

# Voorwoord

Voor het zesde jaar op rij bieden wij u graag onze artikelbundel aan. De adviseurs en controllers van Infinite Financieel schrijven regelmatig in vakbladen over bedrijfsvoering in het onderwijs. Jaarlijks bundelen we enkele artikelen die lezenswaardig blijven in een bundel.

In deze bundel 2016 belichten we de bedrijfsvoering van onderwijsinstellingen van diverse kanten, van bespiegelingen op macro niveau tot praktische artikelen waarmee u direct aan de slag kunt.

We hopen dat u ook de bundel 2016 met plezier zult lezen en er uw voordeel mee kunt doen.

*Monica van der Hoff-Israël,  
directeur*

# Inhoudsopgave

<b>Hora est</b> <i>Monica van der Hoff-Israël</i>	3
<b>Integrale Kindcentra – exploitatie – risico's</b> <i>Dick Mak</i>	7
<b>Schatkistbankieren: hinken op twee gedachten?</b> <i>Corné Henniphof en Jan Looise</i>	10
<b>Control: Bent u klaar voor de volgende fase?</b> <i>Ton van Iwaarden</i>	14
<b>Ontwikkelingen dwingen schoolbesturen tot snelle herziening personeelsbeleid</b> <i>Rick de Wit</i>	19
<b>Schoolbesturen te rijk of te arm – het belang van een goede weegschaal</b> <i>Els Verschure</i>	24
<b>Onderwijs en economie een waarde(n)volle combinatie?</b> <i>Jan Looise</i>	30
<b>Wat weet de toezichthouder ervan?</b> <i>Nico van Zuylen, Rick de Wit</i>	34

# Hora est

Een koele, donkere kamer, januari 2026. Een zacht zoemend geluid doet vermoeden dat een device aan het werk is.

Dat klopt. De jaarrekening is via de cloud samengesteld en door-gerekend. Het accountantsprogramma checkt nu of alle contro-  
lemechanismen in het boekhoud- en samenstellingsprogramma tijdens de registratie in het voorgaande boekjaar en tijdens de samenstelling van de jaarrekening hun werk hebben gedaan.  
Binnen een uur is de accountantscontrole afgerond.

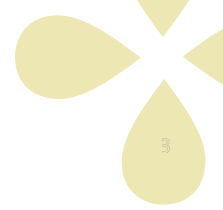
De controller checkt vanuit huis voor haar zeven be-  
sturen de voortgang en ontvangt conform planning de geautomatiseerd aangeleverde concept-accountants-  
verklaring. De bestudering daarvan levert geen verras-  
singen op; die waren er wel bij de interim-controle in oktober uitgekomen. Na een digitale vink krijgt de be-  
stuurder zijn of haar eigen jaarrekening met concept-  
accountantsverklaring, met goedkeurende vink van de controller; er zijn geen vragen. Ook de bestuurder ziet geen verrassingen en vinkt af. De registeraccountant ontvangt bericht dat het bestuur geen vragen heeft en tekent de accountantsverklaring digitaal. Het boekjaar


is weer in januari daaropvolgend afgerond.

Een lichte, goed verwarmde kamer, maart 2016. Gepraat doet vermoeden dat mensen aan het werk zijn.

Dat klopt. De jaarrekening is door de boekhouding aangeleverd en wordt nu door de controller doorgeno-  
men. Het jaarrekeningendossier (twee ordners) was al gecheckt en is compleet. Toch nog wat verrassingen ten opzichte van de forecast einde jaar zoals die in november was opgesteld. Vervelend. Eerst halverwege het vorige jaar tegenvallende leerlingaanmeldingen (“we moeten de prognosesystematiek toch eens herijken”), maar goed, de effecten daarvan zijn in de marap 3e kwartaal meegenomen. Maar nu blijken niet alle tussenrekeningen in het derde kwartaal geschoond te zijn (“waar heb je een checklist voor als je er toch niet naar kijkt”). Ook wat vreemd aandoende correctieboekingen (“eerst maar even navragen”). De tijd dringt, eerste week april begint de accountant met zijn controle.

Mei 2016: met een zucht constateert de controller dat de accountant, na uitleg, toelichting en navraag akkoord is en de concept-accountantsverklaring ligt voor. Van de managementletter wordt je niet vrolijk (“weer die opmerking over aanbestedingsbeleid, we moeten nu





echt die spendanalyse maken”), maar de goedkeuring is er. Gaat nog goed lukken, vóór 1 juli naar Raad van Toezicht en naar OCW.

Er stroomt nog heel wat water naar de zee voordat “2026” werkelijkheid is geworden. Of valt dat wel mee? Alle administraties zijn nu al gekoppeld. De boekhouding vindt in de cloud plaats, zodat je 24/7 bij je data en informatie kan. Facturen worden meer en meer digitaal aangeleverd en verwerkt. Declaraties en bestellingen, alles loopt via een portal met automatische koppeling naar de financiële administratie of de salarisadministratie.

We hoeven niet tot 2026 te wachten totdat ook controlemomenten vanuit de externe controle ingebouwd worden. We hoeven niet tot 2026 te wachten totdat iedere leek zonder praktijkdiploma boekhouden kan boekhouden en een jaarrekening kan genereren. We hoeven niet tot 2026 te wachten totdat werkplekken locatieonafhankelijk zijn.

Ho, wacht! Waar blijft de menselijke inbreng? Moeten mensen niet wat vinden van een jaarrekening, van een marap? Beslissers zijn toch mensen? Baseren die zich

bij hun beslissingen straks uitsluitend op geautomatiseerd gegenereerde informatie? Gaan beslissingen straks ook welhaast automatisch?

### **Ja en nee.**

Ja, want deels gebeurt dat nu ook. Ook veel adviezen vanuit de accountancy komen voort vanuit geautomatiseerd aangeleverde en (in toenemende mate) bewerkte data. En dat zal alleen maar verder voortschrijden.

Dat de boekhouding en salarisadministratie anno 2016 het met veel minder fte toe kan dan, pakweg, in 2006 is ook niet nieuw. En ook dat zal zich alleen maar voortzetten. Waar logica aan de basis van werkprocessen ligt, parameters vastliggen en de output voorspelbaar dient te zijn, is automatisering van die werkprocessen enkel een kwestie van tijd. Ook als ze complex lijken. In maart 2016 was het nog wereldnieuws dat de computer AlphaGo een match won (3 partijen achtereen) van ’s werelds beste go-speler. Net zoals herhaalbaarheid van handelingen aan de basis van robotisering lag en ligt.

### **Dus: ja.**

En nu het nee. Naarmate menselijke keuzevrijheid meer ruimte krijgt, groeit het aantal parameters ook in de tijd

en verliest gedrag aan voorspelbaarheid. Economen weten dat zeer wel. Niet voor niets wordt economie in Nederland tot de sociale wetenschappen gerekend en in Vlaanderen tot de gedragswetenschappen. Goede besluitvorming komt, kort door de bocht gezegd, niet automatisch tot stand. Als een vanuit de geautomatiseerde systemen gegenereerde rapportage op tafel ligt, is de belangrijkste vraag van een beslisser niet “klopt dat wel”, maar “wat vind ik daarvan”. Het is het proces van interpretatie, weging, je voorstellen wat een ingezette koers voor gevolgen kan hebben, scenario’s ontwerpen, wat tot goede besluitvorming leidt. Waarbij ik “goede besluitvorming” duidt als alles af- en meewegende besluitvorming, niet persé besluitvorming die het meest optimale resultaat heeft. Want we kunnen niet in de toekomst kijken. Zoals het huidige opkoopprogramma van de Europese bank door deskundigen als “uncharted territory” wordt geduid. We weten niet welke uitkomst het complex van onze besluiten, de besluiten van anderen en onverwachte gebeurtenissen heeft.

Hoe ver de automatisering ook voortschrijdt, daar nu zit en blijft de crux: de menselijke inbreng gaat over

het nemen van beslissingen. En over de kwaliteit van het proces leidend tot die beslissingen. Over het interpreteren van feiten, wegen van opties, bedenken van als-dan-scenario’s. En dus ook over de kwaliteit van de participanten in dat proces: de kwaliteit van beslisser, bestuurders en de kwaliteit van hun adviseurs, hun business-controllers.

Nu kunnen we ons nog laten afleiden door vragen naar de juistheid, tijdigheid en volledigheid van onze informatievoorziening, onze administraties. AO/IC-handboeken, interne controleplannen, accounting manuals e.d. moeten dat borgen. Maar in toenemende mate nemen proces- en controleondersteunende workflows in programmatuur en geautomatiseerde coderings- en boekingsystemen dat over. Ver vóór 2026 zal dat volledig een feit zijn.

Vluchten kan dan niet meer in vragen naar de juistheid van een post, naar het verschuiven van kosten van de ene naar de andere grootboekrekening. Straks blijft, meer dan nu, na het constateren dat het onder de streep klopt en we dus “in control” zijn, de vraag staan: “en wat betekent dat?”.

Het is tijd om te investeren in de kwaliteit van die blijvend noodzakelijke menselijke inbreng. Het is tijd om te focussen op de kwaliteit van het proces dat tot besluitvorming leidt. Het is tijd om te focussen op de kwaliteit van business-control. Het is tijd om te focussen op de kwaliteit van bestuurlijk denken. Nu én in 2026.

Hora est.

