

BIJLAGE FINANCIELE POSITIE ONDERWIJSINSTELLINGEN

Financiële positie onderwijsinstellingen

1. Aanleiding

Bij de behandeling van de begroting 2004 in de Tweede Kamer is gesproken over de financiële positie van de onderwijsinstellingen. De vraag werd opgeworpen of er geen instellingen zijn die geld, bedoeld voor onderwijs en onderzoek, op de plank laten liggen. Het huidige signaleringssysteem van het ministerie, probeert vooral de financieel zwakke instellingen tijdig in beeld te brengen. De vraag is hoe dit vraagstuk in het licht van de governance redenering benaderd zou moeten worden. Daartoe is een onderzoek gedaan naar de huidige financiële indicatoren in de sectoren voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, het hoger beroeps- en het universitair onderwijs. De resultaten van dit onderzoek leiden tot een nieuwe set signaleringsgrenzen (hoofdstuk 2) en een voorstel over de wijze waarop daarmee moet worden omgegaan in het licht van de governance (hoofdstuk 3).

2. Naar een nieuwe set signaleringsgrenzen voor de financiële positie onderwijsinstellingen

2.1 Inleiding

Voor de beoordeling van de vraag of de financiële positie van een instelling te ruim is, moet aan twee factoren aandacht worden besteed, te weten aan de buffer- of weerstandsfunctie van het eigen vermogen en aan de financieringsfunctie van het eigen vermogen.¹ Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen de publieke en eventueel private herkomst van het eigen vermogen. De missie of het statutaire doel van de instelling zal meestal dezelfde zijn voor beide soorten van vermogen.

Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op de bufferfunctie van het eigen vermogen en op de financieringsfunctie. Daarbij wordt onderscheiden naar de verschillende onderwijssectoren, omdat zowel de risico's als de financieringsbehoefte tussen de sectoren verschillen. Zo maakt het nogal wat uit dat de instellingen in het voortgezet onderwijs geen huisvesting hoeven te financieren en het beroeps- en hoger onderwijs wel.

Tot slot worden de twee functies van het eigen vermogen gecombineerd en worden conclusies getrokken over een set eenvoudige signaleringsbovengrenzen.

2.2 De buffer- of weerstandsfunctie van het eigen vermogen

De bufferfunctie van het eigen vermogen is bedoeld voor het opvangen van risico's. Dit betekent dat deze buffer zal worden aangehouden in de vorm van liquide middelen of in een vorm die eenvoudig en snel in liquide middelen is om te zetten. Daarbij is de vraag welke financiële buffer daarvoor maximaal te verantwoorden is. Dit betekent dat de risico's in geld moeten worden uitgedrukt.

Het gaat niet om alle risico's die de instelling loopt, maar alleen om die risico's die niet gemakkelijk te verzekeren zijn en die evenmin zijn af te dekken via een voorziening op de balans. Zo zal bijvoorbeeld bij een snel stijgend ziekteverzuim de vervangingsbehoefte toenemen. Een belangrijk risico is dat van een plotselinge leerlingen- en daaruit resulterende opbrengstdaling terwijl allerlei kosten doorlopen. Daarnaast speelt een heel palet aan niet zo gemakkelijk te verzekeren restrisico's zoals aansprakelijkheids-, imago-, en milieurisico's. Indien een instelling voor deze restrisico's, zonder nadere motiveringen, een buffer aanhoudt van 5% van de totale baten, is dit aanvaardbaar te achten.

¹ In het rapport "Zuinig op de toekomst" van september 2003, een evaluatierapport van de Stichting Vangnet HBO is een berekening opgenomen van de gewenste vermogensomvang van de hogescholen. Daarbij wordt eveneens het onderscheid gemaakt naar de bufferfunctie en de financieringsfunctie van het eigen vermogen.

