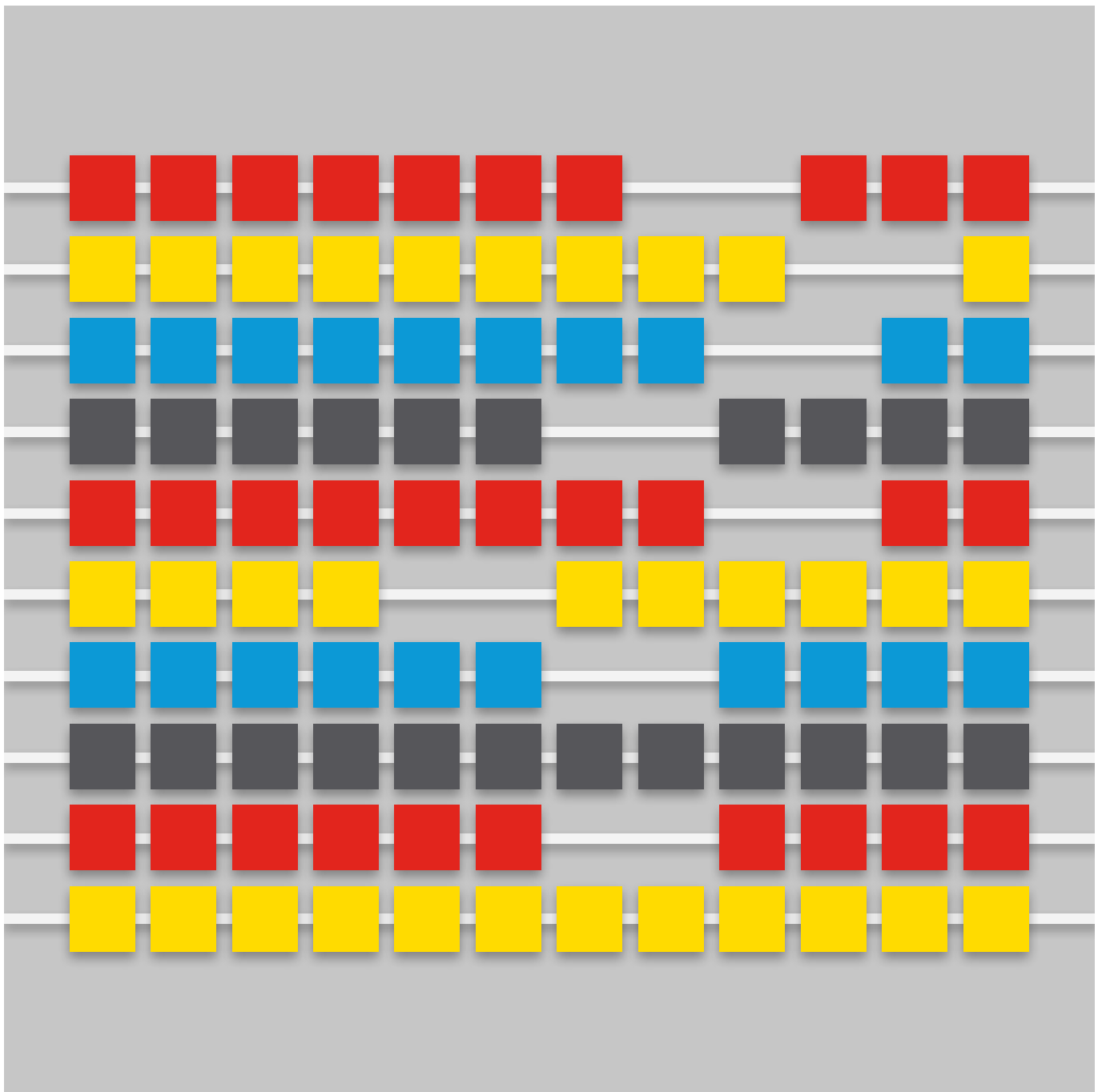


Verantwoording van financiën in het primair onderwijs

Een handreiking





Voorwoord

In de Haagse politieke arena spreekt men met regelmaat over de financiële situatie in het onderwijs. Vanuit verschillende invalshoeken: soms over de vraag of de bekostiging van het primair onderwijs wel toereikend is. We doen als PO-Raad ons best om bij Kamerleden de financiële vraagstukken van onze sector onder de aandacht te brengen.

Maar het gaat ook vaak over de vermogenspositie van schoolbesturen in het PO.

De PO-Raad vindt het van groot belang dat de schoolbesturen in onze sector op een goede wijze verantwoording afleggen.

