



Beleidsregel Financieel toezicht po en vo 2011

Vastgesteld door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Onderwijs op 10 november 2011.

Inleiding: Financieel toezicht op het onderwijs

Sinds 2008 berust het financiële toezicht op het onderwijs bij de Inspectie van het Onderwijs. Het financiële toezicht is reeds op hoofdlijnen toegevoegd aan het toezichtkader PO/VO en in het Jaarwerkplan van de inspectie. Met deze beleidsregel geeft de inspectie een verdere uitwerking van dit toezicht voor de sectoren primair onderwijs (po, waaronder de expertisecentra) en voortgezet onderwijs (vo).

Het financiële toezicht is gericht op financiële risico's op het niveau van het bevoegd gezag (bestuur) van de scholen voor po en vo en betreft de volgende aspecten:

- 1) de financiële continuïteit: of het bestuur financieel gezond is en op korte en langere termijn kan voldoen aan zijn financiële verplichtingen en gebruik maakt van middelen voor een adequate planning en control;
- 2) de financiële doelmatigheid: of het bestuur efficiënt gebruik maakt van zijn van rijkswege ontvangen middelen;
- 3) de financiële rechtmatigheid van bekostiging en besteding: of het bestuur recht heeft op het geld dat het van rijkswege ontvangt en besteedt aan die zaken, waarvoor het volgens wet- en regelgeving bedoeld is.

De risicogerichte opzet van het financiële toezicht houdt in dat de inspectie alleen contact legt met of een onderzoek instelt bij besturen waar zij financiële risico's constateert of met voldoende waarschijnlijkheid vermoedt.

Indien het contact of onderzoek leidt tot de bevinding dat er inderdaad sprake is van verhoogde of hoge financiële risico's, dan past de inspectie haar toezicht aan in die zin, dat de inspectie het bestuur aangeeft met welke regelmaat zij financiële informatie wil ontvangen en/of welke maatregelen zij van een bestuur verwacht om de risico's binnen een redelijke termijn terug te brengen tot een aanvaardbaar niveau. Op die manier kan de inspectie de financiële ontwikkelingen binnen het bestuur volgen en zo nodig beïnvloeden.

Bij geconstateerde problemen met de rechtmatigheid zal doorgaans geen sprake zijn van aangepast toezicht, maar van handhavingsmaatregelen. In het geval van doelmatigheidskwesties, bijvoorbeeld wanneer overtollige financiële middelen onvoldoende worden ingezet voor het onderwijs, maakt de inspectie afspraken over en volgt zij het afbouwen van de overtollige middelen.

Alle onderzoeksrapporten – behoudens de reviewrapporten - publiceert de inspectie op haar website. Publicatie van het rapport vindt plaats tenzij de aard of omvang van het onderzoek zich tegen openbare rapportage verzet. Bevindingen uit het financieel toezicht kunnen de inspectie aanleiding geven de minister te informeren of te adviseren.

Deze beleidsregel wordt vastgesteld door de minister, omdat de uitoefening van het financieel toezicht op de bekostigde instellingen op dit moment nog een bevoegdheid van de minister is die aan de inspectie is gemandateerd op grond van het Organisatie- en Mandaatbesluit OCW 2008. Indien de voorgenomen wetswijzigingen inzake de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) van kracht zullen worden (het wetsvoorstel ligt thans bij de Eerste Kamer; Kamerstukken II 2009/10, 32 193) zal de inspectie deze bevoegdheid op eigen naam uitoefenen (krachtens attributie). Vanaf het moment van inwerkingtreding van de wetswijzigingen inzake de WOT zal deze beleidsregel dan ook worden geacht te zijn vastgesteld door de inspecteur-generaal van de inspectie. Vanaf dat moment zal de beleidsregel het karakter hebben van een toezichtkader in de zin van artikel 13 van de WOT.

In het navolgende geven we per aspect een toelichting op ons financiële toezicht.

