



Een gegeven paard...

artikelbundel 2014



*Monica van der Hoff-Israël
directeur*



*Piet de Vries
vestigingsmanager/
senior adviseur*



*Rick de Wit
accountmanager/
senior adviseur*



*Els Verschure
senior adviseur*



*Frank Mullaart
senior adviseur*



*Wim Bos
zelfstandig adviseur*



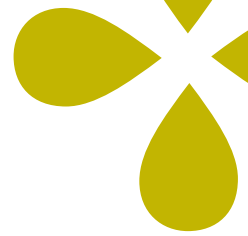
*Karen Titulaer
communicatiemanager*



*Dick Mak
senior adviseur*



*Jan Looise
senior adviseur*



Voorwoord

Traditioneel bundelen we een selectie van de artikelen die onze adviseurs het afgelopen jaar voor diverse onderwijsbladen hebben geschreven.

Alle artikelen zijn geïnspireerd door in het veld opgedane ervaringen, maatschappelijke ontwikkelingen en uiteraard vakkennis.

Het is mij een genoegen u deze bundel aan te bieden.
Het spreekt vanzelf dat mocht u vragen of opmerkingen hebben,
wij graag tot een nader gesprek bereid zijn.
Graag tot ziens!

Met vriendelijke groet,

*Monica van der Hoff-Israël,
directeur*

Inhoudsopgave

Een gegeven paard, <i>Monica van der Hoff-Israël</i>	3
Passend onderwijs <i>Els Verschure en Rick de Wit</i>	6
Verhuur van leegstaande lokalen <i>Dick Mak en Piet de Vries</i>	13
Kengetallen en financiële sturing <i>Wim Bos</i>	17
ICT: the sky is the limit <i>Dick Mak</i>	21
Meer management <i>Jan Looise</i>	25
Laat de inspectie maar komen <i>Monica van der Hoff-Israël</i>	31
Meerjarenbegroting, van volgen naar sturen <i>Frank Mullaart</i>	37

Een gegeven paard...

Risicomanagement is “hot”. De eerste aarzelende stappen werden gezet in codes Goed bestuur vanaf midden eerste decennium van deze eeuw. Met ingang van het boekjaar 2013 is door de bewindslieden van OCW een continuïteitsparagraaf in het jaarverslag voorgeschreven.

Met goede reden, natuurlijk. Na de nodige financiële schandalen in de private sector (Enron, Ahold, Parmalat) met als apotheose de financiële crisis vanaf 2008, volgde de publieke sector ook in Nederland: de provincie Zuid-Holland, Albeda College, Stichting Philadelphia Zorg, de woningcorporaties Woonbron en Vestia, het Groninger Museum en Amarantis Onderwijsgroep. In 2009 besteedde ik in een artikel ¹ aandacht aan de noodzaak gedegen en alle beleids- en beheersterreinen dekkend risicomanagement in te voeren onder de titel “Dingen gaan goed, dus kunnen ze verkeerd gaan”,²

Maar eind vorig jaar, toen de gelden van het Nationaal

Onderwijsakkoord en van de Onderwijsbegroting 2014 (c.q. het Herfstakkoord) hun weg naar de bankrekeningen van schoolbesturen vonden, bevroop mij het gevoel dat het omgekeerde ook wel eens waar is: dingen gaan verkeerd, dus kunnen ze goed gaan.

In de loop van de jaren 2005 – 2008 ontstond het beeld van een nodeloos geld oppottend funderend onderwijs met bestuurders aan het bewind wier salaris uitsluitend dezelfde richting op kon bewegen als de beurzen: omhoog. Het naar aanleiding daarvan ingestelde onderzoek van de commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (commissie Don) leidde onder meer tot de conclusie dat het financieel beheer van onderwijsinstellingen beter moet (een constatering die voor veel meer instellingen ook buiten onderwijs geldt, maar dit terzijde) en dat versterking van de financiële deskundigheid dan ook geboden was. De commissie benadrukte expliciet de noodzaak van adequaat en effectief risicomanagement.

Het rapport van Don zag het licht eind 2009. Vanaf datzelfde jaar tekende zich in het primair onderwijs in toenemende mate tekorten op de exploitatie af en

¹ Schoolfaciliteiten nr. 9, juni 2009)

² De Wet van Maahs

daalde de vermogens; ook het voortgezet onderwijs kende in 2010 en 2011 magere jaren. In toenemende mate dreigden scholen in financiële problemen te komen. Problemen, die maar al te vaak te laat voor bijsturing herkend en onderkend werden. De krimp, nu eerst vooral in het primair onderwijs, maar hard op weg richting het voortgezet onderwijs zet de bedrijfsvoering van onderwijsinstellingen verder onder druk. Adequaats risicomanagement en goed functionerende interne beheersingssystemen zijn altijd noodzakelijk (een les die bijvoorbeeld de Rabobank hardhandig heeft geleerd), maar zijn essentieel als er scherp aan de wind gevaren moet worden. Immers, als dingen (zonder daarop gestuurd is) goed gaan, kunnen ze evengoed fout gaan. En dat gebeurt dan ook op een gegeven moment.

In dat licht bezien is een continuïteitsparagraaf waarmee besturen feitelijk gedwongen worden risicomanagement in te voeren en over de werking daarvan te rapporteren voor zover zij dat nog niet deden, een logische ontwikkeling.

Risicomanagement, ik memoreerde het al, is “hot”. Het is voor een betrouwbare bedrijfsvoering elementair om

een aantal jaren vooruit te kijken, om je risico's in beeld te brengen, te analyseren en te wegen en te bepalen of ze acceptabel zijn dan wel met beheersmaatregelen tegemoet getreden moeten worden.

En het komt ook niets te vroeg. Want hoe ga je om met plotseling wegvallende gelden (het schrappen van de vergoeding Bestuur en Management in het primair onderwijs in 2010) dan wel plotseling toevallende gelden (NOA en Herfstakkoord)? Is dat in het kader van risicomanagement wel te behappen?

Een nieuw fenomeen doet zich nu in de publieke sector voor, die vaak een aantal jaren op de private sector achterloopt. Waar risicomanagement (COSO-ERM, ISO 31000 norm Risk Management) al vanaf de negentiger jaren vorige eeuw in de private sector in zwang was (en nu in het funderend onderwijs), is vanaf begin van deze eeuw een nieuw instrument gehanteerd: de stresstest. Waar we die voorheen kenden in IT-systemen en bijvoorbeeld in de industrie (belastingstesten), werden ze bij het grote publiek bekend in 2010, toen de eerste stresstest voor banken werd gehouden. Om in 2011 te worden herhaald en in 2014 staat er een derde ronde op stapel.

De gedachte achter een stresstest is, dat een scenario

waarin verschillende risico's samenkomen worden gesimuleerd en dan wordt bezien of dan wel in hoeverre de organisatie of het systeem overeind blijft. Ofwel, tot welke grens kan een organisatie nog klappen opvangen.

De publieke sector heeft de stresstest ook ontdekt: wie even surft op internet ontdekt aanbiedingen voor stresstesten voor gemeenten (waarvan nog veel grote problemen met hun grondexploitaties hebben) en ook rapporten van uitgevoerde stresstesten (bijvoorbeeld Rotterdam in 2012 en Heerhugowaard in 2013). Stresstesten hebben natuurlijk hun beperkingen. Net als bij risicomanagement staat of valt hun “voorspellende” waarde met de gehanteerde criteria en aannames, de bankencrisis in Cyprus werd noch in 2010 noch in 2011 voorzien. Ze hebben echter ook hun charmes. In een stresstest kan een combinatie van (soms extreme) risico's in de vorm van scenario's “losgelaten” worden op een organisatie en dan kan bezien worden wat het effect daarvan is. En dan niet alleen op het gebied van financiën, maar bijvoorbeeld ook op het gebied van de kwaliteit van onderwijs. Denkt u maar aan krimpgebieden, waar financiële problemen maar één onderdeel van het complex aan problemen zijn.

De grilligheid die het leven kenmerkt, is slechts beperkt vooraf in te schatten, laat staan vooraf in te perken. Waar het veel meer om gaat is tijdig signalen herkennen, die signalen vervolgens duiden en tenslotte daarop snel te handelen (en daar is soms moed voor nodig!). Samengevat in de drie A's: alarmeren, analyseren en acteren.

Zouden we in een stresstest voor het onderwijs de extra gelden die in december 2013 naar de scholen toekwamen hebben voorzien? Vanaf nu wellicht wel. Net als het feit dat onderdelen van die gelden geen extra geld betreffen, maar kasschuiven vanuit de toekomst. Maar u kent het spreekwoord: Een gegeven paard... Ik wens u toe dat u ook in 2014 het paard vóór de wagen spant!

Monica van der Hoff-Israël

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs: klaar voor de start?!

In augustus 2014 moeten de nieuwe samenwerkingsverbanden passend onderwijs volledig operationeel zijn. Enkele verbanden hebben hun Ondersteuningsplan en meerjarenbegroting inmiddels vrijwel gereed en zetten nu vol in op de communicatie met werkers in de scholen en ouders. Andere verbanden voelen 1 mei 2014 (de datum waarop het eerste Ondersteuningsplan bij de inspectie moet zijn ingediend) als een hete adem in de nek. Is dat vreemd? En hoe ga je ermee om? Els Verschure en Rick de Wit, als procesbegeleider of financieel adviseurbetrokken bij tientallen samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs, geven antwoord op deze vragen.

De tijd vliegt

Op 1 augustus 2014 starten de nieuwe samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Een start die eerder al augustus jongstleden plaats zou vinden. Toen in mei 2012 de invoering van de stelselwijziging passend onderwijs een jaar werd uitgesteld, was er op de meeste plaatsen opluchting. Nu was er voldoende tijd om de invoering van het nieuwe stelsel goed voor te bereiden in de regio. Inmiddels staat het verkeerslicht op oranje. De ECPO gaf bij de afsluitende conferentie code oranje af. Tijd om gas te geven. Een gezamenlijke krachtsinspanning en meer aandacht voor de inhoud is nodig om goed toegerust aan de start te verschijnen. De staatssecretaris heeft in december 2013 toegezegd extra actie te ondernemen om ouders, schoolleiders en leraren beter te informeren. Geen wonder dat veel samenwerkingsverbanden toch weer een flinke tijdsdruk ervaren. Hiervoor zijn minstens zes oorzaken te noemen: 'complexiteit', 'besluiteloosheid', 'aanpassing van de regels', 'veelheid', 'ingewikkeld als het simpel kan' en 'verschillen van inzicht'. Sommige oorzaken komen

van buiten, andere doet het samenwerkingsverband zichzelf aan.

