

FINANCIËLE DESKUNDIGHEID PO EN VO

FINANCIËLE DESKUNDIGHEID PO EN VO

- eindrapport -

Regioplan

Drs. C.T.A. van Bergen

Dr. M.C. Paulussen-Hoogeboom

Ernst & Young Advisory

Drs. J. van Velden

Msc. A. van der Lingen

Amsterdam, oktober 2012

Regioplan publicatienr. 2321

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15

Fax : +31 (0)20 – 626 51 99

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie
van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.



INHOUDSOPGAVE

Samenvatting en conclusies	I
1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond en doelstelling van het onderzoek.....	1
1.2 Onderzoeksvragen.....	2
1.3 Aanpak	2
1.4 Begeleidingscommissie	6
1.5 Leeswijzer	6
2 Inventarisatie	7
2.1 De PO-Raad.....	8
2.2 De VO-raad	9
2.3 De Inspectie van het Onderwijs/OCW	10
2.4 Conclusie	12
3 Resultaten internetenquête.....	13
3.1 Inleiding.....	13
3.2 Ondernomen acties ter vergroting van de deskundigheid .	13
3.3 Stand van de financiële deskundigheid	25
3.4 Gebruik van instrumenten voor financieel beleid en beheer	31
3.5 Conclusie	42
4 Het veldonderzoek	47
4.1 Inleiding.....	47
4.2 Vraagstelling	48
4.3 Overall beeld	50
4.4 Verdieping per onderwerp.....	56
4.5 Conclusie	64
Bijlage 1	67



SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Inleiding

De Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (Commissie Don) pleitte in 2009 voor versterking van de financiële deskundigheid in alle onderwijssectoren, maar met name in het primair en voortgezet onderwijs (po en vo). Naar aanleiding van het rapport van de commissie zijn er sindsdien in het onderwijsveld verschillende acties uitgevoerd om die financiële deskundigheid te verbeteren. RegioPlan en Ernst & Young hebben in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) in de maanden augustus tot en met oktober 2012 een onderzoek uitgevoerd om de resultaten die met die acties zijn bereikt in beeld te brengen. Het onderzoek bestond uit:

- een inventarisatie (via interviews en een deskresearch) van de acties die de sectororganisaties (PO-Raad en VO-raad), de Inspectie van het Onderwijs en OCW de afgelopen jaren hebben ondernomen;
- een internetenquête onder bestuurders/toezichthouders, schoolleiders en (G)MR's van scholen voor po en vo om de ontwikkeling van de financiële deskundigheid van de verschillende geledingen van onderwijsinstellingen in kaart te brengen;¹
- een verdiepend veldonderzoek onder twintig besturen voor po en vo, waarbij de relevante documentatie is opgevraagd en bestudeerd en interviews zijn gehouden met de verantwoordelijk bestuurder voor financiën en/of de controller.

De inventarisatie en de internetenquête zijn uitgevoerd door RegioPlan, het verdiepend onderzoek door Ernst & Young. Om een goede inschatting te krijgen van de mate van deskundigheid heeft Ernst & Young voor het veldonderzoek een volwassenheidsmodel ontwikkeld.

Hieronder vatten we de belangrijkste resultaten en conclusies van het onderzoek samen en doen we een aantal aanbevelingen.

Ondernomen acties

Er is veel ondernomen sinds het verschijnen van het rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen. De destijds aangekondigde acties zijn voor een groot deel uitgevoerd door de sectorraden en de Inspectie van het Onderwijs. Ook is er een aantal extra acties uitgevoerd.

De PO-Raad heeft na de evaluatie van de invoering van de lumpsum en het onderzoek naar de kwaliteit van het financieel management, de voor goed financieel management benodigde competenties in beeld gebracht. Vervolgens is in 2011 het project '*Eerst kiezen, dan delen*' opgestart. In dat kader is een website ingericht waar publicaties over en instrumenten voor

¹ Over het geheel genomen bedroeg de respons op de internetenquête circa 20 procent.

financieel management en toezicht zijn te vinden. Tevens vindt men hier informatie over scholing en good practices. Er zijn in het kader van het project een aantal specifieke publicaties en instrumenten ontworpen en verspreid en (in samenwerking met de besturenorganisaties) conferenties en cursussen georganiseerd.