Een hogere buffer voor dit restrisico kan, maar vergt dan een nadere uitleg. Uit intern onderzoek is gebleken dat het redelijk is om een per sector verschillende additionele buffer voor het risico van een leerlingendaling aan te houden en wel als volgt:

- Voor een VO-instelling: 4% van de jaaromzet
- Voor een BVE-instelling: 1% van de jaaromzet
- Voor een HBO-instelling: 3% van de jaaromzet
- Voor een WO-instelling: 2% van de jaaromzet.

De vertaling van deze buffer naar een kengetal verloopt idealiter via een normstelling voor de liquide middelen. Dan moeten echter ook alle andere factoren die invloed hebben op de liquiditeit mee betrokken worden. De berekening wordt dan echter erg ingewikkeld, waardoor het tegendeel van transparantie wordt bereikt. Daarom is er hier voor gekozen de risicobuffer op dezelfde noemer te brengen als de financieringsfunctie van het eigen vermogen door ze uit te drukken in procenten van het balanstotaal.

In het VO ligt het totaal baten gemiddeld circa 60% hoger dan het balanstotaal, in de overige sectoren zijn deze ongeveer aan elkaar gelijk.² De afleiding van de totale risicobuffer in procenten van de omzet naar een risicobuffer in procenten van het balanstotaal is gegeven in het volgende overzicht.

Tabel1: vermogensbuffer in % baten resp. balanstotaal

	VO	BVE	HBO	WO
Buffer restrisico's in %baten	5	5	5	5
Buffer leerlingendaling in % baten	4	1	3	2
Totale risicobuffer in % baten	9	6	8	7
Totale risicobuffer in % balanstotaal	15	6	8	7

In het voorgaande is alleen gesproken over een leerlingendaling. De vertraging waarmee de bekostiging reageert op de feitelijke leerlingentelling betekent omgekeerd dat een instelling met groeiende leerlingaantallen deze groei eveneens met een vertraging van 3 resp. 15 maanden gefinancierd krijgt. Zeker bij langer aanhoudende groei kan dit tot aanzienlijke financieringsvraagstukken leiden. Juist om deze op te lossen wordt in het VO de bekostiging dichter bij de feitelijke leerlingenumvang gebracht.

Specifieke activiteiten en omstandigheden kunnen daarnaast aanleiding zijn voor een instelling voor het vormen van een bijzondere reserve. Te denken valt aan de risico's die kunnen voortvloeien uit de zogenaamde derde geldstroom ofwel het werken voor derden.

2.3 De financieringsfunctie van het eigen vermogen

Op de balans van een onderwijsinstelling kunnen we aan de bezittingenkant een terrein en gebouwen aantreffen, machines en installaties en leermiddelen en inventarissen. Het maakt voor het financiële beleid van een instelling een groot verschil of het zelf de eigen huisvesting moet organiseren en financieren of niet. Voor de sectoren primair en voortgezet onderwijs geldt dat de gemeente hiervoor verantwoordelijk is, met de kanttekening dat partijen in overleg de huisvesting kunnen doorcentraliseren naar de instelling. Het bestuur kan zich wat betreft een noodzakelijke spaarpot dan beperken tot een meerjarig schema voor groot onderhoud en vervanging van apparatuur en inventarissen. De

