat dit vermogen aansluit bij de omvang die nodig is om de financieringsbehoefte van de sector te dekken en de risico's op te vangen. Zijn deze risico's toegenomen sinds de invoering van de lumpsum in het voortgezet onderwijs? Hoeveel is het eigen vermogen in het voortgezet onderwijs gestegen de afgelopen tien jaar? Op welke manier ligt het eigen vermogen vast, wanneer het niet is geïnvesteerd in de inrichting van de school? Hoe is dit veranderd de afgelopen tien jaar? Wil de staatssecretaris in het vervolgonderzoek deze vragen meenemen, zo vragen deze leden.

Deze leden zijn van mening dat een goede huisvesting van scholen een voorwaarde is voor goed onderwijs. Hierbij moet ook worden gedacht aan luchtkwaliteit en geluidsoverlast. Leraar en leerling moeten zich gewaardeerd voelen. Als leraar en leerling worden weggestopt in een slecht onderhouden gebouw, komt dit het leerklimaat niet ten goede. Hoe kan het zijn dat € 560 miljoen van het eigen vermogen van het voortgezet onderwijs vastligt in gebouwen, aangezien de gemeente verantwoordelijk is voor de huisvesting van het voortgezet onderwijs? Geven gemeenten te weinig uit aan huisvesting of stellen scholen hogere eisen aan huisvesting? Wanneer gemeenten niet kunnen voldoen aan hun verplichting zorg te dragen voor goede huisvesting, waar ligt dit dan aan? Is het enkel een kwestie van tekortschietende financiering of spelen er nog meer problemen? Speelt het probleem bij gemeenten in heel Nederland of slechts in een deel van Nederland? Op hoeveel scholen voor voortgezet onderwijs is sprake van achterstallig onderhoud? Heeft de staatssecretaris al overleg gehad met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) over deze situatie? Zo ja, wat is hiervan de uitkomst, zo vragen deze leden.

Deze leden merken op dat schoolbesturen die zelf eigenaar zijn van gebouwen en schoolbesturen die bezig zijn met nieuw- of verbouw hebben een hoog financieel risicoprofiel. Hoeveel scholen zitten er in dit risicoprofiel? Hoeveel scholen hebben eigen gebouwen? Hoeveel scholen hebben eigen vermogen dat vrij besteedbaar is, zo vragen deze leden.

Het kengetal weerstandsvermogen en de signaleringsgrenzen

Met de inspectie van het onderwijs zijn de leden van de CDA-fractie van oordeel dat het kengetal weerstandsvermogen een betere indicatie geeft dan het kengetal solvabiliteit. Maar ook dan zijn deze leden van oordeel dat er geen absolute uitspraken gedaan kunnen worden over de noodzakelijke percentages. Maatwerk is nodig. In alle gevallen zullen schoolbesturen aan hun ouders, docenten en leerlingen moeten verantwoorden welke keuzes zij maken in het financieel beheer. Daarom zijn zij met de staatssecretaris van oordeel dat de transparantie en het financieel beleid van schoolbesturen, waaronder het risicomangement, moeten worden verbeterd. Dat kan een discussie op schoolniveau over het gewenste weerstandsniveau vergemakkelijken.

Begrijpen deze leden het goed dat in dit jaar alle schoolbesturen met een weerstandsvermogen lager dan 10% en hoger dan 40% worden gezien als risico-instellingen? Welke andere financiële kengetallen of bestuurlijke aanwijzingen worden hiervoor gehanteerd? Is de staatssecretaris voornemens om een early warningsysteem te introduceren voor het onderwijs, zoals ook voor de zorg wordt ontwikkeld, zo vragen deze leden.

De kwaliteit van de verantwoording door de schoolbesturen

De leden van de CDA-fractie merken op dat in het onderzoek wordt vastgesteld dat er geen statistisch significant verband is tussen de hoogte van het weerstandsvermogen en de onderwijskwaliteit. Sluit dit aan bij de conclusies van de Commissie Onderwijstijd, zo vragen deze leden. Zij vragen ook waarom niet ook naar andere kwaliteitscriteria is gekeken, zoals de rendementcijfers. Wat is overigens het oordeel van de staatssecretaris over de conclusie dat in bijna geen enkel jaarverslag een verband wordt gelegd tussen het weerstandsvermogen en de kwaliteit van het onderwijs? Wordt door de inspectie van het onderwijs bij een zwakke school ook standaard bezien in hoeverre er niet onnodig reserves worden aangehouden die in het onderwijs geïnvesteerd zouden kunnen worden, zo vragen deze leden.