# Integrale Kindcentra – exploitatie – risico's

Stel u het volgende voor: uw oude schoolgebouw voldoet niet meer aan de eisen die het onderwijs momenteel stelt. Daar komt bij dat u vanuit strategisch perspectief de samenwerking zoekt met partijen als kinderopvang, peuterspeelzaal en buitenschoolse opvang (BSO). En alle partijen, inclusief de gemeente, werken mee aan het realiseren van een integraal kindcentrum (IKC) op een geschikte locatie. Mooier kan bijna niet. Bijna. Want om geen onverwachte verrassingen tegen te komen, is het goed om vooraf een aantal zaken goed in beeld te brengen

## Specifieke risico's

De exploitatie van een IKC kent een aantal risico's. Voor een groot deel zijn die gelijk aan de risico's die een school loopt bij de exploitatie van een "normaal" schoolgebouw. Deze risico's worden hier buiten beschouwing gelaten. Twee risico's komen we in de praktijk vaak tegen. Ten eerste vallen de exploitatielasten van een IKC vaak hoger uit dan verwacht. Ten tweede kan een verschil in financiële draagkracht van een of meer van de betrokken partijen tot problemen leiden.

## Risico: exploitatielasten

Het proces van voorbereiding tot realisatie van het IKC wordt meestal goed ingericht en uitgevoerd. In de praktijk blijkt vaak dat de exploitatielasten vaak hoger uitpakken dan vooraf werd verwacht. Hiervoor zijn de volgende oorzaken aan te wijzen.

- Wettelijke eisen leiden tot installaties die veel energie verbruiken. Een voorbeeld: een nieuw gebouw is beter geïsoleerd. Dat leidt tot een verwachte energiebesparing. Een goede luchtbehandelingsinstallatie leidt echter tot een hoger energieverbruik. De vooraf ingeschatte besparing wordt dus niet gerealiseerd.
- De partijen die deelnemen in het IKC claimen gemiddeld meer ruimte dan strikt noodzakelijk is. Het is immers met meerdere partijen eenvoudiger om bijvoorbeeld een grotere gymzaal te realiseren, terwijl een kleinere gymzaal voldoende zou kunnen zijn wanneer praktische afspraken worden gemaakt.
- Beheer kost geld. In de praktijk blijkt het vaak wenselijk om een vaste beheerder aan te stellen.

- Het gewenste serviceniveau van de deelnemers ligt niet op hetzelfde niveau. Zo worden bijvoorbeeld voor de kinderopvang hogere wettelijke eisen gesteld aan de schoonmaak dan voor onderwijs. Voor de gezamenlijke ruimten moeten de hoogst geldende normen worden toegepast.

Het beoogde schaalvoordeel wordt dus geheel of gedeeltelijk teniet gedaan door de genoemde punten. Een goede voorbereiding behelst ook een compleet inzicht in de uiteindelijke exploitatielasten. Dit voorkomt onaangename verrassingen na de ingebruikname.

### Risico: financiële draagkracht partijen

De exploitatielasten van een IKC worden gedragen door de deelnemende organisaties. Vooraf dienen afspraken te worden gemaakt over de grondslag van de verdeling. Tot zover geen probleem. Maar wat nu als de exploitatielasten hoger zijn dan verwacht en een van de partijen is niet in staat om de lastenverhoging te dragen. Of nog erger: een van de partijen gaat failliet. Dan zullen de kosten door de overgebleven partijen gedragen moeten worden. Dit kan voor uw school aardig in de papieren lopen.

Ter illustratie een eenvoudig rekenvoorbeeld.

Er is een IKC waaraan vier partijen deelnemen: school, kinderopvang, peuterspeelzaal en BSO. De totale exploitatielasten zijn € 150.000 per jaar. Er is een verdeelsleutel afgesproken voor de verdeling hiervan. Tabel 1 toont de uitwerking hiervan.

*tabel 1: startsituatie*

	perc.	bedrag
School	55%	€ 82.500
Kinderopvang	25%	€ 37.500
Peuterspeelzaal	15%	€ 22.500
BSO	5%	€ 7.500
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>€ 150.000</b>

Na verloop van tijd gaat de kinderopvang failliet en verlaat daardoor het IKC. Dit betekent dat het aandeel in de exploitatiekosten van 25% herverdeeld moet worden over de resterende partijen. De consequentie hiervan is uitgewerkt in tabel 2.

De school wordt dus plotseling geconfronteerd met een lastenverhoging van € 27.500.



tabel 2: na faillissement

	perc.	bedrag
School	73%	€ 110.000
Kinderopvang	-	€ -
Peuterspeelzaal	20%	€ 30.000
BSO	7%	€ 10.000
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>€ 150.000</b>

Daar komt bij dat het nog maar de vraag is of de peuterspeelzaal en de BSO hun aandeel in de lastenverhoging kunnen dragen. Ook is de kans aanwezig dat de peuterspeelzaal, met het verdwijnen van de kinderopvang, ook zijn deuren moet sluiten. Voor de school betekent dit in het uiterste geval dat die moet opdraaien voor de volledige exploitatielasten van het pand.

### Tot zover het voorbeeld

Een situatie als deze kun je nooit helemaal voor zijn. Maar er zijn wel maatregelen te treffen. Allereerst is het van belang dat de beoogde samenwerkingspartijen vooraf inzicht hebben in elkaars financiële positie. Dit hoeft geen compleet due diligence onderzoek te zijn, maar een quick scan geeft al een goed inzicht in

de financiële en organisatorische robuustheid van de organisaties. Daarmee is dit risico goeddeels in beeld gebracht.

Ook is het wenselijk om vooraf afspraken te maken hoe te handelen in geval van leegstand. Is iedereen verantwoordelijk voor zijn eigen leegstand of is dit een gezamenlijke verantwoordelijkheid? Anders geformuleerd: wat is het de partijen waard om het IKC in volle omvang in stand te houden?

### Conclusie

Een goede voorbereiding voor een IKC vraagt een realistische begroting van de exploitatiekosten en een goed inzicht in de financiële positie van de deelnemende partijen. Het belangrijkste is echter de inhoudelijke afweging waarom u met de andere partijen wilt samenwerken in een IKC. Twee vragen moeten vooraf worden beantwoord: Waarom wil ik dit? En: Wat is me dit waard?

Het eerste IKC dat leidt tot financieel voordeel voor alle deelnemende partijen, mag zich melden.

*Dick Mak*

*Dit artikel verscheen in Schoolmanagement  
Totaal, september 2015*

# Schatkistbankieren: hinken op twee gedachten?

Sinds 2004 bestaat de mogelijkheid voor onderwijsinstellingen om te bankieren bij de Staat. Na 2009 verdubbelde het aantal deelnemers aan schatkistbankieren uit het PO en VO van 20 naar 40 schoolbesturen. Van de ca. 1400 schoolbesturen in het funderend onderwijs doet dus een fractie aan schatkistbankieren. Is dat terecht of laten de schoolbesturen hier geld liggen? Vanuit de politiek klinkt juist de roep om schatkistbankieren verplicht te maken voor het onderwijs. En in de praktijk blijkt er een belangrijke relatie tussen door decentraliseren van huisvesting, gemeentegarantie en goedkoop lenen bij de schatkist. Wat is wijs?

## **Schatkistbankieren, goed voor wie?**

Schatkistbankieren houdt in dat instellingen hun liquide middelen aanhouden bij het ministerie van Financiën. Hun rekening courant bij een commerciële bank dient alleen als tussenrekening. Er zitten twee kanten aan bankieren bij de staat: overtollige middelen worden beleend bij het ministerie van financiën en bij een tekort kan een instelling met een publieke taak geld lenen. Bij schatkistbankieren verlaat publiek geld de schatkist pas op het moment dat de middelen benodigd zijn voor de uitvoering van een publieke taak. Iedere euro die (semi)overheidsinstellingen aanhouden in de schatkist, vermindert de externe financieringsbehoefte van het Rijk. Door schatkistbankieren is het kasbeheer en de inrichting van de treasury-functie van het Rijk dus doelmatiger ingericht. Het Rijk heeft voordeel bij het laten schatkistbankieren door instellingen met een publieke functie. Momenteel gaat het om een kleine 1000 deelnemers, waarvan 119 in de sector onderwijs (meest mbo-hbo-wo). Het aantal is

sterk gestegen doordat decentrale overheden zoals provincies en gemeenten sinds eind 2013 verplicht mee doen. Die deelnemers hebben zelf ook voordeel door een risicoarm kasbeheer en de mogelijkheid om goedkoop te lenen uit de schatkist.

### **Geen verplichting voor de onderwijssector**

Naar aanleiding van financiële debacles bij onderwijsinstellingen kwam kamerlid Klaver met de suggestie om schatkistbankieren verplicht te stellen voor alle onderwijsinstellingen. In zijn reactie benadrukt de Staatssecretaris van OCW niets te voelen voor verplicht lenen bij de schatkist. Enerzijds vanwege de risico's voor de begroting van OCW, anderzijds hebben onderwijsinstellingen op basis van artikel 23 van de Grondwet de vrijheid hun eigen bedrijfsvoering te voeren. Wel wijst Staatssecretaris Dekker op de grote voordelen van lenen bij de schatkist ten opzichte van andere meer risicovolle wijzen van financiering (gedoeld wordt op derivaten). Aan het belenen -uitzetten van overtollige publieke onderwijsmiddelen- blijven duidelijke grenzen gesteld worden. De huidige beleidsregel beleggen en belenen krijgt binnenkort zelfs meer wettelijke basis. Deze nieuwe ministeriële regeling richt zich

behalve op belenen ook nadrukkelijker op het afsluiten van leningen, waarbij de financiële risico's zoveel mogelijk worden beperkt en de minister makkelijker kan ingrijpen.

