

## Onderwijsaccountancy: een woud van regels

**Het nieuwe schooljaar is alweer gevorderd tot de herfstvakantie. En volgens de sector en de politiek moet er fors meer geld naar onderwijs. Tijd om eens te duiken in de geheel eigen habitat van de onderwijsaccountants.**

*Lieuwe Koopmans*

Het ministerie van OC&W is, met een jaarlijkse begroting van ruim 37 miljard euro, een ministerie dat veel geld uitgeeft. Met een dergelijk hoog bedrag ligt het voor de hand dat zowel het ministerie als de gekozen volksvertegenwoordiging wil weten of het geld wel goed wordt uitgegeven.

Om dat te kunnen controleren heeft OC&W een fiks boekwerk met gedetailleerde verslaggevingsregels opgesteld. Ook stelt de Onderwijsinspectie elk jaar een al bijna even dik onderwijsaccountantsprotocol vast. Beide documenten zijn opgedeeld in de verschillende onderwijssegmenten: primair, voortgezet, middelbaar beroeps-, hoger en universitair onderwijs. In dit verhaal ligt de focus op het primair onderwijs, dat met tien miljard euro de grootste uitgavenpost is.

### Continuïteit

Het jaarverslag van een primaire onderwijsinstelling is voor een deel, net als veel andere bedrijven en organisaties, gebaseerd op BW2 titel 9 in combinatie met RJ 660. Aldus Bart Vogels, directeur van Govers Onderwijs Accountants. "Daarnaast zijn er enkele zeer specifieke zaken die in het bestuursverslag moeten staan, zoals een toelichting op de personele ontwikkeling en risicobeheersing. Sinds 2013 is de zogeheten continuïteitsparagraaf verplicht. Scholen moeten hierin een meerjarenperspectief weergeven voor het aantal leerlingen, het personeel en de financiën. Accountants toetsten dit overigens alleen marginaal. Met andere woorden: de cijfers moeten afkomstig zijn uit de planning- en controlcyclus."

### 'De politiek reageert niet zelden 'enigszins overdreven' naar aanleiding van één incident.'

De directe aanleiding voor de continuïteitsparagraaf is volgens Reinier Goedhart, beleidsadviseur bij de PO-Raad, de Amarantis-zaak. Hierbij ging een groot scholenconglomeraat aan financiële problemen ten onder. Los van nut en noodzaak van de continuïteitsparagraaf vindt Goedhart dat de politiek niet zelden "enigszins overdreven" reageert naar aanleiding van één incident. "Men komt dan met een set van maatregelen die voor alle onderwijssectoren geldt, zonder hierbij rekening te houden met de onderlinge verschillen."

### Huisvesting

Specifiek voor het primair onderwijs is dat huisvesting een taak van de gemeente is en dat de gemeente dit derhalve ook financiert. Investerings in gebouwen komen dan ook niet terug in het jaarverslag van een school, in tegenstelling tot uitgaven voor 'groot buitenonderhoud'. Gerlof de Jong, accountant bij Van Ree Accountants: "Sinds 2015 is het buitenonderhoud doorgezet naar de scholen en daar krijgen de scholen van het Rijk subsidies voor, waarmee scholen vaak een voorziening vormen. De uitgaven moeten gedaan zijn uit deze voorziening en dat mag niet naar nieuwbouw gaan."

De Jong verwijst in dit verband naar het onderwijsaccountantsprotocol, dat de basis vormt voor het werkprogramma van accountants die onderwijsinstellingen controleren. Dit protocol bestaat in de huidige vorm sinds 2006, toen de lumpsum bekostiging zijn intrede deed: scholen krijgen een bedrag aan rijksbijdragen en mogen dit naar eigen inzichten besteden, op voorwaarde dat de uitgave ten dienste staat aan het onderwijsproces. De accountantscontrole spitst zich daarom ook toe op de rechtmatigheid van de bestedingen van de rijksbijdragen, betoogt De Jong. "Het geld mag dus niet naar investeringen in vierkante meters gaan."

