

Doelmatige omvang van de reserves

Technische verkenning en advies voor het toepassen van een methodiek ter detectie en aanpak van overmatige vermogensopbouw

1 Samenvatting

Naar aanleiding van vragen uit de Tweede Kamer en de daaruit voortvloeiende toezegging door de minister, doet de inspectie onderzoek naar mogelijke indicatoren en normen voor de bepaling van overmatig spaargedrag en vermogen bij schoolbesturen en samenwerkingsverbanden passend onderwijs. In het eerste traject van dat onderzoek heeft zij daartoe mogelijk kansrijke indicatoren of methoden geïdentificeerd. Daarbij heeft zij gekeken naar eerdere studies die daarnaar zijn verricht, in het bijzonder dat van de Commissie Don (2009) en het daaruit voortvloeiende onderzoek van IOO (Berdowski en Eshuijs, 2010).

Dit heeft geleid tot twee benaderingen om verder onderzoek mee te doen. De eerste benadering is gebaseerd op de bepaling van de kapitalisatiefactor volgens de methode van IOO, waarbij sprake is van een ingebouwde correctie voor vastgoed op de balans. Deze methode omvat in principe ook een vorm van normering. De tweede benadering is gebaseerd op de uitspraak van de Commissie Don dat een hoge solvabiliteit in combinatie met een hoge rentabiliteit een aanwijzing is voor overmatig spaargedrag en daarmee overmatige vermogensvorming. Daarbij kiezen wij in eerste instantie voor selectie op solvabiliteit¹ (gecorrigeerd voor privaat eigen vermogen) en kijken wij vervolgens naar de rentabiliteit in de expertanalyse. Voor de samenwerkingsverbanden is de benadering uiteindelijk gebaseerd op het weerstandsvermogen.

Beide methoden leiden tot een ordening van instellingen¹ (verdeeld naar sector) naar hoogte van het vermogen. Deze ordeningen vertonen gedeeltelijke overlap, maar ook belangrijke verschillen. In vervolgonderzoek op basis van het jaarverslag 2018, dat op 1 juli beschikbaar komt, wil de inspectie de beide methoden toetsen op hun bruikbaarheid. Zij gaat primair uit van de IOO-methode en vergelijkt de resultaten met de uitkomsten van de andere methode. In het kader van dat onderzoek zal zij ook direct een aanvang maken met het bevragen van schoolbesturen op mogelijk te hoge vermogens.

We selecteren per sector en voor de samenwerkingsverbanden de 10 procent hoogst scorende instellingen. Voor deze instellingen voeren we een bureau-analyse uit. We kijken daarbij onder meer naar de meerjarige ontwikkelingen zoals beschreven in de continuïteitsparagraaf en de juiste vertaling daarvan in de meerjarenbegroting. Als daaruit blijkt dat instellingen in hun openbare stukken geen goede verklaring geven voor de omvang van de reserves, vragen wij ze een schriftelijke onderbouwing van de wijze waarop de instelling de bovenmatige publieke reserves gaan aanwenden voor het onderwijs en daarmee dus afbouwen. Waar nodig voeren wij nader onderzoek ter plaatse uit.

Afdwingen van versnelde afbouw via handhaving kan alleen op basis van een wettelijk vastgestelde norm. Geforceerde afbouw kan mogelijk leiden tot ongewenste bij-effecten van ondoelmatige besteding of het elders parkeren van middelen. Het alternatief is geleidelijke aanwending. Het vermogen is meestal ook in vele jaren geleidelijk opgebouwd met 0,5 tot 1,5% per jaar. Van belang is in ieder geval dat de interne tegenspraak binnen de instelling beter wordt georganiseerd. Niet alleen het bevoegd gezag gaat over de aanwending van rijksmiddelen. Ook de (G)MR, universiteitsraden, (locatie-)directeuren moeten inspraak hebben in

¹ Schoolbesturen en onderwijsinstellingen worden in dit document als synoniemen gebruikt. Samenwerkingsverbanden passend onderwijs vormen een aparte categorie.

doelmatige aanwending. De instellingscontroller kan hierin een belangrijke ondersteunende rol vervullen.

In combinatie met de resultaten van het OCW-onderzoek naar de motieven voor het aanhouden van reserves, gebruikt de inspectie deze uitkomsten om de indicator(en) zo nodig verder te verfijnen. Het definitieve resultaat daarvan publiceert zij in de Financiële Staat van het Onderwijs die uiterlijk 1 december 2019 uitkomt. Voorafgaand daaraan vindt daarover afstemming plaats met OCW en worden de raden geïnformeerd.

2 Inleiding

Een eenvoudige steen der wijzen in de vorm van een enkelvoudig kengetal waarmee (te) rijke besturen kunnen worden onderscheiden van de overige, bestaat niet. De vraag of een bestuur te rijk is, is er een die pas na een meer diepgaande analyse met gebruikmaking van meerdere gegevens en informatie over de context kan worden beantwoord. Het antwoord op die vraag zullen we hier dus niet geven. Wat we wel zullen geven, is een methodiek waarmee we relatief rijke besturen primair kunnen identificeren en kunnen benaderen voor nadere uitleg over hun vermogenspositie en hun beleid op dat terrein. Dat kan dan aanleiding zijn tot nader onderzoek.

In deze technische verkenning beginnen we met een inventarisatie van wat er eerder al aan onderzoeken zijn geweest op dit gebied. Vervolgens bekijken we wat we met de resultaten van die eerdere studies nog zouden kunnen doen. Dit spitst zich toe op het gebruik van de kapitalisatiefactor die in deze onderzoeken centraal staat.

Daarnaast presenteren we een alternatieve benaderingsmethode, gebaseerd op solvabiliteit en rentabiliteit. Beide methoden vergelijken we met elkaar en op grond daarvan formuleren we vervolgens een advies voor een onderzoeksmethode om na te gaan welke van beide het meest geschikt is. Daarna presenteren we een werkwijze voor de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. In hoofdstuk 8 ten slotte, gaan we in op de verdere processtappen en het beoogde einddoel.

3 Eerdere studies

In de loop van de afgelopen 20 jaar hebben er verschillende onderzoeken plaatsgevonden naar normen voor het vermogen van onderwijsinstellingen. De eerste daarvan (Commissie Koopmans, 1999) had betrekking op de vermogenspositie van het wetenschappelijk onderwijs. Het model dat deze commissie opzette voor de bepaling van het optimale vermogen, is in belangrijke mate leidend geweest voor een aantal vervolgonderzoeken in latere jaren. In 2003 was het de commissie Smits die onderzoek deed naar de vermogenspositie van HBO-instellingen. Deze commissie baseerde zich op het model Koopmans maar bracht op enkele onderdelen wat aanpassingen aan in verband met de andere randvoorwaarden die van toepassing waren op het hbo.

Op verzoek van OCW heeft PWC in 2008 (PriceWaterhouseCoopers, 2008) een onderzoek gedaan naar de vermogens in het primair onderwijs. Ook PWC is uitgegaan van het model van Koopmans maar heeft daar, net als Smits, specifieke aanpassingen in gedaan. De Inspectie van het Onderwijs deed parallel daaraan een onderzoek naar de vermogens in het voortgezet onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2008).

De Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen 2009 (Commissie Don) baseerde zich op deze onderzoeken en introduceerde de kapitalisatiefactor als maat voor de rijkdom van besturen. De kapitalisatiefactor is bepaald door de $(\text{totale activa-gebouwen_en_terreinen})/(\text{totale baten} + \text{financiële baten})$. Dit afzonderen van gebouwen en terreinen leidde ertoe dat de resultaten van de Commissie Don in eerste instantie enkel van toepassing waren op po en vo en dan eigenlijk ook nog alleen voor zover die geen gebouwen van enige omvang in eigendom hadden (bijvoorbeeld door doordecentralisatie).

3.1 Calculaties op basis van Commissie Don

De kapitalisatiefactor is een proportie, waarvan volgens de commissie 0,35 de bovengrens was voor grote instellingen en 0,60 voor kleine instellingen. De commissie onderscheidde een driedeling in de instellingen per sector. Instellingen zijn klein in het po met een totale omzet van minder dan 5 miljoen en in het vo van minder dan 6 miljoen. Instellingen met meer dan 8 miljoen in het po zijn groot. In het vo is dat 12 miljoen. De rest is middelgroot. Daarvoor beveelt de commissie een geïnterpoleerde waarde aan. Voor de eenvoud van de analyse hebben we hieronder de middenwaarde tussen 0,35 en 0,60 genomen, in plaats van een glijdende waarde.

In schema ziet dat er als volgt uit:

	Klein	Middel	Groot
PO	<5 miljoen	5-8 miljoen	>8 miljoen
VO	<6 miljoen	6-12 miljoen	>12 miljoen
Norm Kap. factor	0,60	0,48	0,35

In de onderstaande tabel zijn de feitelijke waarden van de kapitalisatiefactor in 2017 opgenomen. Ter vergelijking, en omdat die later in dit stuk aan de orde

komen, zijn daar de waarden van solvabiliteit2 en een gecorrigeerde solvabiliteit1² aan toegevoegd. Het gaat hierbij om ongewogen gemiddelden.

	Klein	Middel	Groot
PO (N)	472	99	389
Kapitalisatiefactor	0,67	0,54	0,45
Solvabiliteit 2	0,80	0,77	0,74
CorrSolv1	0,54 ³	0,57	0,55
VO (N)	29	51	203
Kapitalisatiefactor	0,57	0,41	0,40
Solvabiliteit 2	0,68	0,65	0,66
CorrSolv1	0,54	0,45	0,45
Norm Kap.factor	0,60	0,48	0,35

De tussencategorie bij po is erg krap gekozen, zoals de groepsverdeling wel laat zien. Ervan uitgaande dat de omvang van de instellingen in 2009 nog aanzienlijk kleiner was dan nu, is de groep kleine instellingen wel wat ruim gekozen geweest. Bij vo kan de scheve verdeling deels veroorzaakt zijn door de toename van de totale baten sinds het onderzoek van de Commissie Don. Bij po stijgt de kapitalisatiefactor sterk uit boven de normen die er door de commissie voor zijn gesteld. Bij vo is dat bij de kleine en middelgrote instellingen niet het geval. Deze blijven duidelijk onder de norm. De grote instellingen zijn daar weer een uitzondering op. Er is bij het vo in de kengetallen nauwelijks enig verschil tussen de middelgrote en de grote instellingen.

Opgemerkt moet worden dat sinds de werkzaamheden van de Commissie Don er op verschillende plaatsen doordecentralisaties van huisvesting naar de instellingen hebben plaatsgevonden. Dat heeft ertoe geleid dat ook in toenemende mate grond en gebouwen deel zijn gaan uitmaken van de materiële vaste activa. Dat kan zorgen voor een vertekening van de bovenstaande cijfers. Instellingen waarbij doordecentralisatie heeft plaatsgevonden, zouden eerder thuishoren bij de analyse voor mbo en ho. Vergelijking van de verhouding tussen de waarde van gebouwen en terreinen en het balanstotaal in de verschillende sectoren, laat over de afgelopen 5 jaar de volgende uitkomsten zien (DUO, 2018):

	Geb.+Ter./Tot. Activa 2013	Geb.+Ter./Tot. Activa 2017
PO	6,7%	7,8%
VO	29,3%	30,3%
MBO	62,7%	61,8%
HBO	52,8%	58,5%
WO	61,2%	62,4%
Totaal	39,3%	38,4%

Vergelijking met de gegevens waar de Commissie Don zich in 2009 op baseerde (jaarverslag 2008) laat zien dat op dat moment de verhouding voor het po 4,2% was en voor vo 23,9%. Ook toen was het aandeel van gebouwen voor vo al substantieel.

² De gecorrigeerde solvabiliteit1. Hierbij is gecorrigeerd voor het privaat eigen vermogen. Zie voor verdere uitleg paragraaf:5.1

³ N=469.

3.2 Calculaties op basis van IOO

Zoals opgemerkt bleek de kapitalisatiefactor in de vorm zoals gekozen door de Commissie Don, niet geschikt te zijn voor mbo en ho door het erbuiten laten van de vaste activa gebouwen en terreinen. De commissie adviseerde dan ook nader onderzoek te doen naar de toepasbaarheid in deze sectoren. Dat onderzoek is uitgevoerd door IOO (Berdowski en Eshuis, 2010). IOO stelt daarbij dat de diversiteit van de instellingen in het onderwijs het noodzakelijk maakt te komen tot een individuele normering, afhankelijk van de kapitaalstructuur. Op die manier construeert men een bovengrens voor een maximale toepassing van eigen vermogen volgens de methode Koopmans (1999). Daarop past men de kapitalisatiefactor toe, in afwijking van de Commissie Don dus inclusief de huisvesting. Op grond daarvan berekent men een genormeerd eigen vermogen per instelling⁴ en mede daarvan afgeleid de genormeerde kapitalisatiefactor⁵.

Als we deze berekenen met de gegevens uit 2017 levert dat voor de sectoren mbo, hbo en wo de volgende uitkomsten op. Naast elkaar staan in de kolommen:

- Het feitelijk totaal eigen vermogen in 2017
- Het genormeerd eigen vermogen (IOO/Koopmans)
- De daarvan afgeleide, normatieve kapitalisatiefactor
- De feitelijke kapitalisatiefactor inclusief huisvesting
- Het verschil daartussen

Statistics MBO

	EV2017	IOOnormEV	KapnormIOO	KapfacplusHuis	KapfacVerschil
N Valid	62	62	62	62	62
Missing	0	0	0	0	0
Mean	41.658.326	54.688.813	1,1178	,9833	-,1344
Std. Deviation	27.869.682	39.233.178	,50944	,34371	,29692
Minimum	1.497.023	1.362.553	,33	,50	-1,39
Maximum	125.078.000	182.712.112	4,17	2,78	,43
Sum	2.582.816.222	3.390.706.440			

Statistics HBO

	EV2017	IOOnormEV	KapnormIOO	KapfacplusHuis	KapfacVerschil
N Valid	36	36	36	36	36
Missing	0	0	0	0	0
Mean	45.072.497	68.632.369	1,1085	,9728	-,1357
Std. Deviation	47.779.879	68.573.602	,27170	,34171	,23529
Minimum	1.478.000	1.304.987	,38	,39	-,59
Maximum	187.251.000	243.847.500	1,83	2,28	,60
Sum	1.622.609.919	2.470.765.292			

4 Volgens de formule:

- 50% van de herbouwwaarde van de gebouwen, plus
- De boekwaarde van de terreinen, plus
- De boekwaarde van de overige vaste activa, plus
- Een liquiditeits-risicobuffer van 5% van de totale baten,
- Minus: 75% van de permanente voorzieningen.