1. Toezicht op financiële continuïteit

Een gezonde financiële positie is een voorwaarde voor de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs. Daarom voert de inspectie jaarlijks een risicoanalyse uit op de financiële continuïteit van alle besturen van het bekostigde onderwijs in Nederland. Dat doet de inspectie om te beginnen aan de hand van de financiële kengetallen liquiditeit, solvabiliteit en rentabiliteit die zij berekent op basis van



de meest recente jaarrekeningen waarover de instellingsaccountant een goedkeurende verklaring heeft verstrekt. Als deze kengetallen beneden de signaleringswaarde (zie bijlage) uitkomen, dan kijkt de inspectie in de trendgegevens hoe dit zich verhoudt tot de ontwikkeling die de financiële positie van het bestuur de afgelopen jaren heeft doorgemaakt. Andersom kan het ook zijn dat de trendgegevens een negatieve ontwikkeling doen vermoeden, die echter nog niet tot uiting komt in de kengetallen. Leidt deze verkenning, waarbij de inspectie zo mogelijk tevens informatie uit signalen (berichten in de media, van ouders, personeelsleden, etc.) over een bestuur betreft, tot de bevinding dat zich bij dat bestuur nu of op korte termijn financiële risico's kunnen voordoen, dan analyseert zij de jaarrekening en het jaarverslag.

Bij het bepalen van financiële risico's gaat het dus met name om:

1. financiële positie: de mate waarin het bestuur nu of op korte termijn in staat is om aan zijn financiële verplichtingen te voldoen.
2. financieel beheer: de mate waarin het bestuur beschikt over en gebruik maakt van adequate middelen voor planning en control ten behoeve van een effectieve beïnvloeding van de financiële positie, zowel in het heden als op meerjarige termijn.

Risico's variëren in acuitheid en omvang. Kan een bestuur binnen een half jaar niet meer aan zijn financiële verplichtingen voldoen, dan is sprake van een acuut en dus hoog risico. Daarnaast kan de mate waarin sprake is van financieel beheer bepalend zijn voor de omvang van het risico. Hoe complexer of omvangrijker de maatregelen die nodig zijn voor verbetering van het financieel beheer, des te groter het risico.

Indien de eerste analyse van de inspectie bevestigt dat er sprake kan zijn van financiële risico's, dan legt de inspectie haar vragen daarover altijd eerst voor aan het bestuur. Dit kan schriftelijk gebeuren of tijdens een gesprek. Het gesprek hoeft zich overigens niet te beperken tot het bestuur, maar kan daarnaast ook plaatsvinden met directieleden, medewerkers of leden van de raad van toezicht. Doelstelling is, maximale duidelijkheid te verkrijgen over de financiële positie van het bestuur en de oorzaken en de beheersing van financiële risico's.

Is alle informatie verzameld, dan bekijkt de inspectie of deze aanleiding geeft tot het instellen van aangepast toezicht. Afhankelijk van de acuitheid, omvang en oorzaken van de geconstateerde financiële risico's en de inhoud en aard van de maatregelen die het bestuur heeft getroffen stelt de inspectie vast dat:

1. er geen reden is voor aangepast toezicht, of;
2. er reden is voor aangepast toezicht wegens verhoogd financieel risico. Dit houdt in dat de inspectie vastlegt met welke regelmaat zij bepaalde financiële informatie wil ontvangen, en/of welke maatregelen zij verwacht van een bestuur om de financiële risico's binnen een aanvaardbare termijn terug te brengen tot een aanvaardbaar niveau, of;
3. er reden is voor aangepast toezicht wegens een hoog financieel risico omdat een bestuur binnen zes maanden niet meer aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen (het risico is acuut) en/of omdat normalisering van financiële risico's complexe of omvangrijke maatregelen inhoudt. Ook hier legt de inspectie vast met welke regelmaat zij bepaalde financiële informatie wil ontvangen, en/of welke maatregelen zij verwacht van een bestuur om de financiële risico's binnen een aanvaardbare termijn terug te brengen tot een aanvaardbaar niveau. De aard en omvang van het risico brengt echter een (veel) hogere contactfrequentie met zich mee, en stelt scherpere eisen aan te treffen maatregelen.

Aangepast financieel toezicht dient verschillende doelen. Allereerst is het bedoeld om financiële risico's van een bestuur terug te brengen tot een aanvaardbaar niveau. Daarnaast moet de inspectie de minister kunnen informeren over de financiële staat van het onderwijs in het algemeen en de financiële ontwikkeling van risicovolle besturen in het bijzonder.

De inspectie informeert een bestuur altijd schriftelijk wanneer zij voornemens is haar toezicht aan te passen, of dit nu is vanwege de constatering van verhoogde of hoge risico's of juist als financiële risico's na een periode van aangepast toezicht tot een aanvaardbaar niveau zijn teruggebracht. Het bestuur is altijd in de gelegenheid te reageren op het voornemen; hoewel de vaststelling van aangepast toezicht uiteindelijk aan de inspectie is, mag dit nooit een verrassing zijn voor een bestuur.

