

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN ANALYSE EN RONDGANG RESERVES SCHOOLBESTUREN

Datum: 11 februari 2019

1. Inleiding

Op 30 oktober hebben 29 schoolbesturen een mail ontvangen van het DB van de PO-Raad over de vermogenspositie van het schoolbestuur. In deze mail werd aangegeven dat de PO-Raad het bestuur zou benaderen over de -op het eerste oog- hoge vermogenspositie, juist ook om meer inzicht te krijgen in het "het verhaal achter de cijfers".

Om te beoordelen of een schoolbestuur mogelijk een relatief hoge vermogenspositie heeft, is gebruik gemaakt van de tool "[verantwoording van financiën](#)". Aan de hand hiervan heeft de PO-Raad de financiële positie van een bestuur geëvalueerd voor de jaren 2015, 2016 en 2017. Daarbij is ook gekeken of een schoolbestuur het vermogen al dan niet afbouwt, op grond van de continuïteitsparagraaf van het bestuursverslag. Op deze wijze is de selectie van 29 schoolbesturen tot stand gekomen, waarbij ook gekeken is naar een mix van hoge procentuele en hoge absolute vermogens.

Aan alle schoolbesturen is in navolging op de mail een vragenlijst toegestuurd. Van de 29 schoolbesturen heeft 86% de vragenlijst ingevuld geretourneerd. Van 4 schoolbesturen hebben we, ook na een herinneringsmail, géén reactie ontvangen. En met een 5 tal besturen heeft in de periode december 2018 - januari 2019 een gesprek op locatie plaatsgevonden.

Het feit dat er 29 schoolbesturen zijn benaderd, betekent overigens niet dat er maar 29 schoolbesturen zijn die aangemerkt kunnen worden als te rijk. Er is in eerste instantie een selectie gemaakt van schoolbesturen, die op grond van de jaarcijfers een op het eerste gezicht óf relatief óf absoluut hoge vermogensbuffer heeft. Als we kijken naar alle schoolbesturen in het PO die per einde 2017 boven de door ons gehanteerd signalerings(boven)grenzen uitkomen, dan zie we het volgende:

- 170 schoolbesturen (17%) van de 992 schoolbesturen in het PO hebben een financiële buffer die boven de bovengrenzen van de door ons gehanteerde indicatoren liggen;
- Het niet ingezet vermogen boven de vastgestelde bovengrenzen, correspondeert met een bedrag van circa €185 miljoen;
- Op grond van de continuïteitsparagrafen 2017 kan worden geconstateerd, dat het vermogen bij deze 170 schoolbesturen in de jaren 2018-2020 wordt teruggebracht met ca. €16 mln. Er is dus sprake van een afname van de vermogenspositie bij de vermogende schoolbesturen, maar deze afname is wel erg voorzichtig.

2. Constateringen

Op basis van de vragenlijst en gesprekken met besturen komen we tot de volgende constateringen:

1. Uit de reacties/ gesprekken bleek, dat alle schoolbesturen zich herkenden in het beeld dat ze "te rijk" zijn. In dit kader het volgende:
 - a. Deze rijkdom is veelal niet plotseling ontstaan, maar is voornamelijk ontstaan als een optelsom van structureel positieve resultaten de afgelopen jaren. Eind 2013 ontvingen schoolbesturen een grote onverwachte bate vanuit het Herfstakkoord (totaal PO ca. €300 mln). Deze incidentele bekostiging heeft wel een belangrijke invloed gehad op de huidige vermogenspositie.
 - b. Uit de gesprekken en continuïteitsparagrafen blijkt, dat de schoolbesturen die nu wel acteren op de hoge vermogens (vermogen afbouwen door rode cijfers in de begroting te presenteren) dat in veel gevallen voorzichtig / niet voortvarend oppakken door slechts licht negatief te begroten in de periode 2018-2020. Dit komt overeen met het landelijke beeld.
 - c. De schoolbesturen realiseren zich, dat de hoge vermogens in maatschappelijk opzicht moeilijk te verantwoorden zijn. Een aantal besturen vraagt zich echt af wat ze als reactie kunnen geven als er een regionale krant contact opneemt met kritische vragen over het vermogen.

2. De respondenten geven aan dat de vermogenspositie in alle gevallen is besproken met het intern toezicht en in verreweg de meeste gevallen ook is besproken met de (G)MR. Toch heeft dit niet doen voorkomen dat de vermogenspositie te fors is geworden. Uit de reacties van schoolbesturen komt in dit kader naar voren, dat zowel intern toezicht en (G)MR:
 - a. Positieve exploitatiesaldi niet altijd zien als iets negatiefs of als een gemiste kans. Eerder geeft het een gevoel van veiligheid. Een aantal besturen gaf aan dat juist ook het intern toezicht moeite heeft met een negatieve begroting, dan wel het doen van grote investeringen, ondanks het hoge vermogen.
 - b. Onvoldoende geëquipeerd zijn om zich een mening te vormen over de vermogenspositie om vervolgens het goede gesprek aan te gaan met het schoolbestuur.

