

Het bestuur van  
Stichting BOOR  
Postbus 23058  
3001 KB ROTTERDAM

Rotterdam, 25 april 2013

em/973BKV

Betreft: **uitkomsten van de jaarrekeningcontrole 2012 met bevindingen en aanbevelingen**

Geachte leden van het bestuur,

Naar aanleiding van de door ons uitgevoerde controle op de jaarrekening 2012 verstrekken wij in deze brief een toelichting op onze controleresultaten en aanbevelingen inzake de jaarrekening 2012 van Stichting BOOR. Deze brief is bestemd voor het college van bestuur en het algemeen bestuur van Stichting BOOR. Wij geven u op uw verzoek toestemming om deze brief ter informatie beschikbaar te stellen aan het gemeentebestuur van Rotterdam.

In deze brief zijn met name de volgende onderwerpen opgenomen:

- een toelichting op onze controleaanpak en de door ons op 25 april 2013 afgegeven controleverklaring bij de jaarrekening 2012;
- een toelichting op de financiële positie van Stichting BOOR;
- financiële sturing en beheersing;
- overige bevindingen en aanbevelingen.

## **1 Aanpak en controleverklaring**

### **1.1 Reikwijdte van de opdracht en onze onafhankelijkheid**

Conform de aan ons verleende opdracht hebben wij de jaarrekening 2012 van Stichting BOOR gecontroleerd. Het is de verantwoordelijkheid van het bestuur de jaarrekening op te maken in overeenstemming met de *Regeling jaarverslaggeving onderwijs*. Het is onze verantwoordelijkheid een controleverklaring bij de jaarrekening te verstrekken.

De onafhankelijkheid van de accountant hoort tezamen met zijn deskundigheid tot de fundamenten van zijn beroepsuitoefening. Wij voldoen op alle punten aan de onafhankelijkheidsvoorschriften die op ons van toepassing zijn. De door ons voor Stichting BOOR uitgevoerde werkzaamheden betreffen uitsluitend controle- en assuranceopdrachten. Voor advisering en ondersteuning van de afdeling finance & control heeft Stichting BOOR gebruik gemaakt van de inzet van andere partijen, waaronder Deloitte Accountants.

## 1.2 Controleaanpak

Onze controle is verricht in overeenstemming met Nederlands recht, en mede gebaseerd op het *Onderwijscontroleprotocol OCW/EZ 2012*. Dit betreft geldende wetgeving, zoals neergelegd in de *Wet toezicht accountantsorganisaties* en de *Wet op Registeraccountants*, evenals de op basis hiervan uitgevaardigde besluiten, verordeningen en nadere voorschriften. De belangrijkste daarvan zijn de *Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving* en *Controlestandaarden*.

Inzake de financiële rechtmatigheid geldt dat de accountant controleert of de rijksbijdrage rechtmatig is verkregen (onderzoek bekostigingsverantwoording) en besteed (controle jaarrekening).

- Ten aanzien van de verkrijging van de rijksbijdrage stelt de accountant vast dat de in de bekostigingsverantwoording van onderwijsinstelling opgenomen aantallen voldoen aan de eisen van rechtmatigheid. Dit houdt in dat deze aantallen in overeenstemming zijn met de in de wet- en regelgeving opgenomen bepalingen. Het gaat hier om rechtmatigheid van niet-financiële informatie. De instellingsaccountant geeft een assurance-rapport bij de bekostigingsverantwoording af.
- Ten aanzien van de in de jaarstukken verantwoorde baten, lasten en balansmutaties stelt de accountant vast dat deze voldoen aan de eisen van financiële rechtmatigheid. De financiële rechtmatigheid heeft betrekking op publieke middelen. Financiële rechtmatigheid in het algemeen houdt in dat een financiële transactie, betrekking hebbend op publieke middelen waarvan de uitkomst in de jaarrekening dient te worden verantwoord, in overeenstemming is met de in internationale regelgeving, Nederlandse wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen opgenomen bepalingen die de uitkomst van de financiële transactie beïnvloeden.

Bij onze controle hebben wij controletoleranties gehanteerd, welke mede zijn ontleend aan het *Onderwijscontroleprotocol OCW/EZ 2012*.