² Bron: OCW rapportage van CFI Jaarrekeningen tot en met 2003

overige sectoren moeten ook voorbereid zijn op een eventuele vervanging van de huisvesting. Dit betekent nog niet dat de huisvesting geheel of gedeeltelijk in eigendom moet worden verworven. De instellingen mogen ook huren. Sale-lease-back-transacties van onderwijspanden vinden plaats. Het in eigendom verwerven/behouden is dus de keuze van de instelling. Dit geldt ook voor de mate waarin de huisvesting met eigen en met vreemd vermogen wordt gefinancierd. In het algemeen worden onderwijsinstellingen als zodanig solvabel beschouwd door private financiers dat een hoog aandeel vreemd vermogen tot de mogelijkheden behoort. Voorzover dat minder het geval is, zijn er de waarborgfondsen in het HBO en BVE die leningen borgen, met als neveneffect een lagere rente. Daar is onlangs bijgekomen de mogelijkheid te schatkistbankieren. Onder de voorwaarde dat de instelling de liquide middelen in de schatkist aanhoudt, mogen ze lenen bij de schatkist op basis van onderpand door hypotheek. Zowel het BVE, het HBO als het WO kent een vrij te besteden lumpsum. Welk deel aangewend wordt voor huisvesting is een beslissing van het instellingsbestuur zelf. Deze bestedingsvrijheid prevaleert boven de wijze waarop de huisvesting in de sectoren indertijd is overgedragen en dus is een differentiatie in signaleringsgrenzen voor de huisvestingsfinanciering niet aan de orde.

Het opstellen van een signaleringsbovengrens voor de financieringsfunctie is echter niet mogelijk zonder een uitgangspunt te kiezen voor de maximale omvang waarmee de huisvesting met eigen vermogen wordt gefinancierd. Feitelijk is dit niet goed doenlijk. Net zo min als voor inwoners van ons land een richtlijn opgesteld kan worden of het verstandig is te huren of een huis te kopen en welk percentage hypotheek bij koop minimaal aanwezig moet zijn. Als op dit gebied een signaleringsgrens wordt opgesteld, is dit met nog meer voorbehoud dan al geldt voor de overige indicatoren. Als het gaat om de grens waarboven het instellingsbestuur tot een nadere uitleg is verplicht aan de horizontale stakeholders, is een bovengrens van 50% eigen vermogen ter financiering van de huisvesting aanvaardbaar. Deze norm sluit aan bij de normatiek zoals die destijds door de commissie Koopmans voor de universiteiten is ontwikkeld, met dien verstande dat deze commissie de 50% eigen vermogen als ondergrens hanteerde. Hogere keuzes blijven op zich verdedigbaar, zeker bij de universiteiten die het onroerend goed om niet hebben overgedragen gekregen. Het is echter wenselijk dat hogere keuzes ook verdedigd moeten worden indien zich financiële knelpunten op andere terreinen van het instellingsbestuur voordoen.

Deze keuze betekent dat vlak vóór de vervanging van het gebouw de instelling een bedrag heeft gespaard van maximaal de helft van de vervangingswaarde van het gebouw. Op dat moment heeft de instelling geen langlopende leningen, waardoor het balanstotaal relatief klein is. Het eigen vermogen in procenten van het balanstotaal bedraagt dan circa 60%. Zodra een nieuw gebouw is aangekocht ter financiering waarvan voor de helft van de aanschafwaarde langlopende leningen zijn aangetrokken en het balanstotaal toeneemt, loopt het eigen vermogen als percentage van het balanstotaal terug tot circa 40 %. Dit betekent dat een relatief jong gebouwenbestand/hog leningenbedrag respectievelijk oud gebouwenbestand/laag leningenbedrag als verklaring kunnen worden aangevoerd voor een eigen vermogen van minder respectievelijk meer dan 50% van het balanstotaal.

In het voortgezet onderwijs heeft het eigen vermogen een rol te vervullen als financiering van machinepark (vmbo) en inventarissen. Voor de gehele sector VO maken deze circa 30% uit van het balanstotaal. Voor machines en inventarissen geldt dat deze in een veel gelijkmatiger tempo dan gebouwen door de jaren heen vervangen kunnen worden. Dit betekent dat er voor nieuwe aanschaffingen niet vooraf gespaard hoeft te worden. De jaarlijkse kasstroom met name uit de

bekostiging zal hiervoor toereikend zijn. Voor machines en inventarissen is het aanvaardbaar indien deze geheel met eigen vermogen worden gefinancierd. In het VO is dit aandeel in het balanstotaal circa 30%. In het BVE, HBO en WO beweegt dit getal, met de nodige variatie, zich meer in de richting van de 10%.³