### **Belenen bij schatkist en/of commerciële bank?**

Een groot deel van de mbo, hbo en wo instellingen doet reeds vrijwillig mee met schatkistbankieren. Zij zijn economisch eigenaar van de panden en kunnen daar hypotheek op vestigen. Het aandeel PO en VO besturen dat bij de schatkist bankiert blijft beperkt tot zo'n 3 %. En dat terwijl de drempel voor deelname van € 15 miljoen al enige jaren is losgelaten. Waarom stalt het overgrote deel van de schoolbesturen in het funderend onderwijs de overtollige middelen toch bij commerciële partijen? Simpelweg omdat zij vaak bij hun eigen bank tegen een betere rente kunnen realiseren. Gemiddeld scheelt dat 0,5 %. Toch kunnen scholen wel voordelen hebben van belenen bij de schatkist. Allereerst de zekerheid die de staat biedt met betrekking tot de opeisbaarheid: de staat gaat niet snel failliet. Een tweede reden kan risicospreiding zijn. Naast het aanhouden van een deposito bij de huisbank, kiest een schoolbestuur voor een 'renterekening' bij de Thesau-

rie. De belangrijkste reden waarom scholen belenen is waarschijnlijk de koppeling van belenen en lenen: als een schoolbestuur wil lenen bij de Staat is een harde voorwaarde dat er geen publieke middelen bij commerciële banken wordt aangehouden.

### **Lenen bij de schatkist, wanneer kan het?**

Als het bestuur extra financiële armslag nodig heeft, kan het gaan lenen bij de schatkist. Het kan gaan om een rekening courant krediet of een hypothecaire lening. In beide gevallen dient OCW garant te staan. Daarom dient het bestuur een financieel profiel in te vullen waaruit blijkt dat de financiële kengetallen voldoende zijn en er meerjarig een gezonde exploitatie bestaat. Na acceptatie bij OCW wil het ministerie in twee gevallen een garantie van de gemeente. Allereerst als er sprake is van een hypothecaire lening aanvraag in een situatie van (volledige) doordecentralisatie van de onderwijshuisvesting. Bij een faillissement van het schoolbestuur kan OCW dan naar de gemeente om (een deel van) de lening terug te vorderen. Maar veel gemeenten vinden dit juist een risico en verstrekken die gemeentegarantie niet. In het tweede – meest voorkomende geval – zal het om een langlo-

pend krediet zónder onderpand gaan. Bij een openbaar schoolbestuur vraagt OCW dan ook een gemeentegarantie; bij een bijzonder schoolbestuur beoordeelt men het financieel profiel. Om te mogen lenen dient de onderwijsinstelling een eventuele effectenportefeuille af te bouwen en stelt het ministerie van Financiën als eis dat alle bankzaken via de schatkist lopen. Dus ook de rekening courant en de spaarrekening. Het ministerie onderzoekt of deze eisen versoepeld kunnen worden. Het lijkt kortom of de overheid op twee gedachten hinkt: door meer schoolbesturen toe te laten tot schatkistbankieren wil het Rijk financiële debacles voorkomen. Maar tegelijk zien OCW en de gemeente ongaarne de financiële risico's toenemen en ontstaat er 'gedoe' over gemeentegarantie.

### **Wat zijn de nadelen van schatkistbankieren?**

In de 'beleidsdoorlichting schatkistbankieren' (december 2014) worden drie nadelen genoemd voor onderwijsinstellingen die deelnemen: belenen levert lagere rentebaten op dan bij de commerciële bank, banken rekenen soms hogere kosten voor het (blijven) aanhouden van een commerciële bankrekening naast het schatkistbankieren en instellingen missen een passend

en betaalbaar advies voor complexe financieringsconstructies.

### Conclusie

Wegen de voordelen op tegen de nadelen van schatkistbankieren? Dat hangt er vanaf of uw schoolbestuur vooral behoefte heeft aan belenen of aan lenen. Gaat het om stallen van de gelden voor langere tijd, dan kunnen commerciële banken tot 0,5 % meer vergoeding bieden. Want de langlopende deposito's van de schatkist volgen de rente op de Nederlandse staatsobligaties. Hier geldt dat laag risico en laag rendement hand in hand gaan. De schatkist lijkt echter gunstiger opname voorwaarden te kennen. Bij een eenvoudig financieringsvraagstuk kan schatkistbankieren een aantrekkelijk alternatief zijn. Het schoolbestuur kan tegen een lager rentetarief lenen (0,5-1 %) mits er gemeentegarantie is. Ook kan in bepaalde gevallen de onderwijsinstelling zonder boete ineens aflossen. Last but not least: rood staan bij de schatkist is voor de meeste deelnemers goedkoper dan bij een bank. Het lijkt dus vooral interessant om te lenen bij de schatkist, zeker als het een eenvoudige financieringsbehoefte betreft zoals een rekening courant krediet. Voor

investeringen in huisvesting wordt wel een gemeentegarantie gevraagd. Sinds de uitname van huisvestingsgelden uit het gemeentefonds lijken gemeenten daar (nog) minder toe geneigd te zijn. Zij doen ook aan risicobeheer. De overheid hinkt nog op twee gedachten bij schatkistbankieren voor het onderwijs.

*Corné Henniphof en Jan Looise*

*Dit artikel verscheen in*

*Schoolmanagement Totaal, juni 2015*

# Control: Bent u klaar voor de volgende fase?

Onderwijsinstellingen hebben als doelstellingen het leveren van goed onderwijs. Hiertoe dienen de middelen die ter beschikking staan doelmatig worden ingezet. Dit is voor veel onderwijsinstellingen geen eenvoudige zaak. De financiële crisis, de krimp van de leerlingaantallen, de invoering van passend onderwijs en de doordecentralisatie van het buitenonderhoud leggen druk op de onderwijsdoelstellingen enerzijds en de inzet van middelen anderzijds.

Veel onderwijsinstellingen zijn de afgelopen jaren geconfronteerd met exploitatietekorten of deze worden gemaskeerd door extra inkomsten op de valreep van het jaar. Om deze tekorten te beheersen of terug te dringen worden maatregelen genomen die mogelijk weer de onderwijsdoelstellingen kunnen beïnvloeden. Denk bijvoorbeeld aan de grotere klassen door bezuinigingen op het personeel.

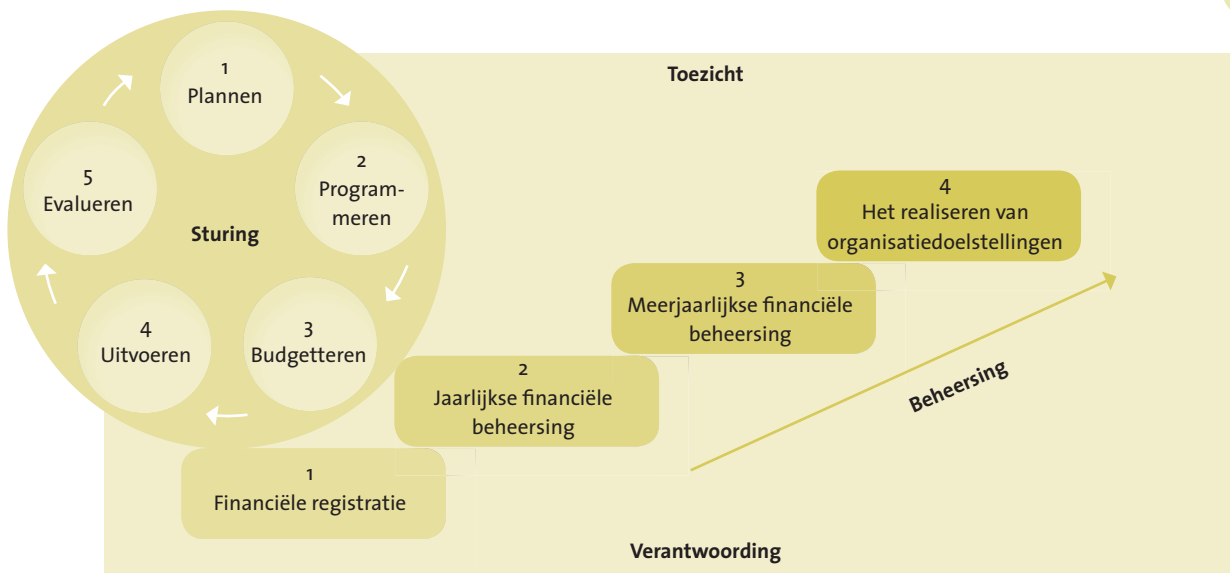
Het mag duidelijk zijn dat voor het verzorgen van goed onderwijs een goed financieel management een basisvoorwaarde is. Het sturen, beheersen en verantwoorden van de beschikbare middelen neemt een prominente plaats in de activiteiten van een onderwijsinstelling. Dit is het terrein van planning & control en de controller. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in enerzijds financial control en anderzijds business control. Op het onderscheid hiertussen wordt verderop in dit artikel ingegaan.

Financieel management betekent: *het managen van de beschikbare middelen op een zodanige manier dat de doelstellingen op organisatie en schoolniveau op een effectieve en efficiënte wijze worden behaald*<sup>1</sup>.