## 1.3 Belangrijke aandachtspunten voor de controle

Op basis van onze gesprekken met het college van bestuur en medewerkers van de afdeling finance & control over de belangrijke financiële en operationele ontwikkelingen is een aantal punten met een verhoogd risico voor de jaarrekening 2012 onderkend. Aan de volgende onderwerpen werd extra aandacht besteed bij het nader uitwerken van onze controleaanpak:

- follow-up van de bevindingen uit de controle 2011;
- het negatieve resultaat, de liquiditeits- en vermogenspositie en de continuïteitsveronderstelling;
- waardering van huisvestingsprojecten en vorderingen op de gemeente Rotterdam;
- juistheid van de personele lasten;
- afwikkeling van de posities met de voormalige Stichting Proscop en de impact van de fusie met Stichting Vizyr;
- naleving van wet- en regelgeving in het kader van financiële rechtmatigheid, in het bijzonder inzake Europese aanbesteding;
- waardering en belangrijke financiële risico's inzake de nieuwbouw van het Wolfert Lyceum (Lansingerland);
- consistente toepassing van waarderingsgrondslagen binnen de gehele organisatie.

## 1.4 Uitkomsten van onze controlewerkzaamheden

Op 25 april 2013 hebben wij onze controlewerkzaamheden afgerond en hebben wij onze controleverklaring bij de jaarrekening 2012 verstrekt. Naar aanleiding van onze controlewerkzaamheden resteren geen ongecorrigeerde controleverschillen.

Onze werkzaamheden hebben geen fraudes aan het licht gebracht en evenmin aanwijzingen opgeleverd voor het vermoeden dat fraudes zouden hebben plaatsgevonden. De afwikkeling van de in 2011 geconstateerde vermeende onregelmatigheden in de huisvestingsuitgaven hebben wij betrokken in onze controlewerkzaamheden 2012 en daarbij geen nieuwe bevindingen geconstateerd.

In het kader van de controle van de jaarrekening zijn ons geen zaken betreffende de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking gebleken die door ons zouden moeten worden gerapporteerd.

In de controleverklaring bij de jaarrekening 2012 hebben wij een goedkeurend oordeel verstrekt inzake de getrouwheid van de jaarrekening en een afkeurend oordeel inzake de financiële rechtmatigheid. Daarbij hebben wij de volgende toelichting aan u verstrekt.

#### **1.4.1 Getrouwheid**

Bij de jaarrekening 2011 hebben wij een oordeel met beperking afgegeven inzake de getrouwheid vanwege de onzekerheid in de controle van de waardering van de onderhanden huisvestingsprojecten en de daarmee samenhangende huisvestingsuitgaven. In 2012 zijn diverse verantwoordingen inzake huisvestingsprojecten ingediend bij de gemeente Rotterdam, voorzien van assurance rapporten van Ernst & Young Accountants. De gemeente Rotterdam heeft bevestigd dat naar aanleiding daarvan geen efficiencykortingen worden toegepast.

Recent heeft u diverse gesprekken gevoerd met de gemeente Rotterdam aangaande de afwikkeling van de huisvestingsprojecten. In de jaarrekening 2012 is in de waardering van de onderhanden huisvestingsprojecten rekening gehouden met de onzekerheden hierin door het treffen van waarderingcorrecties. In de waardering van de post onderhanden huisvestingsprojecten resteren naar ons oordeel geen materiële onzekerheden meer.

Wij verstrekken een controleverklaring met een goedkeurend oordeel betreffende de getrouwheid van de jaarrekening.

#### **1.4.2 Financiële rechtmatigheid**

Over 2011 hebben wij ons van oordeel onthouden inzake de naleving van wet- en regelgeving inzake Europese aanbesteding omdat toen onvoldoende controle-informatie beschikbaar was om tot een oordeel te komen. Over 2012 is daarom een diepgaand onderzoek uitgevoerd naar de afgesloten inkoopcontracten en de naleving van de wet- en regelgeving inzake (Europese) aanbesteding. Bij dit onderzoek is geconstateerd dat sprake is van onjuistheden in de uitgaven 2012 voor een totaalbedrag van € 7,5 miljoen. Van de onrechtmatige uitgaven van € 7,5 miljoen is de contractwaarde € 18,1 miljoen. Dit is significant hoger dan de controletolerantie van 5% van de rijksbijdragen. De fout is derhalve van wezenlijk belang. Op grond daarvan geven wij een afkeurend oordeel betreffende de financiële rechtmatigheid over 2012.

