

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2021

Nr. 175

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 januari 2021

De financiële positie van onderwijsbesturen is in de regel goed. Dat is mooi nieuws, maar er zit een keerzijde aan die ons al langer zorgen baart. De reserves van besturen blijven namelijk onverminderd hoog (voornamelijk in het funderend onderwijs) ondanks onze herhaalde oproep om mogelijk bovenmatig eigen vermogen in te zetten voor de versterking van de kwaliteit van het onderwijs.

Dit blijkt uit de nieuwe «Financiële Staat van het Onderwijs 2019», het jaarlijkse rapport van de Inspectie van het Onderwijs over de financiën van de onderwijssectoren. Met deze beleidsreactie bieden wij u dit rapport aan en willen we uw Kamer informeren over de acties die zijn ingezet om deze trend om te keren¹. Met deze brief wordt ook de toezegging van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media in het AO Toereikendheid en Doelmatigheid (Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 553) nagekomen. Ook in de aanloop tot de verkiezingen en de formatie spannen we ons maximaal in om nog dit jaar een aanzienlijke verandering te bewerkstelligen in de wijze waarop onderwijsbesturen omgaan met hun reserves. Het kan niet zo zijn dat geld dat bedoeld is voor onderwijs op de plank blijft liggen.

We gaan in deze beleidsreactie in op de belangrijkste conclusies en aandachtspunten uit de Financiële Staat. Eerst trekken we enkele sectoroverstijgende conclusies. Vervolgens komen de belangrijkste bevindingen per sector aan bod.

Het tweede rapport is de «Verslaglegging groot onderhoud schoolgebouwen»². Het is een advies over de wijze waarop de voorziening groot onderhoud in het jaarverslag dient te worden verwerkt. Het advies komt

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

van de werkgroep, die is opgericht naar aanleiding van vragen uit de onderwijssectoren en de Kamer³.

1. De Financiële Staat van het Onderwijs

Goede financiële positie, hoge reserves

De financiële positie van onderwijsinstellingen is goed. De continuïteit en rechtmatigheid van de financiën van onderwijsinstellingen en besturen zijn verbeterd in 2019. In de brief die we u in oktober stuurden, meldden we al dat de resultaten van de besturen en instellingen in 2019 positief waren, er bleef geld over⁴. Dat kan deels verklaard worden doordat OCW aan het eind van 2019 convenantsgeld beschikbaar stelde aan het funderend onderwijs. Het primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo) ontvingen elk € 150 mln. Daarnaast ontving het po in 2019 de normale loonbijstelling, waaruit voor het personeel in februari 2020 op basis van de nieuwe cao een eenmalige uitkering is verstrekt van in totaal € 170 mln. Het wetenschappelijk onderwijs (wo) ontving in december 2019 ruim € 96 mln.

Het aantal instellingen onder aangepast financieel toezicht is klein. In alle sectoren is het financiële resultaat hoger dan eerder was voorspeld, ook gecorrigeerd voor de extra middelen die zijn toegekend. De samenwerkingsverbanden hebben de positieve ontwikkeling van de afgelopen jaren doorgezet. De rentabiliteit is dit jaar voor het eerst negatief en dat is goed vanwege het hoge eigen vermogen van de samenwerkingsverbanden.

De keerzijde van de goede financiële positie is dat de reserves nu al enkele jaren lang onnodig hoog zijn op sectorniveau. De afgelopen jaren hebben wij al de nodige acties in gang gezet om aan deze situatie een einde te maken. Immers, het is niet de bedoeling dat geld onnodig op de plank blijft liggen, zeker gezien de grote uitdagingen (zoals gelijke kansen of het lerarentekort) waar het onderwijs voor staat. Een zekere reserve is, mede in het licht van de coronacrisis, natuurlijk geen slechte zaak. Wat de gevolgen zijn van de coronacrisis op de financiële positie van besturen wordt duidelijk in de jaarverslagen over 2020. Maar het gaat vooral om het meerjarige beeld dat besturen meer geld op de plank hebben liggen dan strikt noodzakelijk. Ook deze Financiële Staat laat zien dat onderwijsbesturen aan het eind van het jaar structureel geld over houden.

