

A young child is shown in a close-up, slightly blurred, focusing on stacking coins on a table. The child's hands are visible, carefully placing coins onto a growing stack. The background is out of focus, showing the child's face and a blue shirt. The overall scene conveys a sense of learning and responsibility.

PORAAD

**Verantwoording
van financiën**

Een handreiking

Inhoud

Voorwoord	2
Inleiding	4
1. Goed financieel management	5
2. Verantwoording financieel beleid	6
3. Verantwoording financiële positie	7
3.1 Evalueren van de financiële positie	9
3.2 Verantwoorden van de financiële positie	10
Noten	11

Voorwoord

De maatschappelijke opdracht die de schoolbesturen in het primair onderwijs hebben, is zorg te dragen voor maximale onderwijskwaliteit. Om dat te bereiken dienen de schoolbesturen alle middelen die hen daarvoor ter beschikking staan, op een doelmatige manier in te zetten. Hier ligt de link tussen de kwaliteit van het bestuur, de kwaliteit van financieel management en de kwaliteit van het HRM-beleid.

Binnen de PO-Raad voeren we op dit moment het gesprek over de vraag hoe we gezamenlijk de kwaliteit van de sector primair onderwijs op een hoog peil kunnen brengen. De sector kan zelf hier meer verantwoordelijkheid nemen. Dat hebben we al gedaan door de Code Goed Bestuur PO als leidraad te accepteren.

De aanhoudende discussie over de vermogenspositie van schoolbesturen in het primair onderwijs geeft aan dat het ook hier voor de sector primair onderwijs van groot belang is om zelf met een visie te komen. Hoe kunnen we met elkaar afspreken dat de financiële middelen doelmatig worden besteed en dat de verantwoording van het financieel beleid inhoud krijgt? Als we de zaken zelf op orde hebben, kunnen we ons ook sterker positioneren naar 'Den Haag', waar het gaat om een ontoereikende bekostiging.

Een discussie hierover tussen de leden van de PO-Raad in het netwerk bekostiging en de werkgroep financieel beleid heeft geleid tot het een *"Handreiking verantwoording van financiën in het primair onderwijs"*. Deze concept-handreiking heeft tot doel de schoolbesturen te ondersteunen in hun verantwoording van de financiën, zowel aan de overheid als aan de maatschappelijke omgeving. We hebben de handreiking ter toetsing voorgelegd aan verschillende andere 'partijen' die met het verantwoordingsproces te maken hebben, zoals een aantal accountantskantoren, de Onderwijsinspectie, het ministerie van OCW en leden van de commissie Don.

Het is onze bedoeling om deze concept-handreiking eerst in de praktijk uit te proberen en na evaluatie voor te leggen aan de Algemene ledenvergadering van december 2012, ter vaststelling.

We verzoeken u daarom vriendelijk om deze handreiking (inclusief daarbij horende toetsingskader) in de praktijk te toetsen door deze te hanteren bij de verantwoording in het Jaarverslag 2011. Rond de zomervakantie zullen we inventariseren of u de handreiking heeft kunnen toepassen. Op basis van deze evaluaties zal de handreiking worden aangepast en voorgelegd aan de ALV.

Het bij de handreiking horende toetsingskader vindt u in de toolbox op de site van de PO-Raad. Mocht u vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met Reinier Goedhart (r.goedhart@poraad.nl).

Simone Walvisch
bestuurder PO-Raad



Inleiding

Goed financieel management is een absolute basisvoorwaarde voor het verzorgen van goed kwalitatief primair onderwijs¹. Met name na invoering van lumpsum-financiering per 1 augustus 2006, worden steeds meer eisen gesteld aan hoe schoolbesturen inhoud geven aan de sturing, beheersing en verantwoording van de financiële middelen. Een belangrijk aspect is hierbij ook het vinden van een juiste balans tussen het opbouwen van een noodzakelijke en verantwoorde vermogenspositie en het maximaal inzetten van de ter beschikking gestelde financiële middelen ten behoeve van het onderwijs.

Deze handreiking van de PO-Raad beoogt voor de instellingen in de PO-sector de richting te geven ten aanzien van de verantwoording van de financiën en financiële positie in relatie tot de gestelde (onderwijs)doelen die door de leden van de PO-Raad wordt nagestreefd.

