



# Financieel toezicht

Een handreiking voor toezicht-  
houders in het onderwijs



# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	2
<b>Leeswijzer</b>	4
<b>1. Toezicht</b>	5
<b>2. Rollen en rolvastheid</b>	8
<b>3. Een toezichtkader</b>	11
<b>4. Vragenlijst en informatievoorziening</b>	14
<b>5. Competenties van de financieel toezichthouder</b>	28
<b>Noten</b>	32
<b>Literatuurtips en verwijzingen</b>	33
<b>Bijlage</b>	34



# Voorwoord

‘Goed bestuur’ is een belangrijke voorwaarde voor duurzame onderwijsverbetering. Goed bestuur is dan ook een rode draad in het beleid van PO-Raad. De PO-Raad ondersteunt schoolbesturen bij de professionalisering van hun bestuurlijk handelen. Om als sector PO de kwaliteit van het bestuur te verbeteren, hebben de leden van de PO-Raad de Code Goed Bestuur PO ontwikkeld en vastgesteld. Door het nemen van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor goed bestuur wint het primair onderwijs tevens aan maatschappelijke en politieke invloed. Krachtige schoolbesturen en een krachtige sector zijn noodzakelijk om het onderwijs verder te brengen.

Binnen het thema Goed bestuur richten we ons niet alleen op bestuurders, maar ook op toezichthouders. Toezichthouders dragen een duidelijke verantwoordelijkheid en kunnen worden aangesproken wanneer het bestuur als eerstverantwoordelijk orgaan nalatig is. Toezichthouders zien erop toe dat het beleid van bestuurders steunt op heldere afwegingen, dat het draagvlak kent in de organisatie. Ook dat het beleid is gevat in doelen waarvan de verwezenlijking kan worden gevolgd en dat aantoonbaar bijdraagt aan een succesvol en geborgd voortbestaan van de instelling. De legitimiteit en integriteit van het bestuurlijk handelen is eveneens onderwerp van toezicht.

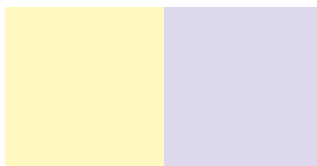
Sinds de *Wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur* van kracht is geworden, is in veel onderwijsinstellingen de scheiding van bestuur en toezicht ingevoerd. Tussen toezichthouders en bestuurders wordt het gesprek gevoerd over de vraag hoe het toezicht op financiën en financieel management ingericht kan worden. Het is van belang dat toezichthouders de juiste vragen stellen over financieel beleid en zich niet vooral richten op het financieel beheer en de financiële praktijk van alledag. Toezichthouders kunnen vragen naar financieel beleid dat bijdraagt aan goed onderwijs en een duidelijke koppeling kent tussen beleidsdoelen en de inzet van middelen. Ter ondersteuning daarvan voert de PO-Raad het project ‘Eerst kiezen, dan delen’ uit. Daarnaast zou er binnen het financieel toezicht aandacht moet zijn voor de beheersing van risico’s, het borgen van continuïteit, de integriteit van handelen en het voldoen aan wet- en regelgeving.

Deze handreiking biedt toezichthouders houvast bij het invullen van hun rol. De handreiking gaat niet in op de juridische inbedding van toezicht of de rol die organisatiestructuren en -culturen spelen bij de vormgeving of uitwerking van dat toezicht. Het gaat er in deze handreiking vooral om dat toezichthouders worden gestimuleerd om de juiste vragen te stellen. Ook is het doel dat er helderheid komt over de uit te wisselen informatie; een helderheid die de onderlinge verhouding tussen bestuurders en toezichthouders ten goede komt en het gezamenlijk werk vergemakkelijkt. Financieel toezicht behoudt zo de juiste focus en dat draagt tevens bij aan de gewenste rolvastheid.

De handreiking is tot stand gekomen naar aanleiding van discussies met leden in netwerken van de PO-Raad. Ook is uitdrukkelijk samengewerkt met de Vereniging van Toezichthouders in Onderwijsinstellingen (VTOI).

De PO-Raad vindt het belangrijk dat de sector zelf met een visie komt op financieel toezicht en ook in staat blijkt te zijn om dat toezicht in de praktijk uit te oefenen. We hopen dat deze handreiking daar een bijdrage aan levert.

*Simone Walvisch*  
*bestuurslid PO-Raad*





# Leeswijzer

Deze brochure is als volgt opgebouwd:

**Hoofdstuk 1** gaat in op de focus van (financieel) toezicht en wat dat toezicht kan bijdragen aan goed bestuur.

**Hoofdstuk 2** belicht de rollen van bestuurders en toezichthouders en de gewenste rolvastheid.

**Hoofdstuk 3** besteedt aandacht aan toezichtkaders.

**Hoofdstuk 4** bevat een vragenlijst die helpt bij het geven van inhoud en richting aan financieel toezicht.

**Hoofdstuk 5** gaat in op de gewenste competenties van toezichthouders.

**Hoofdstuk 6** bevat tips voor aanvullende literatuur en verwijst naar relevante organisaties en websites.

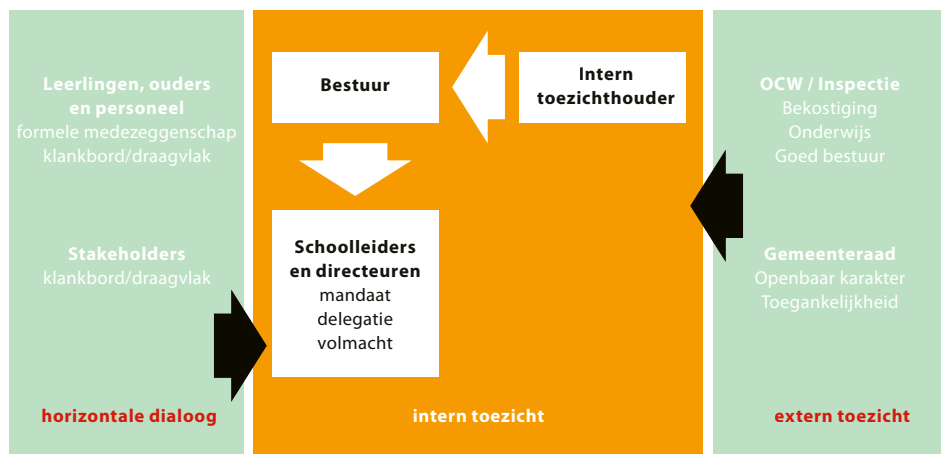
# 1. Toezicht

## ONDERWERP VAN TOEZICHT

Besturen van onderwijsinstellingen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en voor de koers van de organisatie. Een schoolbestuur maakt (onderwijskundige) keuzes die een behoorlijke maatschappelijke en financiële impact hebben. Het is daarom terecht dat bestuurders over deze keuzen en de daarmee behaalde resultaten verantwoording afleggen aan alle belanghebbenden van de organisatie, aan de samenleving (de stakeholders) en natuurlijk aan de toezichthouders.

We hebben het hier over het intern toezicht op het bestuur. Dat intern toezicht ziet er op toe dat het bestuur zich verantwoordt, transparant gedrag vertoont, en principes van integriteit in acht neemt.<sup>1</sup>

Het toezicht draagt er zorg voor dat de instandhouding van de onderwijsinstelling is gewaarborgd. Het toezicht draagt er toe bij dat het beleid kan rekenen op draagvlak bij alle betrokkenen en dat het beleid leidt tot goede onderwijsresultaten. Ten derde let het toezicht er op dat door het bestuurlijk handelen zorgzaamheid, integriteit en rechtmatigheid niet in het gedrang komen. De inhoud en vorm van het toezicht moeten hierop zijn afgestemd. Dat geldt dus ook voor financieel toezicht.



Wanneer in deze handreiking wordt gesproken over ‘toezichthouder’, dan kan het hier gaan om de raad van toezicht óf om het toezichthoudende bestuur óf om het toezichthoudende deel van het bestuur, afhankelijk van de wijze waarop dit in uw situatie geregeld is. En wanneer wij in het vervolg spreken over ‘bestuurder’, dan kan het gaan om het (dagelijks) bestuur, het college van bestuur of de directeur-bestuurder. We hebben het dus over de organen van een stichting of vereniging; we hebben het niet over concrete personen.

## FINANCIËEL TOEZICHT

Financieel toezicht dient aantoonbaar bij te dragen aan een financieel management dat het realiseren van onderwijsdoelstellingen centraal stelt. Financieel management in deze context betekent: het managen van de beschikbare middelen op een zodanige manier dat de doelstellingen op organisatie- en schoolniveau op een effectieve en efficiënte wijze worden behaald. De toezichthouder beoordeelt of dit inderdaad het geval is.