5 Normatieve kapitalisatiefactor = (TA - EV + normatiefEV)/TB

Statistics WO⁶

	EV2017	IOOnormEV	KapnormIOO	KapfacplusHuis	KapfacVerschil
N Valid	14	14	14	14	14
Missing	0	0	0	0	0
Mean	263.004.296	379.835.974	1,2992	1,0721	-,2272
Std. Deviation	148.553.993	206.613.399	,41054	,25443	,26144
Minimum	14.167.000	19.096.225	,64	,61	-,75
Maximum	605.919.400	809.823.500	2,08	1,42	,23
Sum	3.682.060.149	5.317.703.646			

Gemiddeld liggen het eigen vermogen en de kapitalisatiefactor bij alle drie de sectoren onder de bovengrens die het IOO heeft geformuleerd. In het mbo zijn er 18 instellingen die boven deze grens uitkomen en waarbij kapitalisatiefactor hoger is dan de genormeerde. Twee instellingen komen gelijk uit terwijl de overige 42 instellingen lager scoren dan deze grens. In het hbo komen 8 instellingen boven de grens uit. De resterende 28 liggen eronder. In het wo tenslotte liggen er 2 boven de grens, 1 op de grens en dus 11 eronder.

3.3 Voorlopige conclusies

De uitkomsten met betrekking tot po en vo komen nogal gedateerd over. Zij zijn gebaseerd op absolute getallen voor wat betreft de onderverdeling in categorieën van grootte en sluiten ook niet aan bij de huidige situatie voor wat betreft de hoeveelheid gebouwen en terreinen, zeker in het vo. Het IOO-model heeft deze tekortkomingen niet, aangezien het gebaseerd is op verhoudingen en bovendien flexibel aansluit bij het vastgoedbezit.

De analyses van mbo en ho volgens dat model laten over het algemeen gemiddeld geen beeld zien van overmatige eigen vermogens. Het gemiddelde ligt, op basis van de cijfers uit 2017, onder de normen die door de verschillende commissies als bovengrenzen zijn geformuleerd. Uiteraard kent een gemiddelde uitschieters naar boven en naar beneden. In het mbo zijn er relatief de meeste instellingen die boven de norm uitgaan.

Het IOO kwam destijds tot de conclusie dat de kapitalisatiefactor weinig tot niets toevoegde aan de al bestaande kengetallen (rentabiliteit, liquiditeit en solvabiliteit). Als de kapitalisatiefactor een grens overschreed, deed ook een van de andere indicatoren dat wel. Wel stelde men vast dat de kapitalisatiefactor iets meer voorspellende waarde had. Dit laatste is echter vooral relevant waar het gaat om continuïteitsrisico's en kwam ook naar voren in latere, interne analyses van de inspectie zelf. Aangezien het in dit onderzoek echter gaat om overmatige rijkdom, is dat hier minder van belang.

⁶ In het wetenschappelijk onderwijs zijn de vier levensbeschouwelijke universiteiten buiten beschouwing gelaten.

4 Bredere en aangepaste toepassing van de IOO-methode

Het gegeven dat bij de IOO-methode sprake is van een individuele norm voor elke instelling, maakt de methode in principe ook geschikt voor andere dan mbo- en ho-instellingen. In 2010 is dat eigenlijk verder buiten beschouwing gebleven. Omdat IOO liet zien dat de kapitalisatiefactor in het algemeen weinig toevoegde aan het bestaande instrumentarium voor mbo en ho, is deze op dat moment niet toegevoegd. Die conclusie had evenwel vooral betrekking op continuïteitsvraagstukken en niet op overmatig vermogen, waar de indicator oorspronkelijk wel voor bedacht was. In het po en vo hanteerde men de normen uit het rapport van de Commissie Don in die zin dat de factor werd weergegeven in de jaarverslagen. Er zijn niet veel gevallen bekend van actieve sturing op de indicator.

De verschuivingen in het bezit van gebouwen/terrein die in paragraaf 3.1 zichtbaar werden bij de instellingen in po en vo, moeten in elk geval leiden tot de vaststelling dat de oorspronkelijke normen uit het rapport van de Commissie Don niet meer geldig kunnen zijn, nog los van de prijsontwikkeling sindsdien. Aangezien de IOO-methode een variabele benadering biedt, is deze in principe ook geschikt voor po- en vo-instellingen. Daarbij is een belangrijk punt van aanpassing de correctie van het eigen vermogen naar enkel het publiek eigen vermogen⁷. Dat betekent dat het genormeerd eigen vermogen (en daarmee de genormeerde kapitalisatiefactor) niet meer vergeleken wordt met het volledig eigen vermogen, maar enkel met het publiek eigen vermogen (en de daarvan weer afgeleide kapitalisatiefactor).

In de onderstaande tabellen zijn voor alle sectoren het publiek eigen vermogen, het genormeerd eigen vermogen volgens IOO en de kapitalisatiefactoren die daarvan zijn afgeleid, weergegeven uit 2017. Tevens is onder de tabel telkens vermeld hoeveel instellingen een publiek eigen vermogen hebben dat boven de norm uitkomt. Deze aantallen zijn lager dan op basis van de berekeningen in paragraaf 3.2 de uitkomst zou zijn, omdat het publiek eigen vermogen nu eenmaal lager is dan het totaal eigen vermogen dat daar werd gebruikt.

Statistics PO

	EVPubliek.2017	IOOnormEV	KapfacplusHuis	KapnormPub	KapPubVerschil
N Valid	960	959	960	959	959
Missing	32	33	32	33	33
Mean	2.858.899	1.816.310	,617918	,4530	,1646
Std. Deviation	3.915.057	3.212.287	,2749558	,25813	,21534
Minimum	-574.181	-71.844	,1387	,14	-,86
Maximum	45.523.040	45.482.362	3,6457	4,48	1,46
Sum	2.744.543.302	1.741.841.864			

Bij PO zijn er 794 instellingen met een kapitalisatiefactor die groter is dan de normatieve kapitalisatiefactor. Het totaal publiek eigen vermogen dat boven de grens ligt, is bij deze instellingen 1,16 miljard.

⁷ Zie in paragraaf 5.1 de onderbouwing hiervan bij de berekening van de solvabiliteit.

Statistics VO

	EVPubliek.2017	IOOnormEV	KapfacplusHuis	KapnormPub	KapPubVerschil
N Valid	283	283	283	283	283
Missing	6	6	6	6	6
Mean	7.109.452	7.961.408	,5563	,5201	,0362
Std. Deviation	11.396.059	19.726.139	,26371	,30730	,21187
Minimum	-1.152.732	23.982	,11	,17	-,78
Maximum	117.824.000	261.990.487	1,58	2,04	,94
Sum	2.011.975.187	2.253.078.483			

Bij VO zijn er 161 instellingen met een kapitalisatiefactor die groter is dan de normatieve kapitalisatiefactor. Het totaal publiek eigen vermogen dat boven de grens ligt, is bij deze instellingen 381 miljoen.

Statistics MBO

	EVPubliek.2017	IOOnormEV	KapfacplusHuis	KapnormPub	KapPubVerschil
N Valid	62	62	62	62	62
Missing	0	0	0	0	0
Mean	40.627.308	54.688.813	,9833	1,1381	-,1548
Std. Deviation	27.695.810	39.233.178	,34371	,49640	,28037
Minimum	1.497.023	1.362.553	,50	,45	-1,39
Maximum	124.378.000	182.712.112	2,78	4,17	,34
Sum	2.518.893.131	3.390.706.440			

Bij MBO zijn er 17 instellingen met een kapitalisatiefactor die groter is dan de normatieve kapitalisatiefactor. Het totaal publiek eigen vermogen dat boven de grens ligt, is bij deze instellingen 130 miljoen.