Hieronder herhalen we nog een keer kort de beleidsaanpak van reserves, die niet vrijblijvend is. Onderwijsbesturen, vooral in het funderend onderwijs, dienen hiervoor collectief hun verantwoordelijkheid te nemen. Deze dringende boodschap hebben we ook nogmaals aan alle sectororganisaties afgegeven. Als er geen kentering optreedt, kunnen we niet uitsluiten dat dit financiële consequenties zal hebben. We hebben u laten weten dat we voorbereidingen treffen met het oog op handhaving per 2024 (zie onze Kamerbrief van 29 juni 2020⁵ over de aanpak van de reserves in het onderwijs). Om handhaving mogelijk te maken is een wetswijziging noodzakelijk. Dit jaar wordt een wetsvoorstel ambtelijk voorbereid. Daarnaast kijken we naar mogelijkheden om op kortere termijn de reserves aan te pakken. We onderzoeken momenteel of deze

³ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 2368. De werkgroep is gestart door de sectorraden po, vo en mbo, accountants, de Raad voor de Jaarverslaggeving en OCW.

⁴ Kamerbrief «Verbeteraanpak passend onderwijs en route naar inclusiever onderwijs» van 4-11-2020 – Kamerstuk 31 497, nr. 371

⁵ Kamerbrief «Signaleringswaarden voor mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen van onderwijsinstellingen» van 29-6-2020 – Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 207

mogelijke interventies voldoende gericht, effectief, doelmatig, uitvoerbaar en juridisch haalbaar zijn. We zullen u daarover nader informeren.

We willen benadrukken dat deze (handhavings-)instrumenten het sluitstuk vormen van een veel bredere aanpak die erop gericht is onderwijsbesturen zelf stevige stappen te laten zetten op dit vlak.

Belanghebbenden rondom de besturen, de medezeggenschapsraden en de raden van toezicht moeten daarbij ook een actieve rol kunnen spelen. Daarom werken we aan instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting, zoals dat nu al geldt voor mbo en ho. Naar verwachting zal dit ook vanaf 1 augustus 2022 gelden in het funderend onderwijs.

Ook de benchmarks die voor besturen in het funderend onderwijs en de samenwerkingsverbanden worden gelanceerd spelen een rol bij het goede gesprek over reserves. Alle besturen en samenwerkingsverbanden in het funderend onderwijs hebben van ons op 7 oktober 2020 een brief gekregen om onze aanpak en daarbij ook het belang van de signaleringswaarde van de inspectie duidelijk te maken.

Als het gaat om de samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben we u recent met onze brief van 4 november 2020 laten weten hoe we een ingrijpende stap voorwaarts gaan zetten⁶. De samenwerkingsverbanden stellen gezamenlijk een concreet plan op, in samenspraak met andere belanghebbenden, om de reserves doelmatig in te zetten voor het verbeteren van passend onderwijs. Als er geen goed plan komt, krijgen alle samenwerkingsverbanden in schooljaar 2021–2022 minder budget. Een samenwerkingsverband krijgt het ingehouden bedrag alsnog, als het een plan opstelt om de reserves te verlagen. Het plan moet afgestemd worden met de OPR en het intern toezicht.

De inspectie is dit schooljaar gestart met onderzoek onder de rijkste besturen van po tot en met ho, zoals eerder aangekondigd. Alle besturen boven de signaleringswaarde hebben van de inspectie hierover medio november 2020 een brief ontvangen. Vanaf verslagjaar 2020 zijn besturen met een eigen vermogen boven de signaleringswaarde verplicht zich hierover in het jaarverslag te verantwoorden.

We gaan ervan uit dat deze aanpak ervoor zorgt dat onderwijsbesturen hun eigen vermogen kritischer gaan beoordelen. Dit moet vervolgens resulteren in de afname van de reserves, anders zijn financiële consequenties niet uit te sluiten.

