

FINANCIËN

Failliet?

Dat zie je toch aankomen!

Schoolbesturen in financiële problemen of zelfs failliet. Ze zijn allang niet meer op de vingers van twee handen te tellen. En hoewel situaties sterk verschillen, kennen al deze dossiers één overeenkomst: de omstanders zijn steevast verbaasd. “Ze moeten daar collectief hebben zitten slapen, want iedereen kon dit zien aankomen”.

DOOR MONICA VAN DER HOFF-ISRAËL
EN RICK DE WIT

De nieuwe voorzitter van het schoolbestuur in Het Gooi ging het helemaal anders aanpakken. De onderwijsorganisatie kon veel leren van het bedrijf waar hij in het dagelijks leven de kost verdiende. Twee jaar later - we spreken over de jaren negentig van de vorige eeuw en de voorzitter vervulde inmiddels de rol van algemeen directeur -

ging men op de koffie bij OCW. Onderwerp van gesprek was een saneringsregeling, want de salarissen konden niet meer worden betaald. Dit soort gesprekken was destijds een zeldzaamheid en OCW werkte altijd mee. Publiciteit over een failliet schoolbestuur was ongewenst. Toen het bestuur van de Haagse Nutsscholen begin dit jaar bij OCW aanklopte - ook hier konden de salarissen niet meer worden betaald - weigerde OCW mee te werken. Kennelijk vindt de overheid anno 2011 dat een schoolbestuur

failliet moet kunnen gaan. Maar niet allemaal, want datzelfde ministerie leende enkele maanden eerder wel € 700.000 aan Onderwijsgroep Eduvier in Flevoland. Ook dat bedrag was nodig om een dreigend faillissement te voorkomen. Eduvier (speciaal en voortgezet speciaal onderwijs) kwam in de problemen door forse groeiaspiraties, waarbij de interne beheersing uit het oog werd verloren. Het ministerie verbond onder meer eisen met betrekking tot bestuur en toezicht aan de deal. En over het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Want zeven van de negen scholen zijn door de inspectie als zwak beoordeeld.

Zo maar enkele voorbeelden van een paar uur surfen op internet. In het kader hierbij vindt u er meer. Waarom gaat het mis in



situaties waarvan na afloop iedereen zegt dat je het gewoon aan had kunnen zien komen?

ALLE SOORTEN BESTUREN

Men krijgt de indruk dat het openbaar onderwijs oververtegenwoordigd is in de groep van schoolbesturen in grote financiële problemen (zie kader). Het is maar de vraag of dit waar is. Vanwege de toezicht houdende rol van de gemeentebesturen op het verzelfstandigde openbaar onderwijs, bestaat een grote mate van transparantie. Schoolbesturen in financiële problemen die de pers halen vormen het topje van de ijsberg. Veel schoolbesturen kenden in 2009 en 2010 (zwaar) tegenvallende financiële resultaten en brachten deze ten laste van de algemene reserve. Soms ging dit gepaard met bestuurders, managers of stafmedewerkers die het veld moesten ruimen.

Zo kwam in 2011 Stichting Veldvest in het Noord-Brabantse Veldhoven in het nieuws. De stichting betoogde vijf jaar geleden in haar Financieel Beleidsplan 2006-2010 "zo veel mogelijk geld in te zetten ten behoeve van de organisatie en niet onnodig grote vermogens te reserveren voor de problemen die misschien ooit ontstaan". Nou die problemen kwamen er. Over de jaren 2007-2009 werd een verlies van € 3,3 miljoen geleden (op een omzet van ruim € 25 miljoen). De voorzitter van het College van Bestuur en de controller moesten het veld ruimen nadat over 2009 een tekort van € 1,4 miljoen was gebleken, veroorzaakt door het niet inspelen op daling van het aantal leerlingen in een situatie waarin toch al sprake was van overformatie. De nieuwe bestuurder kwam een

Bad practices

De Stichting IJsselgraaf (Doetinchem) kwam in het nieuws met het bericht dat over de jaren 2008 en 2009 een verlies van € 1,3 miljoen was geleden (op een omzet van € 16 miljoen). Er was veel meer personeel aangesteld dan op grond van de lumpsum logisch was. Er volgde dus een reorganisatie. In een nieuwsbrief van de stichting uit mei 2010 valt te lezen dat het sociaal plan in uitvoering is en dat de GMR bespreekt "wat er nodig is om in de toekomst slagvaardiger op te kunnen treden. Want wat in het recente verleden gebeurd is, mag nooit meer voorkomen". En het (nieuwe) bestuur noemt "het verbeteren van de administratieve en financiële processen" één van de speerpunten. Dat was hard nodig, want de toezichthoudende gemeenten hadden in mei 2009 nog slechts een concept begroting 2009 ontvangen.