Statistics HBO

	EVPubliek.2017	IOOnormEV	KapfacplusHuis	KapnormPub	KapPubVerschil
N Valid	36	36	36	36	36
Missing	0	0	0	0	0
Mean	43.699.210	68.632.369	,9728	1,1382	-,1653
Std. Deviation	47.081.498	68.573.602	,34171	,27953	,21611
Minimum	1.478.000	1.304.987	,39	,38	-,59
Maximum	187.251.000	243.847.500	2,28	1,84	,55
Sum	1.573.171.567	2.470.765.292			

Bij HBO zijn er 7 instellingen met een kapitalisatiefactor die groter is dan de normatieve kapitalisatiefactor. Het totaal publiek eigen vermogen dat boven de grens ligt, is bij deze instellingen 33 miljoen.

Statistics WO

	EVPubliek.2017	IOOnormEV	KapfacplusHuis	KapnormPub	KapPubVerschil
N Valid	14	14	14	14	14
Missing	0	0	0	0	0
Mean	247.820.354	379.835.974	1,0721	1,3239	-,2518
Std. Deviation	144.377.167	206.613.399	,25443	,41416	,26917
Minimum	14.575.000	19.096.225	,61	,68	-,75
Maximum	601.601.700	809.823.500	1,42	2,09	,23
Sum	3.469.484.957	5.317.703.646			

Bij WO is er 1 instelling met een kapitalisatiefactor die groter is dan de normatieve kapitalisatiefactor. Het publiek eigen vermogen dat boven de grens ligt, is bij deze instelling 151 miljoen.

Geconcludeerd kan worden dat de tabellen een aflopende reeks laten zien waarin volgens de IOO-normering sprake is van overmatig eigen vermogen. Dat hangt, zoals te verwachten, samen met de hoeveelheden vastgoed op de balans. Naarmate die hoeveelheid geringer is, is er minder behoefte aan eigen vermogen. Dat vertaalt zich dan ook in een behoorlijke overmaat aan eigen vermogen in het po, terwijl van die overmaat veel minder sprake is in het ho. Het vertaalt zich ook in het aantal instellingen dat relatief veel eigen vermogen aanhoudt.

Duidelijk moet zijn dat hier sprake is van een momentopname. Als een instelling spaart voor een actief dat pas over enkele jaren op de balans verschijnt, is dat nu uiteraard nog niet zichtbaar. Er zal dus nader onderzoek moeten plaatsvinden om te zien in hoeverre het eigen vermogen daadwerkelijk te groot is. Verder moet duidelijk zijn dat het onderschrijden van het normatieve eigen vermogen niet betekent dat er sprake is van te weinig vermogen. Het normatieve eigen vermogen laat enkel de maximale behoefte aan eigen vermogen zien als sprake is van volledige financiering met eigen vermogen. Er kan daarnaast bovendien nog sprake zijn van vreemd vermogen.

5 Een alternatieve invalshoek

De Commissie Don heeft nog een ander aanknopingspunt geboden om te kijken naar mogelijk overmatig spaargedrag. In haar rapport uit 2009 merkt zij het volgende op:

“De commissie benadrukt dat de solvabiliteit van onderwijsinstellingen bezien moet worden in samenhang met de rentabiliteit. Waar beide laag zijn kan een probleem dreigen door oplopende financieringslasten en structurele tekorten in de exploitatie. Waar beide hoog zijn, kan sprake zijn van overmatig spaargedrag.”

Op grond hiervan is een verdere verkenning uitgevoerd naar de toepassing van solvabiliteit en rentabiliteit als indicatie van overmatig spaargedrag.

5.1 Solvabiliteit

Solvabiliteit brengt de vermogenspositie van de instelling in beeld en is om die reden als een belangrijk kengetal te beschouwen. Dat geldt zowel aan de onderkant als aan de bovenkant van het spectrum. Een te lage solvabiliteit wordt beschouwd als een risico voor de continuïteit en een te hoge als een teken van overmatige welstand. De visie op te hoog en te laag is in de loop der jaren nogal aan wisselingen onderhevig geweest.

In 2005 (Ministerie van OCW, 2005) achtte de minister van onderwijs een solvabiliteit van 0,60 voor instellingen mbo, hbo en wo een redelijke bovengrens. Voor vo (po had toen nog geen lumpsum) kwam de brief uit op 0,45. Hierbij ging de minister uit van de solvabiliteit¹ en niet van de bredere solvabiliteit², waar de voorzieningen in zijn opgenomen. Voor de solvabiliteit¹ werd een ondergrens van 0,1 aanvaardbaar geacht.

De commissie Don (2009) hechtte voor het voortbestaan van de instelling minder aan de solvabiliteit als indicator. Zij stelde dat eerder de overheid (door middel van bekostiging) dan het vermogen relevant is, en dat een bepaalde solvabiliteit alleen nodig is om niet geconfronteerd te worden met opslagen door kapitaalverschaffers. Volgens deze commissie was een ondergrens van 0,2 voldoende⁸. De commissie stelt verder, zoals hiervoor al opgemerkt, dat een lage solvabiliteit⁹ in combinatie met een lage rentabiliteit¹⁰ een continuïteitsrisico inhoudt, terwijl een situatie waarin beide hoog zijn, kan duiden op overmatig spaargedrag. De commissie heeft echter geen bovengrens geformuleerd omdat zij daarvoor in het funderend onderwijs de kapitalisatiefactor (en de daarvan afgeleide financiële buffer)¹¹ meer geschikt achtte, terwijl zij voor het mbo en ho vervolgonderzoek naar de kapitalisatiefactor aanbeval. Dat is het eerder genoemde onderzoek van IOO (Berdowski en Eshuis, 2010) geworden.

De commissie Don stelde verder vast dat de solvabiliteit relevanter is als er sprake

⁸ Voordien was deze 0,3 (Solv2) volgens de commissie, ondanks de eerdere uitspraak in de Governancebrief dat 0,1 (Solv1) voldoende zou zijn.

⁹ Hoewel soms een andere indruk wordt gewekt, gaat de commissie uit van Solvabiliteit2.

¹⁰ De commissie hanteert daarbij een onderste signaleringsgrens van 0% en een bovengrens van 5%.

¹¹ Voor de kapitalisatiefactor adviseert de commissie een bovengrens van 0,35-0,60, afhankelijk van de omvang van de instelling en exclusief gebouwen en terreinen.

is van een grotere economische zelfstandigheid van de instellingen. Deze is bij po en vo volgens Don klein en bij mbo en ho relatief groot. De commissie deed de uitspraak dat naarmate de economische zelfstandigheid kleiner is, de kengetallen voor eigen vermogen (dus solvabiliteit) aan betekenis verliezen. In het funderend onderwijs hechtte de commissie daarom minder belang aan de solvabiliteit.

5.1.1 *Solvabiliteit 1 of solvabiliteit 2?*

Het verschil tussen solvabiliteit1 en solvabiliteit2 is gelegen in het opnemen van de voorzieningen bij het eigen vermogen (solvabiliteit2) of juist bij het vreemd vermogen (solvabiliteit1). Toerekening aan het vreemd vermogen (hetgeen gebruikelijk is) is gebaseerd op de opvatting dat tegenover de aldus afgezonderde bedragen ook verplichtingen staan, net zoals dat bij kredieten het geval is. Hoewel de omvang van de verplichting niet voor 100 procent vaststaat, anders dan bij een krediet, is wel duidelijk dat de middelen in de voorziening voor dat doel moeten worden aangewend.