De VO-raad heeft een Adviescommissie ingesteld die het rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen heeft 'vertaald' naar de sector. Op basis van het rapport van deze adviescommissie is een brochure ontwikkeld over financiële sturing die is verspreid onder de besturen. Daarnaast heeft de VO-raad informatiebijeenkomsten georganiseerd en een cursus ontwikkeld.

De Inspectie heeft voor alle besturen financiële kengetallen opgesteld en verspreid. Daarnaast is er een onderzoek uitgevoerd naar de doelmatigheid van het financieel beheer onder een groep van circa 350 po- en vo-schoolbesturen. De deelnemende besturen en hun (G)MR's ontvingen een individuele rapportage en het onderzoek is gepresenteerd op een aantal regionale bijeenkomsten. Via de website '*Onderwijs in Cijfers*' van DUO waren de afgelopen jaren de financiële jaarcijfers van onderwijsinstellingen centraal te raadplegen.

De acties ter bevordering van de financiële deskundigheid lopen in beide sectoren nog steeds. Ook in de komende jaren zullen er verdere acties op dat vlak worden ondernomen. Enkele voorgenomen acties zijn nog in ontwikkeling (het door VO-raad stimuleren van het aanbod van opleidingen op het gebied van financieel beleid en beheer en de leden hier actief op wijzen).

Slechts enkele acties zijn om verschillende redenen niet (geheel) uitgevoerd: het prominent naar voren brengen door VO-raad van het risicomanagement-model en het opzetten van een centraal informatiepunt door OCW.

Ten slotte concluderen we 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 koppeling van beleid en financiën.

Bekendheid en bruikbaarheid van informatiebronnen

Uit de internetenquête komt een aantal conclusies naar voren over de kennis en het gebruik van de verschillende informatiebronnen in de onderwijssectoren. De publicaties en instrumenten van de VO-raad zijn bekend bij het merendeel van de bestuurders/toezichthouders en bij een relatief groot deel van de schoolleiders in de sector. In het po is men pas relatief recent gestart met het informatieproject. De website is momenteel het best bekend bij de bestuurders/toezichthouders, de geproduceerde publicaties en instrumenten zijn nog wat minder bekend. De andere geledingen (schoolleiders, MR's/GMR's) in het po zijn nog nauwelijks bekend met de bronnen. Degenen

die de bronnen kennen, vinden ze over het algemeen begrijpelijk en redelijk bruikbaar.

De informatiebijeenkomsten over financieel management die door de sector-raden zijn georganiseerd, zijn bezocht door vertegenwoordigers van ongeveer één op de drie bestuurders/toezichthouders. In het vo nam ongeveer eenzelfde aandeel schoolleiders deel, in het po wat minder.² Circa de helft van de bestuurders/toezichthouders bezocht (ook) informatiebijeenkomsten die door de besturenorganisaties of door andere partijen werden georganiseerd. Ruim een derde van de MR's in het vo heeft informatiebijeenkomsten bezocht over financieel management. In het po valt dat percentage voor (G)MR's lager uit.

De financiële kengetallen die de Inspectie heeft verspreid, blijken in beide sectoren bij een ruime meerderheid van de bestuurders/toezichthouders bekend. In het vo zijn ze ook bij drie op de vier schoolleiders bekend, in het po bij de helft. Van de geënquêteerde (G)MR's in het po en vo is ongeveer de helft op de hoogte van de kengetallen. De meeste respondenten vonden de kengetallen begrijpelijk, maar de schoolleiders in het po en de (G)MR's in beide sectoren vonden ze wat minder begrijpelijk dan de bestuurders/toezichthouders en de schoolleiders in het vo. De individuele rapportage op bestuursniveau voor bestuurders/toezichthouders van de deelnemers aan het Inspectieonderzoek naar de doelmatigheid van het financieel beheer was in beide sectoren bij circa 90 procent bekend. Bij de (G)MR-leden was de rapportage minder bekend (circa 33%).

Deskundigheidsontwikkeling

Ongeveer de helft van de bestuurders/toezichthouders in beide sectoren en respectievelijk ongeveer de helft en ruim een derde van de schoolleiders in het vo en in het po volgde de afgelopen twee jaren een cursus of training om de financiële deskundigheid te vergroten. De (G)MR-leden deden dat minder vaak: respectievelijk ongeveer een derde in het vo en ongeveer een vijfde in het po. Bestuurders/toezichthouders in beide sectoren volgden relatief vaak cursussen waarbij risicomanagement en financiële informatievoorziening aan de orde kwamen. Bij schoolleiders en (G)MR's waren financiële informatievoorziening, meerjarig plannen en begroten de belangrijkste onderwerpen. Bij schoolleiders in het vo was daarnaast ook risicomanagement een belangrijk aandachtspunt.