3. Tot slot

De leden van de CDA-fractie zijn verrast over het feit dat ruim een derde van het eigen vermogen vast ligt in gebouwen en terreinen. Is een reden aan te geven waarom er in 2006 veel meer uitbreidinginvesteringen zijn geweest dan in 2005? De inspectie van het onderwijs ziet de tendens dat schoolbesturen meer reserveren voor en investeren in huisvesting. Dat baart deze leden zorgen, omdat de primaire verantwoordelijkheid voor het investeren in gebouwen bij de gemeenten ligt. Die ontwikkeling bevestigt het signaal dat deze leden van veel schoolbesturen ontvangen dat gemeentebesturen een te lage vergoeding verstrekken voor een adequate huisvesting. Deze leden zijn daarom zeer benieuwd naar de uitkomsten van het gezamenlijke onderzoek van de ministeries van OC&W en BZK. Zij vragen of de schoolbestuurorganisaties daar actief bij worden betrokken en zij hopen dat het onderzoek binnen afzienbare termijn beschikbaar is.

De leden van de PvdA-fractie vragen in welke mate de scholen in staat zijn om noodzakelijke bedragen te reserveren voor investeringen in onderhoud die niet elk jaar, maar wel eens in de zoveel jaar moeten plaats-

vinden, zo vragen deze leden. De staatssecretaris wacht het onderzoek van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen over de optimale vermogenspositie van het voortgezet onderwijs af, voordat zij verdere beleidsmatige conclusies trekt. Deze leden achten het voorbarig om nu op basis van het onderzoek al te concluderen dat er geen probleem bestaat en vinden het daarom verstandig dat de staatssecretaris kiest voor een afwachtende houding.

II REACTIE VAN DE STAATSSECRETARIS

Het doet mij deugd dat u mij in de gelegenheid stelt om schriftelijk in te gaan op uw vragen naar aanleiding van het Inspectierapport over de vermogenspositie van de besturen in het voortgezet onderwijs, het onderzoek naar de huisvesting van de sector, en mijn brieven van respectievelijk 4 en 23 februari jongstleden (Tweede Kamer, 2008–2009, 31 289, nr. 51 en nr. 53), waarmee ik u de rapporten heb aangeboden. Hieronder ga ik in op de gestelde vragen. Daarbij houd ik mij aan de indeling in uw verslag.

4. Inleiding

Door de leden van de CDA-fractie is gevraagd welke probleemstelling ten grondslag ligt aan het instellen van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen. Verder vragen deze leden of en in welke mate ook de schoolbestuurorganisaties betrokken zijn bij de opzet en uitvoering van het onderzoek, en of zij ook de noodzaak van dit onderzoek zien. Relevant voor de instelling van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen was dat de afgelopen jaren in de Tweede Kamer, door onderwijsorganisaties en door de media veelvuldig vraagtekens werden geplaatst bij de vermogenspositie van onderwijsinstellingen. Dit blijkt onder andere uit artikelen met de strekking dat onderwijsinstellingen hun geld niet uitgeven aan onderwijs, maar dit geld «oppotten». Omdat medio 2008, ruim voordat de Inspectie haar onderzoeksrapport over het voortgezet onderwijs publiceerde, onvoldoende duidelijkheid en inzicht met betrekking tot de vermogens bij onderwijsinstellingen bestond, is door de ministers van Financiën en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een commissie ingesteld onder leiding van een onafhankelijk voorzitter. Bij het besluit tot instellen van de commissie heeft niet een overweging gespeeld of de wens tot het verschaffen van meer duidelijkheid en inzicht in de benodigde vermogens bij Onderwijsinstellingen mede kon worden gemotiveerd doordat schoolbestuurorganisaties de noodzaak van dit onderzoek zouden zien. De Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen staat onder leiding van prof. dr. F. J. H. Don. De meerwaarde van de commissie is dat tien jaar na de Commissie Koopmans objectief wordt bekeken hoeveel vermogen onderwijsinstellingen nodig hebben voor het verzorgen van onderwijs en hun bedrijfsvoering. De bevindingen van de commissie zijn van belang voor de verdere ontwikkeling van een beoordelingskader van de vermogenspositie van de onderwijssectoren. De probleemstelling die aan het onderzoek van de commissie ten grondslag ligt is de vraag wat voor elke onderwijssector de optimale financieeringsstructuur van de instellingen is, gegeven de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en instellingen en gegeven de bekostigings-systematiek en -omvang. Opzet en uitvoering van het onderzoek is de verantwoordelijkheid van de commissie. Zij gaat over welke organisaties zij bij het onderzoek zal betrekken.