Dat ligt echter anders als er sprake is van acute continuïteitsproblemen. Een discontinuïteit leidt ertoe dat de doelstellingen voor het vormen van de voorziening niet meer haalbaar zijn (en er staan ook geen schuldeisers tegenover), zodat de bedragen die gemoeid zijn met de voorzieningen moeten terugvloeien naar het resultaat en aldus bij het eigen vermogen terechtkomen.

Op grond hiervan redeneren wij dat voor het signaleren van continuïteitsproblemen de solvabiliteit2 de meest geschikte indicator is, terwijl als het gaat om de bovenkant van het spectrum, de solvabiliteit1 meer voor de hand ligt. Dan zou het immers onjuist zijn verplichtingen die er reëel zijn, mee te tellen bij het bepalen van de overmatige rijkdom.

5.1.2 *Corrigeren voor privaat eigen vermogen*

Het doel van het bepalen van bovengrenzen is te voorkomen dat er teveel publieke middelen worden aangehouden en niet ten goede komen aan de doelen ervan, het verzorgen van onderwijs. Dat kan dan ook enkel gelden voor het publieke deel van het eigen vermogen. Het private deel, dat ook afkomstig zou kunnen zijn uit legaten, ouderbijdragen, andere winstgevende activiteiten etc. hoort er niet onder.

De hoeveelheid privaat eigen vermogen kan door instellingen in de nadere specificatie van de balansposten zijn uitgewerkt. In principe komen er drie deelposten voor in aanmerking: private bestemmingsreserves, private bestemmingsfondsen en een aandeel van derden. Waar instellingen deze private onderdelen van het eigen vermogen niet benoemen, mag het eigen vermogen volledig als publiek worden beschouwd. Daarvan kunnen ook niet later nog onderdelen naar het private deel overgaan.

Het privaat eigen vermogen is relatief het grootst in het po. Daar bedraagt het ongeveer 10 procent van het totale eigen vermogen. Hier maakt het dus ook het meest uit als de correctie op het eigen vermogen voor het private deel wordt toegepast. In het vo is het percentage 5,7 procent, in het mbo 2,5 procent en in het hoger onderwijs 5,2^{1 2}. In de berekeningen volgens het IOO-model in hoofdstuk 4 is gebruik gemaakt van het publiek eigen vermogen voor het berekenen van de kapitalisatiefactor. Bij de herrekening van de solvabiliteit op basis van het publiek

^{1 2} Dat is exclusief de levensbeschouwelijke universiteiten waarbij 87 procent van het eigen vermogen privaat is.

eigen vermogen, wordt het privaat eigen vermogen feitelijk als vreemd vermogen aangemerkt. In economische zin is het dat uiteraard niet, maar vanuit de optiek van het toezicht en de bepaling van mogelijk overmatige rijkdom is dat logisch.

5.1.3 *Verskil solvabiliteit2-gecorrigeerde solvabiliteit1*

Als we deze beide correcties op de solvabiliteit toepassen, laat dat een nogal ander beeld zien dan enkel met (niet gecorrigeerde) solvabiliteit 2 het geval is. In de onderstaande tabel zijn die verschillen per sector inzichtelijk gemaakt:

	PO	VO	MBO	HBO	WO
Solvabiliteit 2	0,74	0,63	0,59	0,51	0,55
Solvabiliteit 1 zonder privaat EV	0,55	0,44	0,52	0,43	0,47

Als we kijken naar de samenhang tussen beide solvabiliteiten, is duidelijk dat die in po het laagst is. De correlatie bedraagt daar 0,70, Bij vo is dat 0,87 en bij de andere sectoren boven de 0,9. In dat verschil weerspiegelt zich het relatief grote deel van het eigen vermogen dat privaat is.

5.2 **Rentabiliteit**

De tweede variabele die de Commissie Don noemt, is de rentabiliteit^{1 3}. Het is immers met positieve resultaten dat een vermogen wordt opgebouwd. Als dat vermogen, zoals Don hiervoor stelde, al hoog is, is het boeken van hoge resultaten niet nodig. Gebeurt dat toch, dan is dat een indicatie van (mogelijk overmatig) spaargedrag.

Hoewel het hiervoor niet uitmaakt met welk motief de positieve resultaten worden gehaald, is het analytisch goed om een onderscheid te maken tussen twee soorten resultaat. De eerste is het resultaat dat feitelijk wordt geboekt. Deze resultaten laten zien wat er onder de streep overblijft en toegevoegd wordt aan het vermogen. De onderstaande tabel laat dat zien over de laatste drie jaar.

In miljoenen	PO	VO	MBO	HBO	WO
Resultaat 2015	82	94	183	25	147
Resultaat 2016	100	46	81	-91	137
Resultaat 2017	118	84	7	-11	74

Een onderdeel van het resultaat is het onvoorziene resultaat. Dat is het verschil tussen het eerder begrote en later gerealiseerde resultaat. In de Financiële Staat van het Onderwijs 2017 (Inspectie van het Onderwijs, 2018a) heeft de inspectie laten zien in welke mate de resultaten afwijken van de prognoses. Dat kan pas sinds de gestructureerde invoering van de meerjarenbegroting in het jaarverslag op die manier worden onderzocht. Niettemin werd ook in de eerdere onderzoeken al geconstateerd dat er door besturen vaak nogal voorzichtig werd begroot. In 2017 was het verschil tussen begroot en gerealiseerd resultaat 534 miljoen euro. In 2016 bedroeg dit 421 miljoen euro. Van eerdere jaren is deze vergelijking niet te maken.

De Commissie Don rapporteerde als een van de door de instellingen genoemde oorzaken de onzekerheid rond de bekostiging door OCW. Ook 10 jaar later is dat nog steeds een opmerking die in een groot aantal jaarverslagen wordt gemaakt.

^{1 3} Het resultaat uit gewone bedrijfsvoering gedeeld door totale baten+financiële baten.

Een meer diepgaande analyse laat echter zien dat dat maar een deel van het verhaal kan zijn. Het wordt veroorzaakt door een aantal factoren waarbij ook het continuïteitstoezicht door de inspectie en de risicomijdendheid van de raden van toezicht na enkele grotere financiële problemen bij instellingen een rol spelen.

Niettemin is het een relevant deel van het uiteindelijk resultaat. Dat bedroeg in 2016 en 2017 over alle sectoren ongeveer 270 miljoen. Het onvoorziene verschil laat het resultaat omslaan van negatief (begroot) naar positief en is in 2017 bijna het dubbele van het uiteindelijke resultaat. Hoewel realisaties altijd afwijken van begrotingen, kan met dergelijke positieve afwijkingen geredeneerd worden dat dit mogelijk leidt tot ondoelmatige aanwending. Het is immers resultaat dat niet beoogd was voor een zeker doel (ook als het versterking van het vermogen zou zijn geweest) en kan na realisatie alleen maar aan de reserves worden toegevoegd. Naarmate er bij instellingen meer sprake is van dergelijke vormen van 'winst' leidt dat, in aansluiting op de opmerkingen van Don, toch mogelijk tot overmatig spaargedrag.