Opmerkelijke daling in het laatste jaar van de meerjarenbegroting

De inspectie constateert dat de meerjarenbegrotingen een opmerkelijk beeld vertonen. In het laatste jaar van de voorspelling (dus als de meerjarenbegroting wordt omgezet in de feitelijke begroting), wijkt de begrote rentabiliteit opvallend af van de eerdere raming zonder dat daar een duidelijke aanleiding voor is. Aan de hand van de nu beschikbare informatie is de oorzaak niet te achterhalen. Dit verschijnsel leidt mogelijk tot een hoger resultaat en eigen vermogen dan noodzakelijk en dat is niet de bedoeling. Samen met de inspectie bekijken we hoe we dit verschijnsel het beste kunnen onderzoeken.

⁶ Kamerbrief «Verbeteraanpak passend onderwijs en route naar inclusiever onderwijs» van 4-11-2020 – Kamerstuk 31 497, nr. 371

Corona

In oktober schreven we u dat nog niet te zeggen valt welke gevolgen de coronacrisis heeft voor de financiële positie van de besturen⁷. Zeker is wel dat er in 2020 veel op de besturen af is gekomen. Ze moesten immers snel overschakelen op andere werkvormen en hadden mogelijk extra uitgaven voor automatisering, klimaatinstallaties, personeel en inhaaltrajecten in de zomer. In het wo vielen inkomsten weg doordat onderzoeksopdrachten uitbleven en ander onderzoek vertraging opliep.

De inspectie constateert dat de ontwikkelingen in 2020 vanzelfsprekend geen invloed hebben op de resultaten over 2019 maar dat de crisis wel onderdeel uitmaakt van de jaarverslagen. Een groot deel van de besturen heeft er aandacht aan besteed in de paragraaf «gebeurtenissen na balansdatum». Veel besturen delen tegelijkertijd mee dat de gebeurtenissen nog zoveel onzekerheid bieden en zo laat waren, dat ze begrijpelijk-kerwijs verder nog niet verwerkt zijn in het meerjarenperspectief.

De crisis zal naar verwachting een negatief effect hebben op de resultaten over 2020 en de meerjarige continuïteitscijfers. Ook de gevolgen van het extra geld vanuit een aantal coronamaatregelen, die door het kabinet zijn genomen, worden dan zichtbaar onder meer als gevolgen van cofinanciering.

Risicobeheer

We vinden het net als de inspectie belangrijk dat besturen en instellingen zorgvuldig aandacht besteden aan hun meerjarenbegrotingen. Het is daarom goed dat de inspecteurs daar dit jaar meer specifiek naar hebben gekeken.

Op het vlak van systematisch risicobeheer zijn verbeteringen nodig. De risico's worden wel vaak benoemd, maar het lijkt erop dat dat wat intuïtief gebeurt en minder op een systematische analyse is gebaseerd. Daarnaast bleek uit onderzoek, in verband met de signaleringswaarde van mogelijk bovenmatig eigen vermogen, dat een goed ingericht risicobeheer ook betekent dat besturen een adequate reserve aanhouden. Daarmee wordt het bovenmatige deel van het eigen vermogen ook voor besturen inzichtelijk. Wij roepen de besturen daarom dringend op een adequaat risicobeheersysteem te hanteren en vragen de inspectie hierover te zijner tijd te rapporteren.

Daarmee zetten we in op het voeren van het gesprek binnen de schoolorganisaties over de begroting en de keuzes die daarbij op hoofdlijnen worden gemaakt. Tegelijkertijd ondersteunen we de medezeggenschapsraden bij de uitvoering van hun rol en verantwoordelijkheid. Het gaat daarbij om het versterken van kennis, vaardigheden en ook op de bekendheid van ondersteuningsmogelijkheden. Zo helpen we mee bij de versterking van de checks and balances in het schoolbestuur

Personeel

De inspectie meldt dat de gemiddelde taakomvang in de G5 een stuk hoger ligt dan in de rest van Nederland, maar de afgelopen jaren is deze taakomvang relatief gezien wel sterker gedaald dan in de rest van het land. Dat is onwenselijk, omdat de personeelstekorten daar het grootst

⁷ Kamerbrief Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen 13-10-2020 – Kamerstuk 33 495, nr. 118

zijn. Langer werken (meer voltijds) is juist één van de manieren om het lerarentekort te verminderen.