De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens hoe zij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en het bevoegd gezag moeten zien in relatie tot schatkistbankieren.

Het onderzoeken van mogelijkheden voor schatkistbankieren is niet van invloed op de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en bevoegd gezag over het vermogen en het beheer daarvan. Er zijn overigens al onderwijsinstellingen die momenteel schatkistbankieren. Deze onderwijsinstellingen doen dit op vrijwillige basis.

5. Bevindingen in het Inspectierapport over de vermogenspositie van besturen in het voortgezet onderwijs ultimo 2006

De omvang en de functies van het eigen vermogen

De leden van de CDA-fractie vragen om een verklaring voor de toename van het eigen vermogen in de sector met € 340 miljoen ten opzichte van eerdere jaren. De leden van de SP-fractie voegen daar de vraag aan toe met hoeveel het eigen vermogen in het voortgezet onderwijs de afgelopen tien jaar is gestegen.

Beide vragen betreffen de ontwikkeling van het eigen vermogen, waarbij de CDA-fractie vraagt naar de vijfjaars- en de SP-fractie naar de tienjaarsontwikkeling.

Volgens de Inspectie wordt de toename van € 340 miljoen in de periode 2002–2006 veroorzaakt door de positieve exploitatieresultaten in deze jaren. Het eigen vermogen van de sector is daardoor in die periode met 26 procent toegenomen.

Deze toename moet gezien worden in het perspectief van de toename van de omvang van de baten van de sector voortgezet onderwijs. Die baten zijn de middelen die schoolbesturen ter beschikking staan voor het verzorgen van onderwijs en voor hun bedrijfsvoering. Het eigen vermogen staat volgens de inzichten van het huidige beoordelingskader immers ten dienste van de financiering van de onderwijstaken en de bedrijfsvoering alsmede de risico's die daarmee samenhangen. Neemt de omvang van de onderwijstaken en de bedrijfsvoering toe, dan nemen in het algemeen ook de financieringsbehoefte en de risico's daarvan toe, en daarmee de omvang van het benodigde eigen vermogen. Mijn oordeel over de toereikendheid van het eigen vermogen houd ik aan tot de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen zijn bevindingen heeft gepubliceerd. Die commissie werkt momenteel aan haar onderzoek, waarvan de bevindingen van belang zijn voor verdere ontwikkeling van dat beoordelingskader.

In de periode 2002–2006 zijn de baten van de sector voortgezet onderwijs toegenomen met € 937 miljoen, een stijging van 18 procent. Samengevat is in de periode 2002–2006 het eigen vermogen van de sector als geheel harder gestegen dan de baten die de sector heeft ontvangen om onderwijs en de bedrijfsvoering te verzorgen.

In de tienjaarsperiode van ultimo 1997 tot ultimo 2007 is het eigen vermogen toegenomen met ca € 0,83 miljard, een toename van circa 90 procent. In dezelfde periode zijn de totale baten inclusief de financiële baten toegenomen met circa € 3,1 miljard, een toename van ruim 92 procent. Ik stel derhalve vast dat in deze periode de omvang van het eigen vermogen met 90 procent iets minder hard is toegenomen dan de totale baten met 92 procent. Dat verklaart dat het weerstandsvermogen van de sector voortgezet onderwijs als geheel iets is afgenomen van 27,5 procent ultimo 1997 tot 27,2 procent tien jaar later.

Door de leden van de CDA-fractie is gevraagd of uit het feit dat er geen sprake is van een onderscheidend kenmerk voor confessionele scholen, mag worden geconcludeerd dat er geen sprake is van relatief hoge vermogens als gevolg van historische ontwikkelingen.

De Inspectie heeft een analyse van de kenmerken van de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs met een weerstandsvermogen van 40 procent of meer uitgevoerd. Onder meer is gekeken of schoolbesturen van rooms-