Deze handreiking is tot stand gekomen naar aanleiding van een uitvoerige discussie in het netwerk Bekostiging van de PO-Raad over de inzet van beschikbare middelen c.q. de functie van het vermogen in relatie tot het realiseren van gestelde doelen en te behalen leerresultaten. Aanleiding van één en ander is de aanhoudende discussie over de vermogenspositie van schoolbesturen in het primair onderwijs. Het is daardoor van groot belang dat de sector zelf met een visie komt over hoe de verantwoording van het financieel beleid inhoud krijgt en wat een passende reactie is op een te krappe of te forse financiële positie.



1. GOED FINANCIËEL MANAGEMENT²

In het primair onderwijs wordt steeds meer de nadruk gelegd op het inzichtelijk maken van de onderwijsresultaten van besturen en scholen op verschillende niveaus. In dit kader wordt steeds vaker de term “opbrengstgericht werken” gehanteerd. Opbrengstgericht werken is volgens de onderwijsinspectie: *“het systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van de prestaties van scholen”*. Opbrengstgericht werken richt zich op het inzichtelijk maken van de doelstellingen van een school op onderwijsgebied, het meten en monitoren van de prestaties van die school en het evalueren daarvan om te bepalen wat effectiever en efficiënter kan. Dit alles in het kader van het realiseren van onderwijsdoelstellingen. 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*.

Het gaat bij financieel beleid weliswaar voornamelijk over financiële doelstellingen, maar ook bij het formuleren en verwezenlijken van die doelstellingen staat de maatschappelijke opdracht van het bestuur centraal: het verzorgen van goed kwalitatief primair onderwijs.

Overigens betekent dit niet dat financieel management per definitie en te allen tijde ondergeschikt is aan de verwezenlijking van onderwijskundige doelen. Financieel management moet ook bijdragen aan het gewaarborgd voortbestaan van het schoolbestuur. Door dat belang kunnen vanuit financieel management

ook voorwaarden voortkomen, die van invloed zijn op de beleidsruimte van andere beleidsterreinen. Het is aan schoolbesturen om financieel management een richting te geven en daarover verantwoording over af te leggen.

2. VERANTWOORDING FINANCIËEL BELEID

Financieel beleid moet zorgen voor een doordacht en zorgvuldig vermogensbeheer en budgetbeheer. Budgetbeheer richt zich op het bewaken van inkomsten en uitgaven en het opvangen van tegenvallers in de exploitatie. In dit kader is een goede meerjarenbegroting en een gedegen risicoanalyse (en in het verlengde daarvan een liquiditeitsbegroting) cruciaal voor een gezond financieel beleid in de onderwijsinstelling. Hierdoor ontstaat in een vroeg stadium inzicht in mogelijke knelpunten in de financiële huishouding, waarop de onderwijsinstelling gericht acties kan ondernemen.

Bij vermogensbeheer gaat het om de wijze waarop de onderwijsinstelling zijn kapitaalsbehoeften financiert en de financiële middelen efficiënt inzet ten behoeve van de kwaliteit van het onderwijs. Ook dit vermogensbeheer moet bijdragen aan de verwezenlijking van geformuleerde onderwijsopbrengsten. De inzet van het aanwezige vermogen³ moet dus zoveel als mogelijk hierop gericht zijn.

Goed financieel management is afgeleid van en gekoppeld aan de in het strategisch beleid gestelde doelen en leerresultaten. Het is daarom zaak dat in het jaarverslag verantwoording wordt afgelegd over deze koppeling tussen beleid en financiën. In dit kader wordt in het jaarverslag antwoord gegeven op vragen als:

- Wat waren de te behalen doelen en leerresultaten?
- Welke budgetten voor het behalen van die doelen en leerresultaten waren begroot?
- Hoe is doelverwezenlijking en middeleninzet in werkelijkheid verlopen?
- Zijn met de inzet van de beschikbare financiële middelen de vooraf gestelde doelen en leerresultaten bereikt?
- Waardoor zijn afwijkingen ten opzichte van de begroting veroorzaakt en hebben genoemde oorzaken (financiële) consequenties voor het realiseren van gestelde doelen en leerresultaten in de nabije toekomst?

Verantwoording afleggen over doelverwezenlijking en middeleninzet is slechts mogelijk wanneer bij het schrijven van het strategische beleidsplan heldere doelen zijn gesteld en al bij het opstellen van meerjarenbegrotingen een duidelijke koppeling gelegd is tussen doelen en de inzet van financiële middelen.