Wanneer de inspectie naar aanleiding van signalen of tijdens haar jaarlijkse analyse van de financiële kengetallen van onderwijsbesturen geen financiële risico's constateert, ontvangt een bestuur daarvan overigens geen bericht.

Naast de jaarlijkse analyse van de financiële continuïteit van onderwijsbesturen kunnen ook signalen over een bestuur (afkomstig van ouders, OCW, of uit de media) aanleiding zijn om contact te leggen met een bestuur of een onderzoek in te stellen.



2. Toezicht op financiële doelmatigheid

Geld dat de overheid verstrekt aan onderwijsbesturen is bestemd voor het onderwijs. Een bestuur mag geld opzij zetten voor onvoorziene omstandigheden, zolang dat bedrag in een redelijke verhouding staat tot wat nodig is voor een normale bedrijfsvoering. Voor het beoordelen daarvan gelden de signaleringsgrenzen die de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen presenteerde in haar rapport van november 2009. Overschrijdt een bestuur deze grenzen en kan het niet aannemelijk maken dat het die extra middelen op redelijke termijn aan het onderwijs zal besteden, dan is er sprake van ondoelmatigheid. In dat geval maakt de inspectie afspraken over de inzet van die middelen voor het onderwijs; de inspectie legt vast met welke regelmaat zij bepaalde financiële informatie wil ontvangen, en/of welke maatregelen zij verwacht van een bestuur om zijn te hoge vermogen af te bouwen. Vervolgens monitoren we de vermogensafbouw.

Het bepalen van te hoge vermogens gebeurt jaarlijks aan de hand van de gegevens uit de jaarrekeningen. Uit deze gegevens berekent de inspectie hoeveel geld besturen opzij hebben gezet, ofwel, welke financiële buffer zij erop nahouden. Hoe groot de financiële buffer mag zijn is onder andere afhankelijk van de omvang van het bestuur (zie de bijlage voor een precieze uiteenzetting). Bij het berekenen van de buffer houden we rekening met de middelen die een bestuur nodig heeft voor een normale bedrijfsvoering.

Naast het toezicht op te hoge vermogens houdt de inspectie ook in algemene zin toezicht op de doelmatigheid van de besteding van rijksbekostiging. Als de inspectie signalen krijgt dat een bestuur zijn bekostiging niet doelmatig besteedt, dan kan dat aanleiding zijn om contact te leggen met een bestuur of een onderzoek in te stellen.

3. Toezicht op financiële rechtmatigheid

Financiële rechtmatigheid betreft de mate waarin het bestuur zich zowel bij de verkrijging van de bekostiging van het onderwijs als bij de besteding daarvan conformeert aan de daarvoor geldende wet- en regelgeving. Naast onderzoeken die de inspectie uitvoert naar aanleiding van signalen in het po en vo en naar specifieke bekostigingscomponenten in het po, bestaat het toezicht op de financiële rechtmatigheid uit de jaarlijkse beoordeling van verantwoordingsinformatie in de vorm van jaarverslaggeving en een jaarlijkse review op de door de instellingsaccountant van het bestuur uitgevoerde controles. Ook deze beoordelingen kunnen weer aanleiding vormen voor nader onderzoek.