Complexiteit

Een interessant en uitdagend aspect van het nieuwe stelsel is dat het de samenwerkingsverbanden veel vrijheid biedt. Passend onderwijs kan grotendeels naar eigen inzicht in de regio georganiseerd worden. Veel regio's hebben in 2011 en 2012 richtinggevende uitspraken op dit punt geformuleerd. Niet zelden moest bij de nadere uitwerking van deze uitspraken in 2013 teruggekomen worden op eerder gedane uitspraken. Nader inzicht over de feitelijke werking van het nieuwe stelsel maakte dit noodzakelijk. Zo blijkt thuis nabijheid z'n financiële grenzen te kennen en blijkt dat het werken in autonome 'kamers' op gespannen voet kan staan met de overall bestuurlijke verantwoordelijkheid van de bestuursleden van het samenwerkingsverband. Bijvoorbeeld richting Onderwijsinspectie. Ook ontstaat het inzicht dat werken in vrijwel volledig autonome subverbanden (ook in financieel opzicht) tot forse risico's voor individuele schoolbesturen kan leiden, omdat subverbanden van enkele duizenden leerlingen niet de schaalgrootte hebben die ECPO noodza-

kelijk achtte voor het doorvoeren van de verevening. Ook zijn er verbanden die het gesprek over de inhoudelijke invulling van voren af aan zijn gestart, nadat een financiële doorrekening was gemaakt van eerdere geformuleerde beleidsuitgangspunten. Omdat deze doorrekening de financiële onhaalbaarheid of inconsistentie van de eerdere uitspraken blootlegde.

Besluiteloosheid

Sommige verbanden dreigen in tijdnood te raken, omdat steeds wel globaal werd vastgesteld dat men het met elkaar eens was, maar dit niet bleek te gelden voor de details. Een aantal verbanden heeft dit ervaren bij het vaststellen van de statuten. Meerdere conceptversies konden in de vergaderingen op instemming rekenen. Op het moment dat de definitieve versie moest worden vastgesteld, had iedereen "er nog eens goed naar gekeken", met als gevolg fundamentele voorstellen tot wijziging en extra vergaderingen. Als hier lering uit wordt getrokken voor toekomstige besluitvormingsprocessen is dat in elk geval winst. Verdeling van de middelen is een heikel punt. Het vooruitschuiven van beslissingen hierover heeft tot gevolg dat bijvoorbeeld besluitvorming over de vorm en

inhoud van arrangementen onmogelijk wordt. Zo komt het bestuur in een vicieuze cirkel terecht. Besluiteloosheid verdwijnt ook naarmate er concrete voorstellen ter tafel komen. In een verband kabbelde de discussie maandenlang voort, totdat er een eerste concept versie van Ondersteuningsplan en meerjarenbegroting ter tafel kwamen. Toen werden effecten en gevolgen van principe-uitspraken helder en werden discussies aan de bestuurstafel concreet. Het is dus belangrijk deze stukken zo snel mogelijk ter tafel te krijgen.

Aanpassing of uitblijven van de regels

Niet prettig is dat de nieuwe samenwerkingsverbanden in de afgelopen maanden op enkele punten geconfronteerd werden met aanpassing van de regelgeving. Zo ligt er nu een wetsvoorstel dat alsnog wettelijk vastlegt welke peildatum gehanteerd moet worden in verband met het bekostigen door het samenwerkingsverband van tussentijdse groei in het (voortgezet) speciaal onderwijs. In de vorig jaar gepubliceerde Wet passend onderwijs werd het bepalen van de peildatum aan de samenwerkingsverbanden gelaten (ergens tussen 2 oktober en einde schooljaar). Nu wordt 1 februari alsnog de wettelijk verplichte datum. Verbanden die

tijd hadden geïnvesteerd in het ontwikkelen van eigen beleid met betrekking tot de peildatum, hadden dat beter niet kunnen doen. De uitwerking van deze regeling is zo complex dat het Ministerie op verzoek van de PO en de VO-raad besloten heeft de groeibekostiging nog een jaar zelf uit te voeren. Overigens resteren er met betrekking tot tussentijdse groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs nog wel dilemma's waarover het samenwerkingsverband beleid kan of moet maken: de eventuele groei ná de peildatum, de vraag of het samenwerkingsverband op basis van de peildatum ook de basisbekostiging aan het (voortgezet) speciaal onderwijs moet overdragen en de vraag hoe gehandeld moet worden als er na de teldatum substantiële krimp in het (voortgezet) speciaal onderwijs is.

Een ander punt van alsnog veranderende regelgeving is de bekostiging van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs VO. Voor de zomervakantie van 2013 werden zij geconfronteerd met een bezuiniging van € 48 per leerling op het toekomstige budget lichte ondersteuning en € 4 op het toekomstige budget zware ondersteuning. Want de geplande bezuinigingen op LWOO en PrO vonden geen doorgang en werden (onder andere) verplaatst naar de samenwer-

kingsverbanden VO. In het Herfstakkoord staat het voornemen deze bezuiniging terug te draaien. Op welke manier dat gebeurt is echter nog niet bekend. Bovendien hebben de samenwerkingsverbanden VO nog geen helderheid over de te verwachten baten voor lichte ondersteuning. De wijze van berekening van dit budget wordt alsnog gewijzigd. Dit budget (in het huidige stelsel het regionaal zorgbudget en de Reboundmiddelen) wordt thans toegekend op basis van het aantalleerlingen in leerjaar 3 en 4 VMBO. Vanaf 1 augustus 2014 wordt het totaal aantal leerlingen in het samenwerkingsverband de verdeelsleutel. Verbanden met een benedengemiddeld aantal leerlingen in VMBO 3 en 4 hebben hier financieel voordeel van en omgekeerd. Het is ook nog niet bekend of er een overgangsregeling komt om de financiële effecten van deze verandering van de bekostigingsgrondslag over enkele jaren te spreiden. De samenwerkingsverbanden VO hebben dus als handicap dat in januari 2014 hun bekostiging per 1 augustus 2014 nog niet helemaal duidelijk is. Dit vraagt om denken in scenario's. Het achterwege blijven van helderheid over het BTW vraagstuk is een ander serieus probleem bij het opstellen van de begroting. Veel samenwerkingsver-

banden zijn huiverig om personeel in dienst te nemen en maken op grote schaal gebruik van het personeel van de deelnemende scholen. Over de BTW verplichting zijn nog steeds geen bindende uitspraken gedaan en daarom moeten samenwerkingsverbanden rekening houden met zeer ruime marges in hun begroting. De durf (of roekeloosheid?) is zeer verschillend en dus ook de mogelijke activiteiten van het samenwerkingsverband.

Veelheid

De regionale vrijheid die kenmerkend is voor het nieuwe stelsel, heeft als gevolg dat er door het samenwerkingsverband veel procedures en reglementen moeten worden opgesteld, bijvoorbeeld voor het OOGO, de Ondersteuningsplanraad, voor diverse vormen van geschillen, ter nadere uitwerking van de statuten, de criteria en de procedures voor het arrangeren en indiceren van leerlingen. Gelukkig zijn er in veel gevallen landelijke modellen, maar ze moeten allemaal wel bestudeerd en doorgesproken worden en naar de eigen regionale situatie gemodelleerd worden. De veelheid van onderwerpen die geregeld moeten worden blijkt ook wel uit de omvang van de model-

Ondersteuningsplannen die door de steunpunten passend onderwijs van de PO-Raad en VO-raad zijn ontwikkeld. De modellen hebben een omvang van tientallen pagina's en doen niets anders dan het (uitstekend) opsommen waarover verbanden in hun Ondersteuningsplan beleid moeten formuleren. De samenwerkingsverbanden worden geconfronteerd met nieuwe taken op onbekende terreinen. Het basis-onderwijs en voorgezet onderwijs heeft geen kennis en ervaring van de werkwijze en bekostiging van het speciaal onderwijs. Met name het voortgezet onderwijs krijgt te maken met het VSO, dat onder een ander wettelijk kader valt, een andere bekostiging kent en ook een andere CAO en salariering.

Ingewikkeld als het simpel kan

Sommige verbanden hebben de neiging in alles zelf het wiel uit te vinden. Of procedures en reglementen op te stellen in een mate van gedetailleerdheid waar "Den Haag" jaloers op kan zijn. Zo zijn er bijvoorbeeld voor zowel de PO als de VO verbanden modellen beschikbaar om de meerjarenbegroting op te stellen. Toch kiezen sommige verbanden er voor om eigen modellen te bouwen. Die blijken lang

niet altijd foutloos te zijn. Met alle gevolgen van dien. Als maatwerk nodig is, is het beter dit als detaillering van één van de landelijke modellen te maken en het landelijke model op z'n minst als controle instrument te gebruiken. Ook besluiten over de financiële verantwoordelijkheid voor verwijzingen en plaatsingen in het speciaal (basis) onderwijs leiden soms tot verrekeningen, die niet voldoen aan criteria van transparantie en begrijpelijkheid. Het opstellen van een begroting wordt dan meer een rekenkundig vraagstuk dan een vertaling van beleidsvoornemens en inhoudelijke ambities.

Verschillen van inzicht of geen inzicht

Ernstige vertraging in het op- en vaststellen van het Ondersteuningsplan kan ook optreden als er sprake is van ernstige meningsverschillen over het in de toekomst te voeren beleid, gekoppeld aan de besteding van de middelen. Het is in deze situaties raadzaam onder leiding van bijvoorbeeld een onafhankelijk voorzitter of een mediator te bespreken welke (tussen) oplossing voor alle betrokkenen (voorlopig) aanvaardbaar is. Naast verschil van inzicht komt het ook voor dat samenwerkingsverbanden of speciaal onderwijs

nog geen idee hebben over bijvoorbeeld de inzet van de ambulante begeleiding. In augustus 2014 vervalt de LGF financiering. De SO school krijgt nog steeds geld voor de ambulante begeleiding, maar wat de AB-ers gaan doen is voor veel van hen nog onduidelijk. Het samenwerkingsverband heeft de regie over de ambulante begeleiding en zal met het (V)SO moeten bespreken welke expertise voor het beschikbare geld geleverd gaat worden.