3. Door zaken als krimp, invoering passend onderwijs/ negatieve verevening¹, onzekerheid/ ondoorzichtigheid bekostiging, geluiden van schoolbesturen in problemen (zie Amarantis en de daarop volgende wetgeving met focus op risico's) lijkt bij de meeste ondervraagde schoolbesturen een cultuur van bedachtzaamheid, voorzichtigheid en soberheid te zijn ontstaan, met een (te) sterke focus op risico's. Binnen *alle (!)* geledingen van de onderwijsorganisatie. Dus ook bij directeuren (belangrijk(st)e actor bij het opstellen van de begroting en de uitvoering hiervan), intern toezicht en de (G)MR (zie ook constatering 2). Enkele schoolbesturen geven hierbij, aan dat het kantelen van deze cultuur van voorzichtigheid en bedachtzaamheid tijd nodig heeft.

4. Schoolbesturen geven aan dat het surplus aan vermogen wel op een verantwoorde manier moet worden ingezet. Hoe zet je doelmatig het surplus aan vermogen in, zonder met dit éénmalige geld structurele lasten aan te gaan? En hoe kom ik tot een lange termijn perspectief voor het terugbrengen van de vermogenspositie? Hier ligt een handelingsverlegenheid.

¹ Meer dan eens werd verwezen naar de specifieke situatie van het SBO en (V)SO. Door de invoering van passend onderwijs wordt aangegeven dat de omgeving voor deze scholen onzeker en onvoorspelbaar is geworden. Denk in dit kader aan leerlingstromen, gedragseffecten scholen regulier onderwijs, verdichtingsproblematiek, hoe geldstromen verlopen, etc.. Deze onzekerheid/ onduidelijkheid leidt tot veel zorg en voorzichtigheid.

5. Bij schoolbesturen met een surplus aan vermogen is soms ook sprake van een leemte in financiële deskundigheid binnen de verschillende geledingen binnen de schoolorganisatie. Wellicht is dit (mede) ook de verklaring voor het feit dat de inspectie van het onderwijs heeft geconstateerd, dat de schoolbesturen met een te hoge vermogenspositie veelal kleinere schoolbesturen zijn. Voor deze schoolbesturen is het lastiger om financiële deskundigheid te organiseren. Door gebrek aan financiële deskundigheid ontstaat er eerder een reflex om voorzichtig aan te doen ("bij mist niet uitvaren") en dat leidt weer tot te hoge vermogens. Hierbij zagen wij het volgende bij de bevraagde schoolbesturen:
- a. Lasten worden eerder (veel) te hoog en baten eerder (veel) te laag ingeschat. Ook al leert te ervaring de afgelopen jaar anders.
 - b. Vaak wordt (een deel van) de financiële deskundigheid ingekocht bij een AK. Echter ook het AK moet aangestuurd worden door de bestuurder, en dat vergt toch ook enige financiële deskundigheid. Daarbij kwam vanuit de gesprekken naar voren, dat ook AK's eerder meegaan in de voorzichtigheid, dan dat zij adviserend mee- en tegendenken.
 - c. Een surplus aan vermogen wordt vaak ook opgebouwd, doordat schooldirecteuren jaarlijks niet al het geld inzetten dat zij begroot hadden. (En niet zozeer omdat bestuurders geen geld willen inzetten). Ook hier wordt gewezen op een gebrek aan financiële deskundigheid/ feeling met de financiën:
 - Door de schooldirecteuren worden niet alle mogelijkheden benut (of daarin ondersteund) om meer geld in te zetten voor het onderwijs. Wellicht dat dit te maken heeft met het feit dat zij zich onvoldoende bewust zijn van de mogelijkheden/ onvoldoende financiële deskundigheid hebben om het spel "goed financieel management" te kunnen spelen.
 - Schooldirecteuren maken nauwelijks gebruik van bovenschoolse budgetten, waar zij (onderbouwd) een beroep op kunnen doen (zie innovatiefondsen). Omdat ze het ingewikkeld vinden/ teveel 'gedoe' vinden.

