

Als de bedrijfsvoering in het onderwijs matig is Wat weet de toezichthouder ervan?

Sinds medio 2013 biedt de VO-raad haar leden vanuit het project 'Verbetering bedrijfsvoering schoolbesturen VO' ondersteuning aan. Bestuurders die weten of vermoeden dat de bedrijfsvoering en/of financiële positie in hun instelling zwak of matig is, kunnen zich via dit project laten adviseren over verbeteringen. Inmiddels zijn ruim 25 schoolbesturen ondersteund.

De adviestrajecten leveren leerpunten op, niet alleen voor de betreffende besturen, maar ook voor besturen in het algemeen en de interne toezichthouders. Op die laatste groep zoomen we in dit artikel in. Welke leerpunten biedt het project hen? We zien er vier, die betrekking hebben op:

- ontwikkelingsfase van financieel management;
- cyclus van planning en verantwoording;
- bezetting van de financiële functie;
- menselijk handelen.

Ontwikkelingsfase van financieel management

In de ontwikkeling van het financieel management binnen (onderwijs)organisaties kunnen vier fasen worden onderscheiden:

- 1 financiële registratie;
- 2 eenjarige financiële beheersing;
- 3 meerjarige financiële beheersing;
- 4 koppeling van organisatiedoelen aan financiën.

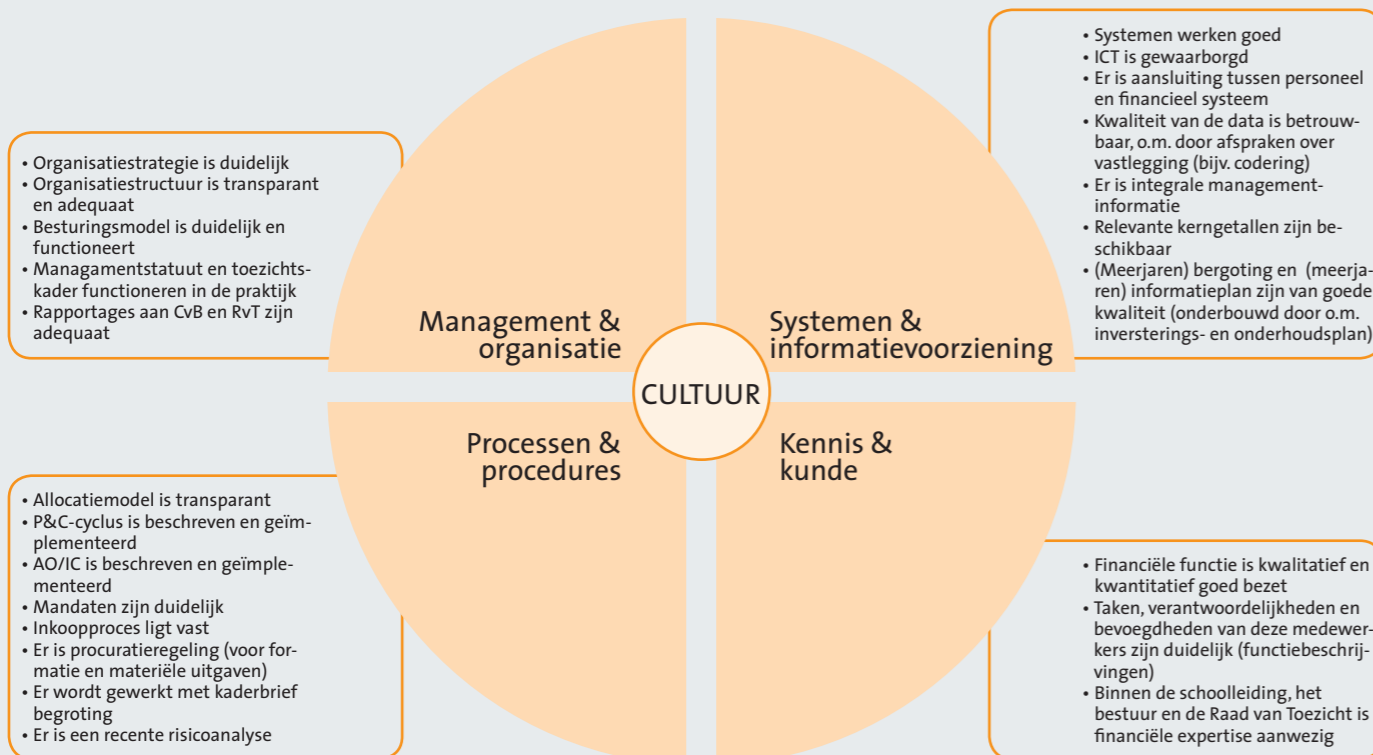
Het mag duidelijk zijn dat het gewenst is fase vier te bereiken, omdat in die fase de middelen het meest doelmatig worden ingezet. Veel schoolbesturen bevinden zich echter in fase twee of drie. Dit geldt in ieder geval voor de schoolbesturen die deelnemen aan het project, maar er zijn voldoende aanwijzingen dat dit breder aan de orde is. Overigens verwachten we dat het verplicht stellen van de continuïteitsparagraaf een impuls

zal geven aan de ontwikkeling van het financieel management. Fase 3 (meerjarige financiële beheersing) vormt daardoor immers feitelijk de ondergrens. Het is in dat kader gewenst dat toezichthouder en bestuur uitvoerig spreken over opzet en inhoud van dit deel van het jaarverslag. Ook kan de toezichthouder de ontwikkeling van het financieel management stimuleren, aan de hand van de kenmerken van fase drie en vier.