Het verschil tussen begroot en gerealiseerd resultaat bedroeg in 2016 en 2017 de volgende bedragen^{1 4}:

In miljoenen	PO	VO	MBO	HBO	WO
Resultaat 2016	129	52	64	-22	199
Resultaat 2017	204	76	41	82	130

Voor de berekening van de indicator van mogelijk overmatig spaargedrag gaan wij, na afweging, primair uit van de feitelijke rentabiliteit in combinatie met de gecorrigeerde solvabiliteit¹. Voor de bepaling van overmatig vermogen is immers meer van belang of het er feitelijk is, dan of het intentioneel of per ongeluk tot stand is gekomen.

Om te corrigeren voor grote schommelingen per jaar, wordt daarbij uitgegaan van het gemiddeld resultaat in de afgelopen drie jaar, afgezet tegen de totale baten en financiële baten in het laatste jaar. Daarbij kan de onvoorziene winst als aparte aandachtsindicator worden meegenomen.

6 Onderzoeksadvies onderwijsinstellingen

Hiervoor zijn twee methoden geschetst om de overmatige rijkdom te onderzoeken. De IOO-methode is in 2010 empirisch onderzocht op de verdeling die zij oplevert onder de instellingen in mbo en ho. Voor po en vo is zij niet onderzocht. Onderzoek naar de mate waarin de methode feitelijk weergeeft of er sprake is van overmatige rijkdom, heeft niet plaatsgevonden. De methode geeft daar wel normen voor maar daar is destijds verder niets mee gebeurd.

De methode van de combinatie van solvabiliteit en rentabiliteit is, voor zover bekend, evenmin onderzocht. Deze methode kent geen norm en deze is ook niet zoals bij de IOO-methode direct logisch uit de combinatie van kengetallen te halen. Wat beide methoden opleveren is een ordening van instellingen (per sector) naar een veronderstelde graad van rijkdom.

Tussen beide methoden zitten verschillen in die ordening van instellingen. Een berekening van de rangordecorrelaties^{1 5} ertussen levert voor po een correlatiecoëfficiënt op van 0,710, voor vo 0,668, voor mbo 0,706 en voor ho 0,761^{1 6}. Het is aan te bevelen in het onderzoek in eerste aanleg uit te gaan van de IOO-methode en die te toetsen aan de gecorrigeerde solvabiliteit¹. Bij de vervolganalyse kan dan nader gekeken worden naar de rentabiliteit, die vooral als gedragsvariabele is te beschouwen. Deze kan in die diepere analyse worden gesplitst in voorziene en onvoorziene rentabiliteit. Bij het beschouwen van dat laatste is van belang dat de inspectie inzicht heeft in de mate van onvoorspelbaarheid van de bekostiging^{1 7}.

Bij de benadering is van belang dat het om materieel relevante bedragen gaat. In beide methoden bestaat de uitkomst uit verhoudingsgetallen die voor elke instelling van toepassing zijn. Daar kunnen dus ook heel kleine instellingen bij zijn, speciaal in het po, waarbij de toepassing van dergelijke maatstaven overdreven is. Kleine instellingen zijn nogal kwetsbaar en hebben ook in andere opzichten buffers nodig die relatief groter zijn dan bij andere instellingen het geval is.

Om die reden is het aan te bevelen de instellingen die onderzocht worden, te begrenzen tot instellingen met een publiek eigen vermogen dat groter is dan 500.000 euro. In het po leidt dat tot een reductie van het totaal aantal instellingen van 960 naar 740. Bij het vo gaat het aantal van 283 naar 275. Bij de andere sectoren is er geen sprake van instellingen met een eigen vermogen onder de grens. Nadere analyse van de 220 instellingen bij po die op deze wijze worden uitgesloten, laat zien dat deze een totaal eigen vermogen hebben van 57,7 miljoen euro. Als dat vergeleken wordt met het normatief eigen vermogen volgens IOO, ligt dat daar 3,7 miljoen euro boven, oftewel ongeveer 17.000 euro per bestuur. Dat is dus te verwaarlozen. Bij de 8 vo-besturen is sprake van een publiek eigen vermogen dat bij alle instellingen onder de IOO-norm ligt. Deze zouden sowieso al buiten de selectie vallen.

^{1 5} Wij zijn niet zozeer geïnteresseerd in de inhoudelijke samenhang van de variabelen, maar vooral in de vraag of ze leiden tot een vergelijkbare volgorde in de prioritering van de instellingen.

^{1 6} Alle berekend met Spearman Rho. Voor ho is het resultaat niet significant.

^{1 7} Een recente analyse door OCW laat zien dat over de laatste 5 jaar er gemiddeld sprake is van een toename van de bekostiging van in het po 3,1 procent, in vo 1,5 procent, in het mbo van 2,2 procent en in het ho van tussen de 2 en 4 procent.

Het advies is om uit deze instellingen per sector een bepaald percentage van de hoogst scorende instellingen te selecteren. Het onderzoek moet inzicht verschaffen in de stand van zaken en de keuze voor geschikte kengetallen en grenswaarden, zoals beschreven in het projectplan. Tevens moet het een eerste indruk verschaffen over structurele toepassing in de toekomst. Daarbij komen vraagstukken rond handhaafbaarheid en handhaving aan de orde. Ook zijn daar mogelijke perverse effecten relevant. Een van deze effecten is door de gekozen methodiek al wel te voorspellen, namelijk het al dan niet correct onderscheiden van publiek en privaat eigen vermogen. Aangezien overmatige rijkdom wordt afgemeten aan het publiek eigen vermogen, kan het gunstig zijn om dat zo laag mogelijk voor te stellen.

7 Samenwerkingsverbanden

De samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn in het geheel van instellingen nogal atypisch. Zij verzorgen immers (in principe) zelf geen onderwijs, hebben ook zelf geen leerlingen en zijn primair een instrument voor middelenallocatie opdat er een samenhangend geheel van voorzieningen voor extra ondersteuning binnen en tussen de scholen is georganiseerd.

Hoewel een samenwerkingsverband formeel-juridisch een zelfstandige rechtspersoon is, zijn daar in bedrijfseconomisch opzicht wel enkele kanttekeningen bij te plaatsen. De Commissie Don (2009) neemt de economische zelfstandigheid van publieke organisaties als een belangrijk, onderscheidend criterium in haar overwegingen mee. Publieke organisaties zijn economisch zelfstandig als zij hun eigen inkomsten genereren door het afzetten van hun producten of diensten. Hiernaar gemeten zijn de huidige samenwerkingsverbanden aan te merken economisch onzelfstandige instellingen, ondanks hun rechtspersoonlijkheid. De commissie stelt dat voor economisch onzelfstandige instellingen de traditionele kengetallen voor het eigen vermogen aan betekenis inboeten.

Alvorens in te gaan op wat die andere (eigen) benaderingsmethode zou moeten zijn voor het detecteren van overmatig eigen vermogen, worden daarvoor eerst enkele algemene uitgangspunten geformuleerd.

7.1 Uitgangspunten

In het primair en voorgezet onderwijs zijn 152 samenwerkingsverbanden actief. Alhoewel er aspecten te noemen zijn die voor een onderscheid kunnen zorgen tussen de verschillende samenwerkingsverbanden (groot/klein, regionaal/landelijk, positieve/negatieve verevening, financieel verdeelmodel e.d.) zorgt een uniforme berekening van de indicator voor het gewenste maximale eigen vermogen voor een grote mate van transparantie en duidelijkheid zowel voor de besturen als de interne en externe toezichthouder.