Het rapport *Deskundigheidsprofielen voor het financieel management*<sup>2</sup> wijst erop dat goed financieel management op 4 pijlers rust:

1. Het financieel management dient te rusten op het wettelijk kader dat op de PO-sector van toepassing is. Denk hierbij aan wettelijke regels die specifiek van toepassing zijn op het primair onderwijs (WPO, WEC, WMS ) en aan wettelijke regels die voor alle onderwijsinstellingen gelden (bijvoorbeeld fiscale regels, de Arbowet). Naast wettelijke eisen zijn er ook brancheafspraken of richtlijnen waar besturen zich aan moeten houden. Voor schoolbesturen in het PO is dat de Code Goed bestuur van de PO-Raad.
2. Financieel management dient zichtbaar in het teken te staan van onderwijsprestaties en ertoe bijdragen dat de kwaliteit van onderwijs zo groot mogelijk wordt.
3. Bij de inrichting en uitvoering van Financieel management moeten de begrippen sturen, beheersen, verantwoording en toezicht centraal staan en financiële management dus vanuit een governance benadering worden ingericht en uitgevoerd
4. Financieel management vraagt om een goed doordachte planning en control cyclus. In die cyclus krijgt het vaststellen van de organisatiestrategie, het formuleren van doelen en de vertaling van die doelen in een bijbehorende middeleninzet vroegtijdig aandacht. Het gaat dus in die cyclus niet alleen om budgetteren, monitoren en beheersen, maar ook om vroegtijdige en systematische aandacht voor het leggen van verbindingen tussen doelen en middeleninzet.



Financieel toezicht vraagt schoolbesturen op een transparante wijze verantwoording af te leggen over de manier waarop ze tot sturing en beheersing van financiële middelen komen en wat die sturing en beheersing bijdraagt aan de verwezenlijking van (onderwijs)doelen. Financieel toezicht werpt een blik op de hierboven genoemde 4 pijlers en komt tot een oordeel over de degelijkheid van het fundament waarop financieel management van de instelling rust.

Goed financieel toezicht richt zich vooral op de kwaliteit van het financieel beleid, maar besteedt daarnaast aandacht aan onderdelen van het financieel beheer.

De begrippen *Financieel beleid* en *Financieel beheer* worden ten onrechte soms als synoniemen gebruikt. Zelfs in toonaangevende publicaties zoals het rapport van de commissie Don wordt in een enkel geval gesproken over tekortkomingen in financieel beleid, terwijl men dan eigenlijk vooral wijst op tekortkomingen in financieel beheer. Een helder onderscheid is van belang.

*Financieel beleid* is het uitzetten van een koers. Financiële keuzen worden gemaakt vanuit het besef dat ze aantoonbaar moeten bijdragen aan het verwezenlijken van de doelen van de instelling. Financieel beleid is in dat opzicht afgeleid van of gekoppeld aan het primaire (onderwijs)doelen van de instelling. Dit alles betekent nog niet dat financieel beleid per definitie ondergeschikt is aan die doelen. Financieel beleid moet bijvoorbeeld ook het voortbestaan van de instelling waarborgen en kan vanuit dat belang ook invloed uitoefenen op andere beleidsterreinen. Vanuit het financiële beleid kunnen dus voorwaarden voortvloeien die van invloed zijn op de beleidsruimte op andere terreinen.

Financieel beheer concentreert zich op het bewaken van de koers en bestaat uit acties en spelregels die moeten voorkomen dat de inzet van middelen aan focus verliest, vooraf gestelde grenzen overschrijdt, nieuwe risico's veroorzaakt en bestaande risico's onvoldoende bestrijdt of verspilling van middelen veroorzaakt.

Het toezicht moet erop toezien dat er een koers is en dat die koers vervolgens wordt behouden totdat het weer tijd wordt om de koers doordacht en op basis van heldere evaluatie te verleggen. Zowel financieel beleid als financieel beheer moeten dus de aandacht krijgen van de toezichthouder. Het is daarom verstandig om vooraf – en in overleg tussen toezichthouder en bestuurder - voor beide terreinen de juiste vragen vast te leggen. Overleg betekent niet dat bestuurders grote invloed mogen uitoefenen op de aard van dat toezicht; overleg is vooral nodig om begrippen te verhelderen en voor het bestuur om rekening te kunnen houden met wat in de praktijk en in alle redelijkheid mogelijk is.

## 2. Rollen en rolvastheid

De meerderheid van de PO-instellingen heeft inmiddels een scheiding aangebracht tussen bestuur en intern toezicht. Het scheiden van de rollen betekent dat het bestuur geen toezicht houdt en dat de toezichthouder niet bestuurt. Het vormgeven van deze (wettelijk) vereiste functiescheiding is echter eenvoudiger gezegd dan gedaan. Zeker in situaties waarin voormalige bestuurders zijn toegetreden tot toezichthoudende organen en voormalige algemeen directeuren tot bestuurder zijn benoemd, zijn de betrokkenen op zoek naar de juiste rol en roluitoefening. Toezichthouders worstelen soms met de juiste distantie, en gaan met de beste bedoelingen toch nog op de stoel van de bestuurder zitten. De nieuwe bestuurders aarzelen soms om daadwerkelijk te gaan besturen en eigenaar te zijn van het beleid van de instelling. Of ze nemen het bestuur krachtig ter hand, maar laten zich te weinig gelegen liggen aan de plicht om verantwoording af te leggen aan de toezichthouder of deze zelfs om goedkeuring te vragen, waar externe of interne regels dat voorschrijven.

<b>Verantwoordelijkheden van de bestuurder</b>	<b>Verantwoordelijkheden van de toezichthouder</b>
Richting geven, strategisch beleid ontwikkelen	Klankbord- en advies (individueel en gezamenlijk)
Vaststellen van beleidsvoorstellen	Goedkeuren (van alle belangrijke beleidsdocumenten van de bestuurder)
Toezicht houden op de dagelijkse leiding (directeuren van de scholen, hoofd stafbureau)	Toezicht houden op de bestuurder en de organisatie
Verantwoording afleggen (aan inspectie, ouders, leden, kortom alle stakeholders)	Publieke verantwoording afleggen over eigen functioneren
Werkgeverschap van personeel	Werkgeverschap van de bestuurder
Vertegenwoordigen van de rechtspersoon ten opzichte van derden	Regeling besturing (verantwoordelijkheid voor statuten en reglementen, inrichting van bestuur en toezicht)



Bestuur en algemene directie wisten zich voorheen vaak gezamenlijk eigenaar van het beleid van de organisatie en de oplossing van problemen. Een goede scheiding tussen bestuur en toezicht brengt hierin verandering en leidt soms zelfs tot een cultuurschok. Het nabij-zijn moet worden verruild voor een functionele afstand; dit alles echter met behoud van betrokkenheid.

Toezichthouders willen vooral goed geïnformeerd zijn en blijven over het wel en wee van organisatie en bestuur. Zeker het financiële terrein leent zich bij uitstek voor het opvragen van allerlei rapportages en detailoverzichten.

Die informatie maakt dat de toezichthouder controle kan uitoefenen, maar brengt de toezichthouder ook te dicht in de buurt van de operationele bedrijfsvoering. Een helder toezichtkader en goede afspraken over de rolverdeling tussen bestuurder en toezichthouder kunnen voorkomen dat toezichthouders zich te veel bezighouden met details en hun bestuurders voor de voeten lopen. Sommige toezichthouders zullen van mening zijn dat die detailbemoeiens de kwaliteit van toezicht ten goede komt; de ervaring leert echter dat juist dan het toezicht aan focus verliest. Sterker nog: dat toezichthouders door hun bemoeienis bestuurlijke keuzes bij voorbaat legitimeren.

Goed toezicht vraagt om<sup>3</sup>:

- roldefinitie;
- rolbeseft;
- rolneming;
- rolvastheid.

## **Roldefinitie**

De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van bestuurder en toezichthouder zijn op een consistente en coherente manier beschreven. De afspraken maken deel uit van een toezichtkader. Zie hiervoor ook hoofdstuk 3.

## **Rolbesef**

De toezichthouder en de bestuurder kennen niet alleen de regelingen en afspraken die op papier staan, maar hebben ook een goed gevoel voor wat er wel en niet bij hun rol past. Ze weten wanneer ze over grenzen gaan en rollen doen vervagen.

## **Rolneming**

Uiteindelijk moeten afspraken en besef worden omgezet in daadwerkelijk handelen. Men moet doen wat bij zijn rol past. Toezichthouders moeten zich niet alleen laten informeren, maar ze moeten ook tot expliciete oordelen komen en besluiten nemen.

## **Rolvastheid**

Bestuurder en toezichthouder moeten weten waar ze aan toe zijn en hoe hun onderlinge relatie eruit ziet. Die relatie is gebaat bij rolvastheid: een wenselijke constante in gedrag en houding, passend bij toezichtkader en rolbesef. In de praktijk blijkt rolvastheid niet altijd eenvoudig te zijn. Reflectie en aanspreekbaarheid dragen bij aan de rolvastheid, dus zorg dat de rolvastheid wordt geëvalueerd en durf elkaar op de feitelijke roluitoefening aan te spreken.

Een succesvolle rolvervulling vraagt natuurlijk ook om competenties. In hoofdstuk 5 vindt u competenties die juist voor financieel toezicht van groot belang zijn.

# 3. Een toezichtkader

Een vooraf vastgesteld toezichtkader of toezichtplan helpt om het toezicht goed uit te voeren. Een dergelijk kader bevat uitspraken over waar de toezichthouders aan hechten (focus van het toezicht), waar ze op zullen letten en wat ze van het bestuur verwachten, bijvoorbeeld wat betreft de informatievoorziening. Een goed toezichtkader formuleert hoe de toezichthouder tot een beoordeling van het beleid van de bestuurder komt. Het geeft aan hoe de toezichthouder zijn eigen functioneren evalueert en hierover verantwoording aflegt. Dergelijke afspraken zorgen er voor dat er continuïteit is in de aard en inrichting van het toezicht.