- *Toezicht op verantwoording van financiële handelingen*
Besturen leggen verantwoording af over hun financiële handelingen met het publiceren van het jaarverslag en de jaarrekening inclusief een accountantsverklaring. De instellingsaccountant moet bij zijn controle de aanwijzingen van het jaarlijkse Onderwijscontroleprotocol van OCW volgen (zie hiervoor onze website).
Daarnaast doen besturen bij DUO opgave van de gegevens die bepalend zijn voor de hoogte van de te ontvangen rijksbekostiging. De instellingsaccountant onderzoekt de juistheid van de gegevens en geeft daarover een oordeel af in een assurancerapport. Het bestuur zendt dit rapport aan DUO. Net als bij de jaarrekening moet de instellingsaccountant bij dit onderzoek de aanwijzingen in het jaarlijkse Onderwijscontroleprotocol van OCW volgen.
Naast het opstellen van de accountantsverklaring en het assurancerapport is de instellingsaccountant in bepaalde gevallen volgens het jaarlijkse Onderwijscontroleprotocol van OCW verplicht om een 'uitzonderingsrapportage' op te stellen. Het bestuur zendt die rapportage aan DUO.
De inspectie beoordeelt de ontvangen accountantsverklaringen, de assurancerapporten en de uitzonderingsrapportages. Zo nodig vragen we aanvullende informatie van het bestuur en/of van zijn accountant.
- *Steekproefsgewijze beoordeling kwaliteit instellingsaccountants*
Jaarlijks reviewt de inspectie steekproefsgewijs de kwaliteit van de controles van de instellingsaccountants. Zij treft maatregelen als de kwaliteit ontoereikend is.
De steekproef omvat zo'n 33 van de bijna 1.800 accountantscontroles. Bij de grootste besturen voert de inspectie elke drie of vier jaar een review uit. Zij kondigt deze reviews, die op locatie bij het accountantskantoor plaatsvinden, schriftelijk aan bij de besturen en de instellingsaccountants. Het bestuur ontvangt een afschrift van het definitieve reviewrapport. Als de inspectie opdracht tot herstelwerkzaamheden geeft, dan kan dat inhouden dat de gereviewde instellingsaccountant aanvullende controles bij de instelling moet uitvoeren.
Als de kwaliteit van een accountantscontrole niet toereikend is, kan de inspectie maatregelen nemen tegen de betreffende instellingsaccountant op basis van de ministeriële regeling 'Procedure ontoereikende accountantscontrole'. Deze maatregelen kunnen variëren van het bieden van de al genoemde herstelkans tot aan het indienen van een klacht bij de tuchtrechter.



Onderzoek naar de financiële rechtmatigheid

Een onderzoek naar financiële rechtmatigheid is vaak gevolg van signalen over onrechtmatigheid. Afhankelijk van de ernst van het signaal vindt zo mogelijk eerst een gesprek plaats met de signaalgever. Ook kan de inspectie eerst aanvullende informatie opvragen of een gesprek voeren met het bestuur of zijn accountant. In deze verkennende fase is er nog geen sprake van een onderzoek waarvan de inspectie een rapport uitbrengt. Besluit de inspectie tot een onderzoek naar rechtmatigheid, dan kondigt zij dat – bijzondere situaties daargelaten – schriftelijk aan bij het bestuur.

Ook kan de inspectie een onderzoek instellen op basis van accountantsverklaringen, assurancerapporten en/of uitzonderingsrapportages.

De inspectie legt de onderzoeksresultaten vast in een conceptrapport, waarop het bestuur een reactie kan geven. Het naar aanleiding van die reactie mogelijk aangepaste en vervolgens vastgestelde rapport verschijnt binnen vijf weken na vaststelling op onze website.

Bevindingen uit een onderzoek kunnen de inspectie aanleiding geven de minister te adviseren om sanctiemaatregelen te nemen. Bij vermoedens van strafbare feiten (zoals valsheid in geschrifte) volgt aangifte bij het openbaar ministerie.

Bij vermeende fraude door een medewerker van een bestuur of een voormalige bestuurder moet een bestuur zelf maatregelen treffen. Vervolgens ziet de inspectie dan toe op de uitvoering en de effectiviteit van die maatregelen.

*De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. van Bijsterveldt-Vliegenthart.*



BIJLAGEN

A) waarderingkader financiële continuïteit

Thema: Financiële continuïteit

Beoordeling financiële positie

criterium	Beschrijving
10.1.1 Solvabiliteit	Besturen kunnen op langere termijn voldoen aan hun financiële verplichtingen. De signaleringswaarde voor een tekortschietende solvabiliteit (eigen vermogen en voorzieningen ÷ totaal passiva) is 0,2 of lager.
10.1.2 Liquiditeit	Besturen kunnen op korte termijn (<1 jaar) voldoen aan hun verplichtingen. De signaleringswaarde voor een tekortschietende liquiditeit (vlottende activa ÷ kortlopende schulden) is 0,5 of lager.
10.1.3 Rentabiliteit	Besturen houden baten en lasten met elkaar in evenwicht. De signaleringswaarde voor rentabiliteit (resultaat gewone bedrijfsvoering ÷ totale baten uit gewone bedrijfsvoering) is meerjarig nul.
10.1.4 Kwaliteit jaar-rekening	De jaarrekening voldoet aan de daarvoor geldende richtlijnen en de beleidsdoelstellingen zijn onderscheiden naar de belangrijkste activiteiten van de onderwijsinstelling.