### Personeel

Het zal niet verrassend zijn dat van de 'lumpsum' die een school krijgt, het meeste geld (gemiddeld tachtig procent) naar personeelskosten gaat. De controle op de personele post neemt dan ook substantieel veel tijd in beslag, signaleert Bart Vogels. Een speciaal item is volgens Vogels de vraag of scholen goed omgaan met de wachtgelduitkeringen. "We toetsen of er niet ten onrechte mensen aan de zijlijn zitten. Als iemand een uitkering krijgt, bijvoorbeeld vanwege ontslag, dan heeft de school de verplichting om bij een nieuwe vacature deze aan deze 'eigen wachtgelder' aan te

bieden. We hebben overigens geen signalen dat zich hierbij vaak onregelmatigheden voordoen."

### **'Als het verslag veel positiever over het ziekteverzuim is dan wij zelf hebben waargenomen, stellen we hierover wel vragen.'**

Op een ander gevoelig personeelonderwerp, het ziekteverzuim, wordt alleen marginaal getoetst, aldus Vogels. "Scholen besteden er in hun jaarverslagen vrij veel aandacht aan. Wij nemen het voor kennisgeving aan. Maar als het verslag veel positiever over het ziekteverzuim is dan wij zelf hebben waargenomen, stellen we hierover wel vragen."

Andere bijzondere onderwerpen zijn volgens Gerlof de Jong de vraag of de school voldoet aan de Wet Normering Topinkomens (met een apart controleprotocol) en de berekening van de zogeheten gewogen gemiddelde leeftijd van de leraren. "Dit kengetal bepaalt voor een deel de hoogte van de Rijksbijdrage voor een school. Accountants moeten hierop assurance verlenen, wat overigens naast de reguliere jaarrekeningcontrole komt."

## **Leerlingen**

Een belangrijk getal dat accountants nadrukkelijk niet controleren, is het aantal leerlingen op een onderwijsinstelling. Dit aantal is, in combinatie met een wegingsfactor voor de sociale achtergrond van een leerling, de belangrijkste variabele bij het vaststellen van de Rijksbijdrage. Het aantal leerlingen wordt gecheckt door de Onderwijsinspectie, geeft De Jong aan. Daarin wijkt het primair onderwijs af van het voortgezet onderwijs, waar het accountantskantoor dit wel controleert. Ironisch genoeg heeft de Onderwijsinspectie deze controletaak op haar beurt weer uitbesteed aan een groot accountantskantoor, aldus De Jong.

## **Materialiteit**

Het onderwijsaccountantsprotocol bevat eigen richtlijnen voor de te hanteren materialiteitsgrenzen. Voor een aantal posten, die vooral betrekking hebben op de jaarrekening, zoals voorzieningen of de besteding van geormerkte subsidies, geldt een controletolerantie van een paar procent. Voor andere zaken is er een tolerantie van nul procent, zoals ten aanzien van het treasurystatuut en de verklaring omtrent gedrag voor leraren. In zekere zin is dat ook wel logisch, stelt Gerlof de Jong (Van Ree Accountants). "Deze documenten zijn er of wel of niet, ze zijn er niet voor 97 procent. Daarnaast moeten we toetsen of binnen deze documenten wettelijke regelingen goed zijn uitgevoerd. Dat is ook een ja/nee vraag."

## **Administratieve belasting**

De enorme lijst aan gedetailleerde voorschriften rond verslaggeving en controle doet Reinier Goedhart van de PO-Raad verzuchten of dit allemaal wel proportioneel is. "Enerzijds helpen de regels om de kwaliteit van de verslaggeving te verbeteren. Scholen hebben flinke stappen op dit punt gezet, hoewel je je kunt afvragen voor wie ze dit eigenlijk doen. De ervaring leert namelijk dat de jaarverslagen nauwelijks door de stakeholders van de school worden gelezen."

### **'Éénpitters moeten qua verslaggeving en controle aan dezelfde eisen voldoen als een instelling met tienduizend leerlingen.'**

Aan de andere kant leidt de regelzucht volgens hem tot een forse stijging van de administratieve belasting voor de school en tot een aanzienlijke stijging van de accountantskosten. Dat geldt vooral voor kleine onderwijsinstellingen, waar in sommige gevallen de accountantskosten zijn verdubbeld. "Éénpitters moeten qua verslaggeving en controle aan dezelfde eisen voldoen als een instelling met tienduizend leerlingen."