A. Het kader geeft richting aan het toezicht door uitspraken te doen over<sup>4</sup>:

- 1) de inhoudelijke beoordeling van het strategische beleid van de bestuurder;
- 2) de inhoudelijke beoordeling van de bestuurlijke rapportages over de stand van zaken;
- 3) het vervullen van de adviesfunctie ten behoeve van de bestuurder;
- 4) het vervullen van de werkgeversfunctie ten opzichte van de bestuurder;
- 5) het uitoefenen van de goedkeuringsbevoegdheid (bijvoorbeeld betreffende jaarrekening, begroting, strategische beleidsplannen);
- 6) het regelen en evalueren van de eigen werkzaamheden;
- 7) het afleggen van verantwoording naar buiten.

B. Het kader geeft aan welke afspraken hierover zijn vastgelegd in statuten en reglementen.

C. Het kader geeft aan over welke informatie de toezichthouder kan beschikken en met welke frequentie het bestuur deze informatie dient te verstrekken. Ook beschrijft het kader welke informatie de toezichthouder zelf verzamelt (op welke wijze en met welke frequentie).

De onder A1 en A2 genoemde beoordeling moet berusten op de toepassing van heldere toetsingscriteria. Criteria kunnen bijvoorbeeld zijn: realisatie van de missie/opdracht van het bevoegd gezag, de opbrengsten van het onderwijs, de continuïteit van de organisatie en goed werkgeverschap.<sup>5</sup>

# Stap 1

Stel een **toezichtkader** op en zorg dat dit kader ook **toetsingscriteria** bevat. Die criteria (toetsingscriteria) maken duidelijk hoe de kwaliteit van bestuur wordt getoetst en welke criteria en indicatoren hierbij een rol spelen. U vindt een voorbeeld van een toezichtkader (inclusief toetsingscriteria) op de website van de PO-Raad (<http://eerstkiezen.poraad.nl/professionalisering/good-practices>).

# Stap 2

Leg belangrijke afspraken uit dit kader vast in **statuten** en **reglementen**. U vindt voorbeelden van statuten en reglementen op de website van de VTOI (<http://www.vtoi.nl/publicaties>).

# Stap 3

Kom tot afspraken over de informatie die voor uitoefening van het toezicht noodzakelijk is. Leg in een **informatiecanon** en bijbehorende **jaaragenda** vast wanneer onderwerpen in het overleg tussen toezichthouder en bestuur worden besproken en welke informatie voorafgaand aan dat overleg beschikbaar moet zijn. U vindt een voorbeeld van een toezichtkader (inclusief toetsingskader en toetsingscriteria) op de website van de PO-Raad (<http://eerstkiezen.poraad.nl/professionalisering/good-practices>).

Statuten en reglementen<sup>6</sup> zijn medebepalend voor de manier waarop bestuurders in de praktijk verantwoording afleggen. Hierin wordt vastgelegd welke besluiten door het bestuur ter goedkeuring of vaststelling moeten worden voorgelegd aan de interne toezichthouders. Ook beschrijven statuten en reglementen meestal de wijze waarop en met welke frequentie het bestuur toezichthouders dient te informeren of de toezichthouders zelf informatie verzamelen. Vaak geven statuten of reglementen aan dat de toezichthouders commissies kunnen instellen, zoals een auditcommissie, of een remuneratiecommissie voor de werkgeversfunctie.

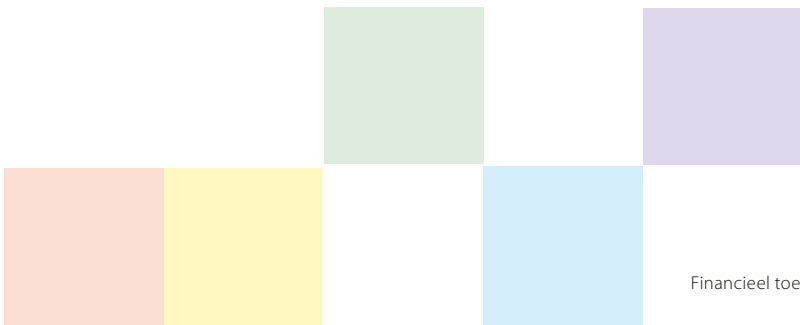
Reglementen en statuten kunnen niet voorkomen dat toezichthouders voor informatie in belangrijke mate afhankelijk zijn van de bestuurders. Bestuurders weten veel meer van de onderwijsinstelling; toezichthouders staan op enige afstand. Toezichthouders kunnen ook zelfstandig informatie inwinnen; dit verdient ook uitdrukkelijk aanbeveling. Zie hiervoor ook de Code Goed bestuur en de onderstaande voorbeelden.

Toezichthouders kunnen zich door derden laten informeren over relevante ontwikkelingen binnen het primair onderwijs in het algemeen en de eigen organisatie in het bijzonder. Enkele voorbeelden:

Toezichthouders kunnen zich aanvullend laten informeren door:

1. De accountant: de accountant wordt gevraagd om de door hem opgestelde managementletter naar aanleiding van de accountantscontrole mondeling aan de toezichthouder toe te lichten.
2. De GMR: ten minste eenmaal per jaar spreekt de toezichthouder met de GMR. Niet om het overleg te voeren dat de GMR voert met het bestuur, maar om een indruk te krijgen van de cultuur binnen de organisatie.
3. De toezichthouder kan zich naar behoefte laten adviseren door de controller over de realisatie van doelstellingen in relatie tot een doelmatige inzet van middelen.

Goed toezicht begint met het maken van heldere afspraken over hoe en waarover de toezichthouders wensen te worden geïnformeerd door de bestuurders. Het toezichtkader is daar een goed instrument voor en vooral de nadere uitwerking van informatieafspraken in informatiecanon en jaaragenda.



# 4. Vragenlijst en informatievoorziening

## INLEIDING

U vindt in dit hoofdstuk een groot aantal vragen. Deze vragen geven richting aan de informatie die het bestuur verstrekt aan de toezichthouder. Uit de vragenlijst blijkt dat ook derden (bijvoorbeeld de accountant) informatie kunnen aandragen die goed toezicht mogelijk maakt. De beschikbaarheid van adequate informatie is in alle gevallen de sleutel voor een goede uitoefening van dat toezicht.

Door deze uitvoerige lijst krijgt de toezichthouder antwoorden op de navolgende vragen:

- Hoe staat het met de toereikendheid van de beschikbare informatie?
- Is er voldoende helderheid over de financiële doelen?
- Zijn de doelen van het financiële beleid aantoonbaar afgeleid van de beleidsdoelen van de instelling?
- Kan de effectiviteit van de middeleninzet worden gevolgd?
- Heeft het bestuur een visie op de noodzakelijke vermogensvorming?
- Is een oordeel over de efficiency van de uitgaven mogelijk?
- Is de planning- en controlecyclus van voldoende kwaliteit?
- Is de administratieve organisatie van voldoende kwaliteit?
- Is er een risicobeheersingssystematiek?
- Is de rol van de accountant helder?
- Is de rol van de bankier helder?
- En draagt dit alles bij aan het *'in control zijn'*?

Deze gedetailleerde vragenlijst heeft tot doel dat dergelijke vragen aandacht krijgen en beantwoord worden. De vragenlijst vormt ook de basis voor een tussen bestuur en toezichthouders overeen te komen jaaragenda. In deze jaaragenda is opgenomen welke onderwerpen op welke moment in het jaar tussen toezichthouder en bestuur worden besproken en door de toezichthouder worden beoordeeld; op de jaaragenda staat ook welke informatie op welk moment beschikbaar moet zijn, willen die besprekingen en beoordelingen effectief zijn. U vindt een voorbeeld van een dergelijke jaaragenda en de bijbehorende informatiecanon op de projectwebsite van Eerst kiezen, dan delen (<http://eerstkiezen.poraad.nl/professionalisering/good-practices>).



## INFORMATIE OPVragen

Wellicht schrikt het aantal vragen af, maar alle aangereikte vragen zijn belangrijk. Sommige vragen zijn gemakkelijk te beantwoorden, andere vragen zijn alleen na ingrijpende wijzigingen in het financiële management te beantwoorden. Zie daarom het vinden van alle antwoorden als 'een werk in uitvoering', dat om enig geduld vraagt en pas na een of twee jaar tot een goed getrainde gewoonte wordt. Het is in ieder geval goed mogelijk om op basis van deze vragenlijst tot een voor bestuurder(s) en toezichthouders werkbare jaaragenda te komen voor het financiële toezicht. Die agenda schept duidelijkheid over de inhoud, reikwijdte en frequentie van dat toezicht. Die jaaragenda (en de bijbehorende informatiecanon) geeft tevens aan welke informatie door het bestuur wordt aangereikt en welke informatie door de raad van toezicht zelf wordt ingewonnen. Het is niet zo dat alle vragen ieder jaar opnieuw moeten worden beantwoord. Bij sommige onderwerpen volstaat een tweejaarlijkse of zelfs vierjaarlijkse toets. En gelukkig gaat het in een groot aantal gevallen om vragen waarop het antwoord vrij eenvoudig is te geven.