Hiernaast is sprake van een bedrag van € 8,5 miljoen aan uitgaven waarbij onzekerheid bestaat inzake de naleving van de wet- en regelgeving inzake (Europese) aanbesteding. Dit feit hebben wij ook tot uitdrukking gebracht in de controleverklaring, maar dit heeft geen verdere invloed op de strekking van ons afkeurend oordeel.

### 1.4.3 Continuïteit

De financiële positie en liquiditeit per balansdatum zijn zorgelijk. In de jaarrekening 2012 is derhalve een toelichting opgenomen inzake de continuïteitsveronderstelling. Op basis van de liquiditeitsbegroting tot en met medio 2014, de begroting 2013 en de cijfers over het eerste kwartaal van 2013 komt het bestuur tot de conclusie dat de continuïteit is gewaarborgd. De jaarrekening is derhalve opgesteld op basis van going concern. Wij kunnen ons met dit standpunt verenigen. Vanwege de krappe financiële positie en het belang van de toelichting op de continuïteit, zoals opgenomen in de jaarrekening, hebben wij in onze controleverklaring een paragraaf opgenomen waarin wij verwijzen naar de toelichting in de jaarrekening aangaande de continuïteitsveronderstelling.

## 2 Financiële positie Stichting BOOR

Over 2012 is een negatief resultaat gerealiseerd van € 12,3 miljoen, wat fors lager is dan de begroting. In de loop van 2012 is reeds gebleken dat meer tijd nodig was om de geplande bezuinigingen daadwerkelijk te realiseren. Als gevolg hiervan is de financiële positie van Stichting BOOR in 2012 aanzienlijk verslechterd. In de jaarrekening zijn de relevante kengetallen opgenomen voor Stichting BOOR. Uit deze financiële kengetallen blijkt met name een forse daling van de liquiditeit en de solvabiliteit. De financiële kengetallen van Stichting BOOR zijn lager dan de geformuleerde minimumwaarden in het toezichtskader met de gemeente Rotterdam.

Het is noodzakelijk de vermogenspositie van Stichting BOOR aan te sterken. Bij de vermogenspositie eind 2012 hebben wij de volgende opmerkingen:

- De kengetallen inzake solvabiliteit en liquiditeit liggen lager dan de signaleringsgrenzen die de Inspectie van het Onderwijs hanteert. Op grond daarvan is de verwachting reëel dat de Inspectie verscherpt financieel toezicht instelt. Wij vernamen van het college van bestuur dat reeds enkele gesprekken met de inspectie zijn gevoerd.
- Het college van bestuur van Stichting BOOR heeft beargumenteerd onderbouwd dat de jaarrekening kan worden opgesteld op basis van continuïteit. In het kader van onze controle hebben wij deze bewering getoetst. Wij hebben daartoe kennisgenomen van de liquiditeitsbegroting tot en met medio 2014, de begroting 2013, de daarop uitgevoerde realitycheck en de uitkomsten van het eerste kwartaal 2013. In deze stukken is op professionele wijze onderbouwd dat de kredietfaciliteit tot en met medio 2014 toereikend is. In de jaarrekening is een adequate toelichting inzake de continuïteitsveronderstelling opgenomen. Wij wijzen op het grote belang dat de begroting daadwerkelijk wordt gerealiseerd en de voorgenomen maatregelen ten uitvoer worden gebracht om continuïteitsproblemen te voorkomen. Dit vereist bestuurlijke discipline en een strak financieel beleid.
- De door Stichting BOOR toegepaste grondslagen voor financiële verslaggeving zijn in overeenstemming met de *Regeling jaarverslaggeving onderwijs*. Wel zijn de grondslagen zodanig, dat er geen 'vet meer op de botten' zit en voor sommige uitgaven een sterke wissel op de toekomst wordt getrokken. Voorbeelden daarvan zijn:
  - Vanaf 2011 wordt niet langer een voorziening voor groot onderhoud aangehouden omdat toereikende onderbouwingen op stichtingsniveau ontbraken. Onderhoudsuitgaven worden daarom direct ten laste van het resultaat gebracht in het jaar waarin zij zich voordoen.