Pragmatisch

Omdat er nu nog maar een beperkt aantal maanden rest voordat er met de gemeente(n) OOGO gevoerd moeten worden over het eerste Ondersteuningsplan en de Ondersteuningsplanraad zich moet buigen over het plan, kiezen samenwerkingsverbanden er voor een plan voor één of twee jaar (in plaats van vier jaar) te presenteren en/of een globaal op te stellen. Een kortere planperiode lijkt een goede oplossing, mits het gevolg niet is dat de eerste twee jaar tot een beleidsarme overgangperiode wordt gebombardeerd. Dat is een gemiste kans. Bovendien kunnen sommige verbanden zich helemaal geen twee jaar durende status quo veroorloven. De kunst is overgangsmaatregelen te for-

muleren die bijdragen aan stappen in de richting van de stip op de horizon. En niet tot stappen de verkeerde kant op of stilstand. Een overgangsregeling voor de LGF bekostiging kan zeer zinvol en noodzakelijk zijn, maar niet als een automatisme zonder een analyse van de huidige verdeling van de rugzakken over de scholen.

Leraren en ouders

Uit het voorgaande is wel duidelijk geworden dat de samenwerkingsverbanden een grote klus te klaren hebben. Er moet enorm veel doordacht, uitgewerkt en besloten worden. Dit leidt helaas, maar onvermijdelijk in deze fase van het voorbereidingsproces tot een grote interne gerichtheid. En tot de klacht van leraren en ouders dat men "nog steeds niet weet hoe het nu vanaf 1 augustus 2014 verder zal gaan". Laat staan dat men zich geïnspireerd voelt door de nieuwe mogelijkheden. OCW heeft hiervoor materiaal ontwikkeld en op de website van passend onderwijs is veel beeldmateriaal van good practices te vinden. Om draagvlak en ambitie te creëren is het wel van groot belang dat de communicatie richting ouders en leraren zo snel en zo concreet mogelijk start. Niet in de laatste plaats omdat er onder ouders en leraren nog steeds spookbeelden

blijken te leven over de gevolgen van de stelselwijziging. Bijvoorbeeld dat er geen leerlingen meer geplaatst kunnen worden in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Of dat elke docent of leraar straks meerdere leerlingen in de groep heeft die voorheen naar school gingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Samenwerkingsverbanden die hun plannen en begrotingen inmiddels vrijwel klaar hebben, laten zien dat dit beslist niet aan de orde is.

Het gebeurt niet vanzelf

Er wordt veel van de nieuwe samenwerkingsverbanden passend onderwijs verwacht in beleidsontwikkeling, monitoring, administratie, evaluatie en verantwoording. Zo werkt het nieuwe stelsel. Dit gaat niet vanzelf. Wanneer het een samenwerkingsverband toch niet lukt om op tijd klaar te zijn, heeft de staatssecretaris al laten weten dat OCW kan ingrijpen en iemand aanstellen die zorgt dat de noodzakelijke voorzieningen worden getroffen om het samenwerkingsverband van start te laten gaan. We gaan er vanuit dat het niet zo ver zal komen; de meeste samenwerkingsverbanden zijn hard aan het werk om voortvarend aan de slag te gaan met passend onderwijs. Daarbij valt wel op dat

de ideeën over het belang van de aansturing aan het verschuiven zijn. Steeds meer samenwerkingsverbanden raken er van doordrongen dat de door veel verbanden gedane uitspraak “zo min mogelijk overhead”, genuanceerd moet worden. Het managen van een samenwerkingsverband is geen sinecure. Het vraagt om een directeur die van vele markten thuis is. Overhead is een essentieel onderdeel in het succesvol functioneren van samenwerkingsverbanden. Geen sluitpost.

Els Verschure en Rick de Wit

Dit artikel is gepubliceerd in Schoolmanagement-Totaal, oktober 2013 en geactualiseerd voor deze bundel.

Verhuur van leegstaande lokalen is interessant voor het schoolbestuur

In Schoolfacilities van juni 2011 verscheen onder de titel ‘Verhuur van schoolgebouwen is interessant: maar plukt het schoolbestuur of de gemeenten hier de vruchten van?’ een lezenswaardig artikel over de verhuur van leegstaande lokalen van schoolgebouwen aan derden. In het artikel komen de voorwaarden, die op grond van de Wet op het primair onderwijs zijn verbonden aan de verhuur van lokalen, en de bestemming van de huuropbrengst aan de orde. Nog steeds – zo leert de ervaring – heerst over de verhuur van lokalen de nodige onduidelijkheid en bestaan daarover misverstanden. Daarom in dit artikel nogmaals aandacht voor dit onderwerp.

Artikel 108 van de Wet op het primair onderwijs biedt aan een bevoegd gezag van scholen voor primair onderwijs de mogelijkheid om te besluiten één of meerdere lokalen van een schoolgebouw te verhuren aan derden, bijvoorbeeld aan een organisatie voor kinderopvang of buitenschoolse opvang. Het moet gaan

om lokalen, die leegstaan, niet nodig zijn voor het onderwijs aan leerlingen van de eigen school en ook niet nodig zijn voor het onderwijs aan leerlingen van een andere school met ruimtegebrek. Voordat een bevoegd gezag overgaat tot verhuur moet hiervoor toestemming worden verkregen van het college van burgemeester en wethouders. Ontbreekt deze toestemming, dan kan van verhuur geen sprake zijn.

Eveneens in artikel 108 van de Wet op het primair onderwijs is vastgelegd in welke situaties verhuur niet is toegestaan (zie hierna onder a en b) of eindigt (zie hierna onder c). Het gaat om de volgende situaties:

a. De potentiële huurder is van plan om de lokalen te gaan gebruiken als woon- of bedrijfsruimte als bedoeld in het Burgerlijk Wetboek (boek 7, titel 4, 5e en 6e afdeling). Onder bedrijfsruimte wordt hier verstaan: kleinhandelsbedrijf, restaurant, café, afhaal- of besteldienst, ambachtsbedrijf, hotel en kampeerbedrijf. Het gaat hier dus niet om bedrijven als kinderopvang, buitenschoolse opvang, fysiothe-

- rapie voor kinderen, logopedie voor kinderen e.d.
- b. De potentiële huurder staat een gebruik van de lokalen voor ogen, dat zich niet verdraagt met het onderwijs aan de in het gebouw gevestigde school.
- c. De lokalen zijn nodig voor de huisvesting van leerlingen van de eigen school of van andere scholen. Is dit laatste het geval, dan kan het college van burgemeester en wethouders de lokalen hiervoor voordere.

Het ligt in de lijn der verwachting, dat het college van burgemeester en wethouders een verzoek tot het verlenen van toestemming voor verhuur van één of meerdere lokalen van een schoolgebouw aan een derde zal toetsen aan de hiervóór weergegeven situaties. Besluit het college van burgemeester en wethouders vervolgens om de gevraagde toestemming te verlenen, dan dienen de nodige afspraken rondom de verhuur – waaronder de hiervóór onder c bedoelde situatie en de huursom – in een huurovereenkomst vastgelegd te worden.

Wanneer duidelijk is, dat één of meerdere lokalen van een schoolgebouw in ieder geval voor lange(re) tijd niet meer nodig zijn voor het onderwijs aan leerlingen

van de eigen school en ook niet nodig zullen zijn voor het onderwijs aan leerlingen van aan andere school met ruimtegebruik, dan kan overwogen worden te zoeken naar een strategische huurder. Hierbij wordt gedacht aan bedrijven als kinderopvang, buitenschoolse opvang, fysiotherapie voor kinderen, logopedie voor kinderen e.d., die een spin-off kunnen hebben voor het leerlingenaantal van de school. Is bijvoorbeeld kinderopvang gehuisvest in enkele lokalen van een basisschool, dan maken kinderen aan het einde van de kinderopvangperiode vaak de overstap naar deze basisschool.

Nog steeds zijn er gemeenten waarvan het college van burgemeester en wethouders de voorwaarde aan de te verlenen toestemming verbindt, dat het schoolbestuur een fors deel van de huuropbrengst afdraagt aan de gemeente. Reden hiervoor: de gemeente heeft immers – via stichtingskosten, onderhoud en verzekering – betaald voor het gebouw. De vraag ‘Kan de gemeente zich zomaar een deel van de huursom toe-eigenen?’ moet nog steeds onomwonden met ‘Nee’ worden beantwoord. De Raad van State heeft in deze op 21 oktober 2009 (LJN BK0803) een heldere uitspraak

gedaan, die samengevat op het volgende neerkomt:

- De gemeente mag de huuropbrengst of een deel daarvan niet van het schoolbestuur opeisen ter compensatie van de stichtingskosten.
- De gemeente mag geen financiële voorwaarden aan de toestemming voor verhuur verbinden.
- Wel mag de gemeente financiële compensatie vragen voor extra kosten of derving van inkomsten, die direct verband houden met de verhuur aan derden (denk bijvoorbeeld aan verhoging van de verzekeringspremie voor het schoolgebouw als gevolg van de verhuur).

In alle andere gevallen is er in feite sprake van verkapt belastingheffing.

Het is dus aan het schoolbestuur om een besluit te nemen op een verzoek van een derde om één of meerdere leegstaande lokalen te mogen huren. Besluit het schoolbestuur op het verzoek in te gaan – in het verlengde daarvan – hiervoor toestemming te vragen aan het college van burgemeester en wethouders, dan mag dit college de toestemming niet afhankelijk maken van de hoogte van de huursom en de afdracht van deze huursom of een gedeelte daarvan aan de

gemeente. De gemeente heeft dus geen recht op de gehele of gedeeltelijke opbrengst van de verhuur van leegstaande lokalen, ook niet als de gemeente hier een ander naamkaartje – bijvoorbeeld bijdrage stichtingskosten – aan hangt. Het is aan het schoolbestuur om de huurprijs te bepalen. En de huuropbrengst is onverkort bestemd voor het schoolbestuur c.q. de school. Daar staat overigens tegenover dat het schoolbestuur alle kosten in verband met de verhuur moet dragen, inclusief eventueel benodigde aanpassingen.

Onlangs speelde in Helmond een zaak waarin de gemeente financiële voorwaarden verbond aan de toestemming voor realisatie van kinderopvang in een schoolgebouw. Rechtbank Oost Brabant heeft in haar uitspraak van 12 augustus 2013 (SHE 13/106) aangehaakt op de onderhavige uitspraak van de Raad van State.

Wanneer gemeenten de schoolbesturen uitnodigen voor het maken van (beleids)afspraken rondom de verhuur van leegstaande lokalen in de schoolgebouwen ter plaatse, dan is het goed te beseffen dat tot het maken van een afspraak over het afstaan van de huur-

opbrengst of een gedeelte daarvan aan de gemeente geen enkele verplichting bestaat. Sterker nog: het maken van een dergelijke afspraak is zelfs strijdig met de uitspraak van de Raad van State d.d. 21 oktober 2009.