## **Administratiekantoren**

Veel scholen besteden hun administratie dan ook voor een deel of zelfs geheel uit aan een administratiekantoor. Goedhart schat dat verreweg de meeste scholen, en dan in het bijzonder de kleine, gebruikmaken van zo'n kantoor. Grotere onderwijsinstellingen zijn juist weer aan het *insourcen*, zien ook De Jong en Vogels. Zij doen steeds meer alles zelf, of werken met een combinatie waarbij scholen zelf de financiële administratie doen en de salarisadministratie uitbesteden aan een administratiekantoor.

Vogels vindt de kwaliteit van de administratiekantoren "wel wat wisselend", maar de samenwerking met zijn accountantskantoor verloopt over het algemeen goed. "In het geval dat een administratiekantoor de jaarrekening of het bestuursverslag of onderdelen daarvan voorbereidt, wordt dat aan ons aangeleverd met een onderliggend dossier. Daar kunnen we goed mee uit de voeten." Het is dan wel de vraag of accountants bij hun controle ook kunnen steunen op het werk van het administratiekantoor. Dat kan als er een goede functiescheiding is aangebracht tussen de onderwijsinstelling en het administratiekantoor, meent De Jong. "In veel gevallen maken administratiekantoren deel

uit van de administratieve organisatie en bij kleine scholen ook van de interne beheersing. Functiescheiding is dan belangrijk, bijvoorbeeld bij het doen van betalingen. Het administratiekantoor bereidt de betaalopdrachten voor, maar de school geeft daarvoor het akkoord."

## Onderwijsinspectie

Naast de zeer specifieke regelgeving wijken de onderwijsaccountants ook bij het toezicht af van de 'reguliere' accountantsbranche. Niet de AFM, maar de Onderwijsinspectie is op dit punt de belangrijkste partij, zowel bij het vaststellen van de controlevoorschriften (het accountantsprotocol) als bij de controle achteraf. Het opstellen van het protocol doet de inspectie in samenspraak met het onderwijsveld en de accountants. De inspectie staat daarbij volgens Vogels en De Jong open voor feedback vanuit de accountantskantoren.

### 'Niet al te formalistisch met zaken omgaan'

Hoe denken de financiële mensen van de onderwijsinstellingen over de eisen rond verslaggeving en controle? Karsten Hiemstra, controller bij de Stichting Samenwerkende Basisscholen Alkemade, vindt het onderwijsaccountantsprotocol wel wat omslachtig, wat de controle volgens hem "onnodig arbeidsintensief" maakt. "Maar dat beschouw ik als *fact of life*. Onze accountant probeert zeker met ons mee te denken, zodat we niet al te formalistisch met een en ander hoeven om te gaan." In grote lijnen kan Hiemstra prima met de verslaggevingsregels uit de voeten. "Over het algemeen is best te begrijpen waarom de bestaande voorschriften bestaan. Soms doet het wat potsierlijk aan, zoals de verplichte voorziening voor ambtsjubilea (want geen materialiteit), en enkele nutteloze onderdelen van het bestuursverslag, zoals de toelichting omtrent de prestatiebox. De middelen voor deze box (bedoeld als impuls voor diverse inhoudelijke doelen) zijn niet geoormerkt en er vindt dus ook geen terugvordering plaats, waardoor de tekstuele toelichting wat onzinnig aandoet."

Ten aanzien van de controle op accountants richt de Onderwijsinspectie zich op de individuele dossiers en niet, zoals de AFM opereert, op kantoren als geheel. Zowel De Jong als Vogels zijn van mening dat de inspectie dit toezicht niet even vanuit de losse pols doet. De inspectie neemt het zeer serieus, aldus De Jong. "Ze richten zich vooral op de vraag of wij als accountants het protocol volgen en de minimaal voorgeschreven werkzaamheden verrichten.

### 'De inspectie is erg streng, maar wel op de goede manier. De school staat altijd centraal.'

De inspectie is erg kritisch en schroomt niet om bij een review het oordeel 'niet toereikend' te geven." De bekostiging en de rechtmatigheid van de uitgaven zijn voor de inspectie het meest relevant, ziet ook Vogels. "De inspectie is erg streng in mijn optiek, maar wel op de goede manier. De school staat altijd centraal."