De planning- en control cyclus is de basis van financiële sturing. In dit proces worden de budgetten, waaronder de formatie, begroot en vastgesteld, de inzet

---

<sup>1</sup> PO-raad: Brochure verantwoording van financiën



*Governance in relatie tot de P&C cyclus en de vier fasen van financieel management.*

van de middelen gemonitord en de resultaten worden geëvalueerd (verantwoording). Deze verantwoording is zowel tussentijds (rapportages) als aan het eind van het jaar (jaarverantwoording). Een goed ingericht P&C-proces stelt de instelling in staat bij te sturen, bijvoorbeeld bij bestaande of dreigende tekorten. De afgelopen jaren zijn er meerdere voorbeelden van de

financieel in problemen geraakte onderwijsinstellingen. Het aantal van de onder financieel toezicht van de onderwijsinspectie gekomen instellingen is talrijk. In veel gevallen was sprake van een onvoldoende functionerende P&C cyclus, waarbij bedreigingen en risico's onvoldoende en niet tijdig werden onderkend, terwijl in veel gevallen de signalen er wel waren. Een adequa-

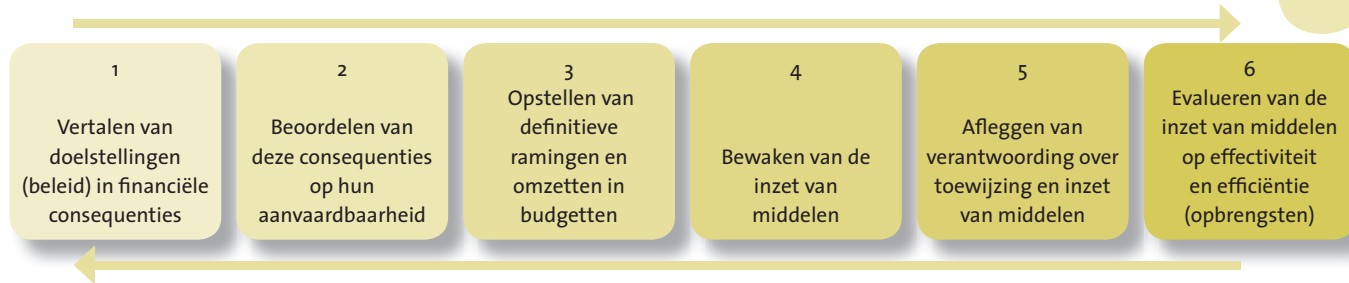
te P&C cyclus zorgt ervoor dat de financiële risico's tijdig worden gesignaleerd, bijvoorbeeld door middel van een (meerjaren)begrotingen, managementrapportages en risicomanagement. Door de aangescherpte regels rondom de continuïteitsparagraaf in het jaarverslag schuiven steeds meer onderwijsinstellingen naar fase 3, meerjarige financiële beheersing. Het belang van deze meerjarige financiële beheersing blijkt uit de rol die het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft gegeven aan de instellingsaccountants. Deze stellen onder andere vast dat de opgenomen cijfers zijn ontleend aan de planning- en controlcyclus. Op welke wijze zijn de begrote cijfers tot stand gekomen? Welke uitgangspunten zijn er gehanteerd? Zijn er scenario-analyses toegepast? Welke toetsingen hebben er gedurende het begrotingsproces plaatsgevonden?

Financial control richt zich op de financiële beheersing. Financial control zorgt ervoor dat bestuurders en schoolleiders financieel in control blijven door tijdig de juiste informatie te verstrekken. Financial control omvat onder andere:

- Het opstellen van de financiële planning & control cyclus;
- Interpreteren en bewerken van financiële gegevens tot managementinformatie inclusief een prognose, hierbij de financiële staf bevragend over de kwaliteit en juistheid van de cijfers;
- Begroting en verantwoording;
- Advisering van het management op het gebied van financiën;
- Confronteren van bestuurders en toezichthouders met de kwaliteit van de besluitvorming;
- Adviseren over inrichtingsvraagstukken binnen de financiële administratie.

Financial control heeft dus een sterk financiële inslag. Bij financial control ziet men vaak alleen de uiteindelijk gerealiseerde cijfers. Op alles wat tot die cijfers leidt, is niet altijd evenveel zicht en al zeker geen grip. Bij financial control blijft een belangrijke taak onuitgevoerd: de koppeling tussen beleid (doelstellingen) en financiën alsmede personeel en financiën. Aangezien de beschikbare middelen steeds schaarser worden en de verwachtingen die de omgeving heeft van de onderwijsinstelling (kwalitatief goed onderwijs) wordt de





vraag steeds belangrijker of het maximale onderwijsopbrengst wordt bereikt met de beschikbare middelen. Dit is het terrein van de business control en daarmee fase 4 van het financieel management. Het leggen van het verband tussen de doelstellingen en de inzet van middelen.

Van het verzamelen, ordenen, analyseren en rapporteren van financiële cijfers ten behoeve van het bijsturen door het management naar het inzicht verkrijgen in het primaire proces door middel van het monitoren van de realisatie van de doelstellingen in relatie tot de beschikbare middelen. Bij business control wordt breder gekeken ten opzichte van financial control. Tot business control behoort behalve de genoemde onderwerpen bij financial control:

- Verband leggen tussen doelen, onderwijsproces en middelen;

- Verband leggen tussen strategisch beleidsplannen en schoolplannen enerzijds en begroting en financiële planning anderzijds;
- Opname integrale analyse en een beleidsrijke prognose einde boekjaar in managementrapportages;
- Verantwoordelijke voor business control vervult een trekkersrol voor opzet en implementatie van risicoanalyses en risicobeheersing;
- Business control is verantwoordelijk voor de totale planning- en controlcyclus van de instelling.

De kern van de business control is dus om zorg te dragen dat de organisatie de gestelde doelen realiseert en daartoe doelmatig en efficiënt opereert. Dit kan ingevuld worden aan de hand van het bovenstaande schema<sup>2</sup> inzake de stappen in het proces van financieel management

<sup>2</sup> Uit Sturen met geld, M. Verbart, AVS, 2005

Voor een effectieve uitvoering van business control ligt de start al bij de vertaling van het strategisch beleidsplan c.q. het jaarplan in financiële consequenties in de (meerjarenbegroting). Belangrijk is dat de te realiseren doelen SMART zijn geformuleerd, zodat deze goed meetbaar zijn en over de realisatie de benodigde informatie kan worden verzameld. Dat betekent het koppelen van prestatie-indicatoren aan de doelstellingen, alsmede zichtbaar maken welke concrete acties men gaat ondernemen om de doelen te realiseren en wat deze acties kosten. Het is de verantwoordelijkheid van business control om de AO/IB zodanig in te richten dat de benodigde financiële en niet-financiële informatie, tijdig, juist, volledig en relevant is. Business control richt zich nu niet meer alleen op de financiële performance, maar nadrukkelijk op realisatie van de onderwijsdoelen en de daarmee (al dan niet) doelmatig ingezette middelen. Dit wordt tot uitdrukking gebracht in managementrapportages en in gevraagde en ongevraagde adviezen. Daarnaast worden met behulp van de ICT-ontwikkelingen steeds vaker dashboards ontwikkeld waarbij de realisatie van de onderwijsdoelstellingen in relatie worden gebracht met de inzet van middelen. Zo'n dashboard kan dan bijvoorbeeld

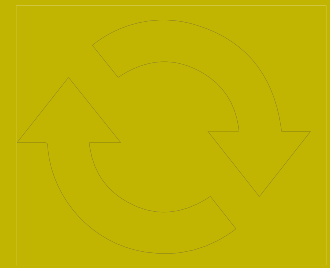
bestaan uit:

- Resultaat, liquiditeit en solvabiliteit;
- Leerling ontwikkelingen;
- FTE ontwikkelingen;
- Huisvesting;

Aan de hand van zo'n dashboard ("early warning systeem") kan in één oogopslag worden gemonitord of de diverse aandachtsgebieden in de pas lopen en of er bijsturing nodig is. De werkzaamheden van de controller richten zich daarbij onder meer op de betrouwbaarheid van de informatie en de systemen waaruit de informatie voort komt en daarmee ondersteunt hij het in control zijn van de instelling. Maakt u ook de volgende stap?

*Ton van Iwaarden*

*Dit artikel verscheen in Schoolfacilities,  
februari 2015*



# Ontwikkelingen dwingen schoolbesturen tot snelle herziening personeelsbeleid

*Op zoek naar meer flexibiliteit*

De invoering van de Wet werk en zekerheid, nieuwe CAO's en andere ontwikkelingen dwingen schoolbesturen diverse aspecten van het bestaande personeelsbeleid tegen het licht te houden. Voor het primair onderwijs is dit extra urgent, nu Vervangingsfonds en Participatiefonds in de huidige vorm hun langste tijd hebben gehad. En voor het openbaar onderwijs speelt ook nog de normalisatie van de rechtspositie van ambtenaren. In dit artikel worden ontwikkelingen die op schoolbesturen afkomen op een rij gezet. Ook komt de vraag aan de orde of het meerwaarde heeft als schoolbesturen in samenwerking met anderen deze ontwikkelingen tegemoet treden.

## **Wwz**

Door de Wet werk en zekerheid verandert de ketenregeling in het Burgerlijk Wetboek. Daarmee verandert ook de ketenregeling voor het bijzonder onderwijs. Voor het openbaar onderwijs nog niet.

Aanstellingen in het openbaar onderwijs vallen immers voorlopig niet onder boek 7 van het BW. Dat verandert naar verwachting pas in 2018 (zie onder). Indien CAO partijen zouden besluiten het openbaar onderwijs net als het bijzonder onderwijs te onderwerpen aan de voorschriften uit de Wwz, is het openbaar onderwijs vanaf dat (eerdere) moment wel gebonden.

Per 1 juli 2015 worden dienstverbanden gezien als opeenvolgende dienstverbanden wanneer ze elkaar binnen 6 maanden opvolgen. Waar medewerkers in het verleden nog 3 maanden uit dienst konden om een nieuwe keten te starten, is dit in de nieuwe situatie 6 maanden. Een werkgever mag een werknemer maximaal 3 tijdelijke dienstverbanden aanbieden in een termijn van maximaal 2 jaar. Indien meer dan 3 tijdelijke dienstverbanden overeen worden gekomen, dan ontstaat een contract voor onbepaalde tijd. Dat geldt ook als de termijn van 2 jaar wordt overschreden. Een enkel tijdelijk dienstverband mag wel langer dan

2 jaar duren. De nieuwe ketenregeling betekent dat er anders met vervangers om moet worden gegaan dan men tot nu toe gewend is. Een onbeperkt aantal tijdelijke contracten gedurende 3 jaren, zoals nu nog mag op grond van de tot 31 juli 2016 verlengde CAO PO 2014-2015, kan straks niet meer. De wet staat niet langer toe dat CAO's uitzonderingsbepalingen kennen op dit punt.