Hoewel de geciteerde uitspraak van de Raad van State al dateert uit 2009 zijn in de afgelopen jaren wel dergelijk afspraken tussen gemeenten en schoolbesturen gemaakt over het doorstorten van (een deel van) de huuropbrengst door schoolbesturen aan gemeenten. Afspraken, die vastgelegd zijn in heuse overeenkomsten, maar wel haaks staan op de uitspraak van de Raad van State d.d. 21 oktober 2009. Juist dat 'haaks staan op' zou schoolbesturen en gemeenten er eigenlijk toe moeten brengen om met elkaar in gesprek te gaan over het actualiseren van de gemaakte afspraken naar de inhoud van de uitspraak van de Raad van State. En daartoe mag door zowel de gemeenten als de schoolbesturen het initiatief worden genomen...

Samenvattend:

- Afspraken over afdracht van huurinkomsten hebben alleen grond als voldaan is aan de voorwaarde dat er sprake is van extra kosten of derving van inkomsten

voor de gemeente als direct gevolg van de verhuur.

- Verhuur van leegstaande lokalen kan voor de school van strategisch belang zijn.
- Alle partijen hebben baat bij duidelijke afspraken.

Dick Mak en Piet de Vries

Dit artikel is gepubliceerd in Schoolfacilities, oktober 2013

Kengetallen en financiële sturing

“Hoe gaat het met jouw kapitalisatiefactor ??” Sinds de publicatie van het rapport van de commissie Don in 2009 is het woordenlijstje van bestuurders en managers in het onderwijs uitgebreid met het woordje “kapitalisatiefactor”. Heeft dat inmiddels ook geleid tot verbetering in de bedrijfsvoering van de onderwijsinstellingen? Of is dit niet de goede vraag?

Kengetallen zijn momentopname

Het rapport van de commissie Don heeft niet alleen de kapitalisatiefactor geïntroduceerd als kengetal. Er worden in dit rapport ook zogenaamde signaleringsgrenzen genoemd voor andere kengetallen. Het gaat dan behalve om de kapitalisatiefactor ook om liquiditeit³, solvabiliteit⁴ en rentabiliteit⁵.

Deze kengetallen hebben één gemeenschappelijk kenmerk. Ze worden namelijk allemaal berekend aan de

hand van de jaarcijfers zoals die worden gepresenteerd in de balans en de staat van baten en lasten. Met andere woorden het zijn kengetallen die één keer per jaar achteraf worden berekend over de stand van zaken bij de jaarwisseling en over de financiële gang van zaken in het voorbije jaar. Ouwe koek dus. Zijn die kengetallen daarom ook waardeloos? Nee, dat is niet het geval. Alle inspanningen die de laatste jaren zijn gedaan om goede informatie over deze kengetallen helder en gemakkelijk toegankelijk te presenteren zijn heel nuttig. Het is nuttig om bij het uitstippelen van het financieel beleid voor de middellange termijn ook te kijken naar de kengetallen van vergelijkbare schoolbesturen en naar de kengetallen van de sector als geheel. Financiële benchmarking helpt om de koers voor de komende jaren uit te zetten. Het is wel de vraag of de kengetallen kapitalisatiefactor, solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit voldoende zijn om die koers uit te stippelen.

Kapitalisatiefactor

De kapitalisatiefactor is op het toneel verschenen naar aanleiding van de vraag of de financieringsstructuur van de scholen wel efficiënt is. Vanuit een macroper-

² Kapitalisatiefactor: Zegt iets over het feit of instellingen delen van hun kapitaal niet of inefficiënt benutten.

³ Liquiditeit: Is de instelling in staat op korte termijn aan zijn verplichtingen te voldoen.

⁴ Solvabiliteit: Is de instelling ook op langere termijn in staat aan zijn verplichtingen te blijven voldoen.

⁵ Rentabiliteit: Geeft aan of er de afgelopen periode een overschot of een tekort op de exploitatie is opgetreden.

spectief was dat in 2008 misschien een begrijpelijke vraag. Inmiddels is de wereld drastisch veranderd. Vanuit het gezichtspunt van het individuele schoolbestuur is een hoge kapitalisatiefactor, die wordt gedefinieerd als balanstotaal gedeeld door de totale baten, meer een indicatie van een gezonde positie dan van een ongezonde situatie. Een hoge kapitalisatiefactor zou ongezond zijn als een schoolbestuur tijdelijke of langdurig beschikbare liquiditeiten niet zou kunnen beleggen op de markt. Welnu, dat kan wel. Een schoolbestuur kan middelen langdurig beleggen met de daarbij behorende marktconforme rendementen. De regels schrijven terecht voor dat die beleggingen risicomijdend moeten zijn. Bij een goed werkende markt zijn de rendementen echter nog steeds marktconform. Om aan te tonen dat een hoge kapitalisatiefactor niet efficiënt is wordt ook wel gewezen op de mogelijkheid dat schoolbesturen kunnen lenen op de kapitaalmarkt om investeringen te financieren. Ook hier geldt dat de wereld inmiddels drastisch is veranderd. De kredietverlening van banken aan het bedrijfsleven is in 2013 veel moeizamer dan in 2008. De vraag of schoolbesturen in het Primair Onderwijs en het Voortgezet Onderwijs in aanmerking komen voor leningen om investerin-

gen te financieren is daarmee al beantwoord. Ook schatkistbankieren biedt hier geen uitkomst voor het funderend onderwijs. In het algemeen investeren deze scholen niet in onroerend goed en daarom is de leenfaciliteit niet aan de orde. Vervolgens is de rekening-courant faciliteit van het schatkistbankieren wel geschikt om kortdurende liquiditeitstekorten te financieren tot maximaal 10 procent van de (publieke) jaaromzet. Het is niet het goede instrument voor duurzame financiering van activa. Kortom, als de kapitalisatiefactor een indicator is die helpt bij de financiële sturing van een onderwijsinstelling in het funderend onderwijs, dan ligt het meer voor de hand dat een hoge kapitalisatiefactor een teken is van financiële gezondheid. Het is dan ook logischer om niet ongerust te worden als de kapitalisatiefactor boven een bepaalde grens komt maar juist als de kapitalisatiefactor beneden een bepaalde grens komt. Waar die beneden grens dan ligt is moeilijk aan te geven. In het rapport van de commissie Don wordt een motivering gegeven voor de bovengrens. Die motivering is gebaseerd op financieringsbehoefte voor de vaste activa en de bufferliquiditeit. Voor grote schoolbesturen wordt dan een bovengrens aangegeven van 35 procent en voor

kleine schoolbesturen een bovengrens van 60 procent. Vanuit de onderliggende redenering is er veel voor te zeggen om deze getallen niet als bovengrens maar als ondergrens te hanteren.

Solvabiliteit

De solvabiliteit is een algemeen gangbaar kengetal dat berekend wordt door het eigen vermogen te delen door het totale vermogen. Er is een signaleringgrens aan de onderkant van 20 procent en er is geen bovengrens aangegeven in het rapport Don. De aangegeven ondergrens is in lijn met de noodzakelijke buffers in een onderwijsorganisatie om normale risico's op te vangen. Als risico-inventarisatie uitwijst dat er sprake is van een normaal risico in de organisatie, dan is een solvabiliteit van 20 procent toereikend om de continuïteit te waarborgen.

Liquiditeit

De signaleringsgrenzen die voor liquiditeit worden aangegeven liggen binnen de bandbreedte van 0,5 (ondergrens) en 1,5 (bovengrens). Voor dit kengetal geldt natuurlijk bij uitstek dat het een momentopname is op de balansdatum. Voor goed liquiditeitsbeheer

is een liquiditeitsbegroting noodzakelijk. Daarmee wordt van maand tot maand in beeld gebracht wat de inkomende en de uitgaande kasstromen zijn. Als dit helder is dan is tevens duidelijk of de organisatie steeds aan de betalingsverplichtingen kan voldoen of dat er kortdurend aanvullend krediet nodig is in de vorm van bijvoorbeeld rekening-courant krediet, dan wel herstructurering noodzakelijk is om de kaspositie weer gezond te maken.

Rentabiliteit

De rentabiliteit staat de laatste jaren stevig onder druk. Veel schoolbesturen schrijven regelmatig rode cijfers en de rentabiliteit is dan dus negatief. Dat is geen gezonde situatie en dat moet dus beter. Om dit te verbeteren is het echter niet nodig om te focussen op de kengetallen die worden opgesteld naar aanleiding van de jaarrekening.

Begrotingsdiscipline

Veel belangrijker dan de focus op kengetallen is het om een realistische begroting op te stellen en vervolgens de uitvoering daarvan goed te monitoren. Een goede permanente monitor geeft tijdig aan waar en

wanneer er overschrijding van de budgetten is. Door deze tijdige signalering kan er ook tijdig bijgestuurd worden. De managers, bestuurders en toezichthouders zijn dus niet klaar als er een realistische en sluitende begroting is vastgesteld en goedgekeurd. Integendeel, dan begint het pas. Het komt aan op de uitvoering van die begroting. De toegekende budgetten moeten worden gehandhaafd en dat kan alleen als er voldaan wordt aan drie dingen:

1. Discipline bij de budgethouder om te werken binnen de grenzen van de toegekende budgetten.
2. Regelmatige monitoring van de voortgang door middel van rapportages die alle baten en lasten over de betrokken periode in beeld brengen.
3. Discipline bij managers en bestuurders om bij te sturen als er overschrijdingen van het budget zijn of dreigen.

Door de aandacht te richten op de dagelijkse uitvoering van de begroting wordt financiële sturing een permanente bezigheid en is het niet meer een agenda-punt dat alleen aan de orde komt als de begroting of de jaarrekening aan de orde is.

Voor zowel het Primair Onderwijs als het Voortgezet Onderwijs geldt dat het onderwijs een zeer arbeids-

intensief bedrijf is. Tenminste, zolang we ons realiseren dat er voor de dagelijkse financiële sturing meer nodig is dan deze getallen. Ondanks het feit dat ieder jaarverslag keurig melding maakt van de kengetallen en daarbij ook keurig aangeeft hoe de ontwikkeling in de afgelopen jaren was komt het toch veel te vaak voor dat een schoolbestuur aan het eind van het jaar “plotseling” ontdekt dat de kosten ernstig uit de pas lopen ten opzichte van de begroting. Het is daarom van belang continu te monitoren, te interpreteren en waar nodig bij te stellen gedurende het jaar. Voor de toekomst van een organisatie is het kijken door de achteruitkijkspiegel niet van belang maar een goed zicht door de voorruit des te meer.