Van recenter datum zijn de berichten over de problemen bij de Openbaar Onderwijs Groep Groningen (O2G2). Dit openbaar onderwijs (PO en VO) werd per 1 januari 2010 verzelfstandigd en ontving een bruidsschat van € 13 miljoen. Medio 2011 is de financiële situatie "ulterst zorgelijk". Het bestuur stelt dat de bruidsschat verkeerd is berekend en claimt nog eens € 18 miljoen bruidsschat van de gemeente. Die wijst de claim in principe af, maar stemt wel toe in een onderzoek dat in het najaar van 2011 wordt uitgevoerd.

Eveneens in het noorden van het land doen zich eind 2010 problemen voor bij het openbaar onderwijs Midden Drenthe. De gemeente raakt in november van dat jaar gealarmeerd door (niet begrote) tekorten in tussentijdse financiële rapportages. De algemeen directeur wordt ontslagen.

In Hengelo komt de Stichting Primato in 2010 het nieuws in verband met grote financiële problemen. Een deel van de gemeenteraad stelt dat "het toenmalige gemeentebestuur een organisatie heeft verzelfstandigd op een manier die de toets der kritiek niet kan doorstaan. De belangrijkste tekortkomingen waren: onvoldoende inzicht in de geldstromen, de afwezigheid van instrumenten voor planning en control, het ontbreken van een meerjarenformatieplan, het niet treffen van voorzieningen voor noodzakelijk onderhoud van de gebouwen, het niet voeren van een beleid om de gemiddelde loonkosten van de organisatie te verlagen en het belasten van de nieuwe organisatie met hoge tijdelijke kosten".

OORZAKEN DIE GEEN OORZAAK ZIJN

Als de (regionale) media berichten over een schoolbestuur in financiële problemen, gaat de woordvoerder van de onderwijsorganisatie in op de oorzaken: een krimpend of minder dan gepland groeiend leerlingenaantal, een lage vergoeding in relatie tot de feitelijke loonkosten, een bouwactiviteit die duur-

opgemerkt. Adequaat (bestuurlijk) handelen bepaalt of een nare ontwikkeling op goede wijze wordt gehanteerd of uitgroeit tot een groot financieel probleem. Een falende bedrijfsvoering wordt nog al eens verward met het plotseling opdoemen van grote risico's.

ZEVEN ROLLEN

In het financieel management van (middel) grote onderwijsorganisaties spelen veel partijen een rol, 'in de lijn' en in de (in- of externe) staf. Ernst & Young beschreef in opdracht van de PO-Raad de zeven rollen in het financieel management van onderwijsorganisaties: toezichthouder, bestuurder, schoolmanagement, medewerker, controller, financiële staf en medezeggenschap. De invulling van deze rollen (in theorie en in de praktijk) en de hierbij gebruikte werkwijzen, hulpmiddelen en systemen wordt aangeduid met het begrip *financiële functie*. Het in financiële problemen geraken van schoolbesturen is altijd terug te voeren op het feit dat het spel tussen lijn en staf en/of het functioneren van de financiële functie niet op orde was. Leest u alle hiervoor genoemde voorbeelden nog maar eens door! De financiële problemen ontstonden door het niet tijdig in beeld krijgen van, of het

DE TITANIC ZONK NIET OMDAT ER EEN IJSBERG IN HET WATER LAG, MAAR OMDAT DE IJSBERG NIET WERD OPGEMERKT

sociaal plan overeen met de vakbonden. Ook door Fluvius (Arnhem) moest in 2009 een sociaal plan worden afgesloten, omdat de organisatie structureel te veel personeel in dienst had en er na verliezen in 2006, 2007 en 2008 (in totaal ongeveer 2 miljoen) acute liquiditeitsproblemen waren ontstaan. De crisis was voor deze organisatie aanleiding om de organisatievorm te wijzigen. De leiding kwam in handen van een College van Bestuur "waardoor er beter toezicht gehouden kan worden op het uitgavenpatroon van de stichting".

der dan begroot uitvalt, ambitieuze investeringen of een spreadsheet dat niet deugde. Al deze oorzaken hebben één ding gemeen. Ze vormen niet de werkelijke oorzaak. Een dalend leerlingenaantal, een te lage subsidie of een foutieve begroting kunnen tijdelijk leiden tot het uit evenwicht raken van inkomsten en uitgaven. Het niet, te laat of niet adequaat reageren op die onbalans is de werkelijke oorzaak van het in financieel zwaar weer geraken van schoolbesturen. De Titanic zonk niet omdat er een ijsberg in het water lag, maar omdat de ijsberg niet werd

Hulpmiddelen

De in opdracht van de PO-Raad ontwikkelde zeven profielen zijn zeer bruikbaar, ook in het voortgezet onderwijs. Omgekeerd is de brochure *Toekomstgericht financieel sturen* - in 2011 ontwikkeld door de VO-Raad - interessant voor het primair onderwijs. De leidraad beschrijft een methode waarmee men financiële beslissingen kan nemen die de schoolorganisatie verder brengen. Ook staan in de leidraad de randvoorwaarden die daarvoor nodig zijn.