Laten we vooral samen zorgen voor een inhoudelijk sterke verantwoording van het financieel beleid. Als we dat goed op orde hebben, kunnen we ons ook sterker positioneren naar 'Den Haag', bijvoorbeeld wanneer we aanlopen tegen een ontoereikende bekostiging.

Een discussie hierover in het netwerk Financiën van de PO-Raad heeft indertijd geleid tot een handreiking voor het verantwoorden van de financiële positie van een schoolbestuur in het PO. Deze handreiking, die ook is vastgesteld in de ALV van de PO-Raad, is bedoeld om schoolbesturen in het PO te ondersteunen bij de verantwoording van hun financiële positie in relatie tot de gestelde (onderwijs)doelen.

We hopen nu, met deze vernieuwde handreiking financiële verantwoording, bij te kunnen dragen aan een constructieve discussie over de vermogenspositie van schoolbesturen in het primair onderwijs, zowel op landelijk/politiek niveau als in de horizontale dialoog tussen schoolbesturen en hun stakeholders.

We verzoeken u daarom vriendelijk om deze financiële handreiking (inclusief het bijbehorend toetsingskader) daadwerkelijk te gebruiken bij de jaarlijkse verantwoording van het financieel beleid in het bestuursverslag. Het 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).

Ik wens u veel succes bij uw verantwoording!

Simone Walvisch

Vicevoorzitter PO-Raad



1

Goed financieel management

Goed financieel management is een basisvoorwaarde voor het verzorgen van kwalitatief goed primair onderwijs¹. Met name sinds de invoering van lumpsumfinanciering in 2006 worden steeds meer eisen gesteld aan hoe schoolbesturen hun financiële middelen sturen, beheersen en verantwoorden. Daarbij is het belangrijk om de juiste balans te vinden tussen het opbouwen van een noodzakelijke en verantwoorde vermogenspositie en het maximaal inzetten van de ter beschikking gestelde publieke middelen ten behoeve van het onderwijs.

Schoolbesturen in het primair onderwijs werken steeds meer systematisch en doelgericht aan het maximaliseren van de leerresultaten met behulp van een planmatige cyclus van kwaliteitszorg. Goed financieel management betekent in deze context: het zodanig managen van de beschikbare middelen dat de doelstellingen op organisatie- en schoolniveau op een effectieve en efficiënte wijze worden behaald².

Het gaat bij financieel beleid weliswaar voornamelijk over financiële doelstellingen, maar ook bij het formuleren en realiseren van die doelstellingen staat de maatschappelijke opdracht van het bestuur centraal: het verzorgen van kwalitatief goed primair onderwijs. Dit betekent niet dat financieel management per definitie ondergeschikt is aan het realiseren van onderwijskundige doelen. Financieel management moet ook bijdragen aan het 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 af te leggen.

2

Verantwoording financieel beleid

Goed financieel management is gericht op het realiseren van de in het strategisch beleid vastgestelde doelen. In de jaarlijkse verantwoording via het bestuursverslag³ staat dan ook de verantwoording over deze koppeling tussen beleid en financiën centraal. In dit kader geeft het bestuursverslag antwoord op vragen als:

- Wat waren de te behalen doelen? En wat waren de in dit kader geplande activiteiten?
- Hoe is de doelrealisatie in werkelijkheid verlopen? Zijn met de inzet van de beschikbare budgetten de vooraf gestelde doelen bereikt?
- Waardoor zijn afwijkingen ten opzichte van de begroting veroorzaakt en hebben de genoemde oorzaken (financiële) consequenties voor het realiseren van gestelde doelen in de nabije toekomst?

Om verantwoording te kunnen afleggen over doelrealisatie en middeleninzet, is het nodig om bij het schrijven van het strategische beleidsplan heldere doelen te stellen en al bij het opstellen van meerjarenbegrotingen een duidelijke koppeling te leggen tussen doelen en de inzet van financiële middelen.

¹ De PO-Raad heeft door EY deskundigheidsprofielen voor het financieel management in het primair onderwijs laten ontwikkelen, op basis van een norm voor goed financieel management. Zie: https://www.poraad.nl/files/themas/financien/deskundigheidsprofielen_financieel_management_voor_het_primair_ernst_young.pdf

² Voor meer informatie, zie: https://issuu.com/poraad/docs/borchure_financieel_management_hoof?e=3457962/6040167

³ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/05/21/brochure-richtlijn-jaarverslag-onderwijs>

Financieel beleid moet zorgen voor zowel een doordacht en zorgvuldig vermogensbeheer als budgetbeheer. Budgetbeheer richt zich op het bewaken van inkomsten en uitgaven en het opvangen van tegenvallers in de exploitatie. In dit kader zijn een goede meerjarenbegroting (en in het verlengde daarvan een liquiditeitsbegroting) en een gedegen risicoanalyse⁴ cruciaal voor een gezond financieel beleid. Hierdoor krijgt de onderwijsinstelling al in een vroeg stadium inzicht in mogelijke knelpunten in de financiële huishouding, zodat zij gericht acties kan ondernemen.