katholieke dan wel van protestants-christelijke signatuur onderscheidend vaker voorkomen onder de besturen die een weerstandsvermogen hebben van 40 procent of meer. Uit die analyse is gebleken dat dit niet het geval is, wat tot de conclusie leidt dat niet kan worden gesteld dat schoolbesturen met een rooms-katholieke dan wel met een protestants-christelijke achtergrond relatief hoge vermogens hebben, laat staan dat historische ontwikkelingen zouden hebben geleid tot relatief hoge vermogens.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie in hoeverre ik rekening houd met de omstandigheid dat nieuw beleid bij schoolbesturen kan leiden tot onzekerheid en daarmee tot het aanleggen van meer reserves. Op Rijksniveau is nieuw beleid zoals gebruikelijk vastgelegd in afspraken in het regeerakkoord, dat ik mede uitvoer. Mijn handelen en communicatie met de schoolbesturen is daarop gestoeld. Ik begrijp dat schoolbesturen wellicht een bepaalde mate van onzekerheid ervaren, anderzijds worden die onzekerheden gemitigeerd door het beginsel van behoorlijk bestuur en is die onzekerheid niet wezenlijk anders dan die voor andere besturen van organisaties in het (semi-)publieke domein.

Door de leden van de CDA-fractie is mijn oordeel gevraagd over de suggestie te komen tot een vangnet om gezamenlijke risico's op te vangen zoals dit ook bestaat in de ho- en bve-sector. Door de leden van de SP-fractie is gevraagd of de risico's toegenomen zijn sinds de invoering van de lumpsum in het voortgezet onderwijs. Risico's en risicomanagement in samenhang met de vermogenspositie van onderwijsinstellingen zijn onderdeel van het onderzoek dat de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen momenteel doet. Mijn oordeelsvorming hierover houd ik aan tot ik naar verwachting in de tweede helft van dit jaar mijn beleidsreactie op het rapport van die commissie naar uw Kamer zal sturen.

De leden van de CDA-fractie vragen of een hoog weerstandsvermogen bij relatief kleine schoolbesturen ook kan worden verklaard door ander beleid of misschien een relatief betere bekostiging.

In het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs worden geen constatering gedaan die wijzen op een relatief betere bekostiging van kleinere schoolbesturen. De Inspectie van het Onderwijs concludeert dat kleine besturen relatief grotere vermogens dienen aan te houden dan grotere scholen om de continuïteit van hun onderwijsaanbod te borgen. Kleinere besturen hebben namelijk minder mogelijkheden om hun risico's te spreiden dan grotere besturen. Daarnaast zijn kleinere besturen minder in staat om hun (vervangings-)investeringen over de jaren te spreiden, wat tot een relatief hoge vermogenspositie kan leiden. Tenslotte geeft de Inspectie aan dat de financiële kennis bij met name kleinere besturen beperkt is, hetgeen kan leiden tot risicomijdend gedrag bij de inzet van middelen.

De leden van de PvdA-fractie vragen mij of de bevindingen van de Inspectie van het Onderwijs betekenen dat de situatie, waarin scholen geld dat zij ontvangen voor de bekostiging van onderwijs oppotten, aanzienlijk is verbeterd sinds de publicatie daarover in Het Onderwijsblad van de Algemene Onderwijsbond (AOB) van 16 juni 2007.

De bevindingen van de Inspectie laten zien dat de beoordeling of de omvang van het eigen vermogen hoog of laag is, genuanceerder ligt dan het kijken naar de hoogte van balansposten als bijvoorbeeld de liquiditeiten en het eigen vermogen an sich, of het hanteren van een generieke norm. Anders dan de AOB in de publicatie van 16 juni 2007 past de Inspectie het zogenaamde model Koopmans toe voor de beoordeling van de vermogenspositie van besturen in het voortgezet onderwijs. Wezenlijk daarin is dat niet de hoogte van het vermogen op de balans centraal staat,

maar de doeleinden waar het vermogen toe dient. Wat het hanteren van een generieke norm betreft geven de in het Inspectieonderzoek geraadpleegde deskundigen aan, dat een kengetal als bijvoorbeeld het weerstandsvermogen, op zijn best een indicatie kan bieden, maar dat een nadere analyse noodzakelijk is om te bepalen hoe de instelling er daadwerkelijk financieel voor staat. Bij die beoordeling hebben specifieke risico's en omstandigheden een grote invloed op de hoogte van het eigen vermogen dat nodig is om de continuïteit te waarborgen. Het is volgens de Inspectie dan ook niet zinvol om voor alle besturen in de hele sector een generieke norm te hanteren voor de beoordeling van de vermogenspositie. Maatwerk is noodzakelijk.

De Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen zal de bevindingen van de Inspectie in haar onderzoek betrekken. Eerder heb ik aangegeven pas een standpunt in te nemen als ik over het rapport van die commissie beschik, omdat het van belang is voor de verdere ontwikkeling van het beoordelingskader van de vermogenspositie van de onderwijsinstellingen.