Op de website www.eerstklezen.poraad.nl is een zelftest beschikbaar. Met deze test wordt onderzocht in welke mate de onderwijsorganisatie de deskundigheidsprofielen al toepast. De uitkomsten van de test helpen bij het identificeren van de sterkten en zwakten van een schoolbestuur en helpen bij het maken van een goede keuze uit het professionaliseringsaanbod. Een andere manier om de sterkten en zwakten boven tafel te krijgen is de door KPC Groep en Infinite Financieel ontwikkelde Bedrijfsaudit primair onderwijs.

niet (willen) zien van of niet goed reageren op naderend onheil. Dalende leerlingaantallen en een toenemende personeelsformatie, dat moet aan het denken zetten. Alsof we alleen bij rood licht stoppen en bij oranje altijd doorrijden.

VEELEISEND SAMENSPEL

Alle genoemde voorbeelden van financiële problemen hebben gemeen dat ze niet werden gezien, of te laat gezien, of wel gesignaleerd maar niet resulteerden in adequate afspraken en acties over tijdige ombuiging. Ze hadden dus voorkomen kunnen worden. Daarvoor moet worden voldaan aan een drietal aspecten. Eerste voorwaarde is dat de rollen in lijn (toezicht, bestuur en management en de (financiële) staf) goed functioneren en bovendien de controlling-functie goed is ingevuld. In de eerste plaats moeten de financiële professionals hun werk goed doen, calculaties, begrotingen, tussentijdse overzichten en eindejaarsprognoses moeten kloppen en aansluiten op de administratie. In meerdere aangehaalde voorbeelden ontvouwt de financiële crisis zich over een periode van meerdere jaren. Omdat de organisatie niet in control was, constateerde men een tekort pas aan de hand van de jaarrekening. Een moment waarop het volgende boekjaar al ruimschoots liep en de formatie voor het aanstaande schooljaar lastig meer te beïnvloeden was (in ieder geval vanuit oogpunt van fatsoenlijk personeelsbeleid).

Een ander aspect is dat de financieel verantwoordelijken na de eerste verliezen beterschap beloofden, dit niet waarmaakten en de eindverantwoordelijken daar onvoldoende bovenop zaten. Dit raakt het tweede aspect. Niet alleen de financiële professionals moeten hun werk goed doen, ook de lijn (managers, bestuurders en toezichthouders) moet functioneren. De juiste

vragen stellen, de juiste (pijnlijke) beslissingen nemen.

Het is modern om vast te stellen dat "met de kennis van nu, een besluit toen anders genomen had moeten worden". Vaak is er dan sprake van nieuwe feiten. Een schoolbestuur in het midden van het land stond enkele jaren geleden de algemeen directeur ad interim toe de portefeuille financiën (waar hij geen affiniteit mee had) te delegeren aan een schooldirecteur met bovengemiddelde belangstelling hiervoor, in een situatie waarin de relatie met het administratiekantoor niet goed functioneerde. Toen het bestuur nadien de ontstane financiële crisis analyseerde, kon men niet begrijpen hoe men dit had kunnen laten gebeuren. De kennis van nu, had men toen ook al.

Het derde en laatste aspect is de rol van de controlling. Een goed functionerende controlling is in het voorkomen van financiële problemen een uiterst belangrijke, onmisbare rol. Het financieel geweten van de organisatie. Steeds op zoek naar de juistheid van financiële gegevens en vooral de verbanden tussen de cijfers en de relatie met het beleid. De (in- of externe) financiële staf bevragend op de kwaliteit en juistheid van de cijfers. De managers, bestuurders en toezichthouders confronterend met de kwaliteit van de besluitvorming. Gevraagd en ongevraagd. Bewust is hierboven gekozen voor de term controlling en niet controller. Voor veel onderwijsorganisaties is het niet nodig en te duur een full-time controller in dienst te hebben. Dan kan inhuren een hele goede optie zijn. Soms is een paar uur per maand al voldoende. Als de rol maar ergens belegd is, bij voorkeur niet gecombineerd met staf of lijnverantwoordelijkheden. Want met een slager die zijn eigen vlees keurt heeft u ook moeite.

Onderwijsorganisaties doen er goed aan het functioneren van hun financiële functie en het financieel management door te lichten. De kans is groot dat er belangrijke verbeterpunten aan het licht komen, die als ze opgepakt worden erger kunnen voorkomen. Want 'ernstige financiële problemen' is nu eenmaal niet het leukste thema om als onderwijsorganisatie mee in de media te komen. Een draaiboekje voor omgang met de pers op momenten dat het u niet uitkomt, kan overigens nooit kwaad.

Moncia van der Hoff-Israël is directeur van Infinite Financieel en Rick de Wit is als senior adviseur en accountmanager werkzaam bij dit bedrijf. Infinite Financieel is het bedrijf dat onderwijsorganisaties helpt grip te krijgen en te houden op hun bedrijfsvoering, financiën, administratieve organisatie en risico's.
www.infinitebv.nl