3. VERANTWOORDING FINANCIËLE POSITIE

In het rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (Commissie Don)⁴, wordt een helder kader aangereikt voor de beoordeling van het vermogensbeheer van onderwijsinstellingen. Dit beoordelingskader van de Commissie Don speelt ook een belangrijke rol bij de eerste beoordeling (signalering) door de Onderwijsinspectie van de financiële positie van een schoolbestuur.

Bij het beoordelen en verantwoorden van de eigen financiële positie doet een schoolbestuur er verstandig aan om niet alleen houvast te zoeken in landelijke normen en signaleringsgrenzen. De wijze waarop de financiële positie van een schoolbestuur in het primair onderwijs beoordeeld kan worden, verschilt namelijk per schoolbestuur, juist omdat bij die beoordeling rekening moet worden gehouden met specifieke karakteristieken van de organisatie.

Een “op onderwijsopbrengsten gericht financieel management” houdt in dat schoolbesturen in het primair onderwijs bij het verantwoorden van de financiële positie een helder verband leggen met hun onderwijsbeleid en ambities. Het gaat om de wijze waarop het aanwezige kapitaal⁵ is ingezet én ingezet gaat worden ten behoeve van het realiseren van de gestelde doelen en leerresultaten. Het verantwoorden van de financiële positie moet dus ten principale gaan over hoe het totale vermogen / totale kapitaal van een schoolbestuur wordt ingezet ter verbetering van de onderwijskwaliteit, en dus niet over hoe deze zich verhoudt tot een landelijke norm.



Toch is het in het belang van die verantwoording om voor de sector een wijze van evalueren en verantwoorden van de financiële positie af te spreken, zonder dat hier sprake is van nauwkeurige richtlijnen en/ of harde normen. Een goede verantwoording gaat uit van de specifieke situatie en kapitaalsbehoefte van het schoolbestuur. Het is tevens wenselijk om bij dit alles waar mogelijk aansluiting te zoeken bij het toetsingskader en de uitgangspunten van het rapport van de Commissie Don. Wanneer de financiële positie van een onderwijsinstelling in het primair onderwijs afwijkt van de in dit rapport beschreven signaleringsgrenzen, dan moet dit aanleiding zijn voor nader onderzoek en nadere verantwoording.

In dit kader wordt door de schoolbesturen in het primair onderwijs als volgt invulling gegeven aan het evalueren en verantwoorden van de financiële positie:

3.1 Evalueren van de financiële positie

De PO-Raad ontwikkelt een toetsingskader, dat een centrale rol zal spelen bij het evalueren van de financiële positie van een schoolbestuur in het primair onderwijs. Dit toetsingskader is vervat in een eenvoudig te hanteren instrument dat te downloaden is van de website van de PO-Raad⁶. Dit toetsingskader gaat uit van de principes en uitgangspunten zoals geformuleerd in het rapport van de Commissie Don. Het instrument stelt het schoolbestuur in staat om de financiële positie aan de hand van een op de kapitalisatiefactor⁷ gebaseerde bovengrens te toetsen. Ook reikt het instrument een op solvabiliteit gebaseerde ondergrens aan en wordt hierdoor de verhouding tussen eigen vermogen en totaal vermogen bewaakt.

Kapitalisatiefactor als bovengrens

Bij het vaststellen van de signaleringsgrens voor de kapitalisatiefactor wordt in het toetsingskader zoveel mogelijk uitgegaan van de specifieke kapitaalsbehoefte van een individueel schoolbestuur. Het toetsingskader bepaalt, op grond van de specifieke kapitaalsbehoefte van de organisatie, de signaleringsgrens (bovengrens) voor de kapitalisatiefactor. Wanneer de kapitalisatiefactor van een schoolbestuur boven de in het toetsingskader vastgestelde signaleringsgrens komt, kan er sprake zijn van financiële ruimte dat nog ingezet kan worden voor het verhogen van de onderwijsopbrengsten.