In een op initiatief van de PO-Raad opgestelde 'Handreiking voor het hanteren van de Wet werk en zekerheid in het primair onderwijs, met betrekking tot het aspect 'vervangingsarbeid' biedt schoolbesturen een handvat voor het anders, op een bedrijfsmatiger manier om gaan met verloven en vervangingsarbeid, als een meer integraal onderdeel van de totale formatiebeleid, van de totaal beschikbare lumpsum.

Het Handreiking adviseert drie denk- en werkstappen en werkt deze ook uit:

- De Vervangingsbehoeften in kaart brengen.
- Een Vervangingsplan opstellen.
- De Vervangingspraktijk organiseren.

### **Kindcentra**

Een andere ontwikkeling die in het kader van perso-

neelsbeleid nieuwe stijl meegenomen moet worden is de invoering van integrale kindcentra of elementen daarvan. Deze ontwikkeling leidt er toe dat beroepskrachten vanuit de kinderopvang en de buitenschoolse opvang dagelijks in of nabij de school aanwezig zijn. Dit biedt nieuwe mogelijkheden, bijvoorbeeld om hen op bepaalde tijden ook in te zetten binnen de school, bijvoorbeeld op plaatsen of momenten waar tijdelijk even extra handen nodig zijn. Dit kan bijvoorbeeld gaan om arrangementen passend onderwijs. Of omgekeerd, extra ontwikkelings- of onderwijstijd creëren tijdens de opvang.

### **Normalisering ambtenarenrecht**

In september 2015 is het initiatiefwetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren in de Eerste Kamer behandeld, de bespreking wordt in november 2015 vervolgd. Personeelsleden in het openbaar onderwijs en het overgrote deel van alle andere ambtenaren krijgen hierdoor in de toekomst een arbeidsovereenkomst op basis van het Burgerlijk Wetboek, in plaats van een aanstelling op basis van het Ambtenarenrecht. Dit harmonisatietraject is zowel om principiële als om praktische redenen ingezet. Het wetswijzigingstraject

is al in 2010 gestart en na aanneming van de wet zal naar verwachting nog ongeveer 2,5 jaar nodig zijn om de aanpassingen in aanverwante wet- en regelgeving door te voeren en allerlei instanties en organisaties voldoende gelegenheid te geven de consequenties van de ingrijpende stelselherziening te regelen. Ingangsdatum zou dan 1 januari 2018 kunnen zijn.

### Vervangingsfonds

Het Vervangingsfonds zal – in de huidige vorm – ophouden te bestaan. Streefdatum hiervoor is 2018. Na het invoeren van de lumpsum bekostiging (2006) en de decentralisatie van alle arbeidsvoorwaarden (2014) is er niet langer de noodzaak om het Vervangingsfonds als ZBO (Zelfstandig Bestuurs Orgaan) in stand te houden. In combinatie hiermee wordt de wettelijk verplichte aansluiting van schoolbesturen geschrapt. Schoolbesturen kiezen in de toekomst zelf de wijze waarop zij risico's willen afdekken. De sociale partners hebben een adviesrapport laten opstellen dat ingaat op de vraag hoe de toekomst er uit moet zien. De belangrijkste punten uit het advies zijn:

- de werkgevers worden zelf verantwoordelijk voor de zorg voor een goede vervanging en het beperken

van het ziekteverzuim (zo kan bijvoorbeeld in de CAO worden opgenomen dat bij ziekte kwantitatief en kwalitatief goed wordt vervangen);

- de verplichte aansluiting kan vervallen tussen 1 januari 2018 en 1 januari 2020;
- ter ondersteuning van de werkgevers zorgt een coöperatieve werkmaatschappij voor een manier om op vrijwillige basis onderling risico's op te vangen;
- de werkmaatschappij kan bemiddelen in het realiseren van een aantrekkelijke verzekering voor schoolbesturen of een eigen vrijwillige, collectieve voorziening aanbieden;
- daarnaast kan de werkmaatschappij de schoolbesturen ondersteunen bij de ontwikkeling van verzuimen en vervangingsbeleid.

Om onder andere de financiële risico's van het vervallen van de verplichte aansluiting in beeld te krijgen is in januari 2015 een onafhankelijke nulmeting uitgevoerd. Op basis van de actuele situatie in het primair onderwijs wordt geconcludeerd, dat het overgrote deel van de schoolbesturen in staat is om de financiële risico's van een stelselwijziging op te vangen. De onderzoekers stellen dat de risico's nu vooral lijken te liggen bij een beperkte groep van 10 procent van de schoolbesturen

met een geringe financiële buffer. Dit percentage komt overeen met 137 kwetsbare schoolbesturen, waarvan 90 kleine schoolbesturen. Deze categorie schoolbesturen blijkt op dit moment bij een systeemwijziging, financieel kwetsbaar te zijn. Met name deze kwetsbare categorie zal actief voorbereid en ondersteund worden op weg naar het nieuwe stelsel. Ook het Participatiefonds zal op termijn in de huidige vorm verdwijnen.

### **Rol UWV**

Door de invoering van de Wwz verkeert het (primaire) onderwijs in een overgangperiode wat betreft het arbeids- en ontslagrecht. Sinds 1 juli 2015 moeten, ook in de onderwijssector, ontslagen wegens bedrijfseconomische redenen door het UWV getoetst worden. Ongeacht of het gaat om ontslag- of werkgelegenheidsbeleid kijkt UWV niet naar de voorwaarden die in de CAO PO staan, maar hanteert de criteria van de Ontslagregeling bij het afgeven van een ontslagvergunning. UWV kent het begrip 'rddf' niet en nog onduidelijk is of en hoe het UWV daar in een overgangperiode mee om zal gaan. Voorsnog heeft het schoolbestuur ook nog met het

Participatiefonds te maken. Het UWV beslist over toekenning van de uitkering. Het Participatiefonds gaat over de vraag voor wiens rekening dan komt: het collectief of het schoolbestuur.

### **Regionale Transfercentra**

Besturen in een aantal krimpregio's werken samen in Regionale Transfercentra (RTC). Via een dergelijk schakelpunt willen zij bovenbestuurlijke mobiliteit bevorderen, alsmede de instroommogelijkheden voor jong personeel vergroten en verbeteren. Diverse transfercentra benutten de regionale samenwerking ook om bepaalde knelpunten die de invoering van de WWZ met zich mee brengt zo goed mogelijk op te lossen. Bijvoorbeeld door een flex-pool met flexibel inzetbare vervangers te organiseren of een bovenbestuurlijke vervangingspool. In zo'n bovenbestuurlijke vervangingspool is een medewerker in dienst bij het ene schoolbestuur en kan ingezet worden bij een ander schoolbestuur. Normaliter moet er in zo'n situatie een detacheringsovereenkomst worden opgesteld, maar dat is in deze situatie niet nodig, omdat er al eerder afspraken zijn gemaakt. De deelnemende besturen hebben onderling afgesproken en vastgelegd in een

overeenkomst onder welke voorwaarden personeel in de bovenbestuurlijke pool mag worden geplaatst en mag/moet worden ingezet als een deelnemer behoefte heeft aan een vervanger. En de medewerker in de pool heeft met zijn bestuur ook een overeenkomst gesloten waarin staat onder welke voorwaarden en bij welke besturen zij of hij kan worden ingezet en voor hoe lang de medewerker bovenbestuurlijk kan worden ingezet.

### Samenhangende visie gevraagd

Het mag duidelijk zijn dat het personeelsbeleid de komende jaren veel aandacht gaat vragen van schoolbestuurders, hun directieleden en de staffunctionarissen P&O/HRM. Een vorm van samenwerking tussen P&O medewerkers op stafbureaus van schoolbesturen in een bepaalde regio kan hierbij nuttig zijn, waarbij specialismen per medewerker een onderdeel van de samenwerking kunnen zijn.

Eén van de belangrijkste vragen is hoe ad hoc beleid kan worden voorkomen. Veel schoolbesturen zien de bovenbestuurlijke vervangingspool (al dan niet in RTC setting) als antwoord op de Wwz. Dat hier mogelijkheden liggen is onmiskenbaar, maar er ligt ook een risico

op de loer. Namelijk dat vervangingsarbeid geïsoleerd benaderd blijft worden. Onder meer de samenstellers van de eerder genoemde 'Handreiking WWZ' stellen dat het gewenst is te komen tot een bepaalde integratie en vermenging van de formatie voor de reguliere taken en de formatie voor de vervangingstaken. De handreiking noemt concrete voorbeelden op dit punt. Dit vergt op een hele andere manier omgaan met formatieplanning. En het vergt veel meer flexibiliteit van medewerkers, zowel in arbeidsduur per week als qua locaties waar het werk wordt uitgevoerd. Als het schoolbestuur deze visie deelt is het de kunst op alle veranderingen die op stapel staan in dit licht te interpreteren en toe te passen. Dan wordt een visie op personeelsbeleid geconcretiseerd en geïmplementeerd in plaats van het doorvoeren van ad hoc reacties op de ene na de andere beleidswijziging.

*Rick de Wit*

*Dit artikel verscheen in Schoolmanagement Totaal, oktober 2015. Rick de Wit is de auteur van de 'Handreiking voor het hanteren van de Wet werk en zekerheid in het primair onderwijs, met betrekking tot het aspect 'vervangingsbeleid'.*

# Schoolbesturen te rijk of te arm – het belang van een goede weegschaal

De financiële positie van schoolbesturen krijgt de laatste jaren steeds meer aandacht. Schoolbesturen zijn zich bewust van de risico's die zij lopen en de schoolbesturen die in zwaar weer verkeren, zijn niet meer op één hand te tellen. Controllers worden in het onderwijs vaker aangesteld, de PO-Raad heeft het programma In Balans en de VO-raad het project Verbetering bedrijfsvoering schoolbesturen VO.