Wim Bos

Dit artikel is gepubliceerd in Schoolmanagement Totaal, maart 2013

ICT: the sky is the limit – voor niets gaat de zon op

In onze maatschappij is ICT niet meer weg te denken. In steeds grotere mate zijn we er afhankelijk van geworden. Dus ook aan het onderwijs gaat dit niet voorbij. Het feit dat Schoolmanagement Totaal dit themanummer uitgeeft, zegt al genoeg.

Als we om ons heen kijken zien we dat voor ICT toepassingen geldt: “the sky is the limit”. We worden bestookt met fantastische vergezichten. Het kan geen kwaad je zo nu en dan mee te laten slepen in deze wondere wereld. De mooie vergezichten kunnen ons helpen ook op ICT-gebied de nodige stappen te zetten. Maar ook hier geldt: voor niets gaat de zon op. In dit artikel wordt ingegaan op de financiële aspecten van ICT.

Organisatie en beheersing

Ook in het onderwijs is het van groot belang om de beschikbare middelen optimaal – volgens de regels van het financieel management – in te zetten. Dit geldt ook voor ICT. In het financieel management onder-

scheiden we vier fasen van ontwikkeling:

- Fase 1: de financiële registratie staat centraal (administratie)
- Fase 2: de financiële beheersing op jaarbasis staat centraal (eenjarig financial control)
- Fase 3: de meerjarige financiële beheersing staat centraal (meerjarig financial control)
- Fase 4: de realisatie van de organisatiedoelstellingen staat centraal (management control)

Organisaties in fase 4 profiteren van de kansen en mogelijkheden die de bekostigingssystematiek biedt, omdat ze een daadwerkelijke koppeling tussen de doelstellingen van de organisatie en de inzet van de middelen realiseren.

Van ad hoc naar integraal

Deze ontwikkelingsfasen van financieel management kunnen direct verbonden worden met het ICT-beleid en de aanschaf van ICT-middelen. Als kapstok wordt de aanschaf van digiborden gebruikt.

Fase 1: We hebben geld, dus we kunnen nu digiborden aanschaffen.

We moeten mee in de vaart der volkeren. Nu hebben we nog wat geld, dus schaffen we de mooiste smartboards, laptops en andere apparatuur aan. Op de website laten we graag zien dat we met de tijd mee gaan: we leveren een indrukwekkende opsomming van alles wat we als school aan ICT-spullen hebben.

Als er (incidenteel) middelen beschikbaar zijn, is het goed die in te zetten. Door snel en slagvaardig handelen worden ellenlange besluitvormingsprocessen vermeden en kan direct worden besteld. Tot zover niets aan de hand. Maar dan worden de spullen in gebruik genomen en blijkt dat je er met de aanschaf nog niet bent. Wat te denken van bijvoorbeeld opleiding van leerkrachten en aanschaf van licenties?

Risico: het digibord verwordt tot een schoolbord met elektronisch krijtje annex projectiescherm. De mogelijkheden worden onvoldoende benut.

Fase 2: Alle kosten die verband houden met het gebruik van de digiborden nemen we mee in de begroting.

In de begroting dient rekening te worden gehouden

met alle kosten die met het hebben en gebruiken van ICT-middelen te maken hebben. Allereerst zijn er uiteraard de afschrijvingslasten. Doorgaans worden investeringen in ICT in vijf jaar afgeschreven. Dat betekent dat de organisatie gedurende die vijf jaar 20% van de investering als kosten in de exploitatie terugziet. Daarnaast zullen voor een optimaal gebruik bijvoorbeeld licenties beschikbaar moeten zijn, zal personeel moeten worden opgeleid en zullen – voor een goed zicht op de digiborden – maatregelen moeten worden getroffen om ongewenste lichtinval tegen te gaan. Het is goed om alle kosten die moeten worden gemaakt vooraf in de begroting op te nemen. Maar als dan ineens blijkt dat de komende jaren sprake is van krimp, waardoor de rijksbijdragen gaan afnemen, komt onvermijdelijk de vraag of de aangegane verplichtingen betaalbaar blijven en of na verloop van tijd vervanging mogelijk is. Dit gaat over de continuïteit van beleid.

Risico: op korte termijn hebben we de kosten goed in beeld, of we het ons op langere termijn nog kunnen permitteren is niet helder (ontwikkeling baten, vervanging etc.).

Fase 3: Alle meerjaren consequenties worden in beeld gebracht, inclusief vervangingsbehoefte en relatie met de ontwikkeling van de bekostiging.

Investerings worden voor een langere periode gedaan. Dit betekent dat ook de bijbehorende kosten voor een langere periode op de begroting zullen drukken. Tegelijkertijd moeten we ons ook realiseren dat op termijn vervanging nodig is. Dit betekent dat we bij de afweging voordat wordt overgegaan tot investeren, langer vooruit moeten kijken dan een jaar. Op dit moment worden bijvoorbeeld veel onderwijsorganisaties geconfronteerd met dalende leerlingaantallen. Dit betekent dat de beschikbare middelen de komende jaren zullen teruglopen. Een belangrijke vraag die moet worden gesteld is dan ook: zijn de lasten ook over vier jaar nog op te brengen? Wanneer hier serieus mee wordt omgegaan, wordt voorkomen dat als het ware een hypotheek op de toekomst wordt genomen. Wat blijft is de laatste vraag: we hebben nu alles financieel dichtgetimmerd, maar worden de beschikbare middelen wel verantwoord ingezet? Of anders geformuleerd in ons voorbeeld: op welke vraag of behoefte is de aanschaf van digiborden het antwoord?

Risico: financieel is alles op orde, maar de vraag wat er

nodig is om de organisatiedoelstellingen te bereiken is nog niet beantwoord.

Fase 4: We investeren in ICT-middelen, niet omdat het leuk is, maar omdat er een (onderwijskundige) visie achter zit en past in de realisatie van de doelstellingen van de organisatie.

Een organisatie is meer dan ICT of geld. Een organisatie staat ergens voor. Een organisatie gaat ergens voor. Een organisatie laat daarom ook dingen. Vanuit de visie en missie worden de doelstellingen van de organisatie geformuleerd. De strategie wordt bepaald en vertaald in een meerjarenbeleidsplan.

Het meerjarenbeleidsplan is het vertrekpunt voor de verdere uitwerking van het beleid op onderdelen. Vervolgens wordt bepaald welke middelen worden ingezet om de doelen te bereiken. Een voorbeeld van een deelbeleidsplan is het ICT-beleidsplan. In het ICT-beleidsplan wordt beschreven op welke manier het bereiken van de organisatiedoelstellingen ondersteund kan worden door de inzet van ICT-middelen en hoe de samenhang is met de andere deelgebieden. We moeten ons realiseren dat ICT geen PR-middel is om de website op te leuken. Een onderwijsinstelling is

geen showroom. ICT heeft pas zin als het aansluit op wat nodig is om goed onderwijs te kunnen geven en wanneer degenen die ermee moeten werken hiervoor zijn toegerust.

Van beperking naar ruimte

Zoals gezegd is de aanschaf van digiborden als kapstok gebruikt. Wat opvalt in de uitwerking per fase is dat het woord digibord steeds minder wordt gebruikt. Deze constatering is van belang, omdat dit aangeeft dat op een andere manier wordt gekeken naar de inzet van middelen. Naar mate een hogere schaal van volwassenheid wordt bereikt, wordt steeds meer de missie en het meerjarenbeleid uitgangspunt van ons denken en handelen. Hiermee wordt een omkering in ons denken bereikt: er ontstaat ruimte en we komen we los van de beperkingen die we nu vaak ervaren doordat suboptimale keuzes worden gemaakt. De aanschaf van middelen vloeit immers logisch voort uit het gevoerde beleid en is daarmee haast per definitie zinvol.

Samengevat

Laat u bij besluitvorming over investeringsbeslissingen leiden door het volgende:

- Blijf trouw aan uw missie.
- Stel uzelf continu de vraag of wat u doet bijdraagt aan de doelen van de organisatie.
- Houd rekening met alle bijkomende kosten: zijn de middelen aanwezig om dat waarin je investeert optimaal te gebruiken?
- Besef dat een beslissing die nu wordt genomen verplichtingen meebrengt voor de toekomst.

Ga voor waar u voor staat en laat na wat daar niet aan bijdraagt.

Dick Mak

Dit artikel is gepubliceerd in Schoolmanagement Totaal, december 2013

Met meer management naar doelmatiger onderwijs?

Op 8 april 2013 overleed **Margareth Thatcher**, behalve ijzeren dame in de jaren '80 ook bekend geworden met haar pleidooi voor privatisering en marktwerking in een kleine, doelmatige overheid.

In diezelfde week liepen de **CAO VO besprekingen over bapo en entreerecht vast en publiceerde de VO raad een handreiking voor het optimaliseren van de bedrijfsvoering in het voortgezet onderwijs**. Centraal staat de vraag of (publieke) onderwijsorganisaties kostenefficiënter kunnen werken met behoud van kwaliteit.

Van NPM naar DEG?

Als bijproduct van het Thatcherism ontstond eind jaren 80 de managementfilosofie van het New Public Management (NPM). De basiswaarden van NPM zijn vervat in de termen zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. De overheid gaat onderdelen verzelfstandigen (bijv. agentschap CFI) en meer sturen op resultaat. Het

denken in de publieke sector wordt bedrijfsmatig en gaat in termen van producten en klanten. Managers krijgen meer vrijheid maar ook meer verantwoordelijkheid.

De ontwikkelingen naar lumpsumbekostiging in voortgezet en primair onderwijs passen in dit plaatje, evenals de laatste 'mode' van opbrengstgericht werken. De managementtechnieken en het jargon van NPM zijn enerzijds gemeengoed geworden: schoolleiders zijn vertrouwd met de planning & control cyclus, kengetallen en dashboards. Anderzijds wekt het rendementsdenken bij sommigen toch weerstand of hoongelach: een werknemer van een peuterspeelzaal zal een KPI eerder associëren met een Kleine Peuter Instelling dan met een key performance indicator! Volgens Dunleavy wordt het tijdperk van NPM verdrongen door de DEG: digital-era governance. Reïntegratie en digitalisatie zijn kenmerkend. Voorbeelden: de overheid wil zeggenschap terug over bepaalde geprivatiseerde functies (NS, Pro Rail) en door digitale

belastingaangifte wordt een overheidstaak ontperoonlijkt en bijna volledig geautomatiseerd (met alle gevolgen rond huurtoeslagen van dien).

Naar een productiever onderwijsstelsel.

