

Bent u voldoende in planning en control?

De financieel gezonde school



Noem het woord geld en menig bestuurder in het primair onderwijs begint een monoloog over het onrecht dat de sector is en wordt aangedaan. Spreek met meesters en juffen en de klaagzang gaat onverminderd door. Kern van de verhalen, even los van de beloningen, is dat er altijd te weinig budget is. Er kan niets en er moet geroeid worden met riemen die er niet zijn.

Buitenstaanders krijgen al snel de indruk dat klagen een diepgewortelde cultuur in het onderwijs is en vragen zich af of er niet sprake is van een rupsje-nooitgenoeg-syndroom. En bij de burens is het gras altijd groener. En soms is dat ook zo. De vraag is natuurlijk hoe u ook van dat heerlijke mooie groene gras krijgt. Wat maakt het verschil?

Cijfers

DUO publiceert op haar website een vijftiental financiële kengetallen per bevoegd gezag over de laatste vijf jaar. Van de klaarblijkelijk belangrijkste kengetallen geeft DUO de vijfjaarsgemiddelden.

Die belangrijke kengetallen betreffen:

- Liquiditeit
- Solvabiliteit 1
- Solvabiliteit 2
- Rentabiliteit

Alvorens in te gaan op de kengetallen zullen we de genoemde begrippen kort uitleggen:

- Liquiditeit: de verhouding tussen kortlopende bezittingen en kortlopende schulden. Geeft weer in hoeverre de schulden die op korte termijn vervallen, kunnen worden betaald.
- Solvabiliteit 1: de verhouding tussen eigen vermogen en vreemd vermogen. Geeft weer hoe groot de bufferfunctie van het eigen vermogen is.
- Solvabiliteit 2: zie solvabiliteit 1, alleen worden nu ook de voorzieningen meegenomen (de redenatie is dat dit een soort van eigen vermogen is).
- Rentabiliteit: het exploitatieresultaat ten opzichte van de totale baten. Oftewel: komen we uit met de middelen die we krijgen?

De gemiddelden voor de sector po voor de periode 2009 tot en met 2013 (de meest recent beschikbare gegevens) zijn:

Solvabiliteit 1	0,59
Solvabiliteit 2	0,70
Liquiditeit	2,11
Rentabiliteit	0,59

Deze gemiddelden laten zien dat de sector als geheel als uiterst gezond is aan te merken. Activa worden voor een zeer substantieel deel gefinancierd met eigen vermogen. Kortlopende schulden kunnen uit de beschikbare middelen op korte termijn ruim twee keer worden voldaan. Kortom, mooie cijfers. Alleen de rentabiliteit is dun met 0,59%. Dit betekent dat de exploitatie gemiddeld sluit met een positief resul-

taat van 0,59% van de baten. Uiteraard zeggen gemiddelden niets over een specifieke onderwijsinstelling maar het geeft wel een mooi referentiepunt om aan te benchmarken.

De vraag doet dus op hoe het zit met die rentabiliteit, want een sectorgemiddelde over de afgelopen 5 jaar van 0,59% doet vermoeden dat er ook vele instellingen zijn met een negatieve rentabiliteit. Dat blijkt in 43,4% ook daadwerkelijk het geval (gebaseerd op 5 jaar po-kengetallen). Daarbij dient te worden aangetekend dat in 2013 dit percentage aanzienlijk lager was als gevolg van de incidentele herfstakkoordgelden. Bij het streven naar een nulbegroting of een klein plusje, zoals de onderwijsinspectie, toezichthouders en bestuurders verplicht zijn, komt de problematiek naar voren die ook door de commissie-Don is geconstateerd. De commissie-Don heeft er dan ook voor gepleit om beschikbare middelen (balans) aan te wenden voor onderwijs en dus ook een (tijdelijke) negatieve exploitatie toe te staan. Een route die niet ongevaarlijk is en goed beheer vereist.