De toezichthouder staat voor de uitdaging om tot een werkelijk integraal financieel toezicht te komen. Maar financieel toezicht blijft een spel voor gevorderden. Men stuit bijvoorbeeld vrijwel altijd op drie taaie problemen:

- Financiële informatie kent vooral een beheersmatig karakter, legt meestal geen heldere verbanden tussen middeleninzet en de daarmee bereikte doelen en staat meer stil bij het recente verleden dan bij de toekomst. Het is daarom goed wanneer toezichthouders hun advieskracht en expertise benutten om samen met de bestuurders tot echte informatie over doelverwezenlijking te komen. Dit is een proces van vallen en opstaan, maar het is zeker mogelijk om samen binnen enkele jaren tot aanzienlijke verbeteringen te komen. Het is van belang dat deze kwestie niet los komt te staan van uw systeem van integrale kwaliteitszorg. Ook daar zou het moeten gaan om het stellen van heldere (verbeter)doelen en het zichtbaar maken van resultaten.
- Financiële informatie is niet altijd op een echt onafhankelijke wijze tot stand gekomen. We hebben het dan niet over bewuste pogingen van bestuurders om de werkelijkheid rooskleuriger of ernstiger voor te stellen, al komt dat ook wel voor. Aan het berekenen van financiële resultaten gaan eigenlijk per definitie keuzen vooraf, bijvoorbeeld ten aanzien van afschrijvingstempo, periodetoerekening van baten en lasten, de verwerking van incidentele baten of lasten, enzovoorts. Die keuzen hebben wellicht een grote invloed op de getoonde uitkomsten. De toezichthouder ziet vooral de uitkomsten, is (terecht) veel minder betrokken bij het maken van de achterliggende keuzen en wordt niet voldoende

geïnformeerd over die keuzen. Het is daarom verstandig om evaluaties en audits niet alleen te richten op resultaten en uitkomsten, maar ook op de transparantie waarmee die uitkomsten tot stand komen en de consistentie in keuzen en aannamen. De accountant kan op dit gebied desgevraagd wat extra ondersteuning bieden aan de toezichthouder.

- Financiële mee- en tegenvallers worden in de praktijk vaak nog te laat in het jaar bekend en in de kwartaalresultaten is soms nog weinig lijn te ontdekken. Het is daarom goed om eens grondig te kijken naar de wijze waarop tussentijdse resultaten worden opgesteld en resultaten worden vergeleken met budgetten. U kunt dan samen met bestuurders en accountant werk maken van het wegnemen van een nog te veel voorkomende mix van onhandigheden: een onzorgvuldige periodoetoekening van baten en/of lasten, het niet goed bespreken van onderliggende aannamen, het te lineair over de tijd verdelen van budgetten en een tekortschietende resultaatanalyse.

Een bestuurder voelt zich soms wat in het nauw gedreven wanneer een toezichthouder werk maakt van de bovenstaande problemen en zich veel gelegen laat liggen aan de vragenlijst. En ook toezichthouders geven aan soms moeite te hebben met het vinden van de juiste toon in hun relatie met de betrokken bestuurder(s).

In een enkel geval worden zoveel informatieverzoeken opgevat als een motie van wantrouwen, maar dat is natuurlijk niet de bedoeling. Alle vragen op de checklist zijn gerechtvaardigd en een bestuurder doet er verstandig aan te beseffen dat het zijn of haar verantwoordelijkheid is om tijdig goede antwoorden aan te reiken.

Om misverstanden te voorkomen is het van belang dat de vragen ruimschoots van tevoren en in onderling overleg worden bepaald en niet tijdens de rit worden bedacht. Kortom: kom op basis van de checklist tot een jaaragenda die duidelijk maakt op welk moment in het jaar specifieke onderwerpen aan bod komen, welke informatie nodig is om deze onderwerpen op een zinvolle wijze te bespreken en welke vragen op dat moment moeten worden beantwoord. En houdt dat ritme en die inhoud gedurende meerdere jaren vast, want anders weten toezichthouders, bestuurder en staf niet waar ze aan toe zijn en hoe hun opdrachten luiden.

## **VRAGENLIJST**

Voor alle relevante aandachtsgebieden zijn hierna vragen opgenomen, in een aantal tabellen. We geven in de tabellen ook onze mening over de wenselijke frequentie waarmee een vraag op de agenda moet staan om tot een oordeel te

komen over de kwaliteit van financieel beleid en financieel beheer. Het spreekt voor zich dat de voorgestelde frequentie moet worden aangepast, wanneer de kwaliteit van onderdelen van het financieel beleid of financieel beheer te wensen overlaat en het effect van ingezette verbeteringen nauwgezet moet worden gevolgd.

Een groot deel van de gevraagde informatie is al beschikbaar binnen de instelling. Denk daarbij aan de inhoud van jaarverslagen, strategische beleidsplannen, jaarplannen, accountantsbevindingen, visitatieverslagen, auditrapportages en inspectierapporten. Het is dus niet altijd een kwestie van nieuwe informatie verzamelen; het is vooral een kwestie van het bundelen van bestaande informatie, in combinatie met een extra bewerking om de gevraagde informatie inzichtelijk te maken.

Let op! De in tabel voorgestelde frequentie geeft aan hoe vaak een specifiek onderwerp de uitdrukkelijke en uitvoerige aandacht krijgt van de toezichthouder. Niet alle kwesties behoeven jaarlijks grondige aandacht; een tweejaarlijkse of vierjaarlijkse toets volstaat soms.

1	Algemene vragen	Minimale toetsfrequentie
1.1	Kan de toezichthouder de inzet van (financiële) middelen toetsen aan de te bereiken resultaten? Is de informatie zodanig gestructureerd dat de toezichthouder inzicht heeft in de koppeling van middelen en doelen?	halfjaarlijks
1.2	Kan de toezichthouder vanuit zijn bekendheid met de belangrijkste resultaatgebieden beoordelen of de financiële middelen evenwichtig daaraan worden toegekend?	jaarlijks
1.3	Is de toezichthouder geïnformeerd over de huidige en toekomstige risico's van de instelling? En over de wijze waarop deze met inzet van welke middelen worden afgedekt?	jaarlijks

Uit de evaluatie van de invoering van de lumpsum in het primair onderwijs<sup>8</sup> en uit het rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (Commissie Don) blijkt dat de schoolbesturen in het primair onderwijs in staat zijn gebleken zonder noemenswaardige problemen de lumpsum in te voeren en degelijk financieel beheer te voeren. Tegelijkertijd blijkt echter dat de kwaliteit



van het financieel management verbetering behoeft. Vooral de koppeling tussen doelstellingen en de juist voor hun verwezenlijking noodzakelijke middeleninzet is vaak nog onvoldoende zichtbaar. Ook verdient het aanbeveling om het risicomanagement op de eerste plaats te richten op risico's die de verwezenlijking van belangrijke doelen kunnen belemmeren.

2	Doelen van financieel beleid	Minimale toetsfrequentie
2.1	Zijn de doelen van het financiële beleid afgeleid of gekoppeld aan de beleidsdoelen van de instelling?	1 x per 2-4 jaar
2.2	Welke doelen zijn er gesteld ten aanzien van liquiditeit en cashflow, van solvabiliteit en kapitalisatiefactor, en van het rendement op vermogen?	1 x per 2-4 jaar
2.3	Heeft het bestuur een actuele visie op de noodzakelijke vermogensvorming en heeft de instelling een gezonde vermogenspositie?	jaarlijks

Financiële keuzes worden gemaakt vanuit het besef dat ze aantoonbaar bijdragen aan het verwezenlijken van de doelen van de instelling. Financieel beleid is in dat opzicht afgeleid van of gekoppeld aan de meer primaire (onderwijs)doelen van de

instelling. Dit alles betekent nog niet dat financieel beleid per definitie ondergeschikt is aan die doelen. Financieel beleid moet bijvoorbeeld ook het voortbestaan van de instelling waarborgen en kan vanuit dat belang ook invloed uitoefenen op andere beleidsterreinen. Ook vanuit het financiële beleid kunnen dus voorwaarden geformuleerd worden die van invloed zijn op de beleidsruimte op andere terreinen. Zo kunnen eisen ten aanzien van solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit grenzen stellen aan het toegestane niveau van lasten en investeringen. In de PO-Raad handreiking Verantwoording van financiën vindt u meer achtergrondinformatie over vermogenskengetallen en streefwaarden en de toepassing van een, in Excel vormgegeven, toetsingskader.

<b>3</b>	<b>Efficiency</b>	<b>Minimale toetsfrequentie</b>
3.1	Beschikt de toezichthouder over gegevens om efficiencymaatregelen, die het bestuur uitvoert of gaat uitvoeren, te beoordelen op kosten en baten en op het efficiencyrendement?	1 x per 2-4 jaar
3.3	Kan de toezichthouder beschikken over informatie over de efficiency van het primaire onderwijsproces versus ondersteunende diensten, en van de management 'span of control'?	1 x per 2-4 jaar
3.4	Kan de toezichthouder beschikken over informatie die duidelijk maakt welke invloed de schaalgrootte van de instelling heeft op de kosten van de gehele instelling of van specifieke onderdelen of diensten van die instelling?	1 x per 2-4 jaar
3.5	Hoe is het gesteld met het kostenbewustzijn van de instelling?	1 x per 2-4 jaar
3.6	Welke kosten gaan gepaard met vernieuwings- of veranderingsprocessen?	jaarlijks
3.7	Welke kosten gaan gepaard met samenwerkingsprocessen en/of reorganisaties?	jaarlijks

Bij efficiency gaat het om het streven naar relatief gunstige kostenverhoudingen, maar dat streven mag niet een hoofddoel worden. Het verzorgen van goed onderwijs is en blijft hoofdzak. Dat onderwijs heeft natuurlijk wel baat bij efficiency. Gunstige kostenverhoudingen maken de kans groter dat de organisatie ook morgen nog kan bestaan. Verder zorgt het efficiënt omgaan met de beschikbare middelen ervoor dat er meer ruimte ontstaat voor onderwijsinnovatie, kwaliteitsbeleid en goed werkgeverschap.