Ruim veertig procent van de po-besturen en de helft van de vo-besturen heeft de afgelopen jaren personeel (directieleden, controllers of stafleden) aangetrokken om de financiële deskundigheid te vergroten.

² Hierbij moet worden opgemerkt dat de PO-Raad zich richt op besturen en niet op scholen en medezeggenschapsraden.

Stand van de financiële deskundigheid

Over het algemeen zijn de respondenten van mening dat de financiële deskundigheid van de eigen geleding is verbeterd sinds 2009. Driekwart van de bestuurders/toezichthouders in het po en in het vo vindt dat en ook respectievelijk tweederde en driekwart van de schoolleiders in het po en vo vinden dat. Ongeveer de helft van de (G)MR-leden in de beide sectoren ziet ook verbetering van de eigen deskundigheid.

De verbetering is in de meeste gevallen het gevolg van het aantrekken van mensen met meer financiële deskundigheid, maar voor een deel toch ook van cursussen en trainingen. Vooral bij schoolleiders en (G)MR-leden is dat laatste de voornaamste reden.

Waar de deskundigheid van de eigen geleding volgens bestuurders/toezichthouders niet is verbeterd (zowel in po als in vo geldt dit voor een vijfde van de geënquêteerde bestuurders/toezichthouders), wordt zowel in po als vo door bestuurders/toezichthouders bijna altijd gezegd dat de deskundigheid al op orde was. Schoolleiders en (G)MR's brengen dit ook naar voren, maar veel minder vaak. Zij geven vaak andere redenen. Vooral de (G)MR's zijn voor de financiële deskundigheid toch afhankelijk van de aanwezigheid van financieel deskundige ouders of personeelsleden in hun geleding.

De helft van de bestuurders/toezichthouders in het po is het zeer eens met de stelling dat er voldoende financiële deskundigheid in huis is voor het uitvoeren van de taken. Van de schoolleiders po is daar bijna een derde van overtuigd, bij de (G)MR's minder dan één op de vijf. De beschikbare deskundigheid binnen de eigen geleding wordt in het vo iets hoger ingeschat. Bijna twee derde van de bestuurders/toezichthouders en ongeveer de helft van de schoolleiders is er sterk van overtuigd dat er voldoende financiële deskundigheid in huis is.

Van de bestuurders/toezichthouders en schoolleiders heeft respectievelijk iets minder dan helft (po) en ruim de helft (vo) nog behoefte aan verdere cursussen of trainingen voor het uitvoeren van de taken. De (G)MR-leden in beide sectoren hebben daar in ruime meerderheid (tweederde tot 80%) nog behoefte aan. Hoewel er een brede behoefte bestaat, noemen bestuurders/toezichthouders in beide sectoren daarbij het vaakst de onderwerpen risicomanagement en financiële beheersing. Schoolleiders in beide sectoren willen vooral meer weten over meerjarenplanning en financiële beheersing, schoolleiders in po noemen daarnaast ook begroten vaak als onderwerp. Ook bij de (G)MR-leden bestaat er een brede informatiebehoefte, maar bij hen worden financiële informatievoorziening en financieel toezicht vaak genoemd als thema.

Instrumenten voor financieel beleid en beheer: enquêteresultaten

In zowel het po als het vo beschikt, volgens de respondenten van de verschillende geledingen, iets minder dan de helft van de besturen over een volledige meerjarenbegroting. Bij ruim de helft van de besturen is de meerjarenbegroting nog niet volledig of nog in ontwikkeling. Als er een

meerjarenbegroting is, dan is die volgens ongeveer tweederde van de bestuurders/toezichthouders en schoolleiders voldoende betrouwbaar, de (G)MR-leden vinden dat iets minder vaak (in de helft van de gevallen). Een meerjaren exploitatieoverzicht is bij circa 60 procent van de po- en vo- besturen volledig en aanwezig, een meerjaren formatieplan en een meerjaren investeringsplan zijn bij ongeveer de helft van de po-besturen en ongeveer 40 procent van de vo-besturen volledig en aanwezig. Het minst beschikt men over een meerjaren liquiditeitsplan (24% po en 31% vo). Van de mogelijke risico's zijn vooral de fluctuaties van de leerlingaantallen meerjarig in beeld (bij meer dan de helft van de po- en vo-besturen). De andere risico's (gevolgen van arbeidsconflicten, instabiliteit in de bekostiging) zijn minder vaak in beeld.