Het eigen vermogen kan bestaan uit diverse posten. In paragraaf 5.1.2 is al duidelijk gemaakt dat het daarbij enkel gaat om het publieke deel van het eigen vermogen. Daarvoor corrigeren wij dus. Verder hebben wij in paragraaf 5.1.1 onderbouwd waarom de voorzieningen voor de bepaling van overmatige rijkdom buiten beschouwing moeten blijven. Zij zijn immers te beschouwen als vreemd vermogen.

Voor de berekening van sommige kengetallen is het noodzakelijk gebruik te maken van de totale baten. Een deel van de middelen passend onderwijs wordt vanuit het ministerie van OCW rechtstreeks overgemaakt aan de scholen voor (v)so, lwoo en pro. Het andere deel ontvangt het samenwerkingsverband zelf voor de 'eigen bedrijfsvoering'. Andere financiële middelen die een samenwerkingsverband ter beschikking kunnen staan zijn overige overheidsbijdragen, overige baten en financiële baten. Dit betekent dat de totale baten door ons gecorrigeerd worden met de verplichte afdrachten naar de genoemde scholen. Wat resteert is wat wij de *netto totale baten* noemen.

7.2 Indicator en grenswaarde

Een samenwerkingsverband is een zelfstandig rechtspersoon en in beginsel kan iedere rechtspersoon failliet gaan. In de wet is voorzien dat als een samenwerkingsverband niet in staat is om de financiële verplichtingen ten aanzien van verwijzingen naar (v)so, lwoo en pro na te komen, alle aangesloten schoolbesturen moeten voorzien in dat ontbrekende bedrag. Deze wettelijke bepaling is ter bescherming van de speciale scholen en van de leerlingen die bij deze scholen staan ingeschreven. Voor andere financiële verplichtingen (bijvoorbeeld als gevolg van een arbeidsconflict) is er in de wet geen bepaling opgenomen. Mocht een faillissement aan de orde zijn, dan zijn de aangesloten schoolbesturen overigens verplicht een 'doorstart' te maken omdat aansluiting bij een samenwerkingsverband een wettelijke vereiste is.

Er zijn samenwerkingsverbanden die vinden dat zij moeten zorgen voor de continuïteit van hun eigen bedrijfsvoering en daarom een bepaald eigen vermogen aanhouden. Er zijn ook samenwerkingsverbanden die afspraken hebben gemaakt met de aangesloten schoolbesturen dat zij, in alle gevallen dat het samenwerkingsverband niet kan voldoen aan de betalingsverplichtingen, voor de tekorten garant staan en daardoor nauwelijks of mogelijk zelfs een negatief eigen vermogen hebben.

Een norm voor het eigen vermogen kan ontleend worden aan de benadering van IOO (Berdowski en Eshuis, 2010) die de kapitalisatiefactor onderzocht hebben voor mbo en ho. Om daarbij rekening te houden met speciaal de zeer verschillende omstandigheden van deze instellingen op het gebied van gebouwen, ontwikkelden zij een individueel verschillende norm, afhankelijk van die omstandigheden. Dit maakt hem in principe ook goed bruikbaar voor andere instellingen die geen of weinig vastgoed hebben, zoals de SWV.

Analyse laat zien dat die veronderstelling klopt. Op basis van de werkwijze van IOO kan een maximaal, normatief eigen vermogen worden berekend^{1 8}. Daaruit kan vervolgens de normatieve kapitalisatiefactor berekend worden^{1 9}. Bij die berekeningen wordt, zoals in paragraaf 7.1 besproken, gebruik gemaakt van de *netto totale* baten. Vergelijking van het feitelijk EV met het normatief EV of van de feitelijke kapitalisatiefactor^{2 0} met de normatieve kapitalisatiefactor geeft dan inzicht in de mate waarin een SWV meer EV heeft dan nodig is.

Uit gesprekken met het veld is gebleken dat velddeskundigen voor SWV vaak gebruik maken van het weerstandsvermogen (EV/TB) als relevante indicator. Deze deskundigen zijn van mening dat eigenlijk volstaan zou kunnen worden met een weerstandsvermogen van 3-5 procent. Om die uitspraken te kunnen toetsen, is in de analyse gekeken naar de overeenkomsten tussen de IOO-methode en het verloop van het weerstandsvermogen. Daaruit blijkt dat de rangordecorrelatie

1 8 Volgens de formule:

- 50% van de herbouwwaarde van de gebouwen, plus
- De boekwaarde van de terreinen, plus
- De boekwaarde van de overige vaste activa, plus
- Een liquiditeits-risicobuffer van 5% van de totale baten,
- Minus: 75% van de permanente voorzieningen.

1 9 Normatieve kapitalisatiefactor = $(TA - EV + \text{normatiefEV})/TB$

2 0 Anders dan bij de Commissie Don zijn hierbij gebouwen en terreinen wel meegerekend, aangezien de IOO-benadering daarvoor corrigeert.

tussen beide methoden 0,998 is, waarbij het omslagpunt ligt tussen de 4 en de 6 procent.

In verband met de bekendheid van het veld met de indicator weerstandsvermogen en de eenvoudiger berekening, adviseren wij daarom deze te gebruiken met een signaleringspercentage van 5 procent voor de gewenste maximale omvang. Daarbij houden wij rekening met wat het merendeel van de onderzochte samenwerkingsverbanden in het onderzoek Zicht op de besteding van middelen in passend onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2018b) heeft aangegeven als benodigde omvang van het eigen vermogen. De berekening vindt dan als volgt plaats:

$$(Eigen\ vermogen\ -/-\ privaat\ vermogen) \leq (5\% * netto\ totale\ baten).$$

Toepassing van het voorgestelde signaleringspercentage op de digitale jaargegevens over 2017 geeft het volgende beeld.

In mln €	Totale baten (netto)	Gewenst max. EV (excl. privaat)	Aanwezig EV (excl. privaat)	Overmatig EV (excl. privaat)
2017	930	46	238	195

Over 2017 zijn er 134 samenwerkingsverbanden die een eigen vermogen hebben dat boven het gewenste maximale eigen vermogen ligt. Het totale vermogen dat hiermee gemoeid is, bedraagt zo'n € 195 miljoen.

Het instellen van een gewenste maximale omvang van het eigen vermogen bij samenwerkingsverbanden kan niet los worden gezien van diverse aanbevelingen die zijn gedaan naar aanleiding van een eerder onderzoek (Inspectie van het Onderwijs, 2018b). Deze 'voorwaarden' gelden meer in algemene zin en zijn bedoeld om ongewenste effecten zoveel mogelijk te voorkomen.

Het komt zelden voor dat een schoolbestuur exact het ontvangen bedrag aan ondersteuningsmiddelen dat is verstrekt door het samenwerkingsverband heeft uitgegeven aan passend onderwijs. Dat kan in enig jaar hoger of lager liggen. Voor het inzicht in de besteding van deze middelen is het van belang dat de exploitatieresultaten niet worden geboekt onder de algemene reserve van het eigen vermogen van het schoolbestuur en dat daarmee de nog beschikbare ondersteuningsmiddelen uit het publieke zicht geraken of dat reserves opgebouwd uit de basisbekostiging ten onrechte worden belast. Het is noodzakelijk dat op de balans van het schoolbestuur een bestemmingsreserve passend onderwijs wordt gevormd, waardoor zichtbaar is wat er nog beschikbaar is van de ondersteuningsmiddelen die door het samenwerkingsverband zijn verstrekt. Deze bestemmingsreserves op het niveau van schoolbesturen geven tezamen met het eigen vermogen op het niveau van een samenwerkingsverband dan tevens ook goed inzicht 'in de keten' van de totale nog beschikbare ondersteuningsmiddelen.