Verder vragen de leden van de PvdA-fractie een toelichting in hoeverre op dit moment de stelling nog opgaat van de AOb, dat de medezeggenschapsraden vleugellam zijn en vaak niet eens mogen weten hoeveel geld er binnenkomt.

Daarbij refereert u aan een passage in hetzelfde AOb-artikel in het Onderwijsblad van 16 juni 2007. Gezien de rechten en de bevoegdheden die de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden (hierna: (G)MR-en) met ingang van 1 januari 2007 op grond van de WMS (Wet medezeggenschap op scholen) hebben gekregen, is het twijfelachtig of de stelling van de AOb nog houdbaar is. Met ingang van die datum is namelijk de WMS in werking getreden met het doel de positie van de medezeggenschapsraden op scholen ((speciale) basisscholen, middelbare scholen en expertisecentra) te versterken.

In die wet zijn de rechten en bevoegdheden van (G)MR-en vastgesteld. Allereerst heeft een (G)MR recht op informatie en ontvangt hij in dat kader jaarlijks de begroting en bijbehorende beleidsvoornemens op financieel, organisatorisch en onderwijskundig gebied. Met name heeft de (G)MR het recht om het jaarverslag te krijgen, alsmede voor 1 mei geïnformeerd te worden over de berekening die ten grondslag ligt aan de middelen uit de Rijkskas die worden toegekend aan het bevoegd gezag. Ten tweede regelt de WMS een adviesbevoegdheid van de (G)MR over vaststelling of wijziging van de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid voor de school. Ten derde heeft een (G)MR het recht om alle aangelegenheden die de school aangaan bespreekbaar te maken. Daarover kunnen zij ook voorstellen doen. Het is vervolgens de taak van het bevoegd gezag hierover in gesprek te treden met de (G)MR.

In de gesprekken die ik met het veld heb over de medezeggenschap op scholen, krijg ik een ander beeld dan werd geschetst in het artikel van de AOb. De WMS is sinds de inwerkingtreding in het algemeen goed geland.

De leden van de SP-fractie vragen op welke manier het eigen vermogen vastligt, wanneer het niet is geïnvesteerd in de inrichting van de school, en hoe dit veranderd is in de afgelopen tien jaar.

Volgens het huidige kader voor de beoordeling van de vermogenspositie van onderwijsinstellingen dient het eigen vermogen als financiële dekking van investeringen in materiële vaste activa (financieringsfunctie) en voor het opvangen van de financiële gevolgen van toekomstige risico's (bufferfunctie). Voor zover het eigen vermogen niet is geïnvesteerd in de inrichting van de school (inventaris zoals schoolborden, meubels etc.) ligt de financieringsfunctie ervan vast in apparatuur (computers, lesmethoden en leermiddelen voor bijvoorbeeld technisch, nautisch en grafisch onderwijs), en investeringen in gebouwen. Dat is de afgelopen tien jaar niet

veranderd. Wel is de relatieve omvang van die verschillende componenten in de afgelopen tien jaar veranderd. Met name merkt de Inspectie in haar rapport op, dat het deel van het eigen vermogen dat vastligt in gebouwen is toegenomen. Dat is voor mij aanleiding om samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzoek te gaan doen naar de wijze waarop schoolbesturen en gemeenten tot hun investeringsbeslissingen komen, en welke motieven hierbij een rol spelen. Bij dit antwoord wil ik opmerken dat ik me vooralsnog onthoud van het trekken van beleidsmatige conclusies op basis van het tot dusver gangbare beoordelingskader. Net als bij antwoorden op eerdere vragen wil ik aangegeven dat ik de bevindingen afwacht van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen, die bij kunnen dragen aan de verdere ontwikkeling van een beoordelingskader van de vermogenspositie van de onderwijsinstellingen.

Verder vragen de leden van de fractie van de SP hoe het kan zijn dat €560 miljoen van het eigen vermogen van het voortgezet onderwijs vastligt in gebouwen, aangezien de gemeente verantwoordelijk is voor de huisvesting van het voortgezet onderwijs. Verder vragen zij of gemeenten te weinig uitgeven aan huisvesting, of dat scholen hogere eisen aan huisvesting stellen. Ook vragen zij waar het aan ligt als gemeenten niet kunnen voldoen aan hun verplichting zorg te dragen voor goede huisvesting, en of dat te maken heeft met tekortschietende financiering of dat er nog meer problemen spelen. Tenslotte wordt gevraagd of het probleem bij gemeenten in heel Nederland speelt, of slechts in een deel van Nederland. In het onderzoek naar de huisvesting voortgezet onderwijs dat ik op 23 februari jongstleden naar de Kamer heb gestuurd (Tweede Kamer, 2008–2009, 31 289, nr. 53), is geconcludeerd dat in zijn algemeenheid de gedeelde huisvestingsverantwoordelijkheid wat betreft het voortgezet onderwijs redelijk functioneert. Vrijwel alle in het onderzoek bevroegde gemeenten en schoolbesturen zijn (zeer) positief over de samenwerking op het gebied van huisvesting.