In 2010 lanceerde de AOB de website 'Hoe rijk is mijn schoolbestuur' en spitste de discussie in de Tweede Kamer zich toe op schoolbesturen die geld op de plank lieten liggen. In de jaren daarna kwam een aantal schoolbesturen in het nieuws vanwege liquiditeitsproblemen.

De staatssecretaris gaf in zijn financiële rapportage 2013 aan dat het funderend onderwijs er goed voor staat, maar er loopt tevens een programma intensive-

ring financieel continuïteitstoezicht door de onderwijsinspectie. Hoe bepaal je nu de financiële gezondheid van scholen? Wanneer is of wordt de situatie alarme- rend en wanneer is er sprake van oppotten?

## **Kengetallen – waar is de kapitalisatiefactor gebleven?**

Voor een globale screening hanteert de onderwijsinspectie financiële kengetallen, zoals solvabiliteit, liquiditeit, rentabiliteit en sinds de commissie Don ook de kapitalisatiefactor. Over die kapitalisatiefactor zijn geen centrale gegevens bekend.

Met de kapitalisatiefactor (balanstotaal gedeeld door de totale baten) is iets interessants aan de hand. In 2010 werd dit kengetal geïntroduceerd in onderwijsland. Het kengetal zou aangeven of de schoolbesturen hun middelen efficiënt inzetten en geen geld op de plank laten liggen. Voor kleine instellingen geldt een bovengrens van 60 procent, voor grote instellingen



Ontwikkeling kengetallen 2009-2013

		2009	2010	2011	2012	2013
<b>Rentabiliteit</b>	BO+SBO	-0,4	-1,5	-1,2	0,0	3,3
	VO	0,3	-1,0	-0,9	1,2	3,2
<b>Liquiditeit</b>	BO+SBO	2,2	2,0	2,0	1,0	2,4
	VO	1,3	1,2	1,1	1,2	1,5
<b>Solvabiliteit</b>	BO+SBO	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
	VO	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6

een bovengrens van 35 procent. Een ondergrens is niet vastgesteld. Intussen gebruikt de inspectie in haar onderzoek niet meer de kapitalisatiefactor als maat, maar een onderdeel van dit kengetal, nl. de financiële buffer. De vraag is dan vooral of de buffer niet te groot is en waarvoor de schoolbesturen deze buffer aanhouden. In het risico-georiënteerde toezicht kijkt de inspectie ook of de financiële buffer niet te klein is. De financiële buffer is dus het uitgangspunt om te bepalen of een schoolbestuur te rijk is of te arm. De kapitalisatiefactor zelf bestaat uit drie componenten: de transactiefunctie, de financieringsfunctie en de financiële buffer. De financiële buffer wordt berekend door de middelen die nodig zijn voor de transactie en financieringsfunctie in mindering te brengen op het aanwezige kapitaal. Het impliciete uitgangspunt is dat de onderdelen van de kapitalisatiefactor juist gedefinieerd zijn. Bij de

financieringsfunctie is dat discutabel. Omdat het PO pas sinds de invoering van lumpsum op grote schaal de bezittingen activeert, geven de jaarcijfers geen goed beeld van de financieringsfunctie. De PO-Raad hanteert in het 'toetsingskader financiële positie' een andere norm, gebaseerd op de vergoeding materiele instandhouding. Dat leidt tot grote verschillen in de berekening van de financiële buffer en daardoor zijn de globale berekeningen niet altijd een weergave van de werkelijke situatie. Het gegeven dat het PO sinds kort zelf verantwoordelijk is geworden voor het onderhoud heeft ook gevolgen voor de financieringsfunctie en voor de aan te houden reserves. Kortom, het wordt steeds lastiger om de bufferreserve (zoals die nu berekend wordt) te zien als een goede maat voor de rijkdom of armoede van een schoolbestuur.

## Zijn schoolbesturen te rijk?

In 2012 heeft de inspectie het onderzoek gepubliceerd naar 400 schoolbesturen die een te grote financiële buffer hadden. De inspectie wilde weten of er werkelijk sprake was van overtollige middelen en of het bestuur van plan was deze reserves in te gaan zetten. Conclusie van het onderzoek was dat de kapitalisatiefactor geen goede maat is voor het bepalen van de rijkdom van een schoolbestuur en dat maatwerk en individuele analyses noodzakelijk waren. Bij 30% van de onderzochte besturen was de buffer na individuele analyses en correcties niet meer te hoog. Van de 400 onderzochte schoolbesturen waren er 17 VO besturen en 93 PO besturen waarvan verwacht werd dat ze eind 2014 nog steeds een te grote reserve zouden hebben. De belangrijkste constatering uit het rapport is echter: Of een bestuur beschikt over een te ruime of te krappe financiële buffer is alleen vast te stellen door maatwerk te leveren en de specifieke financiële positie van dat bestuur te onderzoeken.

Begin 2014 heeft de inspectie besloten om de ontwikkeling van financiële buffers in het funderend onderwijs sectorbreed inzichtelijk te maken. De jaarcijfers

2013 wijzen uit dat de financiële buffer (exclusief privaat vermogen en NOA-gelden) van 257 besturen boven de signaleringswaarde van drie maal de omvang ligt, zoals beschreven door de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen.

Aangevuld met besturen uit het eerste onderzoek komen 360 schoolbesturen in aanmerking voor nader onderzoek naar de financiële buffer. Het onderzoek bestaat uit de berekening van de buffer eind 2013 (aan de hand van de jaarrekening 2013) en de verwachte buffer eind 2016 (gebruik makend van de gegevens uit de continuïteitsparagraaf van deze jaarrekening). Ligt de waarde eind 2016 nog steeds boven de signaleringswaarde, dan is dat aanleiding om een onderzoek in te stellen naar de motivatie van het bestuur voor de omvang van deze buffer. Vervolgens wordt het bestuur gevraagd of het zich herkent in de berekende bufferomvang en of het bestuur een realistische, concrete onderbouwing kan geven waarom deze buffer noodzakelijk is. Als verklaringen voor een grotere buffer ontbreken, dan verzoekt de inspectie het bestuur om concrete plannen te maken voor besteding van de betreffende middelen aan het onderwijs.

Deze actie is inmiddels ingezet en in het voorjaar van

2015 zijn de eerste rapportages gepubliceerd. Een snelle screening van deze rapportages op internet leert dat in veel gevallen er een aanzienlijke buffer is en dat het bestuur bij navraag aangeeft dat er in de nabije toekomst investeringen noodzakelijk zijn in onderhoud en gebouwen of dat exploitatietekorten verwacht worden door krimp en afname gewichtenleerlingen. In veel gevallen blijft de buffer de signaleringsgrenzen overschrijden.

Inspectierapport: Rekening houdend met de verwachtingen van het bestuur bedraagt de toekomstige financiële buffer eind 2018 ongeveer € 2,4 mln.; ca. 18% van de totale baten, inclusief rentebaten. Hierdoor overschrijdt de financiële buffer de signaleringswaarde van 5% nog steeds.

De inspectie volgt de ontwikkeling van de financiële buffer van het bestuur in de uitoefening van haar reguliere toezicht.

### **Zijn schoolbesturen te arm?**

Het is niet de bedoeling dat geld dat voor onderwijs bestemd is, op de bankrekening van schoolbesturen blijft staan. Maar even ernstig is het als de continuïteit van het onderwijs bedreigd wordt en schoolbesturen

financiële beslissingen nemen (of juist niet) die rechtstreeks gevolgen hebben voor leerlingen en leraren. Ook bij financiële tekorten blijkt ineens het kind centraal te staan als het op bezuinigen aankomt.

De inspectie besteedt in haar toezicht steeds meer aandacht aan financiën. Enerzijds wordt op basis van de jaarcijfers een globale risicoanalyse gemaakt. Als het bestuur niet onder de signaleringswaarden komt, is er (ogenschijnlijk) niets aan de hand. Dan volgt basistoezicht. Als de signaleringswaarden daartoe aanleiding geven, volgt nadere inhoudelijke analyse. Dit kan uitmonden in aangepast financieel continuïteitstoezicht.

Bij de inhoudelijke analyse blijkt vaak dat de financiële risico's niet dusdanig zijn dat de continuïteit van de instelling gevaar loopt. Kengetallen hebben maar een beperkte betekenis en zijn altijd een momentopname. Slechts een handvol schoolbesturen in het primair onderwijs (ongeveer 30-40 van de 1200 besturen) heeft een solvabiliteit of liquiditeit onder de signaleringswaarde. Het aantal besturen met een negatieve rentabiliteit is ook afhankelijk van overheidsbeleid. Het aantal besturen met een negatieve rentabiliteit

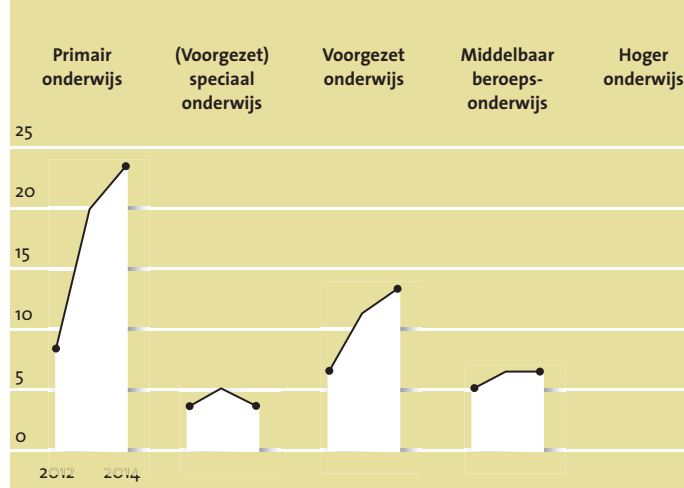
	Primair onderwijs	Expertisecentra	Voortgezet onderwijs
<b>Liquiditeit</b>	≤ 1	≤ 1	≤ 0,75
<b>Solvabiliteit 2</b>	≤ 0,30	≤ 0,30	≤ 0,30
<b>Rentabiliteit</b>	laatste 3 jaar negatief	laatste 3 jaar negatief	laatste 3 jaar negatief
<b>Personele lasten /rijksbijdrage</b>	≥ 0,95	nvt	≥ 0,95
<b>Personele lasten /totale baten</b>	≥ 0,90	≥ 0,90	≥ 0,90
<b>Financiële buffer</b>	< 0	< 0	< 0

daalde in 2013 spectaculair van 510 in 2011 naar 160 door de extra gelden van het Herfstakkoord. De signaleringsgrenzen zijn dermate scherp dat slechts weinig scholen binnen die grenzen vallen.