De inspectie constateert op basis van de uitgaven voor personeel dat het aandeel «personeel niet in loondienst» (PNIL) het afgelopen jaar vrijwel constant bleef. In 2020 heeft DUO een pilot uitgevoerd om in beeld te brengen waar de PNIL uit bestaat en hoe de informatie daarover is op te vragen. In de bijlage bij de Kamerbrief Lerarenbeleid en onderwijsarbeidsmarkt van december 2020 en in de Trendrapportage (ook een bijlage bij de Kamerbrief) zijn de eerste resultaten van deze pilot opgenomen.

Maatschappelijke thema's jaarverslag

In het afgelopen verslagjaar moesten schoolbesturen voor het eerst verantwoording afleggen over maatschappelijke thema's⁸. OCW doorzocht de jaarverslagen van 2019 om te zien of dat ook gebeurde. Het bleek dat 987 van de 1017 po schoolbesturen het onderwerp passend onderwijs hebben beschreven in hun jaarverslag. Voor werkdruk geldt dat 964 besturen dit hebben besproken en voor strategisch personeelsbeleid, onderwijsachterstanden en allocatie van middelen respectievelijk 852, 706 en 631 besturen. Het laatste thema was niet bedoeld voor besturen met één school (éénpitters) en is waarschijnlijk daarom minder besproken.

In het vo zijn 364 bestuursverslagen geanalyseerd en is passend onderwijs ook het meest verantwoorde thema. 359 besturen hebben passend onderwijs besproken in hun jaarverslag. Zowel allocatie van middelen als vmbo-techniek komt minder vaak terug in de verslagen, respectievelijk 177 en 180 keer. Dat komt mede doordat niet elke instelling vmbo-techniek aanbiedt. Toetsing en examinering komt in 318 jaarverslagen in het vo voor en strategisch personeelsbeleid in 288.

De komende periode werkt OCW aan de versterking van de analyse, zodat duidelijker wordt hoe over deze onderwerpen is verantwoord. De opgedane kennis zal ook worden ingezet om de analyse op de maatschappelijke thema's van verslagjaar 2020 te verbeteren.

Sectorspecifiek

In dit deel van de brief gaan we per sector in op de bevindingen van de inspectie en reageren we erop.

Funderend onderwijs

Eind 2019 ontvingen besturen in het po en vo € 150 mln. aan convenantsgelden. Doordat het geld aan het eind van het jaar is overgemaakt, konden de besturen het vanzelfsprekend niet in hetzelfde jaar uitgeven. Daardoor boekten beide sectoren hoge positieve resultaten (€ 189 mln. in het po en € 185 mln. in het vo) en een hoge rentabiliteit (1,7% in het po en 2,0% in het vo).

In de Financiële Staat van het Onderwijs is voor deze middelen gecorrigeerd. Het blijkt dat zonder de convenantsgelden de rentabiliteit van het funderend onderwijs een stuk lager is. Deze bedragen namelijk 0,3% in het po en 0,4% in het vo. Dat betekent dat er in het vo een daling is ten opzichte van vorig jaar. Voor het po is sprake van een stijging.

⁸ De thema's zijn aangewezen naar aanleiding van toezeggingen in het AO lumpsum van 6 maart 2019, Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 449.

Besturen zijn in het afgelopen jaar negatiever gaan begroten, maar het resultaat is in beide sectoren hoger uitgevallen dan geraamd. Ook door het verschil tussen negatief begroten en positieve realisaties nemen de reserves toe. Dat is al een aantal jaren het geval en dat is een onwenselijke trend. Het is van belang dat geld voor onderwijs zoveel mogelijk in de klas terecht komt.

We helpen de besturen zoveel mogelijk om scherp te begroten en om die begrotingen te realiseren, onder andere door de bekostiging te vereenvoudigen.

Het wetsvoorstel daarvoor in het vo is in het najaar 2020 door de Eerste Kamer aanvaard. Het wetsvoorstel voor het po ligt momenteel in uw Kamer. Daarnaast informeren we schoolbesturen zo snel mogelijk na de Voorjaarsnota over de loon- en prijsbijstelling in het lopende jaar.