De regel is dat gemeenten de eerste inrichting, en (vervangende) nieuwbouw of uitbreiding van gebouwen bekostigen. Uitzondering op die regel kan door decentralisatie van de gemeentelijke huisvestingsverantwoordelijkheid zijn. In dat geval zijn gemeente en schoolbestuur overeengekomen om de huisvestingsverantwoordelijkheid en in samenhang daarmee veelal ook het eigendom van het gebouw, over te hevelen naar een schoolbestuur, die dat bezit vervolgens op zijn balans verantwoordt. Een andere uitzondering kan zijn dat schoolbesturen geïnvesteerd hebben in gebouwen uit middelen die ze specifiek daarvoor van mijn departement hebben gekregen, zoals bijvoorbeeld de subsidies «praktijkgerichte leeromgeving». Eerder gaf ik al aan dat ik in overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heb besloten om onderzoek te doen om te bezien of uitzonderingen steeds meer de regel worden. Doel is om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop schoolbesturen en gemeenten tot hun investeringsbeslissingen komen, en welke motieven hierbij een rol spelen. Daarbij zal ook gekeken worden of investeringen in gebouwen door schoolbesturen een landelijk gegeven zijn.

Door de leden van de SP-fractie is gevraagd op hoeveel scholen voor voortgezet onderwijs sprake is van achterstallig onderhoud, en of ik al overleg heb gehad met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) over deze situatie.

Sinds 2005 zijn de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs zelf verantwoordelijk voor onderhoud van zowel de binnen- als buitenzijde van het gebouw. De gemeenten hebben sindsdien geen verantwoordelijkheid meer voor onderhoud van de schoolgebouwen. Daarom zie ik geen aanleiding om met de VNG hierover in overleg te gaan. Besluiten over

investeringen in onderwijshuisvesting nemen gemeenten en schoolbesturen in onderling overleg.

Bij brief van 19 december 2006 (Tweede Kamer, 2006–2007, 30 800 VIII, nr. 85) bent u geïnformeerd over de staat van het onderhoud van de gebouwen en terreinen in het voortgezet onderwijs.

De leden van de fractie van de SP vragen hoeveel schoolbesturen die zelf eigenaar zijn van gebouwen, en schoolbesturen die bezig zijn met nieuw- of verbouw, een hoog risicoprofiel hebben en hoeveel daarvan eigen gebouwen hebben.

Op basis van de cijfers in de jaarrekeningen kan niet eenduidig worden bepaald wat het exacte risicoprofiel is van besturen die huisvesting in eigendom hebben. Dit is mede afhankelijk van de afspraken die bijvoorbeeld gemaakt zijn met de gemeente.

Ultimo 2007 heeft 81 procent van de besturen in het voortgezet onderwijs gebouwen (en terreinen) op de balans. Dat betekent overigens niet dat zij allemaal eigenaar van de gebouwen zijn. Zonder dat zij eigenaar zijn kunnen schoolbesturen investeringen in gebouwen op de balans hebben geactiveerd, die zij hebben bekostigd met middelen die ze specifiek daarvoor van mijn departement hebben gekregen, zoals bijvoorbeeld de subsidies «praktijkgerichte leeromgeving». In het onderzoek huisvesting voortgezet onderwijs dat ik u 23 februari jl. heb gestuurd (Tweede Kamer, 2008–2009, 31 289, nr. 53) blijkt uit gegevens afkomstig van de schoolbesturen dat bij 10 procent sprake is van vrijwillige doordecentralisatie.

Vervolgens vragen de leden van de SP-fractie hoeveel schoolbesturen eigen vermogen hebben dat vrij besteedbaar is.

Volgens de inzichten van het huidige beoordelingskader stelt de Inspectie vast, dat voor de sector voortgezet onderwijs als geheel de omvang van het beschikbare eigen vermogen aan het einde van 2006 correspondeert met het vanuit de financierings- en bufferfunctie benodigde eigen vermogen. Ondanks dat er volgens het Inspectierapport voor de sector als geheel geen aanwijzingen zijn dat er geld «op de plank» ligt, kan niet worden uitgesloten dat er individuele schoolbesturen zijn met hogere reserves dan nodig. Om eventueel opgepote middelen tot besteding te laten komen voor verbetering van de onderwijskwaliteit, is het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs bij de risico-instellingen geïntensiveerd.