Het aantal schoolbesturen onder verscherpt financieel toezicht neemt de laatste jaren wel toe. In het funderend onderwijs nam het in de periode 2012 – 2015 toe van 19 naar 48 schoolbesturen. Schoolbesturen van diverse pluimage vallen onder dit toezicht, zowel heel grote schoolbesturen zijn er te vinden als eenpitters. Solvabiliteit en liquiditeit is vaak niet het grootste probleem, maar een meerjarige negatieve rentabiliteit en een negatieve buffer zien we bijna bij al deze besturen terug. Uit de rapportages blijkt dat besturen niet in staat zijn op tijd hun formatie terug te brengen en/of overvallen worden door snellere en sterkere leerlingdalingen dan verwacht.

#### Aangepast financieel toezicht

Aantal besturen onder aangepast toezicht op 1 augustus 2012, 2013 en 2014 per onderwijssector



## Conclusie

Het is duidelijk dat financiën een topic is geworden dat niet alleen de schoolbesturen bezig houdt, maar ook veel energie en aandacht vraagt en krijgt van de politiek, de werkgevers en werknemers en de inspectie. Naast de accountantscontrole en het opstellen van het bestuursverslag, inclusief jaarrekening heeft het schoolbestuur te maken met het toezicht van de inspectie. De focus op schoolbesturen die te veel geld zouden oppotten is de laatste jaren verlegd naar meer algemeen toezicht, dat gericht is op het tijdig opsporen van financiële risico's. De gebruikte instrumenten zijn echter grofmazig van aard en doen vaak geen recht aan de situatie van individuele scholen. Hoewel de inspectie zelf het belang van de signaleringsgrenzen relativeert, blijft het gevaar bestaan dat met name toezichthouders blind varen op de schijnzekerheid van kengetallen. De verklaring van de kengetallen is belangrijker dan de absolute waarde. Het kennen van de oorzaak van bv. de negatieve rentabiliteit geeft de mogelijkheid om actie te ondernemen. Ook hier is de bewustwording het begin van een oplossing. Schoolbesturen doen er goed aan zelf te bepalen welke buffer zij noodzakelijk achten voor hun specifieke situ-

atie. Het opstellen van een risico-analyse in combinatie met meerjarenbegrotingen, meerjarige investerings- en onderhoudsplannen is het begin. Een te hoge of te lage buffer is aan iedereen, ook aan de inspectie goed te verantwoorden, als het bestuur onderbouwd aan kan geven hoe het onderwijs daarmee gebaat is. Niet de omvang van de buffer is het belangrijkste, maar het waarom en waarvoor.

*Els Verschure*

# Onderwijs en economie een waarde(n) volle combinatie?

**Wordt 2015 het jaar van de onderwijseconomie? Per 1 januari zijn alle schoolbesturen zelf verantwoordelijk voor het buitenonderhoud van de schoolgebouwen, de inspectie gaat opnieuw onderzoek doen naar de risicobuffers in het onderwijs en de Onderwijsraad krijgt een voorzitter – Henriette Maassen van den Brink – die hoogleraar Onderwijseconomie is en professor ‘evidence based education’.**

En dat terwijl er alom in de sector vrees bestaat voor de economische kijk op onderwijs. Wie herinnert zich niet de commotie in 2012 bij het verschijnen van de SCP studie ‘Waar voor ons belastinggeld’ waaruit geen verband bleek tussen meer kosten en betere kwaliteit van het onderwijs. Hoe populair zijn de columns van Aleid Truijens (Volkskrant) of Ton van Haperen (Onderwijsblad) die ver-economisering van het onderwijs

met scherpe pen bestrijden? De kwestie is dan vaak of wat gemeten kan worden ook de essentie van goed onderwijs weerspiegelt. Bovendien valt te constateren dat indicatoren die de onderwijsinspectie gebruikt om te beoordelen hoe het onderwijs functioneert, tot eigenstandige definities van kwaliteit van onderwijs dreigen te worden.

## **Wat is onderwijs ons waard?**

Door krimp en schaarste wordt het ook voor controllers belangrijker om een antwoord te vinden op de vraag: valt er vanuit de economische theorie iets te leren over effectieve inzet van middelen? Als de financial controller zich ontwikkelt tot een business controller komt nadrukkelijk ook de vraag naar de opbrengsten van het (onderwijs) beleid in beeld. Met andere woorden, de business controller moet ook enig inzicht hebben in de core business om na te gaan of de organisatie de gestelde doelen realiseert en welke maatregelen er nodig zijn om op koers te blijven.

Op de dag dat de krant meldde dat 2014 (alweer) een goed beursjaar was met een koerswinst van 5,6% en een gemiddeld rendement van ca. 5%, las ik ook dat het maatschappelijk rendement op onderwijs in Nederland ligt tussen 7,5 en 12,5 %. Voorwaar geen slechte investering vergeleken met het rendement op een staatsobligatie! Deze uitdagende stelling staat in het boek ‘wat is goed onderwijs’<sup>3</sup>, een artikelbundel met interessante bijdragen uit de onderwijs economie. Veel schrijvers borduren voort op de theorie van het menselijk kapitaal. Die ziet onderwijs als een investering in tijd en geld. Mensen gaan – als homo economicus – zo lang naar school totdat de marginale (private) kosten en baten aan elkaar gelijk zijn. Het particuliere rendement op elk jaar extra scholing bedraagt volgens onderzoek 5-10 % meer loon op lifetime basis. Zitten blijven kost in deze theorie niet alleen de overheid geld, maar verlaagt voor de leerling dus ook het financiële rendement.

In het vervolg bespreek ik twee aansprekende artikelen uit de bundel met het oog op de rol van business controller in het onderwijs.

### **Naar een champions league van scholen?**

In zijn bijdrage gaat Ib Waterreus in op de vraag: leveren scholen die nu door OCW als excellent worden bestempeld een bijzondere prestatie of zijn het scholen met bijzondere leerlingen of met bijzondere financiële middelen?

Het antwoord begint met het vaststellen van de ‘toegevoegde waarde’ van een school en dus het meten van schoolprestaties op output (doorstroom en examenresultaten) en outcome ( sociale vaardigheden, zelfsturing, culturele bagage). De toegevoegde waarde van de school is en blijft lastig te isoleren doordat prestaties van leerlingen bepaald worden door vele (omgevings)factoren.

Bovendien kan de toegevoegde waarde verschillen per kind: sommige scholen zijn goed in het bedienen van de een (bijv. beta-leerling), andere zijn beter voor de ander ( bijv. leerling met achterstand). Ouders zijn alleen geïnteresseerd in de ‘leerwinst’ (vakken en vaardigheden) voor hun kind, ongeacht of dit te danken is aan de school of de medeleerlingen. De overheid wil juist toegevoegde waarde meten rekening houdend met externe factoren als soort leerling en bekostiging.

<sup>3</sup> P.33 Wat is goed onderwijs? Bijdragen uit onderwijs economie, red. Klarus, Borghans, Waterreus, Boom/Lemma, 2014

Het ligt voor de hand te veronderstellen dat scholen met meer middelen ook betere prestaties kunnen leveren. De economische literatuur over de relatie bekostiging en schoolresultaten is echter opvallend beperkt. Enkele onderzoeken in Engeland en Noorwegen geven wel aan dat extra bekostiging voor achterstandsleerlingen aantoonbaar effect heeft op hun prestaties.<sup>4</sup> Anderzijds blijkt het zicht op de daadwerkelijke uitgaven per leerling binnen een schoolbestuur beperkt door interne allocatiemechanismen (bijv. het kleine VWO in stand houden met VMBO gelden). Verder vertekenen niet-OCW subsidies het beeld, waar grote gemeenten extra geld investeren in goed onderwijs (ongeacht schoolgrootte of leerlingpopulatie) of schoolbesturen forse ouderbijdragen innen. Ook vormt zelfselectie een belangrijk probleem voor een betrouwbare beleidsevaluatie<sup>5</sup>: keuzes van ouders, scholen en leerlingen zorgen voor een selectieve deelname aan bepaald beleid. Conclusie: Als het de bedoeling is om excellentie te stimuleren, zou de overheid meer dan nu moeten

kiezen voor beoordeling van excellente scholen binnen categorieën met gelijk bekostiging. Ten slotte waarschuwt Waterreus voor schijnexactheid bij het meten van toegevoegde waarde. Hij bepleit een balans tussen eenvoud en informatierijkheid van de indicator : de grootste winst voor het meten van toegevoegde waarde ligt bij het beter corrigeren voor het opleidingsniveau van de ouders. Hij besluit met de stelling: meer statistische bijscholing van schoolleiders en bestuurders om de beschikbare gegevens juist te interpreteren levert meer inzicht op dan het verfijnen van de methode.