4	Budgetten en financiering	Minimale toetsfrequentie
4.1	Wordt de toezichthouder geïnformeerd over de essentiële punten van het externe financieringssysteem (bekostiging), dat geldt voor de sector waarin de instelling werkzaam is?	jaarlijks
4.2	Wordt de toezichthouder geïnformeerd over de wijze waarop binnen de instelling budgetten worden vastgesteld, de samenstelling van de budgetten en de toedeling van die budgetten aan de verschillen activiteiten en instellingsonderdelen?	1 x per 2-4 jaar

Kennis van de hoofdlijnen van de bekostiging leidt tot een beter beeld van de risico's die aan een dergelijke bekostiging kleven en maakt tevens duidelijk welke instellingskenmerken van invloed zijn op de samenstelling en/of omvang van die bekostiging. Deze kennis maakt het eenvoudiger om de ratio achter de verdeling van budgetten binnen de instelling te voorzien.





Het vaststellen en toedelen van budgetten gebeurt meestal op basis van meerjarige financiële kaders. De kaders beschrijven de principes van toedeling en zijn meestal geldend voor een periode van 2 tot 4 jaar, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. De kaders bevatten uitspraken over de omvang van de financiële autonomie van instellingsonderdelen en over de omvang van financiële solidariteit tussen de verschillende instellingsonderdelen.

Het spreekt voor zich dat bij meerpitters de vaststelling en toedeling van budgetten complexer is dan bij éénpitters.

5	Systemen	Minimale toetsfrequentie
5.1	Verschaft het bestuur de toezichthouder een helder beeld van de wijze waarop men binnen de instelling systematisch tot planning en control komt?	1 x per 2-4 jaar
5.2	Hoe komt men in de instelling tot een systematisch financieel beheer?	1 x per 2-4 jaar
5.3	Is er sprake van een systeem voor risicobeheersing?	1 x per 2-4 jaar
5.4	Is er sprake van controle op de risicobeheersing?	jaarlijks

Het begrip 'systeem' zet u wellicht op het verkeerde been. Het gaat hier bijvoorbeeld niet om een diagnosemodel, om één specifieke techniek of analyse. Het gaat om een passend geheel van beleidsmaatregelen, processen, taken en gedragingen die samen de onderwijsinstelling beter in staat stellen om te reageren op belangrijke risico's en die bijdragen aan het naleven van interne afspraken of wettelijke regels.

Een 'risicobeheersings- en controlesysteem' is een systeem dat risico's identificeert, kwalificeert en waar mogelijk kwantificeert en dat er voor zorgt dat men kan nagaan of deze risico's daadwerkelijk worden beheerst.

U kunt bij het inventariseren en beoordelen van risico's gebruikmaken van het in opdracht van de PO-raad ontwikkelde risicomanagementinstrument. U vindt dit instrument op de website van de PO-Raad.

<b>6</b>	<b>Instrument: financieel beheer</b>	<b>Minimale toetsfrequentie</b>
6.1	Wordt er gewerkt met een financieel meerjarenbeleid waarin de te bereiken resultaten vermeld staan?	1 x per 2-4 jaar
6.2	Is er elk jaar een financieel jaarwerkplan waarin de te bereiken resultaten vermeld zijn?	jaarlijks
6.3	Is de frequentie van tussentijdse financiële rapportages afgestemd op de gewenste mogelijkheid om tot bijsturing te komen?	1 x per 2-4 jaar
6.4	Motiveert het bestuur de gekozen rapportagefrequentie (waarom per halfjaar, per kwartaal of per maand)?	1 x per 2-4 jaar
6.5	Wordt in de rapportages een koppeling gelegd tussen de inzet van middelen, aanwezige vermogensposities en het behalen van doelen/resultaten uit meerjaren- of jaarplannen?	jaarlijks
6.6	Worden in de rapportages afwijkingen niet alleen gemeld, maar ook gemotiveerd?	jaarlijks
6.7	Komt de opbouw van de rapportages het toezicht ten goede?	1 x per 2-4 jaar



Een financieel meerjarenplan geeft aan wat de te bereiken financiële doelen zijn en wat de reden is voor die doelen. Het gaat bijvoorbeeld over uitspraken over de na te streven exploitatieresultaten, dragelijk geachte lastenverhouding of over de wenselijke af- of opbouw van vermogensposities. Ook uitspraken over relatieve efficiency (benchmarking), gewenste verbeteringen in financieel management of aanpassingen in het financieel-administratieve systeem zijn hier op hun plaats.

In het financieel jaarwerkplan wordt aangegeven hoe men met de doelen uit het meerjarenplan aan de slag gaat en doet men heldere uitspraken over wat in dat specifieke jaar moet worden bereikt.

7	<b>Instrument: financieel administratieve organisatie</b>	<b>Minimale toetsfrequentie</b>
7.1	Levert de administratie de benodigde informatie op voor de toetsing van het financiële beleid en beheer?	
7.2	Is de financieel-administratieve organisatie (AO) naar de mening van bestuur en accountant duidelijk van structuur en is deze organisatie schriftelijk vastgelegd?	
7.3	Is de toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden volgens bestuur en accountant helder en logisch van opbouw?	1 x per 2-4 jaar
7.4	Hoe zijn het vermogensbeheer en de treasury-functie georganiseerd?	1 x per 2-4 jaar

De administratieve organisatie is het geheel van organisatorische maatregelen dat maakt dat alle handelingen met betrekking tot o.a. administratie, plannings- en begrotingscyclus, leerlingenadministratie, personeelsmanagement en gebouwenbeheer op de vooraf overeengekomen manier worden uitgevoerd en vastgelegd. Zonder dergelijke afspraken is het niet helder wie wat wanneer doet en wordt het lastig om de organisatie aan te sturen of verantwoording af te leggen over de bereikte resultaten.

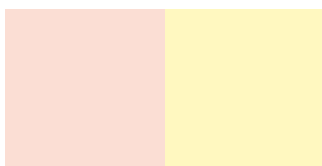


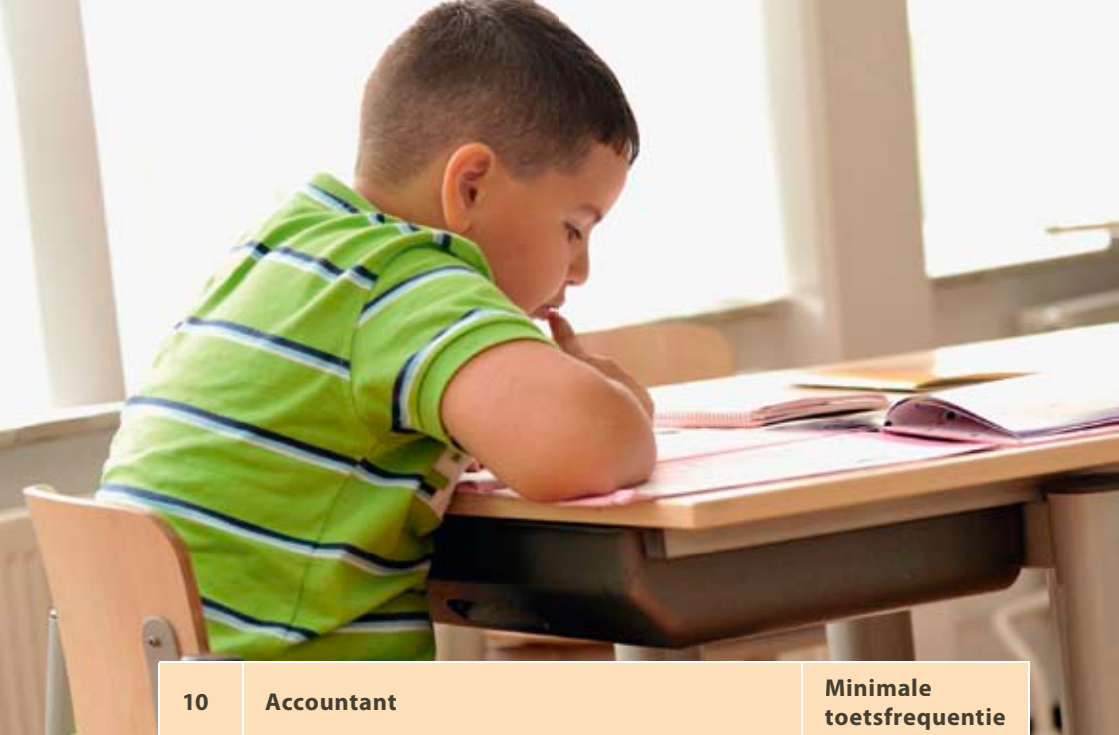
8	Instrument: planningsdocumenten	Minimale toetsfrequentie
8.1	Is er een meerjarenbegroting, als bijlage voortvloeiend uit een beleidsplan?	1 x per 2-4 jaar
8.2	Is er een jaarbegroting, als bijlage voortvloeiend uit een jaarplan?	jaarlijks
8.3	Is er een liquiditeitsbegroting?	jaarlijks
8.4	Is er een investeringsbegroting?	jaarlijks
8.5	Zijn er projectbegrotingen?	jaarlijks
8.6	Is er een meerjarenraming voor de huisvestingsuitgaven (meerjarenonderhoud, bouw, renovatie)?	1 x per 2-4 jaar
8.7	Als een begroting niet sluitend is, wordt dan aangegeven hoe, waarmee en wanneer dit verschil gedekt wordt?	jaarlijks
8.8	Worden de in de begrotingen verwerkte aandames, onzekerheden en risico's vermeld en voldoende gekwantificeerd?	Jaarlijks / 2-4 jaar



9	Instrument: controldocumenten	Minimale toetsfrequentie
9.1	Zijn tussentijdse rapportages gebaseerd op de boekhouding sec of zijn er ook aannames in verwerkt?	Meer dan 1 x jaar
9.2	Zijn er bijzondere baten of lasten en geven de rapportages deze apart weer?	Meer dan 1 x jaar
9.3	Blijken de resultaten uit tussentijdse rapportages een goede voorspeller te zijn geweest voor het uiteindelijke behaalde jaarresultaat?	Jaarlijks
9.3	Doet het bestuur mededelingen over in de verslagperioden ontstane nieuwe risico's of belangrijke wijzigingen in bestaande risico's?	Meer dan 1 x jaar
9.4	Wordt de toezichthouder geïnformeerd met kengetallen?	Jaarlijks
9.5	Wordt de toezichthouder geïnformeerd met benchmarkgegevens?	Jaarlijks

Zie ook de toetsvragen in tabel 6 op pagina 22.