Op basis van de jaarrekening an sich kan niet zonder meer bepaald worden welk deel van het eigen vermogen vrij besteedbaar is. Het vereist een nadere analyse op bestuursniveau om te bepalen of, en zo ja in hoeverre, sprake is van vrij besteedbaar eigen vermogen.

Ook voor mijn oordeel over de toereikendheid van het eigen vermogen wil ik de bevindingen afwachten van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen. Deze bevindingen zijn van belang voor de verdere ontwikkeling van een beoordelingskader van de vermogenspositie van de onderwijsinstellingen.

Kengetal weerstandsvermogen en de signaleringsgrenzen

Door de leden van de CDA-fractie is gevraagd of alle schoolbesturen met een weerstandsvermogen lager dan 10 procent en hoger dan 40 procent worden gezien als risico-instellingen. Daarbij is gevraagd welke andere financiële kengetallen of bestuurlijke aanwijzingen hiervoor gehanteerd worden. Verder is gevraagd of ik voornemens ben om een early warning-systeem te introduceren voor het onderwijs, zoals ook voor de zorg wordt ontwikkeld.

De signaleringsgrenzen van 10 procent en 40 procent geven een indicatie van mogelijke risico's bij besturen in het voortgezet onderwijs. Bij een weerstandsvermogen lager dan 10 procent kan mogelijk sprake zijn van

een continuïteitsprobleem, terwijl een weerstandsvermogen hoger dan 40 procent er op zou kunnen wijzen dat onderwijsmiddelen ten onrechte niet aan het onderwijs worden besteed. In het Inspectierapport over de vermogenspositie van schoolbesturen in het voortgezet onderwijs is aangegeven dat bij de identificatie van risicobesturen een nadere analyse noodzakelijk is, waarbij dieper ingezoomd moet worden op aspecten zoals onder andere het gehanteerde afschrijvingsbeleid, de huisvestingssituatie, het aantal leerlingen voor wie het schoolbestuur het onderwijs verzorgt en de financieringsstructuur. Afhankelijk van de uitkomsten van nader onderzoek kan blijken of werkelijk sprake is van een risicobestuur.

Voor de primaire detectie van financiële risico's bij besturen in het voortgezet onderwijs worden naast het weerstandsvermogen ook de kengetallen liquiditeit (meet de mate waarin een bestuur in staat is om op korte termijn aan zijn financiële verplichtingen te kunnen voldoen) en rentabiliteit (geeft aan of het bestuur uitkomt met de jaarlijkse bekostiging) gebruikt. Daarbij worden ook meerjarige trends betrokken.

De Inspectie is bezig met de ontwikkeling van een financieel risicomodel, waarin naast bovengenoemde kengetallen ook een aantal early warnings worden betrokken. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de ontwikkeling van de leerlingaantallen, en de omvang van het bestuur (aantal scholen).

De kwaliteit van de verantwoording door de schoolbesturen

De leden van de CDA-fractie vragen of de conclusie in het Inspectierapport dat er geen statistisch significant verband is tussen de hoogte van het weerstandsvermogen en de onderwijskwaliteit aansluit bij de conclusies van de Commissie Onderwijstijd. Zij vragen ook waarom niet ook naar andere kwaliteitscriteria is gekeken, zoals de rendementcijfers. Verder wordt naar mijn oordeel gevraagd over de conclusie dat in bijna geen enkel jaarverslag een verband wordt gelegd tussen het weerstandsvermogen en de kwaliteit van het onderwijs. Bovendien willen de leden van de CDA-fractie weten of door de Inspectie van het Onderwijs bij een zwakke school ook standaard bezien wordt in hoeverre er niet onnodig reserves worden aangehouden die in het onderwijs geïnvesteerd zouden kunnen worden.

De bevindingen van de Inspectie en van de Commissie Onderwijstijd liggen in elkaars verlengde. De Commissie Onderwijstijd heeft een vergelijking laten maken van de gerealiseerde urennorm en de exploitatieresultaten. Zowel een ruime meerderheid van de scholen die de urennorm niet realiseert als van de scholen die de urennorm wel realiseert maakt deel uit van een bestuur met een positief exploitatieresultaat.