Bij vermogensbeheer gaat het om de wijze waarop een schoolbestuur haar kapitaalbehoeften financiert en de beschikbare middelen efficiënt inzet ten behoeve van de kwaliteit van het onderwijs. Ook dit vermogensbeheer moet bijdragen aan het realiseren van de geformuleerde onderwijsdoelen. Dit betekent dat ook het vermogen dat nog niet is ingezet hier zoveel mogelijk op gericht moet zijn. Zo verantwoorden schoolbesturen in het primair onderwijs in het bestuursverslag ook hun vermogenspositie/financiële positie in het licht van hun ambities.

Jaarverslag		
Bestuursverslag		Jaarrekening
Strategisch instellingsbeleid	Financieel beleid	
<i>Geeft inzicht in beleidsvoornemens en uitvoering</i>	<i>Geeft inzicht in financiële ontwikkelingen n.a.v. budget- en vermogensbeheer</i>	<i>Geeft inzicht in de jaarcijfers</i>
Wat waren de doelen? Wat waren de activiteiten? Wat is het resultaat / wat is wel en niet gehaald? Waardoor zijn afwijzingen veroorzaakt? Aanpassing meerjarig beleid?	Analyse en verantwoording van de financiële situatie (o.a. toetsingskader) Gang van zaken gedurende het verslagjaar Treasuryverslag Continuïteitsparagraaf: consequenties financiële positie op bereiken onderwijsdoelen.	

3

Verantwoording financiële positie

Het rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (Commissie Don)⁵ reikt een kader aan voor de beoordeling van het vermogensbeheer van onderwijsinstellingen. Dit beoordelingskader speelt ook een belangrijke rol bij de eerste beoordeling (signalering) van de financiële positie door de Onderwijsinspectie⁶.

Het is niet wenselijk om bij het beoordelen en verantwoorden van de eigen financiële positie alleen houvast te zoeken in landelijke normen en signaleringsgrenzen. De wijze waarop de financiële positie van een schoolbestuur geëvalueerd kan worden verschilt namelijk per situatie, omdat juist rekening moet worden gehouden met specifieke omstandigheden van een schoolbestuur. Het verantwoorden van de financiële positie moet dus ten principale gaan over hoe het vermogen/kapitaal van een schoolbestuur wordt ingezet ter verbetering van de onderwijskwaliteit. En dus niet zozeer over hoe dit vermogen zich verhoudt tot een landelijke norm.

⁴ Voor meer informatie, zie: https://www.poraad.nl/files/publicaties/publicaties_pdf/brochure_riscos_en_risicobeheersing_-_bouwstenen_voor_beleid.pdf

⁵ Financieel beleid van onderwijsinstellingen, Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen, 2009. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2009/11/04/bijlage-rapport-commissie-vermogensbeheer-onderwijsinstellingen>

⁶ Zie de beleidsregeling Financieel toezicht po en vo 2011: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0030680/2011-11-24>

Toch is de verantwoording erbij gebaat wanneer de sector een wijze van evalueren en verantwoorden van de financiële positie afspreekt, zonder nauwkeurige richtlijnen en/of harde normen. Een goede verantwoording moet immers uitgaan van de specifieke situatie en kapitaalbehoefte van het schoolbestuur. 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

Het evalueren van de financiële positie

De PO-Raad heeft in nauwe samenwerking met het veld een toetsingskader ontwikkeld om de financiële positie (vermogenspositie) te evalueren. Hierbij wordt zoveel mogelijk uitgegaan van de specifieke situatie van het individuele schoolbestuur. Dit toetsingskader is vervat in een model dat te downloaden is van de website van de PO-Raad⁷.