De geraamde negatieve rentabiliteitscijfers wijzen erop dat besturen reserves willen afbouwen. Dat is goed nieuws, maar door de grote verschillen tussen begroting en realisatie is onzeker of het ook echt gebeurt. Ook is het afwachten wat de invloed van corona op de uitgaven van 2020 is.

Bij eigen vermogen dat boven de signaleringswaarde uitkomt, en dus mogelijk bovenmatig is, dient het schoolbestuur zich hierover te verantwoorden. Het bestuur moet uitleggen waar de reserve voor dient en bij onvoldoende onderbouwing een plan maken om het af te bouwen.

Besturen met een eigen vermogen boven de signaleringswaarde hebben daar onlangs een brief over gekregen van de inspectie. Daarin vragen we de besturen in gesprek te gaan over deze brief met de interne belanghebbenden. We vragen de besturen een bestedingsplan op te stellen als de reserves niet goed kunnen worden onderhouden. De verwachting is dat ze beter gaan kijken naar hun eigen vermogen en het zo goed mogelijk gebruiken voor het onderwijs.

Op 19 november 2020 hebben schoolbesturen zich door middel van een Webinar over de reserves verder kunnen informeren over het handhavingstraject.

Samenwerkingsverbanden

De samenwerkingsverbanden noteren voor het eerst een licht negatief resultaat. Dat is een goede ontwikkeling, maar nog lang niet voldoende. Het grootste deel van de samenwerkingsverbanden heeft een reserve boven de signaleringswaarde, waardoor geld onnodig op de plank blijft liggen.

Zoals is aangegeven tijdens de begrotingsbehandeling en toegelicht in de brief *Evaluatie en Verbeteraanpak Passend Onderwijs*⁹, moeten de samenwerkingsverbanden direct plannen maken om de reserves te verlagen. We hebben de samenwerkingsverbanden gevraagd om vóór 1 februari 2021 met een gezamenlijk plan te komen dat op hoofdlijnen beschrijft welke stappen de sector gaat zetten om de reserves te verlagen. Komt dit plan er niet of is het plan niet voldoende adequaat, dan krijgen alle samenwerkingsverbanden vanaf schooljaar 2021–2022 minder budget. Een individueel samenwerkingsverband kan het gekorte bedrag alsnog krijgen wanneer het een individueel plan maakt om de reserves af

⁹ Kamerbrief «Verbeteraanpak passend onderwijs en route naar inclusiever onderwijs» van 4-11-2020 – Kamerstuk 31 497, nr. 371

te bouwen en dat afstemt met de ondersteuningsplanraad en het interne toezicht. Deze aanpak moet ertoe leiden dat de reserves sneller worden afgebouwd.

Alle samenwerkingsverbanden hebben een brief ontvangen met informatie waar het gezamenlijke plan aan moet voldoen. De Sectorraad swv VO, het netwerk LPO, de PO-Raad en de VO-raad hebben gezamenlijk een coördineerde rol op zich genomen en een werkgroep opgezet om dit plan, met input van de samenwerkingsverbanden op te stellen. De beoordeling van het gezamenlijke plan geschiedt binnen twee weken na ontvangst daarvan. Over het oordeel en het vervolg zal uw Kamer worden geïnformeerd.

Middelbaar beroepsonderwijs

Het mbo is financieel stabiel. De baten van de sector stegen in 2019 met € 114 mln. naar € 5,5 mld. Het overgrote deel hiervan bestond uit de rijksbijdrage, namelijk € 4,9 miljard. De stijging van de baten komt vooral door de stijging van het aantal studenten. In 2019 steeg het aantal mbo-studenten naar 501.700. De stijging komt vooral door de groei van het aantal studenten in niveau 4 van de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) en de beroepsopleidende leerweg (bol). Vooral door de stijging van het aantal bbl-studenten daalde het aantal mbo-studenten de laatste jaren minder hard. Hierdoor hadden instellingen meer tijd om de krimp op te vangen.

Ook voor de mbo-sector heeft de coronacrisis verstrekken gevolgen. Zo is er een groot tekort aan stageplekken, waardoor studenten studievertraging hebben opgelopen. Hoewel hard is gewerkt om het stagetekort aan te pakken, zal een groep studenten langer in het onderwijs blijven. Door de minder aantrekkelijke arbeidsmarkt zullen minder bbl-studenten instromen, terwijl de daling in deze groep tot nu juist afnam. De minder aantrekkelijke arbeidsmarkt zal waarschijnlijk wel zorgen voor een minder snelle daling van het aantal bol-studenten of zelfs voor een stijging.