Veelgehoord: een school is geen koekjesfabriek maar een maatschappelijke onderneming gericht op kennis en ontplooiing. Eenzijdige nadruk op het meten van productiviteit en prestaties gaat voorbij aan de opvoedings- en vormingsdoelen en kan ongewenst gedrag oproepen.

Anderzijds tonen studies (SCP en CPB) aan dat (veel) meer geld naar het onderwijs niet meetbaar leidt tot betere opbrengsten (output, outcome) en dat bij gelijkblijvend of dalend leerlingtal de productiviteit van primair en voortgezet onderwijs al jarenlang daalt. De verdediging is steeds dat een belangrijk deel van de onderwijsopbrengsten – burgerschap of welbevinden - niet te meten, dat de werkdruk van de onderwijsgevers beter af is met meer handen in de klas en dat de vetranden bij de staf en het management zitten. De waarheid zal in het midden liggen.

Intussen gaat OCW gewoon door met de beleidslijnen uit het rapport Productiviteit Onderwijs, onderdeel van

de brede heroverwegingen onder Balkenende 2. De vijf aanbevelingen uit dit rapport vereisen een omslag, maar zijn volgens de opstellers nodig om de productiviteit van het onderwijsstelsel te verhogen en de onderwijskosten tussen 2010 en 2015 met 20% te beperken. De maatregelen die men voorstelt (en de praktijk die ik zie in cursief) zijn:

- Goed / beter presteren op het basiscurriculum (taal en rekenen!)
- Verminderen van de complexiteit van het stelsel (vereenvoudiging bekostiging in vo en po!)
- Rem op zorgbudgetten en zorgleerlingen (passend onderwijs en budgetteren SO!)
- Meer eigen bijdragen private partijen (einde gratis schoolboeken, bring your own device!)
- het inkorten en intensiveren van onderwijs (kortere leerroutes, verblijfsduur beperken)

Voor een optimaal resultaat moet het stelsel verbeteren. Dat kan volgens dit advies door het expliciet vaststellen van onderwijsdoelen (opbrengstgericht onderwijs!), versterken van het lerend vermogen en verhogen van de kwaliteit van docenten en schoolleiders (excellentie via prestatiebox!). Dit beleid moet leiden tot besparingen voor de overheid, verhogen van

de doelmatigheid, verlagen van de kosten en dus verbeteren van de productiviteit van elke geïnvesteerde euro in het onderwijs.

Aldus de schrijvers van dit advies in 2009.

Optimaliseren bedrijfsvoering VO

De exploitatieresultaten van de sector VO staan sinds 2009 fors onder druk. Voor de komende jaren staan bezuinigingen in de rijksbekostiging op stapel van gemiddeld 1-1,5% procentpunt per jaar. De VO-raad heeft een werkgroep gevraagd om te verkennen waar in de bedrijfsvoering winst in tijd en geld te behalen valt. Daarnaast moet het onderzoek een set van kengetallen over de bedrijfsvoering opleveren die als benchmark in Vensters voor verantwoording kunnen dienen. Het rapport pretendeert over meerdere aspecten van bedrijfsvoering (Personeel, ICT, Inkoop, Huisvesting en Financiën) iets nuttigs mee te geven, maar het zwaartepunt vormt de benchmark bedrijfsvoering VO. Kan het onderwijs tegen lagere kosten het huidige kwaliteitsniveau handhaven en dus de productiviteit verbeteren? En welke schaalvoordelen zijn er te benutten?

Om dat uit te zoeken hebben onderzoekers van IPSE

over kalenderjaren 2007-2010 de kenmerken van 271 (van de 360) schoolbesturen in VO verzameld en geanalyseerd, met name op de aspecten Productie, Allocatie, Prijs en Scholenconfiguratie.

Dat levert allereerst een voorspelbare conclusie op over de grote diversiteit in het VO in schaal- en schoolgrootte en in aanbod en toedeling van middelen aan personeel of materieel.

Vervolgens is voor alle besturen de kostendoelmatigheid berekend op grond van de werkelijke versus de optimale inzet van onderwijsmiddelen in de drie categorieën personeel (dir, op, oop), huisvesting en overige materiële kosten. Afwijkingen van het optimum noemen de onderzoekers over- en onderbenutting. De kostendoelmatigheid neemt toe als de over- en onderbenutting afneemt en een schoolbestuur dichter in de buurt van het eigen optimum komt.

Gemiddeld bedraagt de kostendoelmatigheid voor de VO besturen 91%; dat is niet slecht, maar ook niet goed, stellen de onderzoekers als je weet dat de het bij de ziekenhuizen hoger ligt.

Bovendien ligt bij 25% van de meegenomen VO besturen de kostendoelmatigheid onder 88%; dus bij 70 besturen valt er flink kostenvoordeel te behalen.

Volgens dit onderzoek zou er door doelmatiger te besteden gemiddeld bijna 10% te besparen zijn in de sector VO, zonder het aantal leerlingen of de kwaliteit te verminderen. Tegelijk relativieren de onderzoekers deze mogelijkheid door te wijzen op toevallige of lokale omstandigheden waar het management geen invloed op heeft (krimp, huisvestingssituatie).

Hoe valt er te besparen?

In onderzoekstaal: door bepalende factoren dichterbij hun optimum te brengen.

De onderzoekers hebben de 10 belangrijkste determinanten van kostendoelmatigheid opgespoord, met hun positieve of negatieve effect op de kostendoelmatigheid.

Iedere 1%-punt onder- of overbezetting leidt volgens dit model tot een daling van de kosten doelmatigheid van 0,9%-punt voor management, 0,5%-punt voor staf en 0,9% punt voor huisvesting.

Verder heeft een grotere omvang van de vestiging een positief effect op kostenefficiëntie namelijk 2% per 1000 leerlingen. Het zal niet verbazen dat ook een daling van ziekteverzuim bijdraagt aan de kostendoelmatigheid (0,9 per procent punt daling).

Opmerkelijker is de uitkomst dat het effect van over- of onderbezetting van onderwijzend personeel op de kostendoelmatigheid is te verwaarlozen evenals van de materiële instandhouding.

Wel concluderen de onderzoekers dat iedere 10% loonkostenstijging van het onderwijzend personeel tot 4% minder kostenefficiëntie leidt. Zou dit onderzoek uit 2010 in opdracht van de VO-raad al een vroeg argument tegen de hoge kosten van functiemix en het entreerecht zijn?

Besparen met duurder management?

De gemiddelde inzet van middelen voor management bedraagt volgens dit onderzoek 6%, maar er zijn flinke verschillen tussen kleine (meer dan 6%) en grote schoolbesturen. Verder blijkt bij 50% van de schoolbesturen sprake te zijn van minder dan optimale besteding van middelen naar management: een onderbenutting ten opzichte van het optimum.

Vervolgens probeert men ook de kwaliteit in termen van ervaring te betrekken in de analyse, door de determinant anciënniteit in te voeren, gedefinieerd als feitelijk loonkosten per fte gedeeld door gemiddelde loonkosten. En wat blijkt: 10% hogere loonkosten (ho-

gere anciënniteit) verbetert de kostendoelmatigheid met 1%. Duurder management betaalt zich dus uit volgens dit onderzoek.

Een mooie opsteker in de verwoede discussie over overhead en kleilagen van het management? Ja, als het gaat om het effect van onderbenutting: te weinig management leidt tot een niet doelmatige verdeling van werkzaamheden. Maar ook nee, mij lijkt de opmerkelijke bevinding terug te voeren op de operationalisatie van meer ervaring in hogere loonkosten. Doen jonge en/of lager ingeschaalde schoolleiders en bestuurders het minder goed? Interessante vraag voor een vervolgonderzoek.

Ei van Columbus?

Praktisch gesproken lijkt mij de waarde van dit onderzoek beperkt. Het model is niet eenvoudig te doorgronden, conclusies moeten binnen de randvoorwaarden van het model op waarde geschat worden. Wat overblijft zijn open deuren als 'daling van het ziekteverzuim verhoogt de kostendoelmatigheid' en 'een grotere vestiging draagt bij aan kostendoelmatigheid'. Het onderzoek moet bijdragen aan meer kennis over kostenefficiëntie en benchmark gegevens opleveren.

Ieder schoolbestuur ontvangt een uitdraai met de eigen scores ten opzichte van alle andere – ongeclassificeerde – schoolbesturen. Misschien dat alleen de ervaren manager daar voor de eigen situatie de juiste conclusies uit kan trekken?

Jan Looise

*Dit artikel is gepubliceerd in
SchoolmanagementTotaal, juni 2013*

Laat de inspectie maar komen!

Een nieuw schooljaar

Heeft lumpsumbekostiging gebracht wat we verwachtten? We kennen inmiddels goede en slechte voorbeelden van de grotere bestedingsvrijheid die lumpsum kenmerkt. De politiek – aangevoerd door de vakcentrales – aarzelt tussen meer controle of vertrouwen in financieel competente(r) schoolbestuurders. Dit najaar start de onderwijsinspectie pilots over de versterking van integraal toezicht op schoolbesturen. Grote vraag: verbetert de kwaliteit van onderwijsorganisaties door meer controle of door meer deskundigheid?

Wat was het idee, de droom, bij invoering van lumpsum? Voor de beleidsmakers bij OCW, de schoolbesturen en andere relevante partijen was de leidende gedachte dat door lumpsumfinanciering de kwaliteit van onderwijs verbetert en besturen maatwerk kunnen leveren, ook in hun personeels- en facilitair beleid. Bijkomend idee was dat door meer vrijheid een grotere effectiviteit van beleid en beheer en een hogere efficiency van de inzet van de middelen binnen handbe-

reik zouden komen. Bestuur en management kunnen vanuit hun onderwijsvisie, meerjarige doelstellingen formuleren en meerjarig begroten. Sturing vindt plaats op de gewenste (beleids)opbrengsten en de daarmee gemoeide kosten. Zo kan in een vroeg stadium de afweging tussen doelen en middelen plaatsvinden.

Financiële deskundigheid

Anno 2013 blijkt de werkelijkheid weerbarstiger dan bij de invoering van lumpsum in het VO (1996) en PO (2006). Met andere woorden niets is zo simpel als het in eerste instantie lijkt.

Tegenover de droom van beleids- en bestedingsvrijheid staat momenteel voor steeds meer bestuurders de harde realiteit van het verdelen van de schaarste.

Ook in het primair onderwijs verslechtert de financiële positie.

Eenzijds door bezuinigingen, anderzijds door dalende leerlingenaantallen⁶.