Kijken we op basis van de enquêteresultaten naar de fase van ontwikkeling waarin de po-besturen zich bevinden, dan heeft ongeveer 40 procent naar eigen zeggen een meerjarenraming opgesteld die wordt gebruikt als beheersinstrument, ongeveer een derde is nog niet zover, maar ongeveer kwart heeft al een volgende stap gezet en stuurt op financiële prognoses.

Met het risicomanagement is men minder ver: bij ongeveer 30 procent van de po-besturen is dat nog niet ingevoerd, bij ongeveer een gelijk deel is dat eenmalig gebeurd en bij weer een gelijk deel wordt er jaarlijks een risicoprofiel opgesteld.

Over de financiële organisatie is men weer meer positief: volgens 40 procent van de bestuurders/toezichthouders is die in de volle breedte (boekhouding, informatie, financieel beleid) op orde en volgens nog eens 40 procent is men zelfs al verder en heeft de financiële organisatie ook een controlefunctie.

Bestuurders van grotere besturen in het po maken over het algemeen een positiever inschatting van de fase waarin men met de ontwikkeling van het financieel management verkeert dan bestuurders van kleinere besturen.

De vo-besturen lijken op basis van de enquêteresultaten ongeveer even ver te zijn met de meerjarenraming, maar zijn wel iets verder met de ontwikkeling van het risicomanagement en met de financiële organisatie. Hier zien we geen verschillen naar organisatieomvang.

Instrumenten voor financieel beleid en beheer: veldonderzoek

Het beeld uit de enquête dat schoolbesturen vooral op het terrein van de inrichting van de financiële organisatie, van de P&C-cyclus en in het ontwikkelen van een financieel meerjarenkader een ontwikkeling hebben doorgemaakt, wordt bevestigd in het veldonderzoek. Liquiditeitsplanning en risicomanagement zijn bij onderzochte besturen minder ver ontwikkeld.

In vergelijking met het beeld dat uit de enquête naar voren komt, zijn de onderzochte besturen relatief ver in het gebruik van het financieel

meerjarenkader en in het gebruik van de financiële functie. Waarschijnlijk komt dit door de oververtegenwoordiging van middelgrote en grote besturen in het veldonderzoek. Uit het verdiepende veldonderzoek komen de onderstaande conclusies naar voren.

Financieel meerjarenkader

Meer dan in 2009 worden de financiële meerjarenkaders van de onderzochte besturen gevoed vanuit doordachte leerlingenprognoses en meerjaren formatie-, investerings-, en onderhoudsplannen. De opbouw van de financiële meerjarenkaders is bij de onderzochte besturen nog sterk klassiek van opzet (personeel en materieel).

Bij de onderzochte besturen in het vo en bij de onderzochte combinatie besturen lijkt minder sprake te zijn van een beleidsrijke ontwikkeling van het financiële meerjarenkader dan in het primair onderwijs. De onderzochte vo-besturen lijken minder nut te zien in een verdere doorontwikkeling van het instrument, allereerst vanwege een grotere gepercipieerde zekerheid over de verwachte ontwikkeling van het aantal leerlingen. Verder speelt bij een aantal besturen ook een gepercipieerde onzekerheid over de ontwikkeling van de rijksmiddelen een rol.

Op het terrein van de technische doorontwikkeling van de meerjarenbegroting zijn bij veel onderzochte besturen duidelijk stappen gezet. Wel is er nog relatief beperkt sprake van een inhoudelijke toelichting van de prognose vanuit het strategisch beleid. Deze koppeling wordt bij veel van de onderzochte besturen nog niet direct gemaakt. Ook uit de enquête komt een zelfde beeld naar voren.

De meerjarenbegroting speelt bij veel van de onderzochte besturen een rol bij het tot stand komen van strategische beleidsbeslissingen. Het werken met scenario's vindt nog weinig plaats.

Liquiditeitsplanning

De mate waarin binnen de onderzochte besturen gewerkt wordt met en gestuurd wordt op basis van een gedetailleerde liquiditeitsplanning is vooral afhankelijk van de specifieke situatie van het bestuur. Bij besturen waar de financiële situatie hiertoe noodzaakt, is de liquiditeitsplanning verder ontwikkeld dan bij besturen die geen liquiditeitsproblemen kennen. Onder de onderzochte besturen in het vo zijn meer schoolbesturen met een verder doorontwikkelde liquiditeitsplanning dan onder onderzochte besturen in het po.