<b>10</b>	<b>Accountant</b>	<b>Minimale toetsfrequentie</b>
10.1	Is er een heldere, op schrift gestelde taakopdracht aan de accountant verstrekt?	1 x per 2-4 jaar
10.2	Is er bij de toezichthouder duidelijkheid over de betekenis van de accountantsverklaring, de Letter of Representation (LOR), de Management-letter, een goedkeurende verklaring?	jaarlijks
10.3	Rapporteert de accountant aan de toezichthouder?	jaarlijks
10.4	Staat de accountant in zijn rapportage stil bij risicomanagement, interne beheersing en administratieve organisatie?	jaarlijks
10.5	Informeert de accountant de toezichthouder over de rechtmatigheid van uitgaven, het voldoen aan wet- en regelgeving?	jaarlijks

Een accountant doet veel meer dan alleen maar cijfers checken. Tijdens de accountantscontrole kijkt de accountant ook naar de administratieve organisatie en maatregelen voor interne beheersing. Dat is noodzakelijk, omdat een goede beheersing van interne processen bepalend is voor het goed in beeld krijgen en houden van geldstromen. Al werkende ziet de accountant bijvoorbeeld of de

instelling en/of het externe administratiekantoor de interne beheersingsprocedures goed uitvoeren en of de gebruikte geautomatiseerde systemen betrouwbaar functioneren en voldoende ingebouwde controles hebben. Het is daarom jammer als instellingen niet profiteren van de inzichten van hun accountant. Een aanpassing van de opdracht aan de accountant (bijvoorbeeld om over de genoemde onderwerpen verslag uit te brengen) kan toezichthouders beter in staat stellen om vooral de kwaliteit van het financieel beheer te toetsen. Een dergelijke opdracht voorkomt dat de toezichthouders afhankelijk raken van de door het bestuur verstrekte informatie.

11	Treasury	Minimale toetsfrequentie
11.1	Wordt de keuze van de bankrelatie door het bestuur onderbouwd met financieel-technische argumentatie?	1 x per 2-4 jaar
11.2	Rapporteert het bestuur over het met vermogensvastleggingen behaalde resultaat en het effect van koersontwikkelingen op effecten?	jaarlijks
11.3	Voldoet het treasurybeleid aan de daarvoor binnen de onderwijssector geldende wet- en regelgeving?	1 x per 2-4 jaar

Treasury staat voor het beheren van de ‘treasures’, de schatten, het geld van de instelling. Het gaat om de beheersing, door besturing en bewaking, van de beschikbare financiële middelen. Een goed treasurybeleid zorgt ervoor dat de instelling te allen tijde over voldoende liquiditeiten kan beschikken en ziet er tevens op toe dat de binnen de instelling aanwezige middelen in de tussentijd renderend worden weggezet op rentedragende rekeningen of worden belegd. Juist omdat deze financiële middelen een essentiële rol vervullen bij het financieren van investeringen en het opvangen van financiële risico’s, is het van groot belang dat het treasurybeleid omschrijft wie op dit beleid toeziet en welke risico’s er met tussentijdse beleggingen mogen worden genomen.

Een instelling dient zich overigens bij het treasurybeleid te houden aan de zogeheten Regeling Beleggen & Belenen (Ministerie van OCW). De regeling schrijft onder andere voor dat het beleid wordt vastgelegd in een treasurywet en maakt tevens duidelijk dat niet alle beleggingen zijn toegestaan.

Het treasurywet beschrijft de interne spelregels en regelt ook de manier waarop binnen de instelling toezicht wordt gehouden op de aard, omvang, looptijd en het rendement van de beleggingen.

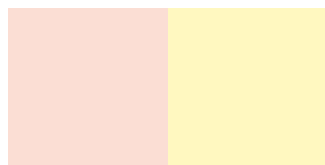
# 5. Competenties van de financieel toezichthouder

We beperken ons in deze handreiking tot de rol die toezichthouders spelen bij financieel toezicht. In de praktijk hebben toezichthouders een aanzienlijk ruimere opdracht en een breder takenpakket. Voor de uitvoering van de taken die niet direct te maken hebben met financieel management, kunnen andere competenties van belang zijn. De opdracht, taken en competenties die geen directe relevantie hebben voor financieel toezicht blijven hier buiten beschouwing. We wijzen u echter op de publicatie *Sturen en toezien op onderwijskwaliteit*.<sup>9</sup> Deze uitgave biedt een aanvullend houvast als het gaat om taken, competenties en strategieën voor toezicht bij een onderwijsinstelling.

Goed financieel management werkt door in alle domeinen en op alle niveaus van de organisatie. De toezichthouders, het bestuur, de directie, de controller, de financiële staf, de medewerkers en de medezeggenschapsraad - al deze gremia hebben continu te maken met vraagstukken rond financieel management. In het kader van het project Eerst kiezen, dan delen heeft de PO-raad onderzoek laten doen naar de noodzakelijke deskundigheden van deze gremia waar het gaat om financieel management en toezicht. De uitkomsten en aanbevelingen van dit onderzoek vindt u in *Financieel management, een zaak van mensen: deskundigheidsprofielen voor het primair onderwijs*.<sup>10</sup>

Deze publicatie beschrijft de opdracht en taken van een *financieel* toezichthouder en staat stil bij de hiervoor noodzakelijke kennis, houding en vaardigheid. Niet alle leden van een toezichthoudend gremium hoeven over alle genoemde competenties te beschikken. Een zekere basiskennis op financieel gebied mag echter bij geen van de leden ontbreken.

Overigens gaat het onderzoeksrapport ook uitdrukkelijk in op de rol en competenties van de bestuurder: er is een profiel opgenomen van de bestuurder. Ook is een profiel beschreven van de controller, want ook die functie speelt van tijd tot tijd een rol bij het faciliteren van toezicht. U vindt de profielen op de website van de PO-Raad (<http://eerstkiezen.poraad.nl/node/151>).





	<b>Opdracht toezichthouder</b>
1	Toezicht houden op het functioneren van de organisatie in het algemeen en van de bestuurder(s) in het bijzonder. Integriteit, transparantie, onafhankelijkheid en naleving van wet- en regelgeving zijn daarbij sleutelbegrippen
2	De scheiding tussen bestuur en toezicht bewaken
3	Verantwoordelijkheid afleggen aan externe toezichthouders en andere stakeholders over onderwijs, organisatie en financiën
4	Opbrengstgerichtheid en kwaliteitszorg bevorderen.

	<b>Taken toezichthouder</b>
1	Toeziën op de opstelling van een meerjarenstrategie, een vertaling hiervan in deelplannen en op de effectiviteit en doelmatigheid van beleid
2	De (meerjaren)begroting, het jaarverslag (incl. het bestuursverslag en de jaarrekening) en het strategisch beleid vaststellen dan wel goedkeuren
3	Een zorgvuldige, efficiënte en effectieve bedrijfsvoering bewaken, met aandacht voor: <ul style="list-style-type: none"> <li>· een rechtmatige en doelmatige verwerving, bestemming en aanwending van middelen</li> <li>· beleggingsbeleid, risicobeheersing, solvabiliteit en kapitalisatiefactor.</li> </ul>
4	De externe accountant benoemen en met hem communiceren

Om zijn opdracht te vervullen heeft de toezichthouder tot taak:

	<b>Kennis toezichthouder</b>
1	Is op de hoogte van relevante wet- en regelgeving in relatie tot de criteria uit het toezichtkader, ten minste op het terrein van goed bestuur, onderwijs, financiën en personeel
2	Is op de hoogte van de stand van zaken en interne voortgang op ten minste de gebieden onderwijs, financiën en personeel
3	Kent de strategie, doelen en relevante beleids- en besluitvormingsprocessen in de organisatie
4	Beheerst begrippen uit de bedrijfseconomie in relatie tot het onderwijs, te weten:  financieel management: · vermogensbeheer: solvabiliteit, kapitalisatiefactor (uitgebreid, praktisch en theoretisch) · budgetbeheer: liquiditeit, rentabiliteit (uitgebreid, praktisch en theoretisch)  management control: · planning- & control cyclus (uitgebreid, praktisch en theoretisch)  treasury management: · primaire/secundaire geldstroom (uitgebreid, praktisch en theoretisch) · current ratio (uitgebreid, praktisch en theoretisch) · financiering (uitgebreid, praktisch en theoretisch) · de inrichting en werkwijze van het interne financiële systeem(beperkt)



	<b>Attitude toezichthouder</b>
1	Integer
2	Onafhankelijk
3	Kritisch/onderzoekend
4	Omgevingsgericht
5	Kwaliteitsgericht
6	Opbrengstgericht (doel-resultaat, kosten-baten)
7	Zelfreflectief

	<b>Vaardigheden toezichthouder</b>
1	Kan financiële vraagstukken plaatsen en behandelen vanuit het perspectief van het brede organisatiebeleid en de organisatiedoelen
2	Kan denken in termen van de planning- & control cyclus (plannen en verantwoorden)
3	Kan de balans en exploitatierekening lezen en doorgronden
4	Kan kengetallen als solvabiliteit, kapitalisatiefactor, liquiditeit en rentabiliteit doorgronden en beoordelen
5	Kan informatie rondom treasury (treasurystatuut, kasstromen, liquiditeitsmanagement) interpreteren en beoordelen.