Dunne rentabiliteit

De balansverhoudingen lijken op basis van de cijfertjes binnen het po wel op orde. Het probleem zit hem in de dunne rentabiliteit. Tijd om daar eens wat dieper in te duiken. Bepalende factor is de personeelskosten. Op zich niet verrassend maar de percentages die hieronder volgen, geven perfect aan waar de problematiek zit. Over de afgelopen vijf jaar bedroegen de personele lasten van een po-instelling gemiddeld 89,9% van de rijksbijdragen en 81,85% van de totale lasten. Impliciet staat hier dat circa 9,4% van de totale baten geen rijksbijdragen betreffen. Bij het sluitend krijgen van de begroting zal de post personele lasten dan ook altijd in beeld komen. Hoe vervelend dat ook is. De tussenconclusie op basis van het bovenstaande is dan ook dat een po-instelling uiterst actief moet sturen. Een goede planning-en-controlcyclus is daarbij van eminent belang. Alleen op die wijze kan de organisatie financieel in control komen en zorgdragen voor het groene gras.

Planning-en-controlcyclus

De demografische ontwikkelingen laten de komende jaren een dalende trend zien van het aantal leerlingen in het po. In combinatie met de nieuwe Wet werk en zekerheid dwingt het de scholen om op een flexibele wijze om te gaan met hun strategische personeelsplanning en zodoende het eigen risico rondom de ww-uitkeringen te beperken. De verantwoordelijkheid voor het ziekteverzuimbeleid komt steeds meer bij de scholen te liggen. Tel daar de doordecentralisatie van het buitenonderhoud bij op, dan dringt zich vanzelf de vraag op of de balansverhoudingen de komende jaren nog steeds voldoende zijn om tegenvallers op te vangen. Een gedegen risicoanalyse is hierbij van belang. Daarnaast zal inzichtelijk moeten worden of het ingezette strategisch beleid uit de reguliere exploitatiebegroting kan worden bekostigd. Is de organisatie de komende jaren financieel in staat om de risico's, beleidsinitiatieven en leerlingontwikkelingen te bekostigen?

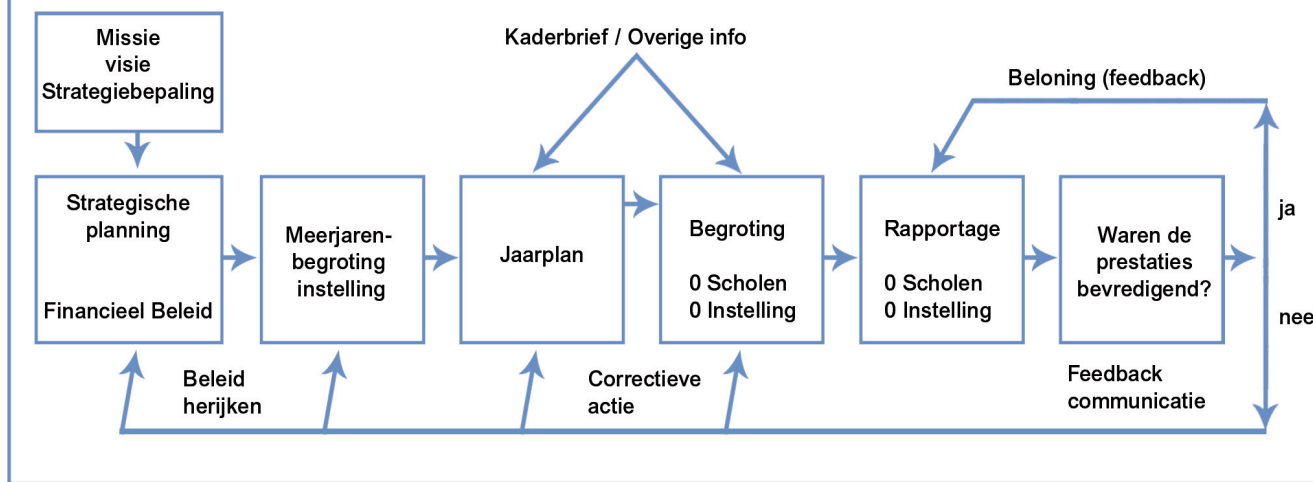
Dit vergt een meerjarig inzicht in beleid, risico's en de daaraan gekoppelde beno-

'Over de afgelopen vijf jaar bedroegen de personele lasten van een po-instelling gemiddeld 89,9% van de rijksbijdragen en 81,85% van de totale lasten.'