Risicomanagement

Bij ongeveer de helft van de onderzochte besturen is sprake van jaarlijks uitgevoerde risicoanalyses op bestuursniveau. Daarmee lopen de onderzochte besturen wat voor op het gemiddelde beeld uit de enquête. Het gaat vaak om grotere besturen. Financiële waardering van de risico's vindt maar bij een klein deel van de onderzochte besturen plaats.

Bij een belangrijk deel van de besturen bestaat de jaarlijkse risicoanalyse uit een overzicht van in het onderwijs veel voorkomende risico's zoals de ontwikkeling in leerlingaantallen, het gevaar van imagoschade, een tekort aan gekwalificeerd personeel en het risico van bezuinigingen vanuit het Rijk.

Breed uitgevoerde risicoanalyses waarbij een brede geleding van de organisatie wordt betrokken en waarin ook minder voorkomende risico's in beeld worden gebracht, zijn bij een beperkt aantal van de onderzochte besturen uitgevoerd. De doorwerking van het risicomangement naar de organisatie is nog maar bij weinig onderzochte schoolbesturen aanwezig.

Ontwikkeling financiële functie

Bij de meeste onderzochte schoolbesturen heeft de financiële functie een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt sinds 2009. Eerst heeft de aandacht gelegen op budgetdiscipline en kostenbeperking. Daarna is de aandacht verschoven naar inrichting van managementrapportages en ontwikkeling van het meerjarenperspectief. Bij onderzochte besturen waar de ontwikkeling van de financiële functie pas recent (2011) op gang is gekomen lijkt het decentrale organisatiemodel een rol gespeeld te hebben.

Bij een aantal onderzochte besturen zijn digitale managementdashboards ontwikkeld, waarin zowel financiële als niet-financiële managementinformatie op ieder moment inzichtelijk is voor locatiedirecteuren, controller en bestuur.

De financiële functie is bij veel van de onderzochte besturen meer een gesprekspartner geworden voor het bestuur bij strategische en operationele besluitvorming. Ontwikkelingsmogelijkheden zien de besturen vooral in verdere verbinding van meerjarige onderwijsdoelen aan de financiën in een verder geïntegreerde planning & control-cyclus.

Afsluitende conclusies

Hierboven hebben wij een samenvatting gepresenteerd van de resultaten van het onderzoek. Uit het onderzoek komen de volgende belangrijkste hoofdconclusies naar voren:

- De door de minister in 2009 aangekondigde acties zijn voor het grootste deel uitgevoerd. Slechts twee van de voorgenomen acties zijn niet (geheel) uitgevoerd. Daar staat tegenover dat de sectorraden en de Inspectie van het Onderwijs aanvullende andere acties hebben ondernomen. De acties zijn in beide sectoren verder nog in volle gang.
- Bestuurders en toezichhouders in het po en vo zijn over het algemeen goed bekend met de resultaten van de ondernomen acties (producten, instrumenten, informatiebijeenkomsten). Vo-schoolleiders zijn hiermee iets minder bekend. Po-schoolleiders en (G)MR-vertegenwoordigers zijn er het minst mee bekend. Degenen die de informatiebronnen kennen of bijeenkomsten bezocht hebben, vinden de informatie over het algemeen begrijpelijk en redelijk bruikbaar.