## NOTEN

- 1 Uit: *Goed bestuur, goed toezicht*, J. van Elderen en H. Klifman, Kluwer 2006
- 2 Deskundigheidsprofielen voor financieel management voor het primair onderwijs, Ernst & Young, 2011
- 3 Uit: *Bestuurder en toezichthouder: een tandem*, P. van den Heuvel en H. Derks
- 4 Uit: *Goed bestuur, goed toezicht*, J. van Elderen en H. Klifman
- 5 Uit: *Code Goed Bestuur in het primair onderwijs*, PO-Raad, 2010
- 6 Voorbeelden van statuten en reglementen vindt u o.a. op de website van de VTOI
- 7 Risicomanagement en *In control zijn* vormen voor toezichthouders steeds belangrijkere aandachtspunten. In bijlage 1 treft u een wat extra informatie aan over deze twee onderwerpen.
- 8 Zie Evaluatierapport *Lumpsum PO in de praktijk; Slotevaluatie en onderzoek kwaliteit financieel management*, 2010
- 9 Toezicht houden op het functioneren van de organisatie in het algemeen en van de bestuurder(s) in het bijzonder. Integriteit, transparantie, onafhankelijkheid en naleving van wet- en regelgeving zijn daarbij sleutelbegrippen
- 10 Een uitgave van de PO-Raad, te bestellen via [www.poraad.nl](http://www.poraad.nl)
- 11 Prof.dr. J.A. (Jim) Emanuels, hoogleraar Risicomanagement, RU Groningen



# Literatuurtips en verwijzingen

## AANVULLENDE LITERATUUR

- *Sturen en toezien op onderwijskwaliteit, een handreiking*, PO-Raad 2011
- *Financieel management, een zaak van mensen*, PO-Raad 2011
- *Bestuurder en toezichthouder: een tandem*, P. van den Heuvel en H. Derks, Basisschoolmanagement 03/2011, Kluwer.
- *Goed bestuur, goed toezicht*, J. van Elderen en H. Klifman, Praktijkserie Basisschoolmanagement, nr. 39, Kluwer 2006
- *Toolkit Toezicht Onderwijs*, G. Blokdijk (redactie), Nationaal Register Commissarissen en Toezichthouders, 2009
- *Deskundigheidsprofielen voor het financieel management in het PO*, Ernst & Young, 2011
- *Op weg naar goed financieel management*, PO-Raad 2011
- *Code Goed Bestuur in het primair onderwijs*, PO-Raad 2010

## WEBSITES

- <http://www.poraad.nl/content/goed-bestuur>
- <http://eerstkiezen.poraad.nl/>
- <http://www.vtoi.nl/>

# Bijlage

## Achtergrondinformatie over risicomangement en control

### MIDDEL EN KWAAL

Onderwijsinstellingen opereren in een dynamische omgeving: ze moeten voldoen aan hoge verwachtingen en dragen verantwoordelijkheid voor een schitterende, maar complexe dienst, het verzorgen van hoogwaardig onderwijs.

Ze zullen bij dit alles onvermijdelijk risico's lopen. Risico's die vaak niet te vermijden zijn en zonder tegenmaatregelen soms een verlamdend effect hebben op de beslis- en innovatiekracht van een instelling. Een goed doordacht risicomangement is daarom een must. Binnen het project 'Eerst kiezen, dan delen' van de PO-Raad wordt extra aandacht gegeven aan het verspreiden van kennis over risicomangement en wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een bruikbare methode.

De Code Goed Onderwijsbestuur en de nieuwe richtlijnen Jaarverslag Onderwijs bevatten een uitnodiging om als bestuur werk te maken van beheersingssystemen en risicomangement en daarover verslag uit te brengen in het jaarverslag:

*Het bestuur voert beleid wat betreft risicomangement, geldbeheer, financiering en belegging. Het bestuur verantwoordt de uitvoering hiervan in het jaarverslag.*

*In meerdere onderwijssectoren geldt inmiddels een branchecode (Governance Code). Daarbij is afgesproken dat het bestuur van de instelling zorgdraagt voor een goed functionerend intern beheersings- en controlesysteem. Daarover kan in het jaarverslag worden gerapporteerd op grond van artikel RJ 660.406. Het is aan het bestuur zelf om uitvoering te geven aan activiteiten die nodig zijn om een inventarisatie te maken van de noodzakelijke beheersingssystemen en toe te zien op de implementatie, de werking en de evaluatie daarvan. Als het bestuur van mening is dat de interne beheersings- en controlesystemen adequaat zijn kan zij een zogeheten 'in control statement' opstellen en in het jaarverslag opnemen.*

Het gaat bij die methode niet alleen om financiële risico's en het afdekken van dergelijke risico's met behulp van reserves. En toepassing van de methode mag niet leiden tot een aangroei van de bureaucratie binnen een instelling. Risicomanagement is iets anders dan het 'dichtregelen en uitsluiten'. De laatstgenoemde aanpak is immers een middel dat wellicht erger is dan de kwaal.

## IN CONTROL

Risicomanagement moet een belangrijke bijdrage leveren aan het 'in control zijn en blijven'. Maar wat houdt dat risicomanagement in? Gaat het hierbij bijvoorbeeld alleen om financiële risico's of reikt de blik verder? En wanneer is men 'in control'?

Risicomanagement houdt zich bezig met het identificeren, kwalificeren en kwantificeren van risico's en moet er voor zorgen dat men regelmatig en systematisch kan nagaan of deze risico's daadwerkelijk worden beheerst. Het gaat bij dit alles om risico's die van belang zijn voor realiseren van strategische, operationele en financiële doelstellingen en de blik gaat dus veel verder dan het puur financiële aspect.

Bij het begrip 'beheersingssysteem' gaat het niet om een diagnosemodel, om één specifieke techniek of analyse. Het gaat om een passend geheel van beleidsmaatregelen, processen, taken en gedragingen die samen de onderwijsinstelling beter in staat stellen om te reageren op belangrijke risico's. De reacties zorgen ervoor dat de belangrijke beleidsdoelen kunnen worden verwezenlijkt en dat interne afspraken en wettelijke spelregels worden nageleefd.

Het geheel van maatregelen, processen en gedragingen moet maken dat men op de onderstaande dimensies grip heeft en houdt:

### 1. **Strategische beheersing**

Risico's die kunnen maken dat de organisatiedoelen niet worden bereikt, worden gesignaleerd, geanalyseerd en beheerst.

### 2. **Operationele beheersing**

De organisatiedoelen zijn goed uitgewerkt en gekoppeld aan processen, medewerkers en scholen. Op vele plekken in de organisatie zijn individuen en groepen vervolgens verantwoordelijk voor het bereiken van de aan de hen gedelegeerde doelen met de aan hen ter beschikking gestelde middelen. De mate waarin dit met succes gebeurt, wordt tijdig en frequent in beeld te worden gebracht en waar nodig worden bijgestuurd.

### 3. Normbeheersing

De organisatie als geheel en al haar individuele leden houden zich bij hun op doelverwezenlijking gericht handelen aan de intern of extern vastgelegde of als aanvaardbaar beschouwde normen. Het gaat erom dat alle leden van de instelling weten waar de organisatie voor staat en wat de “do’s en don’ts” zijn.

### 4. Verantwoordingsbeheersing

Deze beheersing staat garant voor de juistheid, volledigheid en tijdigheid van de informatie die door de instelling intern gebruikt wordt en/of naar buiten wordt gebracht. Het gaat om informatie over de strategie, de activiteiten en de interne beheersing zelf.

Alle activiteiten en middelen die helpen bij het bereiken van de bovenstaande beheersingsniveaus zijn “instrumenten van interne beheersing” om te zorgen dat een organisatie ‘in control’ komt.

## MODELLEN, INSTRUMENTEN EN MENSEN

De invoering van lumpsum en de cumulatie van bezuinigingen hebben geleid tot aandacht voor met name financiële risico’s. Het werkgeverschap en de materiële exploitatie brengen zorgen met zich mee. Een groot aantal risicomangementinstrumenten is dan ook gericht op het tijdig ontdekken en kwantificeren van die risico’s.