Kapitaalbehoefte als bovengrens

De signaleringsgrens is een indicatie dat er mogelijk sprake kan zijn van financiële ruimte/vermogen dat nog ingezet kan worden voor het verhogen van de onderwijsopbrengsten. Bij het vaststellen van de signaleringsgrens wordt in het toetsingskader zoveel mogelijk uitgegaan van de specifieke kapitaalbehoefte van het schoolbestuur. Deze kapitaalbehoefte wordt berekend aan de hand van de volgende functies van kapitaal/vermogen⁸:

1. **Financieringsfunctie:** het kapitaal dat moet worden aangehouden om de materiële vaste activa⁹ te zijner tijd te kunnen vervangen/in stand houden (vervangingswaarde van de materiële vaste activa) in relatie tot de mogelijkheid voor een schoolbestuur om zijn investeringen te spreiden (financieringsbehoefte).
2. **Transactiefunctie:** het kapitaal dat vereist is voor een soepele bedrijfsvoering c.q. een schoolbestuur in staat stelt om aan de lopende verplichtingen te kunnen voldoen.
3. **Bufferfunctie:** het kapitaal dat nodig is om tegenvallers in de exploitatie op te vangen. De hoogte van de buffer wordt bij voorkeur onderbouwd door een op de organisatie toegespitste risicoanalyse.

Solvabiliteit als ondergrens

Het toetsingskader reikt in het kader van het vermogensbeheer ook een ondergrens aan. Deze wordt in het toetsingskader, conform de werkwijze van de inspectie, gesteld op een solvabiliteit van minimaal 30%.

Naast de kengetallen voor het vermogensbeheer, gaat het toetsingskader ook in op kengetallen en signaleringsgrenzen die samenhangen met het budgetbeheer en andere financiële en exploitatiekengetallen. Hiermee worden in feite verschillende 'thermometers' in de organisatie gestoken, om de financiële gezondheid van de organisatie te monitoren. Aan de hand hiervan kan een schoolbestuur het financieel beleid evalueren en verantwoorden.

Het verantwoorden van de financiële positie

⁷ Zie toolbox op de website van de PO-Raad: <https://www.poraad.nl/ledenondersteuning/toolboxen/financien/toetsingskader-financiele-positie>

⁸ Voor meer informatie, zie: https://www.poraad.nl/files/publicaties/publicaties_pdf/brochure_kapitaal_en_vermogen_aan_het_werk_-_bouwstenen_voor_beleid.pdf

⁹ Benodigde productiemiddelen voor het geven van onderwijs, zoals inventaris en apparatuur, onderwijsleerpakket, ICT etc.

3.2

In het bestuursverslag moet een schoolbestuur zich jaarlijks verantwoorden over het gevoerde financieel beleid. In dit gedeelte van het bestuursverslag wordt door schoolbesturen in het primair onderwijs een aparte paragraaf specifiek gewijd aan het:

- verantwoorden van de financiële positie op grond van het toetsingskader;
- de consequenties die de financiële positie volgens het bestuur heeft voor het bereiken van de vastgestelde onderwijsdoelen.

De verantwoording van het financieel beleid in het bestuursverslag zal dus antwoord moeten geven op de volgende vraag: 'Hoe verhoudt de huidige financiële positie zich tot de in het toetsingskader van de PO-Raad aangereikte signaleringsgrenzen?' Al naar gelang de beantwoording van deze vraag wordt tevens ingegaan op de volgende vragen:

1. Hoe en binnen welke termijn wordt financiële ruimte afgebouwd? Hoe kiest een schoolbestuur hierbij voor extra investeringen ten behoeve van het realiseren van de in het strategisch beleid vastgestelde doelen?
2. Hoe en binnen welke termijn wordt een slechte financiële positie naar een aanvaardbaar niveau gebracht? Welke invloed verwacht het schoolbestuur hiervan op de in het strategisch beleid vastgestelde doelen?

De beantwoording van bovenstaande vragen strookt met de ontwikkeling in de meerjarenbegroting. Deze wordt in het bestuursverslag verantwoord in de continuïteitsparagraaf. Een afbouw dan wel opbouw van de vermogenspositie vertaalt zich in de meerjarenbegroting in respectievelijk negatieve en positieve resultaten.

Schoolbesturen hebben uiteraard de vrijheid om de evaluatie en verantwoording van de financiële positie anders vorm te geven. In alle gevallen geldt echter dat een motivering in het bestuursverslag duidelijk maakt hoe een schoolbestuur komt tot de gewenste verantwoording van de financiële positie en de consequenties die de financiële positie volgens het bestuur heeft ten aanzien van het bereiken van de vastgestelde onderwijsdoelen.

In de Code Goed Bestuur is opgenomen dat schoolbesturen hun jaarverslag actief openbaar maken¹⁰. Onder jaarverslag wordt zowel het bestuursverslag (inhoudelijke rapportage) als de jaarrekening (jaarcijfers) verstaan. Publicatie van het jaarverslag op de website van het schoolbestuur is in dit kader het meest voor de hand liggend.

¹⁰ Zie Code Goed Bestuur in het primair onderwijs, artikel 12:

https://www.poraad.nl/files/themas/goed_bestuur/code_goed_bestuur_in_het_primair_onderwijs.pdf