Indicatoren financieel beheer

Onderstaande indicatoren gelden niet als harde beoordelingscriteria

10.2.1 Meerjaren begroting en jaarbegroting

Er is een meerjarenbegroting voor de komende 5 jaar die aansluit op de beleidsdoelstellingen. Deze is gebaseerd op een realistische raming van opbrengsten en kosten en is zodanig samengesteld dat de financiële positie in de zin van liquiditeit, rentabiliteit en solvabiliteit boven de signaleringswaarde uitkomt, dan wel binnen afzienbare tijd boven die waarde zal uitkomen. Er is daarnaast geen sprake van het onnodig vergroten van financiële reserves.

Er zijn jaarbegrotingen voor het lopende en komende jaar.

De begrotingen voldoen aan de volgende eisen:

- zijn vastgesteld in overeenstemming met de interne statuten en reglementen;
 - bevatten alle relevante kostensoorten en kostenplaatsen en zijn voldoende gedetailleerd om goed inzicht te geven in de verwachte opbrengsten en kosten;
 - bij de keuze van kostenplaatsen worden minimaal de belangrijkste afzonderlijke activiteiten onderscheiden zoals vestigingen, schoolsoorten en private activiteiten;
 - sluiten aan op het model van de staat van baten en lasten in de jaarrekening van de onderwijsinstelling;
 - de geraamde rijksbijdragen zijn gebaseerd op een deugdelijke prognose van de voor de bekostiging relevante parameters (zoals aantallen leerlingen, rendementen) en de daarmee te verkrijgen bekostiging;
 - de kostensoorten die naar hun aard kunnen fluctueren onderbouwd met plannen, zoals voor onderhoud, huisvesting, leermiddelen. De kosten voor personeel sluiten aan op een meerjaren formatieplan;
 - bevatten een beschrijving van de belangrijkste risico's ten aanzien van de bedrijfsvoering en de daarvoor te treffen maatregelen;
 - de belangrijkste afwijkingen van de vorige begroting en de meest recente jaarrekening zijn deugdelijk toegelicht (jaarbegroting);
 - de belangrijkste verwachte ontwikkelingen van de kosten en opbrengsten zijn deugdelijk toegelicht (meerjarenbegroting).
- De jaarrekeningen worden tijdig opgesteld, vastgesteld en ingediend en voldoen aan de daarvoor geldende richtlijnen.

B) bepalen van financiële doelmatigheid (beperkt)

Indicator	Doel	Berekening	Signalering
Bufferfunctie	Inzicht in de middelen die een bestuur moet aanhouden om risico's op te vangen.	Kapitalisatiefactor- financieringsfunctie- transactiefunctie	> 300%*
Kapitalisatiefactor	Inzicht in de mate waarin het kapitaal wordt benut voor de vervulling van taken.	(Totaal kapitaal-Boekwaarde Gebouwen/Terreinen) ÷ totale baten + rentebaten	Zie onderstaande tabellen voor VO en PO/EC

* De signaleringsgrens van de bufferfunctie zal eind 2012 worden geïkt aan de hand van de resultaten uit het onderzoek dat de inspectie uitvoert naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Vermogenspositie Onderwijsinstellingen. (Op dat moment zullen overigens ook de overige signaleringswaarden die de commissie voorstelde worden geïkt.)



Signaleringsgrenzen kapitalisatiefactor VO:

	Grote besturen	Kleine besturen
Bufferliquiditeit	5% van TB	10% van TB
Transactieliquiditeit	11,25% (11,7%*) van TB	18% van TB
Financieringsfunctie	17,50 % (18,3%*) van TB	26% van TB
Totale kapitalisatiefactor	33,75% van TB	54% van TB
Signaleringsgrens kapitalisatiefactor (afgerond) gehanteerd door Commissie Vermogensbeheer	35% van TB	60% van TB

* Cijfermatig gecorrigeerd, teneinde in rekenkundige zin ook op 35% uit te komen

Signaleringsgrenzen kapitalisatiefactor PO/EC:

	Grote besturen	Kleine besturen
Bufferliquiditeit PO	5% van TB	10% van TB
Bufferliquiditeit EC (minimale buffer EC € 100.000)	7,5% van TB	15% van TB
Transactieliquiditeit PO/EC	8,5% van TB	13,8% van TB
Financieringsfunctie PO/EC	20,5% van TB	31,5% van TB
Totale kapitalisatiefactor PO/EC	34% van TB	55,3% van TB
Signaleringsgrens kapitalisatiefactor (afgerond) gehanteerd door Commissie Vermogensbeheer	35% van TB	60% van TB