Met behulp van deze instrumenten is de gebruiker in staat om deze risico’s in geld uit te drukken en hun omvang af te zetten tegen de binnen de onderwijsorganisatie beschikbare financiële buffers. Ook de groeiende aandacht voor administratieve organisatie en het helder vastleggen van allerlei procedures hangen nauw samen met de komst van lumpsumfinanciering, schaalvergroting, de groeiende verantwoordingsplicht en daarmee samenhangende zorgen over financiële grip.

Personele en financiële risico’s vragen natuurlijk om beheersing. Een te eenzijdige focus op deze risico’s en op diagnosemodellen kan er echter toe leiden dat men de belangrijkste taak van risicomanagement uit het oog verliest, namelijk het ontdekken en beheersen van alle belangrijke risico’s die de verwezenlijking van de beleidsdoelen in de weg staan.

De PO-Raad heeft aan PWC de opdracht gegeven om in het kader van het project Eerst kiezen, dan delen een risicomanagementmethode te ontwikkelen die stilstaat bij dergelijke ‘doelstellingbedreigende factoren’ en dus vooral aandacht

geeft aan wat het verwezenlijken van doelen belemmert. In juni 2012 komt deze methode ter beschikking en kan iedereen kosteloos gebruikmaken van die methode. Kenmerk van de methode is dat de gebruiker waar mogelijk adviezen ontvangt over de mogelijkheden om een gesignaleerd risico te vermijden of te beheersen en dat de gebruiker niet terugvalt op risicobuffering door het aanhouden of vergroten van reserves.

Risicomanagement vraagt overigens om meer dan alleen de toepassing van een methode. Emanuels<sup>11</sup> spreekt van harde en zachte randvoorwaarden die in belangrijke mate bepalen of er überhaupt iets terecht komt van risicomanagement. Die randvoorwaarden maken duidelijk dat risicomanagement mensenwerk is en blijft.

## **HARDE RANDVOORWAARDEN**

Risicomanagement vraagt om een organisatiestructuur waarin leidinggevende, uitvoerende en controlerende taken niet ongewenst door elkaar lopen. Het moet duidelijk zijn wie wanneer wie, wanneer, welke taken heeft.

Ook moet iedereen over voldoende kennis en ervaring beschikken om de aan hem opgedragen taken naar behoren uit te voeren.

En verder moet er, zeker in de grotere onderwijsinstellingen, een informatie- en rapportagesysteem zijn dat zorgt voor zicht op de totale organisatie. Het gaat erom dat het management van de instelling kan controleren of de afgesproken beheersingsmaatregelen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

In de praktijk wordt aan deze voorwaarden niet altijd voldaan. Het rapportagesysteem laat bijvoorbeeld vaak te wensen over. Het is nu eenmaal niet eenvoudig om de noodzakelijke informatie vast te stellen en er vervolgens voor te (laten) zorgen dat die informatie ook regelmatig en tegen dragelijke kosten boven tafel komt. De meeste onderwijsinstellingen hebben een belangrijk gedeelte van hun informatievoorziening uitbesteed en zijn in dat opzicht soms te afhankelijk van wat de externe dienstverlener kan en wil aanleveren.

Ook is de noodzakelijke kennis en ervaring niet altijd op ieder niveau in organisatie toereikend. Het is natuurlijk niet nodig om alle kennis op ieder detailniveau in eigen huis te hebben. Toch zal iedereen in staat moeten zijn om of zelf taken naar behoren uit te voeren of kundig toe te zien op de gedelegeerde uitvoering door anderen. Delegeren en uitbesteden is alleen verantwoord wanneer men zelf in staat is om de kwaliteit van het door anderen geleverde goed te doorzien. Delegatie en uitbesteding zijn dus geen oplossing voor het vergaand ontbreken van vakkennis en ervaring.

## ZACHTE RANDVOORWAARDEN

Risicomanagement is een leeg begrip wanneer medewerkers en management zich niet echt geroepen voelen er de schouders onder te zetten. Maar al te vaak gaat het met veel bazuingeschal opgestarte risicomanagement na enige tijd als een nachtkaaers uit. Het blijft dan een eenmalige en dus weinig zinvolle exercitie. Men blijft steken in een diagnose, in instrumenten en technieken en medewerkers ervaren het vaak als ronduit bureaucratisch geheel. Beheersing lijkt een doel op zich geworden en geen middel.

Risicomanagement gaat alleen werken wanneer medewerkers het belang van gestelde beleidsdoelen onderkennen en bereid zijn om verantwoording af te leggen over de manier waarop ze aan de verwezenlijking van die doelen. Die bereidheid zal o.a. afhangen van de cultuur en vooral van de manier waarop de organisatie omgaat met het maken fouten. In een cultuur waarin fouten continu worden afgestraft en successen niet worden gevierd zal de wil om betrouwbare verantwoordingsinformatie aan te leveren snel afnemen.

Sommige organisaties weten ook geen maat te houden en leggen ongewild een te sterke druk op verantwoordelijkheid en verantwoording. Het afleggen van verantwoording verwordt dan tot een dagtaak en men is meer bezig met die verantwoording dan met het echte werk. Zeker in grootschalige onderwijsinstellingen is soms sprake van een omvangrijke interne bureaucratie.

Risicomanagement moet zorgen dat risico's die doelverwezenlijking in de weg staan worden aangepakt. Alleen dat besef maakt risicomanagement de moeite waard. Het behalen van doelen moet iedereen een lief goed zijn want anders gaan de nadelen van risicomanagement (bijvoorbeeld: een zekere mate van bureaucrativering) zwaar wegen en stroomt de animo om zich iets gelegen te laten liggen aan procedures en protocollen snel weg. Medewerkers moeten zich innerlijk verbonden weten aan de doelen. Zonder een dergelijk draagvlak wordt risicomanagement een lege huls.

In combinatie met de inzet van risico-instrumenten zorgen de harde en zachte randvoorwaarden voor een bruikbaar fundament voor risicomanagement. Dat risicomanagement beperkt zich natuurlijk niet tot het identificeren van risico's en het beoordelen van die risico's op omvang en waarschijnlijkheid. De inzet van diagnose-instrumenten en brainstormsessies zorgen ervoor dat allerlei risico's boven tafel komen. Het vervolgens wegen van deze risico's (omvang en waarschijnlijkheid) leidt vervolgens tot een bruikbare ranglijst van de meest belangrijke risico's. En daarna begint de speurtocht naar manieren om succesvol met deze risico's om te gaan.



## AAN DE SLAG

Het gebruik van het bovengenoemde instrument helpt u bij het inventariseren en beoordelen van risico's. U kunt zich vervolgens de vraag stellen door welke handelingen die risico's aangroeien of juist kleiner worden en welke rol uw medewerkers bij dit alles moeten en willen spelen.

Verder verwijst 'in control zijn' niet naar een toestand op enig moment, maar naar een continu doorlopende proces, gericht op het ontdekken en beheersen van risico's. Ga met behulp van de onderstaande kenmerkenlijst nog eens na hoe uw organisatie scoort.

Organisaties die werk maken van het "in control zijn" kenmerken zich door:

1. Heldere en door alle betrokkenen als waardevol ervaren doelen.
2. Het breed gedragen besef dat risico's de verwezenlijking van die doelen kunnen belemmeren en de wens om die risico's samen te identificeren.
3. De beschikbaarheid van systemen, tools en werkvormen om die risico's te kunnen rangschikken op basis van hun impact en waarschijnlijkheid.
4. Het beheersen van deze risico's door ze te vermijden, accepteren, beperken of over te dragen.
5. Het regelmatig evalueren van het succes van die beheersingsmaatregelen en het waar nodig aanpassen van die maatregelen.
6. De aanwezigheid van een klimaat, een cultuur waarin fouten niet bij voorbaat taboe zijn en medewerkers tekortkomingen durven en willen melden zodat nieuwe risico's tijdig worden ontdekt of oude risico's beter kunnen worden aangepakt.

# Colofon

UITGEVER

**PO-Raad**

**Postbus 85246**

**3508 AE Utrecht**

**info@poraad.nl**

**www.poraad.nl**

FOTOGRAFIE

**Rob Nelisse, Hedel**

GRAFISCHE VERZORGING

EN DRUK

**Thoben Offset Nijmegen**

REDACTIE

**Marcel Verbart**

**Reinier Goedhart**

**m.m.v. Ton du Burck**



**VTOI**

MAATSCHAPPELIJK TOEZICHT

EINDREDACTIE

**Kevin Basari**

MEI 2012

**Niets uit deze**

**uitgave mag worden**

**verveelvoudigd,**

**overgenomen of**

**openbaar gemaakt,**

**zonder vooraf-**

**gaande schriftelijke**

**toestemming van de**

**uitgever.**

Deze publicatie is uitgegeven in het kader van project  
Eerst kiezen, dan delen. **www.eerstkiezen.poraad.nl**



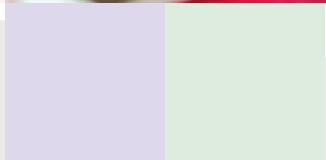
**PO**RAAD  


Varrolaan 60  
Postbus 85246  
3508 AE Utrecht

Telefoon: 030 3100 933  
Website: [www.poraad.nl](http://www.poraad.nl)  
E-mail: [info@poraad.nl](mailto:info@poraad.nl)

Dit is een uitgave van het  
project 'Eerst kiezen, dan delen'

[www.eerstkiezen.poraad.nl](http://www.eerstkiezen.poraad.nl)



**FINNATI**