3. Adviezen aan DB PO-Raad

Naar aanleiding van de reacties op de vragenlijsten en de gesprekken met bestuurders, kwam een beeld naar voren dat de oorzaak van toenemende reserves met name het gevolg is van (1) "cultuur" en/of (2) "kunde". In dit kader de volgende adviezen:

1. Cultuur: Terugdringen van cultuur van voorzichtigheid bij alle geledingen binnen het schoolbestuur

- Communiceer dat cultuur van voorzichtigheid niet alleen zit bij bestuurders, maar bij *alle geledingen* van de onderwijsinstelling. Dus (juist) ook bij directeuren, intern toezicht en/ of (G)MR. En dat het kantellen van de voorzichtigheidscultuur hierdoor ingewikkelder is/ helaas langer duurt dan ook wij zouden willen.
- Den Haag speelt een zeer belangrijke rol bij zowel het creëren als het downsizen van teveel voorzichtigheid. Pleidooi richting politiek/OCW:
 - Zorg voor rust in de bekostiging. Voorbeeld: Voorzichtige schoolbesturen zijn nu al aan het voorsorteren op de mogelijke wegval van de prestatieboxmiddelen.

- Zorg voor betere informatievoorziening over ontwikkeling bekostiging/ vergroten van de transparantie en voorspelbaarheid bekostigingssysteem, om schoolbesturen meer comfort te geven bij het loslaten van de voorzichtigheid. De vereenvoudiging voorziet hier deels in, maar er zijn nog verdere verbeterlagen denkbaar (met name ten aanzien van het zo vroeg als mogelijk informeren van schoolbesturen over (mogelijke) ontwikkelingen in de bekostiging).
- Goed financieel management, met als onderdeel een effectief en verantwoord vermogens- en liquiditeitsbeheer (zie code goed bestuur PO, art. 7), opnemen als verplicht onderdeel van de bestuurlijke visitatie.
- Op verzoek van bevroegde schoolbesturen: kom met een overzicht van doelmatige investeringen die niet leiden tot structurele verplichtingen.

2. **Kunde: Ondersteun verdere professionalisering FM bij alle geledingen binnen het schoolbestuur**

- Overweeg een landelijk ondersteuningsaanbod te komen ter verbetering van de financiële deskundigheid van *alle* geledingen binnen de onderwijsinstelling²³. Al dan niet in lijn met het project Strategisch HR. Hiervoor zouden we schoolbesturen met teveel en te weinig vermogen gericht kunnen uitnodigen. Omdat het spel goed financieel management pas goed gespeeld kan worden als alle spelers over voldoende kennis beschikken, zou in dit kader ook de samenwerking gezocht moeten worden met VTOI/NVTK, AVS en bonden.
- Vanuit de reacties/ gesprekken werd specifiek gewezen op de rol van het intern toezicht, juist ten aanzien van (meerjarige) negatieve exploitatieresultaten die nodig zijn om het vermogen af te bouwen. Kom als PO-Raad, liefst in samenwerking met de VTOI-NVTK met een handreiking voor (intern) financieel toezicht, waardoor
 - intern toezicht meer comfort krijgt bij investeringen/ als er negatieve begrotingen worden gepresenteerd.
 - handvatten biedt voor het goede gesprek tussen bestuur en intern toezicht over de vermogenspositie.
- Kom tot een uniforme en door de gehele sector gehanteerde wijze van evaluatie van de financiële positie. Trek hierbij zoveel mogelijk op met OCW/IvHO, zodat hierover geen ruis ontstaat.

3. **N.a.v. vragenlijsten/ gesprekken schoolbesturen**

- Informeer en *bedank* schoolbesturen die betrokken zijn bij deze ronde, over de uitkomsten van het onderzoek. Bespreek de uitkomsten ook binnen de vereniging en overweeg om alle schoolbesturen schriftelijk te benaderen (met een vragenlijst) die

² Zie in dit kader o.a. de in 2011 door de PO-Raad ontwikkelde financiële deskundigheidsprofielen per geleding binnen het PO-schoolbestuur

https://www.poraad.nl/files/themas/financien/deskundigheidsprofielen_financieel_management_voor_het_primair_ernst_young.pdf

³https://www.poraad.nl/files/publicaties/publicaties_pdf/brochure_financieel_management_een_zaak_van_mensen.pdf

per verslagjaar 2018 een op het eerste gezicht te forse vermogenspositie presenteren.

- Communiceer samenvatting van de uitkomsten van deze gesprekken via de website van de PO-Raad en bespreek deze met OCW.
- Hoewel de resultaten van de mail, de vragenlijst en in enkele gevallen het persoonlijk contact niet meteen in beeld te brengen zijn, hebben we de sterke indruk dat het aankaarten van de vermogenspositie bij deze 29 besturen, er op termijn toe gaat leiden dat deze afgebouwd gaan worden. Oftewel, de verwachting is dat het aanschrijven/aanspreken van de besturen tot actie bij deze besturen gaat leiden. Geef hier daarom de komende jaren een vervolg aan, door:
 - Alle schoolbesturen met een op het eerste gezicht hoge vermogenspositie schriftelijk te benaderen, al dan niet met het verzoek om de vragenlijst in te vullen die ook bij deze ronde is gehanteerd.
 - Als AB/DB de schoolbesturen met de hoogste vermogensposities te benaderen.