### Economie van het curriculum VO

Lex Borghans poneert in zijn bijdrage een economisch relevante onderwijsvraag naar 'welke vakken op school op welk moment het beste gegeven kunnen worden'<sup>6</sup>. Hoewel er nog niet genoeg bekend is over de productiefunctie van vaardigheden enerzijds en de gewenste opbrengsten anderzijds, is de inhoud van het curriculum volgens hem ook een echt schaarste vraagstuk. Cruciaal is het verband tussen het aantal lesuren

4 Recent onderzoek van Monique de Haan (sept 2014) laat een positief verband zien tussen lwoo bekostiging en slagingspercentages

5 P.160, Evidence based beleid, in Wat is goed onderwijs?

6 P.207 e.v., in Wat is goed onderwijs? En ESB jaargang 99 , 28 aug 2014



in een vak, de timing in de opleiding en de hoeveelheid kennis of vaardigheden die een leerling daarmee verkrijgt op school. Vaardigheden die hij buiten school (ook) opdoet hoeven immers minder op school aan de orde te komen. Nuttig is het om basisvakken (Nederlands, Engels, Wiskunde) te onderscheiden van vervolgvakken. Hij pleit ervoor om die op verschillende niveaus aan te bieden. Waarom meer wiskunde op het rooster voor de bèta leerling en minder voor de alpha? Misschien is het rendement van een extra uur wiskunde voor die laatste wel hoger dan voor de 'nerd'. Welke vakken uitstellen omdat je die op latere leeftijd makkelijker leert? Wanneer beginnen met een beroepsvak (als M&O). En waarom nog Scheikunde in het basispakket ('technologie van de vorige eeuw') en geen Informatica (programmeren), Financiële geletterdheid of meer ruimte voor onderzoek en creativiteit? Het optimale curriculum is de oplossing van een complex optimaliseringsprobleem waarvan we nog maar heel weinig weten. Daarom pleit Borghans voor experimenten met kleine aanpassingen in het curriculum. Zelf steekt hij zijn nek uit met een nieuw VWO-curriculum op basis van bovenstaande economische gedachten.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> [www.academischewerkplaatsonderwijs.nl/curriculum](http://www.academischewerkplaatsonderwijs.nl/curriculum)

De bundel opstellen in Wat is goed onderwijs, bezien vanuit de economie vormen wat mij betreft een stevige onderbouwing voor het nut van onderwijs-economie. Anders dan menigeen denkt hebben economen oog voor een brede interpretatie van toegevoegde waarde van onderwijs en vorming. Voortbordurend op de theorie van het menselijk kapitaal valt er meer te optimaliseren in het aanbod van en de vraag naar onderwijs. In tijden van schaarste aan middelen is dit boek dan ook verplichte kost voor de business controller. Tot slot leveren de veertien artikelen een intrigerend denkkader voor de economische keuzes die bestuurders, schoolleiders en controllers kunnen maken als het gaat om de waarde en waarden van goed onderwijs in Nederland.

*Jan Looise  
Dit artikel verscheen op  
de website van  
Infinite Financieel*



# Wat weet de toezichthouder ervan?

*Als de bedrijfsvoering in het onderwijs matig is*

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

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

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

## **Ontwikkelingsfase van financieel management**

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

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

Het mag duidelijk zijn dat het gewenst is fase vier te bereiken, omdat in die fase de middelen het meest doelmatig worden ingezet. Veel schoolbesturen bevinden zich echter in fase twee of drie. Dit geldt in ieder geval voor de schoolbesturen die deelnemen aan het project, maar er zijn voldoende aanwijzingen dat dit breder aan de orde is. Overigens verwachten we dat het verplicht stellen van de continuïteitsparagraaf een impuls zal geven aan de ontwikkeling van het financieel management. Fase 3 (meerjarige financiële beheersing) vormt daardoor immers feitelijk de onder-

grens. Het is in dat kader gewenst dat toezichthouder en bestuur uitvoerig spreken over opzet en inhoud van dit deel van het jaarverslag. Ook kan de toezichthouder de ontwikkeling van het financieel management stimuleren, aan de hand van de kenmerken van fase drie en vier.

### Cyclus van planning- en control

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

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

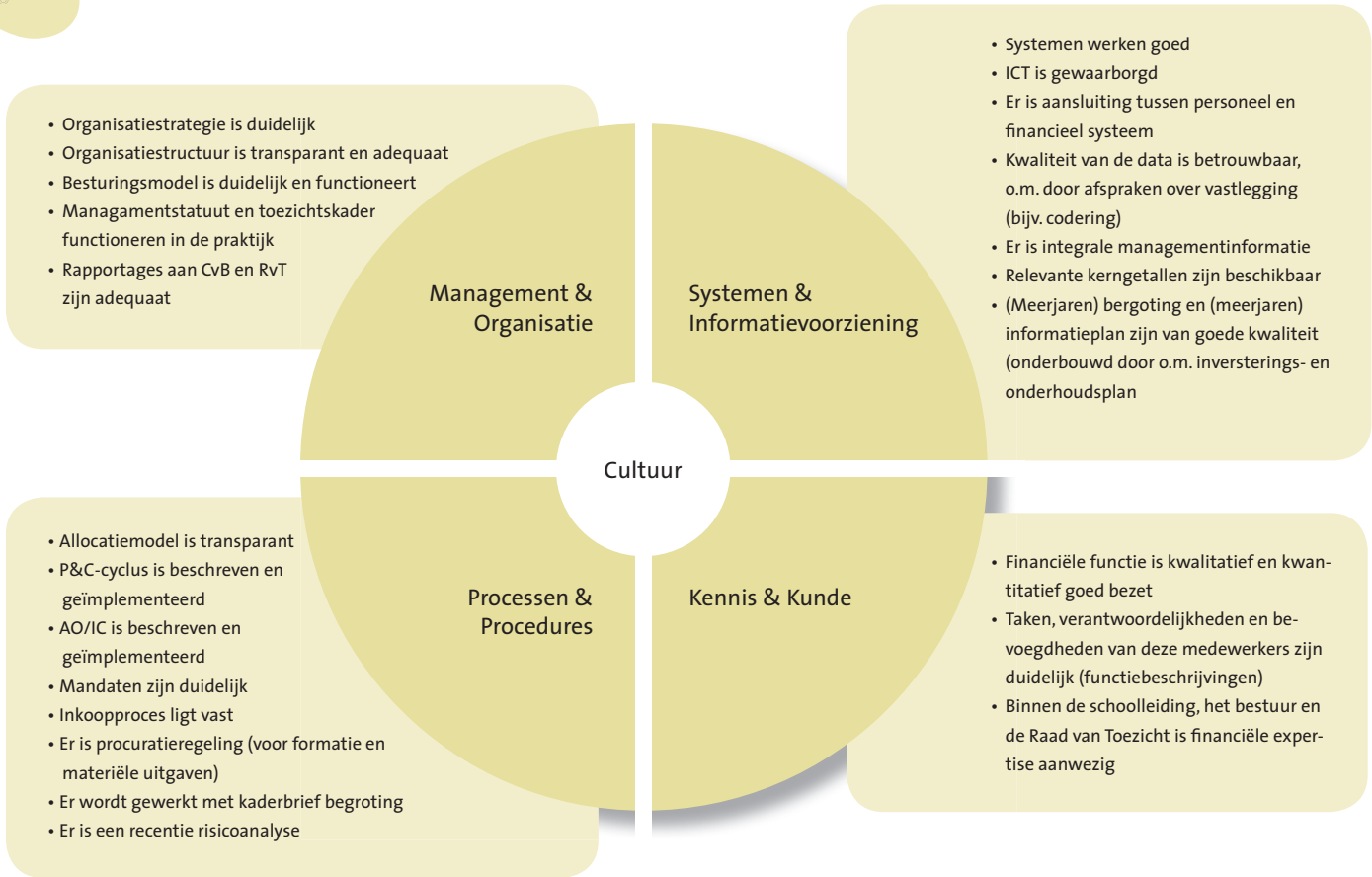
binatie met de beschikbare middelen;

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

### Opzet en inrichting van de financiële functie

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

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



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

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

### **Menselijk handelen**

Een van de allerbelangrijkste conclusies uit de projectjaren 2013 en 2014 is dat (financiële) problemen waar schoolbesturen mee te kampen krijgen, zelden of nooit voortvloeien uit onverwacht onheil van buiten. En ook een rammelende boekhouding is maar in een zeer beperkt aantal gevallen de oorzaak. Schoolbesturen komen vooral in de problemen door niet, te laat of verkeerd handelen van bestuurders en managers. Over het algemeen zijn er voldoende cijfers voorhanden bin-

nen de schoolorganisaties. Maar de benutting ervan laat te wensen over. Trends en risico's worden vaak niet herkend in de cijfers.

Rode cijfers leiden dan niet tot daadkracht. Soms ligt het niet durven ingrijpen hieraan ten grondslag, soms worden trends in cijfers genegeerd (bewust of onbewust). Het handelen door de bestuurder(s), of het nalaten daarvan, ligt aan de basis van vrijwel alle financiële problemen. Handelen of nalaten te handelen, blijkt dus zeer bepalend. Daarmee is het verbeteren van de bedrijfsvoering vooral mensenwerk. In de eerste plaats van bestuurders en managers, maar indirect dus ook van de toezichthouder, die bijvoorbeeld ook meer op basis van eigen onderzoek trends kan opsporen en het bestuur in de actiestand kan zetten.

Het project 'Verbetering bedrijfsvoering schoolbesturen VO' biedt schoolbesturen met een zwakke bedrijfsvoering de kans tijdelijk ondersteund te worden door twee ervaren adviseurs.

*Nico van Zuylen (VO-raad) en Rick de Wit  
Dit artikel verscheen in VTOI nieuws,  
maart 2015*