- Er is de afgelopen jaren door bestuurders/toezichthouders, schoolleiders en (G)MR's gewerkt aan verdere deskundigheidsontwikkeling door het volgen van cursussen en trainingen. Het meest gebeurde dat door bestuurders/toezichthouders in beide sectoren en door schoolleiders in het vo. Po-schoolleiders en (G)MR-vertegenwoordigers namen minder vaak deel aan cursussen en trainingen.
- De aandacht die er door de acties vanuit de sectorraden en de Inspectie is gegenereerd voor financiële deskundigheid en de investeringen die (de geledingen binnen) de onderwijsinstellingen zelf hebben gedaan, hebben bijgedragen aan een grotere financiële deskundigheid. Tegelijkertijd komt uit het onderzoek naar voren dat er op een aantal aspecten zeker nog extra stappen nodig zijn om te komen tot een volledige en volwassen financiële huishouding. We komen daar hieronder op terug.
- Over het algemeen vinden alle geledingen de eigen financiële deskundigheid verbeterd. Meestal is dat gebeurd doordat er mensen met financiële deskundigheid zijn aangetrokken en (in iets mindere mate) door cursussen en trainingen. Uit de enquête komt wel naar voren dat de borging van de deskundigheid vooral bij (G)MR's een probleem is. Die zijn vaker afhankelijk van leden met deskundigheid op dit specifieke terrein.
- In de lumpsumevaluatie en het onderzoek naar financiële deskundigheid in het po werd het belang benadrukt van verdere ontwikkeling van de financiële deskundigheid. Uit het huidige onderzoek blijkt dat daar stappen in zijn gezet. Op specifieke punten lijken er, anders dan misschien verwacht, in het primair onderwijs zelfs grotere stappen te zijn gezet dan in het voortgezet onderwijs. De combinatie van een sterke bewustwording in de afgelopen jaren van de nieuwe verantwoordelijkheden in de lumpsumsituatie en van de daarvoor de vereiste financiële deskundigheid is wellicht een verklaring voor het verschil. In het vo ontbrak de vernieuwingsimpuls van een nieuwe bekostigingssysteem.
- Het ontwikkelen van de financiële functie is bij de besturen in het onderzoek voornamelijk gestart met het onder controle krijgen van de financiën (budgetdiscipline, voorkomen budgetoverschrijdingen). Het streven naar een goede koppeling tussen financiën en beleid is veelal opgepakt nadat het financiële beheer was versterkt. Op dit laatste punt zien veel schoolbesturen nog ruimte voor verbetering.
- In het meerjarencader lijkt nog weinig een directe koppeling gemaakt te worden tussen financiën en beleid. Een inhoudelijke toelichting vanuit het beleid ontbreekt vaak nog. Bij het gebruik van het meerjarencader bij strategische beslissingen wordt nog weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om te werken met scenario's.
- De liquiditeitsplanning en het risicomanagement moeten duidelijk nog verder ontwikkeld worden en meer ingebed raken in de organisatie. Dit geldt zowel voor het po als voor het vo. Voor liquiditeitsplanning geldt dat dit door de besturen in het onderzoek vooral is ontwikkeld wanneer hier een specifieke reden toe bestaat (bijvoorbeeld wanneer liquiditeit een knelpunt is voor het bestuur).

- Ontwikkelingsmogelijkheden liggen verder in het realiseren van meer integraliteit in de P&C-cyclus.

Aanbevelingen

We concluderen dat er de afgelopen jaren in beide sectoren stappen zijn gezet in de verdere ontwikkeling van de financiële deskundigheid. Er zijn acties ondernomen door de besturen zelf en door de veldpartijen en die acties lijken ook voor een ontwikkeling te hebben gezorgd binnen de besturen. Daarmee is er binnen de besturen een basis gelegd voor verdere ontwikkeling waar ook de komende jaren op kan worden doorgebouwd. Niet alle schoolbesturen zijn echter even ver en er moeten zeker nog stappen gezet worden naar een grotere volwassenheid van het financiële beleid en beheer. Bovendien vraagt ook de borging van de deskundigheid veel aandacht. We bevelen dan ook aan dat er ook in de aankomende jaren vanuit de sectorraden ingezet blijft worden op ondersteuning bij de ontwikkeling van die financiële deskundigheid.

Daarbij vragen enkele specifieke aspecten de aandacht:

- Het blijkt dat op bestuursniveau de financiële functie verder is ontwikkeld dan enkele jaren geleden. Daarnaast zijn er ook duidelijke stappen gezet in de ontwikkeling en het gebruik van meerjarencaders. De meerjarencaders zijn echter nog niet altijd volledig en ook de koppeling tussen financiën en beleid wordt niet altijd gemaakt. Op dit vlak kunnen verdere stappen worden gezet.
- Daarnaast constateren we dat de ontwikkeling op het vlak van risico-management en de liquiditeitsplanning nog minder ver is gevorderd en om aandacht vraagt. Het lijkt erop dat het ontwikkelen van deze onderdelen nog te veel extrinsiek is gemotiveerd (bijvoorbeeld doordat het toezicht er om vraagt of de ontwikkeling van de financiële situatie het noodzakelijk maakt). Er moet een stap gezet worden naar een meer intrinsieke motivatie. Daarbij is het van belang meer de voordelen van de instrumenten voor een goed financieel beleid te benadrukken en aan te geven waarom deze instrumenten noodzakelijk zijn, wanneer ze gebruikt kunnen worden en wat het de organisatie oplevert.