Voor de toekomst is de verwachting dat het aantal mbo-studenten vanaf dit jaar tot ongeveer 448.000 studenten daalt in 2035. Daarnaast moeten instellingen investeren om te voldoen aan de eisen uit het klimaatakkoord en zijn investeringen nodig op het gebied van digitalisering.

Hoger onderwijs

De inspectie constateert dat instellingen in hun jaarverslagen proberen te anticiperen op het verdere verloop van de coronacrisis. De coronacrisis heeft net zoals in de andere sectoren van het onderwijs grote gevolgen. Zo is er een groot tekort aan stageplekken/coassistentenplekken, waardoor studenten studievertraging hebben opgelopen. Hoewel hard is gewerkt om het stagetekort aan te pakken, zal een groep studenten langer in het onderwijs blijven. Daarnaast is er in het HBO een forse toename van studenten omdat deze geen tussenjaar nemen als gevolg van corona dan wel dat er meer vo studenten dit jaar zijn afgestudeerd. Dit geldt in iets mindere mate ook voor het WO. Voor het HO is het echter moeilijk om te voorspellen hoe de aantallen studenten en de financiële situatie van instellingen zich zullen ontwikkelen. We houden hiervoor de vinger aan de pols. We zijn dan ook tevreden over de financiële weerbaarheid van de hogescholen en universiteiten, tijdens deze ongekende omstandigheden.

De inspectie constateert dat de hogescholen in 2019 een fors lager financieel resultaat hebben geboekt dan in 2018. Hoewel het resultaat nog steeds hoger is dan het begrote resultaat, juichen we deze daling toe vanuit ons streven om onnodige reserves te beperken.

De universiteiten haalden, grotendeels door aanvullende Rijksbijdragen in december 2019, een hoger resultaat. Dat geldt wordt naar verwachting in 2020 alsnog uitgegeven. Daarmee zet de lijn van dalende financiële resultaten en negatieve prognoses zich voort. Ook de komende jaren zullen instellingen in het hoger onderwijs hun reservevermogen willen afbouwen door het te investeren of uit te geven.

De analyse van de inspectie laat zien dat de financiële positie van de ho-instellingen stevig genoeg is voor de investeringen. Wij zullen deze ontwikkelingen volgen en besturen blijven aansporen om hun financiële ruimte zoveel mogelijk te benutten. Wij zijn blij dat de voorzichtigheid bij het opstellen van de begrotingen, die in voorgaande jaren leidde tot hoge resultaten, verleden tijd is. De koudwatervrees om te investeren is verdwenen.

Het hoger onderwijs staat voor grote uitdagingen, ook na de coronacrisis. Wij juichen toe dat de hogescholen en universiteiten hun financiële armslag zo goed mogelijk benutten. Dat is nodig om de ambities voor het hoger onderwijs te realiseren uit de strategische agenda en kwaliteitsafspraken van de instellingen.

2. Verwerking van de voorziening groot onderhoud

Ons ministerie ontving onlangs het rapport «Verslaglegging groot onderhoud schoolgebouwen» over de manier waarop instellingen in hun jaarrekening geld opzij zetten voor groot onderhoud¹⁰. Aanleiding was dat de Raad van de Jaarverslaggeving (RJ) en de Koninklijke Nederlandse Brancheorganisatie Accountancy (NBA) hadden geconstateerd dat sommige schoolbesturen een methode gebruikten die afweek van de regels van de RJ. Dit zou er toe kunnen leiden dat hun jaarverslagen mogelijk worden afgekeurd. Het probleem speelt in po en vo en bij een enkele mbo-instelling. De Kamer had vragen over de kwestie gesteld¹¹.