Bij de inwerkingtreding van een bestemmingsreserve passend onderwijs is het ook te adviseren dat het schoolbestuur nagaat of er nog niet ingezette ondersteuningsmiddelen staan geboekt onder de algemene reserve van het eigen vermogen en waarvoor overheveling nog dient plaats te vinden. Het is wel de vraag of dit bij alle schoolbesturen met terugwerkende kracht uit de administratie te achterhalen is.

Om het interne en externe toezicht op een doelmatige besteding van de ondersteuningsmiddelen te versterken gelden tevens de volgende aanbevelingen^{2 1}:

- Verken de mogelijkheid voor het ontwikkelen van een landelijk normenkader voor het beoordelen van de doelmatige besteding van ondersteuningsmiddelen.
- Samenwerkingsverbanden die extra doorbetalingen doen aan schoolbesturen zouden de schoolbesturen om een meetbaar plan van inzet moeten vragen en/of de middelen moeten oormerken voor specifieke doelen, altijd passend binnen het ondersteuningsplan.
- Zorg dat alle partijen die binnen een samenwerkingsverband middelen ter beschikking krijgen op een eenduidige wijze (format) financiële verantwoording afleggen aan het samenwerkingsverband over de besteding van deze middelen.
- Breng in het jaarverslag van het samenwerkingsverband en het schoolbestuur een duidelijk verband aan tussen de gestelde doelen in het ondersteuningsplan, de behaalde resultaten en de inzet van financiële middelen.

^{2 1} Uit onderzoeksrapport Zicht op de besteding van middelen in passend onderwijs, Inspectie 2018.

8 Vervolgstappen en beoogd einddoel

In deze verkenning hebben wij beschreven welke indicatoren bruikbaar zijn voor het bepalen van overmatige reservevorming bij onderwijsinstellingen. Zoals beschreven is dit complexe materie waarvoor – in tegenstelling tot ondergrenzen voor continuïteitsrisico's – weinig referentiemateriaal beschikbaar is. Een zorgvuldig invoeringstraject met goede afstemming is hiervoor van essentieel belang. Deze indicatoren moeten daarom in de praktijk worden getest op bruikbaarheid en waar nodig worden fijn geslepen. Daarnaast zijn dergelijke signaleringswaarden vooral het vertrekpunt voor nader onderzoek door de Inspectie. Of daadwerkelijk sprake is van overmatige reservevorming zal veelal maatwerk per instelling zijn. Wij zullen onderzoeken of een absolute grens (per sector) mogelijk is.

Geforceerde afbouw kan mogelijk leiden tot ongewenste bijeffecten van ondoelmatige besteding of het elders parkeren van middelen. Het alternatief is geleidelijke aanwending. Het vermogen is meestal ook in vele jaren geleidelijk opgebouwd.

In ieder geval is van belang dat betere tegenspraak wordt georganiseerd binnen de instelling. Belanghebbenden in de organisatie moeten het goede gesprek gaan voeren met het bevoegd gezag over het optimaal laten renderen van publieke onderwijsmiddelen. Uiteraard zonder dat grote financiële risico's worden gelopen. Niet alleen het bevoegd gezag gaat over de aanwending van rijksmiddelen. Ook de (G)MR, universiteitsraden, (locatie) directeuren moeten inspraak hebben over doelmatige aanwending. De instellingscontroller kan hierin een belangrijke ondersteunende rol vervullen.

De Inspectie ziet als verdere vervolgstappen:

1. We gaan de in dit stuk beschreven indicatoren testen op de jaarverslagen 2018 van onderwijsinstellingen. Deze komen vanaf 1 juli 2019 binnen bij DUO. We selecteren per sector de 10% hoogst scorende instellingen. Voor deze instellingen voeren we een bureau-analyse uit. We kijken daarbij onder meer naar de meerjarige ontwikkelingen zoals beschreven in de continuïteitsparagraaf en de juiste vertaling daarvan in de meerjarenbegroting. Pas toe of leg uit is in het hele traject een belangrijk uitgangspunt. Bij die analyse maakt de inspectie gebruik van een analyse van OCW over de factor onvoorspelbaarheid van de rijksbijdrage, die mogelijk kan dienen als correctiefactor.
2. Indien uit bovengenoemd bureau onderzoek blijkt dat instellingen in hun openbare stukken geen goede verklaring geven voor de omvang van de reserves, dan schrijven we deze besturen aan (uiterlijk medio september 2019). We vragen voor medio oktober 2019 om een schriftelijke onderbouwing van de wijze waarop de instelling de bovenmatige publieke reserves op afzienbare termijn gaat aanwenden voor het onderwijs. Mocht de instelling het niet eens zijn met het beeld van de inspectie dan krijgt ze de mogelijkheid om dit gemotiveerd aan te geven.
3. Analyse van de schriftelijke reactie van de onderwijsinstellingen vindt plaats voor medio november 2019. Daarna kan eventueel vervolgonderzoek plaatsvinden, zo nodig ter plaatse. Het benodigde tijdsbeslag hiervoor is naar verwachting zodanig dat deze onderzoeken zullen doorlopen in de eerste maanden van 2020.
4. Uiterlijk 1 oktober ontvangt de Inspectie tevens de resultaten van het OCW onderzoek naar het aanhouden van reserves. De inspectie benut de

resultaten uit dit OCW onderzoek en het eigen veldonderzoek om de te gebruiken indicator(en) zo nodig verder te verfijnen.

5. De inspectie publiceert de definitieve signaleringsindicator(en) in de Financiële Staat van het Onderwijs die uiterlijk 1 december 2019 uitkomt. Voorafgaand daaraan vindt daarover afstemming plaats met OCW en worden de raden geïnformeerd.
6. In 2020 voert de inspectie een vergelijkbaar onderzoek uit voor de volgende schijf van 10% hoogst scorende besturen. Vooraf zal er bij de besturen op worden aangedrongen daarover actief informatie op te nemen in hun jaarverslag. Op die wijze wordt een zorgvuldig beeld opgebouwd en kan zo mogelijk ook een absolute grenswaarde per sector worden bepaald. Of dit mogelijk is, is op voorhand niet aan te geven.
7. De resultaten kunnen dienen voor de discussie over de vraag of er sprake moet zijn van een wettelijk verankerde grenswaarde, gericht op handhaving. Dat is echter niet de primaire insteek. Belangrijker is het op gang brengen van het goede, kritische gesprek met stakeholders over het laten renderen van bovenmatige reserves. Daarbij kan de instellingscontroller een belangrijke rol vervullen.

9 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. (2009). *Financieel beleid van onderwijsinstellingen. Rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). (2018). Open Databestanden Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2008). *De vermogenspositie van besturen in het voortgezet onderwijs. Onderzoek naar het weerstandsvermogen van vo-scholen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2018a). *De financiële staat van het onderwijs 2017*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2018b). *Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs Een verkennend onderzoek bij samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen voor primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Governance in het onderwijs*. , No. 30 183, 2004–2005 I (2005).
- PriceWaterhouseCoopers. (2008). *Onderzoek vermogenspositie van het primair onderwijs* (No. 2008- 1704 MvdM/rk). Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.