Dit maakt duidelijk waar in het ondersteuningsaanbod accenten gelegd kunnen worden. We bevelen in de eerste plaats aan om de ondersteuning op de achterblijvende thema's te versterken. In de tweede plaats bevelen we aan om in de ondersteuning op thema's waar een deel van het veld al verdere stappen heeft gezet te differentiëren en in het aanbod rekening te houden met het verschil in niveau waarop de verschillende besturen zich bevinden. De eerste ontwikkelingsstappen bij het opstellen van een meerjarencader bijvoorbeeld vragen om een andere ondersteuning dan de laatste stappen naar een volwaardig en volledig meerjarencader.

Elke geleding heeft zijn eigen rol in het beleids- en verantwoordingsproces. Het onderzoek maakt duidelijk dat er verschillen zijn in de mate van deskundigheidsontwikkeling tussen de verschillende geledingen. Op

bestuursniveau zijn de grootste stappen gemaakt, daarna volgen de schoolleiders. De (G)MR's blijven daarbij achter en de deskundigheid van die geleding lijkt ook het minst gewaarborgd.

Om de taken op het vlak van de horizontale verantwoordelijkheid goed te vervullen, vraagt de versterking van de financiële deskundigheid van de (G)MR's extra aandacht. Dat vereist in de eerste plaats een versterking van het bewustzijn binnen (G)MR's van de noodzaak om de benodigde deskundigheid in huis te hebben. Daarnaast vraagt het ook om een specifiek aanbod om die deskundigheid te versterken en/of om een specifieke ondersteuningsfunctie (vraagbaak, informatiepunt) voor (G)MR's. In beide gevallen zou daarbij een rol voor de vakbonden weggelegd kunnen zijn. Ook de besturen kunnen worden gestimuleerd om te voorzien in een adequate ondersteuning van hun eigen geledingen.

Bij veel schoolbesturen, zowel in het po als in het vo, vormt de meerjarige koppeling tussen beleid en financiën nog een punt waar verdere verbetering mogelijk is. In dat kader vragen wij aandacht voor de relatie tussen het bovenschoolse en het schoolniveau. Onderwijsdoelstellingen worden veelal op schoolniveau gemaakt, terwijl er nog maar in beperkte mate sprake lijkt te zijn van meerjarige financiële planning of analyse van risico's op schoolniveau. In het veldonderzoek constateren wij bij een aantal besturen een keuze tot een centralere invulling van een aantal functies die eerder belegd waren op schoolniveau. Enerzijds omdat dit kosten/volumevoordelen oplevert, maar anderzijds om meer grip te krijgen op de kosten. Wij bevelen aan om te blijven investeren in de deskundigheidsontwikkeling van schoolleiders en schooldirecteuren. Daarbij gaat het vooral in het vermogen om integraal (vanuit de onderwijskwaliteit) meerjarig keuzes te maken in de inzet van middelen.

Gekoppeld aan hetgeen in de bovenstaande alinea reeds genoemd is, geldt dat het integraal op een goede manier keuzes maken niet alleen voortkomt uit financiële kennis en deskundigheid. Het gaat daarbij ook om het creëren van een cultuur waarin lef en onderwijskundig ondernemerschap bestaat om buiten de bestaande kaders keuzes te maken en het daarbij als vanzelfsprekend vinden dat daarbij ook een financiële onderbouwing en afweging behoort. Ook voor dit punt bevelen wij aan dat sectororganisaties er aandacht aan besteden in hun ondersteuning.

Ten slotte: in het onderzoek komt het beeld naar voren dat er enerzijds een aantal schoolbesturen is dat met grote onzekerheid te maken heeft over de financiële toekomst. Het gaat dan bijvoorbeeld om schoolbesturen in krimpregio's die grip proberen te krijgen op deze voorziene ontwikkeling en daar beleid op proberen te formuleren. Anderzijds ontstaat een beeld dat een aantal besturen (met name in het vo) groot vertrouwen heeft in de toekomstige financiële ontwikkeling van het bestuur. Dit betreft bijvoorbeeld besturen die een stabiel of groeiend aantal leerlingen verwachten. Uit ons onderzoek komt naar voren dat er tussen 2009 en medio 2012 belangrijke stappen zijn gezet in het po en het vo op het terrein van financiële deskundigheid en het gebruik

van het beschikbare financieel instrumentarium. Tegelijkertijd roepen wij op te waken voor te veel optimisme. Ondanks deze stappen neemt het aantal po en vo-besturen met een lage financiële buffer sterk toe.³ De financiële kaders in het onderwijs zijn bij een toenemend aantal besturen dusdanig krap dat het vermogen om onvoorziene risico's op te vangen terugloopt. Aandacht voor een verdere indaling van financiële deskundigheid en financieel management blijft dan ook noodzakelijk.