De signaleringsgrens voor de kapitalisatiefactor wordt voor een individueel schoolbestuur vastgesteld op basis van de specifieke kapitaalsbehoefte van dat bestuur. Deze behoefte wordt berekend aan de hand van:

- a. De vervangingswaarde van de totale materiële vaste activa⁸ in relatie tot de mogelijkheid voor een schoolbestuur om zijn investeringen te spreiden (financieringsbehoefte).
- b. De transactieliquiditeit: kapitaal dat vereist is voor een soepele bedrijfsvoering c.q. een schoolbestuur in staat stelt om aan de lopende verplichtingen te kunnen voldoen.
- c. De bufferliquiditeit: kapitaal dat nodig is om tegenvallers in de exploitatie op te vangen. De hoogte van de bufferliquiditeit wordt onderbouwd door een op de organisatie toegespitste risicoanalyse.

Solvabiliteit als ondergrens

Het toetsingskader reikt ook een vermogensondergrens aan. Deze wordt in het toetsingskader, conform het beoordelingskader van de Commissie Don, gesteld op een solvabiliteit van minimaal 20%. Ook reikt het toetsingskader een ondergrens aan voor het kengetal liquiditeit (current ratio)⁹. De liquiditeit geeft aan in hoeverre schoolbesturen aan hun korte termijn verplichting kan voldoen. In het toetsingskader wordt uitgegaan van een ondergrens voor de liquiditeit van 0,5¹⁰.

3.2 Verantwoorden van de financiële positie

In het jaarverslag (bestuursverslag) wordt een aparte paragraaf specifiek gewijd aan het verantwoorden van de financiële positie op grond van het toetsingskader en de consequenties die de financiële positie volgens het bestuur heeft ten aanzien van het bereiken van onderwijsdoelen.

In dit kader zal in het jaarverslag antwoord gegeven moeten op de vraag: hoe verhoudt de huidige financiële positie zich tot de in het toetsingskader van de PO-Raad aangereikte boven- en ondergrenzen? Al naar gelang de beantwoording van deze vraag wordt ingegaan op de volgende vragen, ondersteunt met een meerjarenbegroting:

- a. Op welke wijze en binnen welke termijn wordt financiële *ruimte afgebouwd*? Hoe komt een schoolbestuur hierbij tot een keuze voor één of meer investeringsrichtingen c.q. hoe dragen juist die investeringen bij aan de realisatie van vastgestelde doelen en leerresultaten?
- b. Op welke wijze en binnen welke termijn wordt een slechte financiële positie naar een aanvaardbaar *niveau gebracht*? Welke invloed verwacht het schoolbestuur hiervan op de vastgestelde doelen en leerresultaten? En hoe borgt het schoolbestuur dat deze toch worden behaald?

Schoolbesturen hebben uiteraard de vrijheid om de evaluatie en verantwoording van de financiële positie anders vorm te geven. In alle gevallen geldt echter dat, op basis van het 'pas toe of leg uit'-principe, een melding en motivering in het jaarverslag duidelijk maakt hoe men tot de gewenste verantwoording komt.

NOTEN

- 1 Zie artikel 7, Code goed bestuur in het primair onderwijs.
- 2 De PO-Raad heeft deskundigheidsprofielen voor het financieel management laten ontwikkelen, op basis van een norm voor goed financieel management. Voor een beschrijving van deze norm, zie: www.eerstkiezen.poraad.nl.
- 3 Het totaal vermogen wordt in het rapport van de commissie Don aangeduid met de term "totaal kapitaal".
- 4 *Financieel beleid van onderwijsinstellingen*, Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen, 2009
- 5 Totaal kapitaal is gelijk aan totaal vermogen.
- 6 Zie toolbox financiële bedrijfsvoering op de website van de PO-Raad (www.poraad.nl).
- 7 (totaal vermogen -/- gebouwen en terreinen) / totale baten
- 8 Benodigde productiemiddelen voor het geven van onderwijs, zoals inventaris en apparatuur, onderwijsleerpakket, ICT etc.
- 9 Vlottende activa afgezet tegen de vlottende passiva (kortlopende schulden).
- 10 Eén en ander is conform het financieel toezichtskader van de Inspectie van het Onderwijs.





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

Netwerk bekostiging (leden PO-Raad)

Werkgroep Financieel Beheer

Marcus Driessen, VBS

Frank van Esch, Stichting INOS Breda

Loek van der Kroon, SKOH

Niels Vos, De Onderwijsspecialisten

Ben de Wilde, Lucas Onderwijs

NOVEMBER 2011

Niets uit deze

uitgave mag worden

verveelvoudigd,

overgenomen of

openbaar gemaakt,

zonder vooraf-

gaande schriftelijke

toestemming van de

uitgever.

EINDREDACTIE

Kevin Basari