Cyclus van planning- en control

De adviseurs die vanuit het project werkzaam zijn op de scholen analyseren bij aanvang van een nieuw ondersteunings-traject een groot aantal documenten. Met bijzondere belangstelling wordt daarbij altijd gekeken naar de rapportages van het college van bestuur of de directeur-bestuurder aan de toezichthouder, maar ook naar andere cruciale documenten die de raad voorgelegd krijgt, zoals de begroting en het jaarverslag. Niet zelden komen adviseurs tot de conclusie dat de kwaliteit van deze documenten te wensen overlaat. Veel voorkomende knelpunten zijn:

- de begroting bevat cijfers, maar vrijwel geen (beleids)toelichting;
- het jaarverslag bevat een opsomming van activiteiten die plaatsvonden, in plaats van een confrontatie tussen beoogde en gerealiseerde resultaten in combinatie met de beschikbare middelen;



- de bespreking van deze documenten in de raad van toezicht blijft te operationeel van aard;
- het bestuur legt documenten aan de raad van toezicht voor zonder een expliciete vraagstelling.

Opzet en inrichting van de financiële functie

Uit het project is duidelijk geworden dat er nog altijd schoolbesturen zijn die geen adequate scheiding hebben aangebracht tussen de rollen 'administrateur' en 'controller'. Omdat een goede invulling van beide rollen essentieel is voor het optimaal functioneren van de financiële functie, is er een risico als dit niet goed geregeld is. Het beleggen van de controllersrol bij 'hoofd financiën' is wat ons betreft een voorbeeld van een risicovolle, niet adequate invulling.

Overigens komt er uit de ondersteuningstrajecten in algemene zin geen negatief beeld naar voren van de kwaliteit van de financiële administraties op scholen (intern gevoerd, dan wel uitbesteed). De wijze waarop de financiële administratie is ingericht, is sterk afhankelijk van de omvang van de organisatie. Het grootste risico lijkt te liggen in die situaties waarin:

- sprake is van een klein schoolbestuur met een eigen interne administratie;
- het ontbreekt aan een controllersrol;
- er sprake is van een financiële staf die jarenlang qua samenstelling niet is gewijzigd.

Het project leert dat in dergelijke situaties vaak suboptimaal wordt gewerkt, onder meer door onderbenutting van de mogelijkheden die systemen tegenwoordig bieden. De toezichthouder kan het bestuur vragen eens in de paar jaar een extern onderzoek te laten doen naar de kwaliteit van de inrichting van de financiële systemen en de financiële processen.

Menselijk handelen

Een van de allerbelangrijkste conclusies uit de projectjaren 2013 en 2014 is dat (financiële) problemen waar schoolbesturen mee te kampen krijgen, zelden of nooit voortvloeien uit onverwacht onheil van buiten. En ook een rammelende boekhouding is maar in een zeer beperkt aantal gevallen de oorzaak. Schoolbesturen komen vooral in de problemen door niet, te laat of verkeerd handelen van bestuurders en managers. Over het algemeen zijn er voldoende cijfers voorhanden binnen de schoolorganisaties. Maar de benutting ervan laat te wensen over. Trends en risico's worden vaak niet herkend in de cijfers. Rode cijfers leiden dan niet tot daadkracht. Soms ligt het niet durven ingrijpen hieraan ten grondslag, soms worden trends in cijfers genegeerd (bewust of onbewust). Het handelen door de bestuurder(s), of het nalaten daarvan, ligt aan de basis van vrijwel alle financiële problemen. Handelen of nalaten te handelen, blijkt dus zeer bepalend. Daarmee is het verbeteren van de bedrijfsvoering vooral mensenwerk. In de eerste plaats van bestuurders en managers, maar indirect dus ook van de toezichthouder, die bijvoorbeeld ook meer op basis van eigen onderzoek trends kan opsporen en het bestuur in de actiestand kan zetten.

Het project 'Verbetering bedrijfsvoering schoolbesturen VO' biedt schoolbesturen met een zwakke bedrijfsvoering de kans tijdelijk ondersteund te worden door twee ervaren adviseurs. In 18 dagdelen maken zij een analyse van de situatie en adviseren zij over een op te stellen verbeterplan, dat het schoolbestuur vervolgens in uitvoering neemt. Deelname aan het project is, dankzij subsidie van het ministerie van OCW, kosteloos.

Op de website van de VO-raad is meer informatie te vinden over het project. Via verbeteringbedrijfsvoering@vo-raad.nl kan contact gelegd worden met de projectleiding. Ook is via dit e-mailadres een vragenlijst (scan) beschikbaar, waarmee de huidige staat van de bedrijfsvoering geanalyseerd kan worden. Deze scan kan in beginsel ook als vorm van zelf-evaluatie gebruikt worden, zonder deel te gaan nemen aan het project.

Zie: www.vo-raad.nl/themas/bekostiging/project-verbetering-bedrijfsvoering-vo



Nico van Zuylen



Rick de Wit

Nico van Zuylen is senior beleidsadviseur bedrijfsvoering bij de VO-raad en vanuit de VO-raad verantwoordelijk voor het project 'Verbetering bedrijfsvoering schoolbesturen VO'.

Rick de Wit is senior adviseur en adjunct-directeur bij Infinite Financieel. Hij is extern projectleider van het project 'Verbetering bedrijfsvoering schoolbesturen VO'.