⁶ Zie brief "Toezending rapport CVO 400" d.d. 23 augustus 2012

Zoals Minister Bussemaker en Staatssecretaris Dekker in hun brief aan de Tweede Kamer d.d. 16 juli 2013⁷ schrijven, is het juist in zo'n situatie van belang dat besturen goede financiële deskundigheid hebben en werken met meerjarenbegrotingen en risicoanalyses. Minder helder zijn de bewindslieden in hun vertaling van de conclusies van Regioplan en Ernst & Young: "In het rapport wordt geconcludeerd dat er in de afgelopen jaren, sinds 2009 in beide sectoren [VO en PO] stappen zijn gezet in de verdere ontwikkeling van de financiële deskundigheid. De acties hebben voor een ontwikkeling gezorgd binnen de besturen, waarbij tevens wordt opgemerkt dat niet alle scholen even ver zijn. Verdere ontwikkeling is noodzakelijk. Met de ingezette acties is er binnen de besturen een basis gelegd voor de verdere ontwikkeling waarop ook de komende jaren zal worden doorgebouwd".⁸ Zowel de PO-Raad als de VO-raad bieden programma's aan om de financiële deskundigheid te bevorderen.

7 Brief "Evaluatie commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen", onder bijvoeging van het rapport "Financiële deskundigheid po en vo" van Regioplan en Ernst & Young.

8 Financiële deskundigheid in PO en VO, Regioplanen Ernst & Young, oktober 2012

Pilots onderwijsinspectie

Als het om deskundigheidsbevordering gaat verwijzen de bewindslieden naar hun beleidsbrief Versterking bestuurskracht onderwijs van april 2013. Onderdeel van dit pakket aan maatregelen vormt de versterking van het integraal toezicht van de Inspectie op het bestuurlijk handelen. De minister wil dat de inspectie niet alleen de kwaliteit van onderwijs controleert maar ook de kwaliteit van de (financiële) bedrijfsvoering. Hoe gaat dat in zijn werk? In het najaar 2013 start de Inspectie met 30 pilots in PO en VO, waarbij geïntegreerd wordt gewerkt. Dat wil zeggen dat er inspectieteams gevormd worden waarin zowel het kwaliteitstoezicht als het financieel toezicht (Rekenschap) vertegenwoordigd zijn. In de pilots kijkt de inspectie naar de samenhang tussen onderwijskwaliteit, personeelskwaliteit en financiële gezondheid. Ook het bestuurlijk handelen wordt bekeken vanuit de mogelijke effecten voor de leerlingen. Inspectieteams bekijken op bestuursniveau de kwaliteitsrisico's, financiële, materiële, personele en bestuurlijke risico's.

Vervolgens gaan ze in gesprek met het schoolbestuur en wordt besloten welke onderzoeken bij het betreffende bestuur worden uitgevoerd. Dat kunnen één of

meerdere kwaliteitsonderzoeken zijn bij de scholen die onder het bestuur vallen, een financieel onderzoek waarbij de continuïteit van de instelling/ het bestuur centraal staat en/of een onderzoek naar het bestuurlijk handelen. Waar dat aan de orde is, zullen ook deze onderzoeken gezamenlijk en met elkaar in samenhang worden uitgevoerd. Het toezicht op het bestuurlijk handelen wordt dus een onderdeel van het reguliere toezicht van de inspectie. Ervaringen uit de pilots worden in de loop van het volgende schooljaar meegenomen bij de ontwikkeling van het nieuwe toezichtkader voor het primair onderwijs. Naast de pilots voert de inspectie ook een programma uit om mogelijke financiële risico's bij onderwijsinstellingen eerder op te sporen en de betreffende besturen actie te laten ondernemen.

Financieel beheer en beleid

In dit verband staat er een interessante conclusie in het rapport van Regioplan en Ernst & Young: "dat er een verschil in focus bestaat tussen de Inspectie en de sectorraden. In de ondernomen acties gaat de aandacht van de Inspectie meer uit naar financieel beheer en die van de sectorraden meer naar de kop-

pelings van beleid en financiën." Het lijkt erop dat de integrale risicogestuurde aanpak van de inspectie nog steeds uitgaat van controle in plaats van bouwen aan en vertrouwen op het beleidvoerend vermogen van schoolbesturen?

Over financieel beleid zegt hetzelfde rapport: er zijn beslist duidelijke en positieve stappen gezet in de periode 2009-2012, maar nog steeds wordt er in het meerjarenkader te weinig een directe koppeling gelegd tussen financiën en beleid en moeten liquiditeitsplanningen en risicomangement verder ontwikkeld worden en meer ingebed in de eigen organisatie. Denken vanuit beleid, werken en besturen vanuit een meerjarenperspectief en een adequate planning- & controlcyclus waren dat al niet de lessen uit de evaluatie van de redelijk beleidsarme invoering van lumpsum in het VO? Klopt: lumpsum leidt inderdaad tot grotere autonomie van scholen, efficiëntere inzet van middelen en vergroting van de keuzevrijheid en zo, in principe, tot kwaliteitsverbetering, mits... de scholen en besturen dat zelf ook willen. Lumpsum biedt de mogelijkheden, maar scholen en besturen verschillen in het benutten van die mogelijkheden.

Financieel beheer Museum X

Goed financieel beleid kan niet slagen zonder een goed ingerichte en goed functionerende administratieve organisatie⁹. Hoe erg het anders mis kan gaan blijkt uit een voorbeeld uit de kunstensector.

Museum X in een provinciestad kent twee locaties. Het is in 2004 door het provinciaal bestuur op eigen benen gezet, waarna beide locaties gerenoveerd zijn. De interim controller en organisatieadviseur trof eind 2005 de administratieve organisatie als volgt aan:

- Openstaande facturen tot 9 maanden oud voor een totaal van een miljoen euro op een jaaromzet van ca. 1,9 miljoen euro;
- banksaldo van ca. een half miljoen euro, waarvan ook nog de salarissen van ca. 20 man personeel in oktober, november en december betaald moesten worden;
- huurschuld over tenminste twee kwartalen en ontbreken huurcontract van een pand;
- geen exploitatiesubsidies meer tegoed: de provincie

en de gemeente, hadden alle subsidiegelden voor 2005 bij voorschot uitbetaald;

- de salarissen van de medewerkers waren nog steeds niet op basis van een hernieuwde inschaling die per 1 juni 2004 had moeten plaatsvinden, correct vastgesteld;
- geen definitieve jaarrekening 2004, alleen een concept met fouten, waardoor de accountant weigerde een verklaring af te geven;
- geen bouwafrekening beschikbaar voor de subsidienten;
- een niet realistische begroting die ook niet was ingebracht in de boekhouding;
- geen meerjarenbegroting;
- eens in de drie weken werden facturen ingeboekt, maar de directeur hield sommige facturen achter omdat hij het niet eens was met het bedrag;
- kwartaalrapportages ontbraken;
- dagelijks kwamen er aanmaningen en regelmatig stond de deurwaarder op de stoep;
- het museum werkte al 9 maanden zonder hoofd bedrijfsvoering en de raad van toezicht was opgestapt.

⁹ Belangrijke elementen hiervan zijn zicht op en inzicht in alle kosten, ook meerjarig, begrotingen waarin ook doorlopende verplichtingen en investeringen verwerkt zijn, een administratie die volledig, actueel en correct is, een volledige en actuele verplichtingenadministratie, een sluitend inkomend factuurregister, op de realiteit en op de begroting aansluitende tussentijdse rapportages en een betrouwbare eindejaarsprognose.

Waar was het fout gegaan in de financiële bedrijfsvoering? Belangrijkste oorzaken lagen in de organisatiecultuur waarin er geen behoefte was aan een (eind) verantwoordelijke voor de bedrijfsvoering, terwijl het management niet competent was (noch geïnteresseerd) in financiële zaken, en daarmee weg kwam. Kortom het inhoudelijk beleid en het financieel beheer waren volkomen gescheiden werelden. Met dit museum is het toch weer goed gekomen. Na het vertrek van de directeur, is eerst de administratieve organisatie op orde gebracht, zijn afspraken met crediteuren en subsidiënten gemaakt, is de bedrijfsvoering gezond gemaakt en is een realistisch meerjarenperspectief opgesteld, waarbij de culturele wensen zijn afgestemd op de financiële polsstok. Anno 2013 is het een bloeiend en prachtig museum.

Sturen op kwaliteit

Is de casus in het kader een extreem voorbeeld uit een andere sector? Gaat u dan eens na voor een (uw?) onderwijsorganisatie: Hoe vaak bevat de jaarrekening toch nog een financiële verrassing? Hoe vaak lijken de halfjaarcijfers aan te geven dat u op het goede spoor zit, om bij de derde kwartaalrapportage te constateren dat er te veel (of te weinig) formatie is ingezet in het nieuwe schooljaar en de begroting uit de pas loopt?

Hoe vaak worden beleidsplannen vastgesteld zonder financiële paragraaf en is achteraf pas duidelijk wat het behalen van een onderwijsdoel heeft gekost? Extremen, missers en foutieve prognoses leiden tot reacties, van bestuurders, toezichthouders, politici en vakcentrales. Vaak met de oproep tot meer centrale sturing, meer controle, meer financials en minder inhoud. Toch is dat een doodlopende weg. Van besturen in het onderwijs wordt verwacht dat zij inzetten op goed onderwijs en daarvoor de randvoorwaarden scheppen.

Sturen op onderwijskwaliteit is uw primaire opdracht. Een gezonde bedrijfsvoering gebaseerd op realistische aannames en een degelijke risicoanalyse, is niet meer

en niet minder dan een belangrijke randvoorwaarde. Onderwijs en kwaliteit verenigen tot (be)sturen op geld en mooie financiële kengetallen doet het onderwijs met een maatschappelijke opdracht tekort.

Balans beleid en beheer

Voor en na de invoering van (eenvoudiger) lumpsum-bekostiging gaat het om de verbinding tussen wat een organisatie met het onderwijs wil, wat daarvoor nodig is en wat dat nu en op middellange termijn kost. Een goede administratieve organisatie biedt waarborgen voor een sluitende bedrijfsvoering en helpt om tussentijds bij te sturen bij de realisatie van kwalitatief goed onderwijs.

De onderwijswereld is door lumpsum niet veranderd. Als de kwaliteit verbetert komt dat door de kwaliteit van bestuurders, schooldirecteuren en leerkrachten die door professionalisering en een gerichte inzet van de (altijd) beperkte middelen het beste halen uit een nieuwe generatie van jonge mensen. Dat zullen zij ook in het nieuwe schooljaar laten zien.

Laat de inspectie maar komen!