- In 2012 is besloten de afschrijvingstermijnen van de inventaris en ICT te verlengen met 25%. Tevens is de afschrijvingstermijn van het Wolfert Lyceum verlengd van dertig naar veertig jaar. De afschrijvingen liggen daarmee € 1,2 miljoen lager dan in 2011. Wij kunnen ons in de gekozen afschrijvingstermijnen vinden, maar benadrukken dat dit slechts een 'boekhoudkundig' effect is, wat op korte termijn geen invloed heeft op de liquide positie van Stichting BOOR. Op langere termijn is wel invloed merkbaar omdat de herinvesteringen ook worden uitgesteld.
- De aanvullende rijksbijdragen inzake de prestatiebox en de functiemix zijn direct als baten in de exploitatie verantwoord. Bij de latere uitvoering van het beleid zullen de (hogere) kosten op volgende jaren drukken.

### 3 Financiële sturing en beheersing

Zoals vermeld in het jaarverslag van Stichting BOOR is in 2012 gewerkt aan het wegwerken van achterstanden in de huisvestingsprojecten, het inrichten van liquiditeitsbeheer, het inrichten van de financiële administratie en de verbetering van de administratie en sturingsinformatie inzake personele lasten. Begin 2013 is een nieuwe start gemaakt met het benoemen van een nieuw algemeen bestuur en het instellen van een audit commissie. Onder leiding van het algemeen bestuur worden in 2013, met inzet van externen, structurele wijzigingen doorgevoerd in de beheersing op organisatieniveau. Vanaf 1 augustus 2013 is een nieuwe voorzitter van het college van bestuur benoemd. De werving van een lid college van bestuur met de portefeuille financiën en bedrijfsvoering is onderhanden.

De doelstelling is Stichting BOOR vanaf 1 september 2013 volledig in financial control te krijgen. Om zover te komen onderkent u in uw beleidsvoornemens minimaal de volgende aandachtspunten, welke wij volledig onderschrijven:

- Versterken van de financiële functie en financial control binnen Stichting BOOR door de herinrichting van de afdeling finance & control, het verbeteren van de inzet van het administratiekantoor op basis van een service level agreement, het realiseren van adequate periodieke financiële afsluitingen met maandelijkse managementrapportages en het verbeteren van het proces van jaarafsluiting.
- Het professionaliseren van de huisvestingsafdeling, waarbij aandacht wordt geschonken aan de procedures rondom aanbestedingen, toezicht op de uitvoering van projecten (bouw, verbouw, renovatie en groot onderhoud), de inrichting van de projectadministratie, de uitvoering van projectcontrolling en de verbinding met finance & control.
- Het komen tot een afrekening en betere werkafspraken met dienst JOS van de gemeente Rotterdam inzake de onderhouds- en investeringsprojecten. Dit is mede noodzakelijk gezien de gevolgen van de voorfinanciering voor de liquiditeitspositie van Stichting BOOR.
- De centralisatie van de inkoopfunctie, het opzetten van een contract- en verplichtingenregistratie en het aanscherpen van de procedures inzake (Europese) aanbesteding.
- Het herzien van de administratieve organisatie en interne controle, inclusief de noodzakelijke functiescheidingen en de beheersing van de IT-processen.
- Tijdig starten van het begrotingsproces 2014, zodat de begroting binnen de gestelde deadline kan worden ingediend bij de gemeente Rotterdam. Wij wijzen erop dat de begroting 2013 nog niet is goedgekeurd door de gemeente Rotterdam.

Wij onderschrijven het belang van deze ingezette maatregelen en hebben afgesproken om frequent overleg te hebben om de realisatie hiervan te volgen. De volgende aanbevelingen brengen wij onder uw aandacht:

- Momenteel is Stichting BOOR ten aanzien van de financiële sturing en beheersing sterk afhankelijk van de inzet van externen, wat een professionele bijdrage heeft geleverd aan het beheerinstrumentarium en de jaarafsluiting 2012. Het is van belang dat de operationele activiteiten vanaf het najaar 2013 weer intern kunnen worden uitgevoerd door een kwantitatief en kwalitatief goed toegeruste afdeling, zodat deze worden verankerd in de organisatie.
- De "power to act" binnen Stichting BOOR dient te worden versterkt, teneinde de concrete uitvoering van het beleid en de begroting te waarborgen. Noodzakelijke elementen hierin zijn een visie op het gewenste besturingsmodel van de organisatie, de aansluiting hierop van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden alsmede de invulling van de managementinformatie en controlling. In deze visie dienen zowel de centrale als de decentrale organisatieonderdelen te worden betrokken.
- Om te komen tot een adequate financiële sturing en beheersing op langere termijn adviseren wij een scenario gebaseerde meerjarenbegroting op te stellen, waarin recht wordt gedaan aan de toezichtseisen van de gemeente Rotterdam (solvabiliteit van minimaal 20% en positief jaarlijks exploitatiesaldo). De begroting dient te worden voorzien van scenario's en risico's zodat de impact op belangrijke indicatoren zichtbaar wordt en deze bijdraagt aan stresstesting.