De Inspectie heeft in haar onderzoek naar de relatie tussen de hoogte van het weerstandsvermogen en de onderwijskwaliteit gebruik gemaakt van alle beschikbare gegevens van de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs. Zoals bekend verzorgen veel schoolbesturen het onderwijs voor meerdere scholen of afdelingen. Het weerstandsvermogen wordt door de schoolbesturen verantwoord in de jaarrekeningen en is niet uitgesplitst naar afzonderlijke scholen of afdelingen. Uitspraken over de kwaliteit van het onderwijs worden door de Inspectie gedaan over scholen of afdelingen, niet over schoolbesturen. De moeilijkheid om vermogens- en kwaliteitsgegevens van de schoolbesturen met elkaar in verband te brengen heeft de Inspectie opgelost, door de kwaliteit van het onderwijs dat door schoolbesturen wordt verzorgd uit te drukken als een percentage van de afdelingen met een kwalificatie zwak of zeer zwak. Het oordeel zwak of zeer zwak is mede gebaseerd op de rendementcijfers waaraan de leden van de CDA-fractie refereren.

Vervolgens is door de Inspectie getoetst of uit die gegevens van de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs een eenduidig en betrouwbaar verband blijkt tussen de omvang van het weerstandsvermogen en de

kwaliteit van het onderwijs. Uit de toets bleek geen statistisch significant verband te kunnen worden vastgesteld, waardoor in zijn algemeenheid niet kan worden gesteld dat zwakke of zeer zwakke onderwijsopbrengsten samengaan met hoge weerstandsvermogens of «rijke» besturen. Evenmin significant is het tegenovergestelde, dat (zeer) zwakke onderwijsopbrengsten in zijn algemeenheid samengaan met lage weerstandsvermogens of «arme» besturen. Deze conclusie sluit echter niet uit dat bij een individueel schoolbestuur sprake zou kunnen zijn van een onvoldoende onderbouwde vermogenspositie en zwakke tot zeer zwakke onderwijsopbrengsten. Om een eventueel verband tussen de financiële positie en de kwaliteit van het onderwijs te bewaken is de organisatie van het toezicht geïntegreerd. Daarom wordt bij het toezicht op met name de zeer zwakke scholen sinds de integratie van het financiële en kwaliteitstoezicht bij de Inspectie, ook gekeken naar de financiële positie van het bestuur van de school en het jaarverslag. Indien van toepassing worden de financiële aspecten ook meegenomen in de prestatieafspraken met het bestuur van de (zeer) zwakke school.

6. Tot slot

Door de leden van de CDA-fractie is gevraagd of er een reden aan te geven is waarom er in 2006 meer uitbreidingsinvesteringen in gebouwen en terreinen zijn geweest dan in 2005.

Eerder heb ik gemeld dat de bevindingen in het rapport van de Inspectie van het Onderwijs voor mij aanleiding zijn om samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzoek te gaan doen naar de wijze waarop schoolbesturen en gemeenten tot hun investeringsbeslissingen komen, en welke motieven hierbij een rol spelen. Dat onderzoek zal meer inzicht geven in de achtergronden van de toename van de uitbreidingsinvestering in onderwijshuisvesting van de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs.

Tenslotte wordt door de leden van de PvdA-fractie gevraagd in welke mate de scholen in staat zijn om noodzakelijke bedragen te reserveren voor investeringen in onderhoud die niet elk jaar, maar wel eens in de zoveel jaar moeten plaatsvinden.

In de reguliere Rijksbijdrage ontvangen schoolbesturen van mijn departement middelen om de personele lasten en materiële exploitatie te bekostigen. Onderdeel van de materiële exploitatie is dat schoolbesturen ten laste van het jaarlijkse huishoudboekje een dotatie doen aan de onderhoudsvoorziening. Op die manier neemt een schoolbestuur jaarlijks een stukje van de verwachte onderhoudslasten voor zijn rekening. Die gelden reserveert het schoolbestuur als een voorziening, bijvoorbeeld op een bank- of spaarrekening. Een vergelijking van de in 2007 door de schoolbesturen verantwoorde dotaties aan de onderhoudsvoorzieningen met de uitgangspunten van de lumpsumbekostiging voor dat jaar¹ wijst uit, dat de sector voortgezet onderwijs als geheel voldoende bekostigd wordt voor reserveringen voor investeringen in onderhoud aan de gebouwen.

¹ Zoals vastgelegd in de Regeling loon- en prijsbijstelling 2006 en bekostiging materiële exploitatie voortgezet onderwijs, kalenderjaar 2007.