Het voorgaande kan aldus worden samengevat. De aanvaardbare solvabiliteit in verband met de financieringsfunctie van het eigen vermogen is per sector als volgt:

Tabel 2: aanvaardbaar eigen vermogen voor de financieringsfunctie, in procenten balanstotaal

Eigen vermogen in % van het balanstotaal	VO	BVE	HBO	WO
Wegens huisvesting	0	40 (*) á 60 (**) gemiddeld: 50	40 (*) á 60 (**) gemiddeld: 50	40 (*) á 60 (**) gemiddeld: 50
Wegens machines/inventarissen	30	10	10	10
Totaal financieringsfunctie	30	60	60	60

(*) Bij nieuwe huisvesting.

(**) Bij oude huisvesting

2.4 Conclusies over de signaleringgrenzen

Bij het combineren van de signaleringgrenzen voor de bufferfunctie en voor de financieringsfunctie van het eigen vermogen is het de vraag of deze twee eenvoudig mogen worden opgeteld. Indien een instelling gebouwen in eigendom heeft tot 60% van het balanstotaal is het wel erg veel van het goede daarbovenop nog een liquide buffer aan te houden voor risico's. Met deze gebouwen als onderpand is snel een lening af te sluiten om daarmee de kosten voortvloeiend uit een optredend risico te dekken. Inventaris of het machinepark van een VO-school is veel moeilijker als onderpand te gebruiken. Met andere woorden, in de sector VO moeten de waarden voor de buffer- en de financieringsfunctie worden opgeteld, in het BVE en het HO is dit niet nodig.⁴ Dit betekent dat de volgende signaleringgrenzen resulteren:

Tabel 3: Signalerings (boven) grenzen in % balanstotaal

	VO	BVE	HBO	WO
Bufferfunctie	15	6	8	7
Financieringsfunctie	30	60	60	60
Bovengrens solvabiliteit	45	60	60	60

Tenslotte is de vraag hoe de bestaande signaleringgrenzen in het licht van het bovenstaande moeten worden gezien.

Allereerst de rentabiliteit. De huidige normstelling zegt dat een rentabiliteit tussen -1 en +1 voldoende is en een hogere rentabiliteit dan +1 goed. Het laatste kan niet langer ongelimiteerd worden volgehouden. Boven een bepaalde grens wordt er teveel geld buiten het onderwijsproces gehouden. Marges van -1 en +1% zijn wel aan de krappe kant. Daarom wordt voorgesteld de signaleringgrenzen

³ Bron: OCW-rapportage van Cfi: Jaarrekeningen tot en met 2003

⁴ Op grond hiervan is er vanaf gezien de invloed van de komende wijzigingen in de bekostiging van het HO op de omvang van de bufferfunctie in de beschouwingen te betrekken.

voor de rentabiliteit te stellen op -3% aan de onderkant en +3% aan de bovenkant. Dit zijn de signaleringsgrenzen voor het verticaal toezicht. Van het instellingsbestuur mag verwacht worden dat ook bij een uitkomst die binnen de signaleringsgrenzen van de minister uitkomt, een verantwoording wordt gegeven in hoeverre de uitkomst het resultaat van bewust financieel beleid is geweest door een vergelijking met de vooraf opgestelde begroting en in hoeverre de uitkomst door toevallige factoren is bepaald.

Vervolgens de liquiditeit. Dit is in beginsel een belangrijke indicator, maar meer voor de korte termijn dan voor de lange termijn. Daarmee is deze indicator primair van belang voor het interne financieel management en het interne toezicht daarop. Voorgesteld wordt deze voortaan voor het verticale toezicht buiten beschouwing te laten.