## 4 Overige bevindingen en aanbevelingen

Naast de hiervoor genoemde zaken hebben wij naar aanleiding van onze controlewerkzaamheden diverse andere constatering en aanbevelingen gedaan, waarvan wij de belangrijkste in dit hoofdstuk kort samenvatten.

Bevinding	Aanbeveling
De liquiditeitspositie is onder druk komen te staan en verdient serieuze aandacht. In relatie hiermee is realisatie van de geplande bezuinigingen cruciaal. De kredietfaciliteit in rekening-courant van € 7,5 miljoen is direct opeisbaar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Herziening van de financieringsarrangementen en overwegen om over te gaan op schatkistbankieren.</li> <li>- Afronden van het ingezette traject tot saldo- en rentecompensatie van alle bankrekeningen.</li> <li>- Afspraken met de gemeente Rotterdam inzake (voor)financiering projecten.</li> </ul>
In de financiering van het Wolfert Lyceum is in de tijd gezien een mismatch tussen de bijdragen van de gemeente Lansingerland en de kapitaallasten voor Stichting BOOR. Dit leidt tot tijdelijke, maar meerjarige tekorten in de exploitatie en de financiering.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opvangen van de tijdelijke exploitatietekorten in de meerjaren exploitatiebegroting.</li> <li>- Afspraken met financiers om te komen tot een passend financieringsmodel.</li> </ul>
Niet alle locaties beschikken over een meerjaren onderhoudsplanning. In verband hiermee zijn geen onderhoudsvoorzieningen meer opgenomen in de jaarrekening, maar komt het onderhoud direct ten laste van het resultaat. Bovendien belemmert dit het beheersen van de onderhoudsuitgaven.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opstellen van meerjaren onderhoudsplannen voor alle locaties.</li> <li>- Effecten van deze plannen opnemen in de meerjaren exploitatiebegroting.</li> <li>- Monitoring van de uitvoering van de meerjaren onderhoudsplannen.</li> </ul>

Bevinding	Aanbeveling
Financiële rechtmatigheid is onvoldoende ingebed in de bedrijfsvoering.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verankering financiële rechtmatigheid in interne beheersing, risicomanagement, inrichting van de administratie en de planning &amp; control cyclus.</li> <li>- Uitvoeren periodieke interne controles op financiële rechtmatigheid en hierover rapporteren in de kwartaalrapportages.</li> </ul>
Verdere uitwerking van het in 2012 gestarte traject tot verbetering van het risicomanagement.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Op basis van de opgestelde risicoanalyse bepalen van aanvullende beheersmaatregelen.</li> <li>- Specifieke aandacht voor mogelijke frauderisico's en de beheersing daarvan, mede door een organisatiebrede verkenning van frauderisico's.</li> <li>- Periodieke monitoring belangrijkste risico's en de beheersing daarvan.</li> <li>- Introductie van een risicoparagraaf in de kwartaalrapportages.</li> <li>- Jaarlijks evaluatie en update van de opgestelde risicoanalyse.</li> </ul>

## 5 Ter afsluiting

Wij hebben onze bevindingen op 24 april 2013 besproken met het bestuur en de audit commissie. De gerapporteerde bevindingen zijn reeds door Stichting BOOR onderkend en opgenomen in beleidsplannen. Wij hebben vertrouwen in de uitvoering hiervan. Bij onze periodieke overlegmomenten zal de realisatie van de genoemde aandachtspunten een belangrijk onderwerp zijn.

Wij vertrouwen erop u met deze rapportage voldoende te hebben geïnformeerd. Indien gewenst zijn wij graag bereid een persoonlijke toelichting te verstrekken. Tot slot danken wij u hartelijk voor de samenwerking in het afgelopen jaar.

Hoogachtend,  
Ernst & Young Accountants LLP



M.A. Brandhorst MSc RA  
Senior manager



drs. M. Verschoor RA  
Partner