Tekst:
Drs. Gert van de Werken RA
Warner Dijkstra QC
Comeet, financieel adviesbureau
voor het onderwijs

Fotografie:
Shutterstock

Overzicht overall planning-en-controlproces



digde middelen. Alleen de registratie van de cijfers is niet meer afdoende. De verplichte continuïteitsparagraaf vanaf kalenderjaar 2013 in het jaarverslag dwingt scholen al om meerjarig te denken, maar dit mag niet bij een cijferopstelling blijven. Onderwijsinstellingen zullen periodiek moeten sturen op het behalen van hun beleidsdoelstellingen en de daaraan gekoppelde middelen. Hiervoor hebben bestuurders en directeuren adequate ondersteuning nodig van staffunctionarissen, in het bijzonder van een business controller. De business controller bewaakt de doelstellingen van de onderwijsinstelling en is in staat om een satéprikker te halen door de verschillende disciplines op het gebied van onderwijskwaliteit, leerlingprognoses, personele doelstellingen, financiën en de risico's van de instelling. Om dit geheel te bewerkstelligen moet de basis op orde zijn. Met andere woorden: de planning-en-controlcyclus en procedures moeten beschreven en still alive zijn. In onderstaand schema wordt weergegeven op welke manier het planning-en-controlproces kan worden vormgegeven. Het eigenaarschap van dit proces ligt bij de controller. Alleen zo krijgt/houdt u ook in de toekomst een heerlijk groen gazon.

Strategieformulering en Strategisch Beleidsplan (SBP) (4 jaar)

Het begint met de bepaling van visie, missie, de strategieformulering en periodieke evaluatie ervan. Dit gebeurt meestal door een beperkt aantal mensen en kan op allerlei manieren uit de organisatie komen. Het SBP is voor de lange termijn, betreft grove inschattingen voor de gehele organisatie en is voorzien van een SWOT-analyse. Elk jaar wordt het SBP in april geactualiseerd.

Financieel Meerjarenbeleid (3-5 jaar)

Vanuit het Strategisch Beleidsplan wordt een Financieel Meerjarenbeleid afgeleid. Doelstellingen van het financieel beleid zijn continuïteit, voldoen aan liquiditeits- en solvabiliteitsnormen, sluitende exploitatiebegroting, voldoen aan rechtmatigheidseisen. Het financiële beleid wordt vertaald in een set van financiële kengetallen. Elk jaar wordt het SBP in april/mei geactualiseerd.

Besturingsmodel

In het besturingsmodel is de besturingsfilosofie beschreven. In dit model staat beschreven of de organisatie centraal of decentraal wordt bestuurd en in welke mate er sprake is van decentrale budgetverantwoordelijkheid. De beschrijving van de besturingsfilosofie is de basis voor de verdeling van de budgetten in de organisatie. Op basis van het besturingsmodel wordt de procuratieregeling met inkoop-



procedure opgesteld. De procuratieregeling beschrijft de verschillende mandaten in de organisatie, onder andere op het gebied van het aangaan van verplichtingen en het goedkeuren van betaalopdrachten.

Meerjarenbegroting (3-5 jaar)

Vanuit de geformuleerde doelstellingen in het SBP wordt een meerjarenbegroting opgesteld (koppeling van beleid aan middelen). In de meerjarenbegroting komen de exploitatie, balansvariabelen, liquiditeit, investeringen, onderhoud en kengetallen uitgebreid aan de orde. Het aantal leerlingen laat zich niet altijd gemakkelijk voorspellen. Vandaar dat het aan te bevelen is om meerdere scenario's door te rekenen (pessimistisch, realistisch en optimistisch). De meerjarenbegroting moet getoetst worden aan het Financieel Meerjarenbeleid. Tevens is het meerjarenformatieplan een integraal onderdeel van deze cyclus, waarin de kwalitatieve en kwantitatieve strategische personeelsanalyse de basis vormt. De meerjarenbegroting wordt jaarlijks in mei geactualiseerd.