Tenslotte de solvabiliteit. Naast het solvabiliteitsbegrip in enge zin, te weten het eigen vermogen in procenten van het totale vermogen, hanteert het ministerie het solvabiliteitsbegrip in bredere zin, namelijk eigen vermogen plus voorzieningen in procenten van het totale vermogen. Dit was destijds zinvol, omdat de regels voor het treffen van voorzieningen nogal wat ruimte lieten. Het eigen vermogen was daardoor enigszins te manipuleren. Door te werken met het bredere solvabiliteitsbegrip werd dit ondervangen. De regels voor het treffen van voorzieningen zijn inmiddels aangescherpt en het accountantstoezicht daarop eveneens. Er kan daarom volstaan worden met het enge solvabiliteitsbegrip. Het minimum hiervoor is destijds bepaald op 10%. Het voorstel is dit percentage te handhaven.

De signaleringsgrenzen komen er dan als volgt uit te zien:

Tabel 4: Eindoverzicht signalerings onder- en bovengrenzen

	minimum	maximum VO	maximum BVE, HBO, WO
Rentabiliteit in % totale baten	-3	+3	+3
Solvabiliteit in % totale vermogen	10	45	60

3. Inpassing van financiële signaleringsgrenzen binnen het besturingsmodel

Onderwijsinstellingen zijn maatschappelijke organisaties die grotendeels maar niet uitsluitend publiek gefinancierd worden. Van overheidswege wordt er op diverse manieren toezicht uitgeoefend op de vervulling van die maatschappelijke rol. Op diverse terreinen oefent de overheid zelf toezicht uit door inspecties, accountantscontrole e.d. Dit is het verticaal toezicht. Binnen de instelling bestaat er intern toezicht, bijvoorbeeld in de vorm van een als zodanig gepositioneerde raad van toezicht. Daarnaast stimuleert de overheid dat anderen in hun rol van belanghebbende invloed uitoefenen op het functioneren van een instelling. Deze horizontale beïnvloeding wordt uitgeoefend door ouders, door leerlingen en studenten, door het personeel van de instelling, enzovoorts. OCW geeft in dit verband de kaders voor de wijze waarop instellingen zich maatschappelijk dienen te verantwoorden, zodat horizontale beïnvloeding mogelijk wordt. De verantwoording van een instelling dient dan te voldoen aan eisen van inzichtelijkheid en betrouwbaarheid.

In de governancebenadering is een systeem van horizontale checks and balances bij uitstek geschikt om de financiële soliditeit van instellingen te monitoren en feedback uit te lokken. Deze systematiek sluit ook goed aan op het feit dat de meeste normen voor het beoordelen van de financiële soliditeit geen harde normen zijn. Het zijn signaleringsgrenzen die het (interne én externe) debat over de financiële positie van een instelling mogelijk maken. Daartoe zal in het bestuursverslag van een

instelling een analyse moeten staan hoe de instelling scoort ten opzichte van voornoemde grenzen. Bovendien geeft het bestuur aan wat in het algemeen het financieel beleid is en wat het beleid is op basis van de analyse. Belanghebbenden moeten vragen kunnen stellen als: waarom de ouderbijdrage verhogen als er een solvabiliteit is van 60%, of waarom geen extra leraar aanstellen, waarom deze investering uitstellen, waarom sparen voor nieuwbouw bij teruglopende leerlingaantallen, enzovoorts. Het bestuur verantwoordt zich over het (lange termijn) financieel beleid.

Het verticaal toezicht zal uiteraard toezien op de werking van de horizontale “checks and balances” bij individuele instellingen. De overheid heeft daarnaast de verantwoordelijkheid er op toe te zien dat de ter beschikking gestelde middelen voldoende doelmatig worden besteed. In de governance redenering zal deze vraag niet in de eerste plaats worden beantwoord vanuit het toezicht op de individuele instellingen, maar vooral op het niveau van de sector. Deze verantwoording is uiteraard gebaseerd op de (door de public accountant gevalideerde) financiële gegevens van de individuele instellingen.