Uitkomsten

Uit het rapport komt naar voren dat er weinig discussie is over het doel van de regels van de RJ. Het opbouwen van de voorziening groot onderhoud, conform de regelgeving, geeft immers een reëel beeld van financiële risico's in de jaarrekening. Besturen willen echter graag een scherpere definitie van «groot onderhoud» zodat duidelijker wordt voor welke uitgaven een voorziening kan worden gevormd. Verder moet helder zijn hoe de verantwoordelijkheden voor onderhoud zijn verdeeld tussen gemeenten en schoolbesturen. Die helderheid is mede nodig omdat investeringen nodig zijn voor de uitvoering van het klimaatakkoord. Nieuwe regelgeving kan deze definities en afspraken waar nodig vastleggen.

Daarnaast hebben diverse schoolbesturen ervaren dat meerjarige onderhoudsplannen (MOP's) realistischer, praktischer en dunner worden als ze die met de gebruikers beleidsrijk maken. Daarvoor moeten besturen

¹⁰ Het rapport is opgesteld door een werkgroep met deskundigen uit de Raad voor de Jaarverslaggeving, de NBA, de PO-Raad, VO-raad, MBO Raad en het Ministerie van OCW.

¹¹ Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2368.

wel investeren in kennis en ervaring opbouwen. Schoolbesturen moeten daarbij zorgen voor voldoende (financiële) expertise.

Niet meer uitgaven voor groot onderhoud

Een andere voorziening voor groot onderhoud kan leiden tot veranderingen in het eigen vermogen, maar de instelling wordt er niet rijker of armer van. De kasstromen veranderen immers niet. Maar als de adviezen van de commissie worden gevolgd, kunnen het management van de school, het bestuur en de toezichthouder beter onderbouwde beslissingen nemen over het groot onderhoud. De informatie uit het MOP is ook relevant voor docenten en ouders. De informatie kan tevens helpen bij de afstemming met de gemeente over de lange termijn.

Volgens de werkgroep is het zeker mogelijk om de methodiek die de RJ voorstelt in te voeren, als dat maar zorgvuldig gebeurt en belanghebbenden er goed over worden geïnformeerd. De methodiek verhoogt de administratieve lasten wel enigszins, maar dat wordt gecompenseerd door een scherper inzicht in wat er aan groot onderhoud moet gebeuren.

Advies en conclusie verwerking voorziening groot onderhoud

We nemen het advies over om afspraken te maken met de PO-Raad en de VO-raad over de financiële verslaglegging van groot onderhoud. We geven schoolbesturen – in lijn met het advies – twee jaar extra de tijd om over te stappen op de gewenste methodiek. De begroting voor 2023, in het najaar van 2022, moet voor het eerst gebaseerd zijn op de RJ-methodiek voor de verwerking van groot onderhoud. In de tussentijd zullen we met de betrokken onderwijssectoren eventuele onduidelikheden in de regelgeving zoveel mogelijk wegnemen.

3. Tot slot

De komende jaren komt er veel op de onderwijssectoren af. De coronacrisis zal voor 2020 en 2021 naar verwachting een aanzienlijke impact hebben op de gang van zaken binnen de scholen en instellingen en op de vermogensposities en reserves van de besturen. Ook het juist verwerken van de voorziening groot onderhoud zal van invloed zijn op de vermogenspositie en reserves.

De inspectie geeft aan dat in de meerjarenbegrotingen in het laatste jaar de voorspelde resultaten negatief afbuigen in dat laatste jaar. Dit heeft mogelijk een opdrijvend effect op het resultaat en het eigen vermogen van besturen en instellingen. Samen met de inspectie bekijken we op welke wijze we dit verschijnsel het beste kunnen onderzoeken. De inspectie constateert daarnaast dat op het vlak van systematisch risicobeheer verbeteringen nodig zijn. Wij roepen besturen en instellingen daarom dringend op om een goed risicobeheersysteem te hanteren.

Vanaf 2021 (Staat 2022) wordt de Financiële Staat geïntegreerd in de jaarlijkse Staat van het Onderwijs van de inspectie. Zo geeft de inspectie een meer geïntegreerd beeld van de situatie van het onderwijs in Nederland.

Daarom stuurt OCW u ook komend najaar, voorafgaand aan de OCW-begrotingsbehandeling, de financiële gegevens uit de jaarrekeningen met de daarbij behorende duiding.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media
A. Slob