Kaderbrief (1 jaar)

De kaderbrief geeft een raamwerk en aanwijzingen voor het opstellen van het schoolplan en de jaarbegroting van de instelling als geheel. Het bevat richtlijnen en uitgangspunten. Voorbeelden zijn: geen structurele besteding van incidentele middelen, meest recente leerlingprognoses, inzet fte conform meerjarenformatieplan, sluitende exploitatiebegroting en maximering van investeringen en afschrijvingen. De kaderbrief wordt in september opgesteld door de controller en vastgesteld door de bestuurder.

Schoolplannen (1 jaar)

In juni leveren de scholen hun plan op voor het nieuwe schooljaar. Dit vormt mede input voor het jaarplan van de gehele organisatie.

Jaarplan Organisatie (1 jaar)

Vanuit het SBP en met als input de realisatie van het lopende jaarplan, de kaderbrief, de schoolplannen en de meest actuele ontwikkelingen en inzichten, wordt jaarlijks in september een jaarplan voor de gehele instelling voor het volgende kalenderjaar opgesteld door de bestuurder in samenspraak met schooldirecteuren en het stafbureau. Dit jaarplan vormt de ambitie van de organisatie voor het nieuwe kalenderjaar.

'De beschrijving van de besturingsfilosofie is de basis voor de verdeling van de budgetten in de organisatie.'



Jaarbegroting (1 jaar)

De financiële vertaling van het jaarplan van de organisatie vormt de jaarbegroting. Met de begroting wordt meestal bedoeld de exploitatiebegroting, een overzicht van baten en lasten. De overige begrotingen die ook opgesteld worden, zijn: de investeringsbegroting, de liquiditeitsbegroting en een balans. De overallregie voor het begrotingsproces ligt bij de controller. De begroting wordt in november opgeleverd.

Bestuurs- en managementcontract

Tussen de Raad van Toezicht en de bestuurder enerzijds en de bestuurder en de schooldirecteuren anderzijds worden afspraken gemaakt over de te bereiken doelstellingen voor een nieuw kalenderjaar. Deze afspraken worden vertaald in een set van besturings- en verantwoordingsitems en worden vastgelegd in een Bestuurs-overeenkomst (Raad van Toezicht - Raad van Bestuur) en een managementcontract (Raad van Bestuur - locatiedirecteuren). De bestuursovereenkomst en het managementcontract worden opgesteld na vaststelling en goedkeuring van de jaarbegroting.

Kwartaalrapportages

Het uitgangspunt is dat de bestuurder, schooldirecteuren en staf/controller periodiek rapporteren. De controller coördineert dit proces. In de kwartaalrapportage wordt gerapporteerd over de voortgang van de afgesproken beleidsdoelstellingen gekoppeld aan de middelen, zoals in de begroting is vastgesteld.

Risicomanagement

De risico-inventarisatie is van belang om een goed beeld te krijgen van de grootste risico's in de organisatie en hoe deze te beheersen. Bij de risico-inventarisatie worden verschillende geledingen binnen de organisatie betrokken om op deze manier de risico's goed in beeld te brengen en een groot draagvlak binnen de organisatie te creëren. Vervolgens moet worden gekeken op welke wijze de risico's beheerst kunnen worden en moet de financiële impact worden berekend. Op deze manier wordt duidelijk welk deel van het eigen vermogen gereserveerd dient te worden om de risico's financieel af te dekken. Tot slot moet het risicomanagement als vast onderdeel van de planning & control geagendeerd worden en meegenomen worden in de periodieke rapportages.