Het toezicht op de individuele instellingen richt zich in het bijzonder op de rechtmatigheid van het verwerven, op besteden van de publieke middelen en kwaliteit van de geleverde prestaties én op de feitelijke werking van het systeem van checks and balances. Mocht op één van deze aspecten een risico ontstaan dan zal bij de beoordeling van deze situatie ook een slechte of te ruime financiële positie van een school/instelling meewegen.

Voorgesteld wordt om op grond van bovenstaande benadering tot de volgende werkwijze te komen.

1. Er zijn grote verschillen tussen de sectoren en tussen de instellingen binnen een sector wat betreft de factoren die de financiële positie bepalen. De feitelijke informatie over de achtergronden van de vermogensposities is beperkt. Nader overleg met het veld kan nodig zijn. De beredeneerde grenzen uit deze notitie dienen daarbij als startpunt. Het is aan de organisaties om met aanvullingen of alternatieven te komen. Van belang is dat een niet wenselijke ontwikkeling in de vermogenspositie bij een instelling tijdig kan wordenesignaleerd.
2. De instellingen zullen worden aangezet hun financiële beleid en de reserve positie uit te leggen in het jaarverslag. Daarbij kunnen ze de signaleringgrenzen gebruiken als referentiekader. Dit geldt voor alle instellingen, of ze nu onder, tussen of boven de grenzen scoren.
3. Aan Cfi zal opdracht worden gegeven om het voorschrift jaarverslaggeving, waar dat nog niet het geval is zodanig aan te passen dat het bestuur van een instelling in het bestuursverslag verantwoording gaat afleggen over het gevoerde financiële beleid en de reserve positie .
4. Verder zullen de organisaties worden betrokken bij het ontwikkelen van het toetsingskader om de financiële verantwoording op de punten van het financiële beleid en de reservevorming inhoudelijk te kunnen beoordelen.
5. Er zal rekening moeten worden gehouden met een leertijd van enkele jaren. De instellingen zullen moeten leren hun financiële positie uit te leggen en het departement moet kaders ontwikkelen om de informatie over de vermogenspositie te kunnen beoordelen.
6. De belangrijkste functie van dit deel van de verantwoording is dus het geven van inzicht in de gemaakte keuzes ten aanzien van de financiële positie. Dit is niet alleen van belang voor het overleg tussen de organisaties en het departement, maar ook voor het stimuleren van de horizontale verantwoording. Door het zichtbaar maken van de gemaakte keuzes in het financiële beleid kunnen de horizontale “checks and balances” binnen en in de omgeving van de instelling,

zoals een raad van toezicht en de medezeggenschapsorganen hun invloed uitoefenen en op het punt van het financiële beleid de keuzes van het bestuur in bespreking brengen.

7. Het geven van meer inzicht in de financiële keuzes is zoals eerder gezegd een leerproces voor alle betrokken partijen, ook voor het ministerie. Hiervoor moet tijd worden uitgetrokken. In een periode van 3 jaar kan de inhoudelijke materie en de positie van belanghebbenden nader uitkristalliseren. Met ingang van de jaarrekeningen over 2005 zal het ministerie beoordelen of het inzicht in de financiële positie verbetert. Instellingen die te weinig inzicht geven zullen daarop door het ministerie worden aangesproken met de bedoeling dat deze instellingen alsnog het gewenste inzicht zullen geven (conform commissie Tabaksblatt: comply or explain). Indien daaruit blijkt dat er geld ten onrechte niet wordt aangewend, dan is de verwachting dat een bestuurlijk gesprek hierover zal helpen. Zijn de ruime financiële middelen het gevolg van goed beleid, dan kunnen deze worden geëxploiteerd met extra uitdagingen. De verwachting is dat het daarbij hooguit over een handvol instellingen per sector zal gaan. Voor het ministerie zijn er dus geen consequenties uit hoofde van meer toezicht en overleg. In 2008 zal worden geëvalueerd of de hierboven genoemde verwachting zich daadwerkelijk voordoet inclusief de mate waarin de betrokkenen feitelijk invloed uitoefenen op de financiële positie van de instelling.