Monica van der Hoff-Israël

*Dit artikel is gepubliceerd in
SchoolmanagementTotaal,
september 2013*

Meerjarenbegroting, van volgen naar sturen

'Voorspellen is moeilijk, vooral als het om de toekomst gaat'¹⁰, is een regelmatig gebruikte uitspraak die ook zeker binnen het onderwijs opgaat.

Bij veel instellingen is de Planning & Control - cyclus steeds beter op orde. Begrotingen worden tijdig opgesteld en managementinformatie wordt steeds beter. Maar toch zitten nog veel besturen met het gevoel steeds achter de feiten aan te lopen. Bijsturing, zeker op het gebied van personeel, dient tijdig ingezet te worden en daarvoor geeft de jaarbegroting een te kort zicht. Noodzakelijke bezuinigingen zijn bijna niet meer te behalen door de kaasschaaf langs de organisatie te halen. Zeker als er echt fundamentele wijzigingen binnen de organisatie dienen plaats te vinden, is het tijdig signaleren van de noodzaak hiertoe vaak van (over) levensbelang.

¹⁰ Uitspraak van de Amerikaanse 19de-eeuwse schrijver Mark Twain, maar wordt ook vaak aan andere toegedicht.

Een goede meerjarenbegroting kan de oplossing voor dit probleem zijn.

Maar juist voor die meerjarenbegroting hebben we zicht op de toekomst nodig en zeker op het gebied van de financiën is het inschatten van de toekomst lastig.

- Wat gaat de bekostiging doen de komende jaren?
- Trekken onze scholen meer of minder leerlingen/studenten in de toekomst?
- Wat doen de pensioenpremies?

Zomaar een paar vragen die zeer moeilijk tot vrijwel onmogelijk nauwkeurig te beantwoorden zijn. Vragen die voor de financiële toekomst van uw organisatie echter wel van wezenlijk belang zijn.

Hoe kunt u toch meer grip krijgen op uw organisatie met behulp van een meerjarenbegroting?

Functie meerjarenbegroting

De meerjarenbegroting is van belang, om inzichtelijk te maken hoe de financiële ontwikkeling van de instelling op wat langere termijn zich ontwikkelt. Dit kan een periode van 5 tot 10 jaar zijn. Van belang daarbij is dat de meerjarenbegroting niet alleen een technische boekhoudkundige exercitie moet zijn. Het 1 op 1 door-trekken van uw huidige jaarbegroting heeft nauwelijks toegevoegde waarde. In de meerjarenbegroting dient het beleidsplan voor de komende jaren nadrukkelijk naar voren te komen. Welke onderwijskundige vernieuwingen worden er verwacht? En wat zijn de kosten die hieraan zijn verbonden? Wat is het personeelsbeleid voor de komende jaren? Hoe gaan wij om met krimp? Allemaal zaken die van invloed zijn op de meerjarenbegroting.

De meerjarenbegroting kan ook een rol spelen op het beter aansluiten van de kalenderjaarcyclus (met name de financiën) en de schooljaarcyclus (formatie). Door de financiële ontwikkeling meerjarig in beeld te brengen, ontstaat er ook zicht in de formatieve (on)mogelijkheden in de komende jaren. Als bijvoorbeeld uit de meerjarenbegroting blijkt dat 2014 niet sluitend is, kan , nee moet, hiermee in het formatieplan 2013/2014 rekening gehouden worden.

Opstellen meerjarenbegroting

Helaas is het opstellen van een goede meerjarenbegroting niet het aanschaffen van een goed softwarepakket, waar je een beperkt aantal gegevens invoert en die de rest uitrekent. De huidige beschikbare systemen bieden maar zeer beperkte ondersteuning hierin. Hoe kun je toch tot een goed bruikbare meerjarenbegroting komen? Twee uitgangspunten zijn daarbij van belang:

1. Gebruik als uitgangspunt de begroting van het huidige jaar. Deze is vaak op een zeer zorgvuldige manier opgesteld.
2. Gebruik voor de jaren daarna parameters, die duidelijk zichtbaar zelf in te stellen zijn.

Ter toelichting hierbij.

Begroting huidig jaar

Op het maken van de jaarbegroting wordt hier niet te diep ingegaan. Maar een paar zaken zijn daarbij, in relatie met de meerjarenbegroting, wel van belang. Om de meerjarenbegroting zo goed mogelijk te krijgen is de juistheid en nauwkeurigheid van de jaarbegroting

belangrijk. Wat is een “goede” jaarbegroting?

De jaarbegroting moet natuurlijk een financiële doorrekening zijn van de jaarplannen. Beleid dat voor het komende jaar is vastgelegd, dient zijn financiële gevolgen te hebben voor de jaarbegroting.

Het starten met het samenstellen van een meerjarenbegroting kan ook het moment zijn om te overwegen of de manier waarop de jaarbegroting nu is opgebouwd nog wel de beste is. Steeds meer zien we dat het sturen van de organisatie en het bijhorende verantwoording afleggen op activiteiten of projecten gebeurt. In de begrotingen blijven we echter nog vaak grootboekrekeningen als uitgangspunt hanteren. Vaak is het argument dat de jaarrekening op die manier moet worden ingericht. De meeste moderne boekhoudpakketten zijn echter tegenwoordig uitstekend in staat om zowel voor intern gebruik zaken op projecten of activiteiten te boeken als voor de eenmalige externe verantwoording de boekingen naar grootboekrekeningen te rangschikken.

Ook de politieke ontwikkeling gaat steeds meer deze kant op. Tijdens de begrotingsbespreking in de Tweede

Kamer in december 2012 is een motie ¹¹ aangenomen waarin wordt aangegeven dat:

'De regering wordt verzocht met de koepels in overleg te treden om tot afspraken te komen tussen besturen van onderwijsinstellingen en medezeggenschapsraden over een uniforme rapportage van uitgaven. Binnen deze rapportage moeten de uitgaven dan *bijvoorbeeld onderverdeeld worden in het primaire proces, de ondersteuning en de huisvesting*'.

Een ander aandachtspunt zijn de personele kosten binnen de begroting. In een aantal gevallen wordt er bij het opstellen van de jaarbegroting gewerkt met gemiddelde opslagen. Hierbij wordt bijvoorbeeld uitgegaan van het cao-loon met een standaard opslag om tot de totale loonkosten te komen. Nauwkeuriger is om zoveel mogelijk de daadwerkelijke loonkosten te berekenen.

Gebruik parameters

Zoals al eerder is aangegeven zijn er, zeker als we aan de slag gaan met de meerjarenbegroting, veel onzeker-

¹¹ Motie van de leden Jadnanansing en Ypma

heden. Daarom dient er in de meerjarenbegroting ruimte te zijn om meerdere scenario's door te rekenen. Hierbij moeten de variabelen makkelijk aan te passen zijn. Daarnaast is het van belang om de meerjarenbegroting niet teveel op detailniveau op te stellen. Zeker voor de jaren die verder in de toekomst liggen is dit van belang. Een inschatting van de totale sociale lasten is iets eenvoudiger dan alle sociale lasten apart in te schatten.

Variabelen kunnen zijn:

Leerlingen-/studentenaantallen

Leerlingen of studenten blijven natuurlijk de belangrijkste bekostigingsparameter. Zeker in deze tijd van krimp is het van belang dalen van leerlingen-/studentenaantallen tijdig op te merken. Ook wijzigingen in de populatie kunnen van invloed zijn op de bekostiging.

Ontwikkeling rijksbijdrage en andere overheidsbijdragen

De ontwikkeling van de rijksbijdrage is de laatste jaren steeds moeilijker te voorspellen. Waar het tot voor kort gebruikelijk was dat stijgingen in de lasten van

overheidswege gecompenseerd werden, is dat tegenwoordig niet meer (geheel) het geval.

Ook kunnen ontwikkelingen als passend onderwijs invloed hebben op de inkomsten. Denk hierbij aan de rugzakgeld en de WSNS-gelden. Bezuinigingen vinden niet alleen bij de overheid plaats, maar zeker ook bij de gemeenten. Ook daar kunnen dus inkomsten wegvallen.

Ontwikkeling van de overige inkomsten

Ook van de overige inkomsten zal een inschatting gemaakt moeten worden hoe deze zich de komende jaren gaan ontwikkelen. Ontwikkelingen bij eventuele huurders zijn hierbij o.a. van belang.

Ontwikkeling personele lasten

De belangrijkste kostenpost is nog steeds het personeel. Met name eventuele toename van de sociale lasten is erg moeilijk in te schatten. Bij zowel de personele lasten als de rijksbijdrage voor personeel is de ingeschatte toename nog niet zo zeer het belangrijkste, maar gaat het met name om de vraag hoeveel de personele kosten meer zullen stijgen dan de rijksbijdrage. Het verschil tussen deze twee zal namelijk opgevangen moeten worden

Ontwikkeling materiële lasten

Het is intussen duidelijk dat ook de stijging in kosten van de materiële lasten voor een deel niet gecompenseerd wordt. Hierbij moet u enerzijds denken aan prijsstijgingen, maar ook in de kosten van nieuwe ontwikkelingen zoals de smartboards.

Hoe dan verder?

Als u ideeën heeft over de bovenstaande variabelen kunt u aan de slag gaan met uw meerjarenbegroting. Zoals al eerder is aangegeven, is het van belang dat het programma waarmee u de meerjarenbegroting maakt u de mogelijkheid biedt om meerdere scenario's door te rekenen. Op die manier kunt u de meerjarenbegroting niet gebruiken voor een exacte voorspelling van de toekomst, maar wel als een instrument om te bepalen wat de bandbreedte is waarbinnen de organisatie zich zal ontwikkelen.

Externe ondersteuning kan bij de opzet van de meerjarenbegroting handig zijn. Vaak kunt u dan gebruik maken van reeds ontwikkelde programma's. Daarnaast is een goede inschatting van externe ontwikkelingen en ontwikkelingen binnen het veld belangrijk.

Het opstellen van een meerjarenbegroting is geen exercitie die u met een paar financieel deskundigen op een vrijdagmiddag even doet. Gezien de ontwikkelingen zal het echter in de toekomst steeds belangrijker zijn deze op te stellen en zo op die manier een goed beeld op de toekomst te krijgen. De meerjarenbegroting zal er mede aan bijdragen dat u niet meer achter de feiten aan loopt maar tijdig op wijzigingen kunt anticiperen. Op die manier wordt u van volger van gebeurtenissen, stuurder van de organisatie.

Frank Mullaart

*Dit artikel is gepubliceerd in
SchoolmanagementTotaal,
maart 2013*

Infinite Financieel B.V.

Savannahweg 17

3542 AW Utrecht

T 085-876 94 37

E info@infinitebv.nl

I www.infinitebv.nl