## Specialistisch

De combinatie van zeer gedetailleerde regelgeving en een kritisch toezicht maakt van de onderwijsaccountant een zeer specialistisch beroep. Zowel Govers Onderwijs Accountants als Van Ree Accountants hebben zich dan ook volledig of grotendeels op deze branche gericht. De Jong (Van Ree): "Je hebt als kantoor een bepaalde schaalgrootte nodig om de kennis op peil te houden en terug te kunnen verdienen. Als je er als accountant geen ervaring mee hebt en je begint er blanco mee, dan is dat wel een risico."

### NBA: werkgroep onderwijs en publieke management letter

De NBA-werkgroep onderwijs (WGO, opgericht in september 2015) is een platform voor controlerend accountants werkzaam voor onderwijsinstellingen. De WGO biedt overleg en afstemming tussen sectoraccountants en andere betrokkenen. Ook fungeert de werkgroep als aanspreekpunt voor betrokkenen zoals normstellers, toezichthouders en toetsers voor onderwijsinstellingen. Eén van de doelen van de werkgroep is het onderhouden van contacten met partijen zoals de Raad voor de Jaarverslaggeving, het ministerie van OC&W, de Inspectie voor het Onderwijs, de Algemene Rekenkamer en brancheorganisaties. Secretaris van de WGO is Koos Vos.

In oktober 2014 publiceerde de NBA een publieke managementletter (PML) getiteld 'Besturen, een vak apart' over het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Daarin werd onder andere aandacht gevraagd voor het extern toezicht en het risicomanagement van onderwijsinstellingen. Deze publieke managementletter is onderdeel van de reeks publicaties in het kader van het NBA-beleidsprogramma Kennis Delen.

Tel dit op bij de algehele vraagstijging naar accountantsdiensten, dan zullen sommige kantoren zonder veel diepgaande kennis geneigd zijn om de onderwijsmarkt niet meer te bedienen, stelt Reinier Goedhart van de PO-Raad. "We signaleren nu dat om deze redenen een aantal schoolbesturen erg moeilijk een accountantskantoor kan vinden." De Jong kan dat laatste niet bevestigen, maar ziet wel een verschuiving in de markt: "Veel onderwijsklanten maken de overstap van een big four-kantoor naar een gespecialiseerde accountantspartij."

### Deel dit artikel

f in  

Lieuwe Koopmans is journalist.

## GERELATEERD

---

NIEUWS | 01 juni 2022



### **RJ-Uiting 2022-7: Aanpassingen in hoofdstuk 660 Onderwijsinstellingen**

De Raad voor de Jaarverslaggeving (RJ) heeft RJ-Uiting 2022-7: 'Aanpassingen in hoofdstuk 660 Onderwijsinstellingen als gevolg van wijzigingen in de Regeling jaarverslaggeving... →



NIEUWS | 25 mei 2022

### **SER: meer uren werken in onderwijs en zorg tegen personeelskrapte**

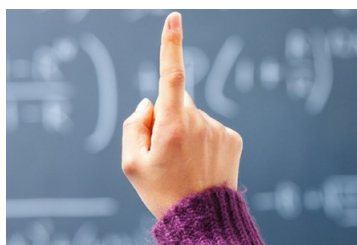
Er zijn verschillende manieren om de krapte op de arbeidsmarkt in de zorg, het onderwijs en de kinderopvang op korte termijn te verminderen. →



NIEUWS | 08 maart 2021

### **RJ-Uiting 2021-5: Ontwerp-alinea's hoofdstuk 660 Onderwijsinstellingen**

De Raad voor de Jaarverslaggeving heeft RJ-Uiting 2021-5: Ontwerp-alinea's hoofdstuk 660 Onderwijsinstellingen uitgebracht. →



NIEUWS | 25 januari 2021

### **Inspectie: 'Besturen moeten bovenmatige reserves nu echt aan onderwijs besteden'**

Onderwijsbesturen die bovenmatige vermogens hebben, moeten beleid maken om het geld nu echt effectief te gaan besteden aan onderwijs. Daar dringt de Inspectie van... →



NIEUWS | 04 mei 2020

### **Rekenkamer: 'Eenduidiger accountantscontroles in publieke sector'**

De Algemene Rekenkamer wil dat de zorg en het onderwijs onder de reikwijdte van de Wta gaan vallen. Daarnaast is de Rekenkamer een voorstander van onderzoek naar... →