³ Bron: Inspectie van het Onderwijs, Onderzoek naar de financiële positie van schoolbesturen in het po en vo, juni 2012.



1 INLEIDING

1.1 Achtergrond en doelstelling van het onderzoek

De Commissie Vermogensbeheer (commissie-Don) pleitte in 2009 voor versterking van de financiële deskundigheid in het onderwijs op centraal en decentraal niveau. Bovendien pleitte de commissie voor de versterking van de deskundigheid bij de horizontale en verticale toezichtorganen. Dit gold voor alle onderwijssectoren, maar met name voor het primair en voortgezet onderwijs (po en vo).

In een beleidsreactie¹ op de aanbevelingen van de Commissie Vermogensbeheer kondigde het ministerie van OCW een aantal acties aan, die langs drie hoofdlijnen zouden worden uitgewerkt: versterking van de financiële deskundigheid bij onderwijsinstellingen, het versterken van het toezicht, en het wegnemen van belemmeringen. In deze beleidsreactie werd tevens met de Tweede Kamer afgesproken dat over de voortgang van dit proces, waar relevant, zou worden gerapporteerd in het jaarlijkse Onderwijsverslag van de Inspectie. Tevens werd afgesproken dat in het najaar van 2012 zou worden geëvalueerd welke resultaten er met de acties zouden zijn bereikt en tot welke veranderingen of aanpassingen dit zou moeten leiden. Deze laatste toezegging is de directe aanleiding voor dit onderzoek.

Om de resultaten van dit onderzoek direct bruikbaar te laten zijn als evaluatie voor het primair en voortgezet onderwijs, omvat het onderzoek zowel een inventarisatie van de acties ter versterking van de financiële deskundigheid in beide sectoren die in die sectoren zijn uitgevoerd of opgestart (naar aanleiding van het rapport van commissie-Don of anderszins), als een evaluatie van de resultaten van die acties.

Specifieke doelstellingen zijn dat het onderzoek inzicht biedt in:

- welke instrumenten voor financieel beleid en beheer er in de sectoren worden toegepast en op welk 'deskundigheidsniveau';
- de veranderingen die daarin als gevolg van de acties of anderszins (sinds 2009) zijn opgetreden;
- het niet of 'ondeskundig' toepassen van bestaande noodzakelijke of nuttige instrumenten.

Bovendien dient het onderzoek duidelijk te maken:

- welke geledingen (bestuur, toezichthouder, accountant, schoolleiding, medezeggenschap, leraren/onderwijzers, ouders, ...) binnen de onderwijsinstelling;

¹ Beleidsreactie van 4 november 2009 bij het rapport van de Commissie Vermogensbeheer, Kamerstuk 32123-VIII nr. 30.

- op welk niveau (bestuur, school, locatie, afdeling, ...);
- en op welke wijze bij het financiële beleid en beheer zijn betrokken.

1.2 Onderzoeksvragen

Aansluitend op die doelstellingen zijn voor dit onderzoek de volgende hoofdvragen geformuleerd:

1. Welke acties zijn er naar aanleiding van de commissie-Don daadwerkelijk ondernomen om de financiële deskundigheid in het po en vo te versterken?
2. Welke resultaten zijn er bereikt met de acties die zijn ondernomen om de financiële deskundigheid in het po en vo te versterken?
3. Welke veranderingen of aanpassingen zijn nodig om die deskundigheid (nog) verder te versterken?

Deze drie hoofdvragen zijn vervolgens verder gepreciseerd in vier aanvullende vragen:

- a. Welke instrumenten voor financieel beleid en beheer worden in po en vo toegepast en op welk 'deskundigheidsniveau'?
- b. Welke veranderingen zijn daarin sinds 2009 als gevolg van de acties of anderszins opgetreden?
- c. Welke bestaande, noodzakelijke of nuttige instrumenten worden niet of ondeskundig toegepast?
- d. Welke geledingen binnen de onderwijsinstelling (bestuur, toezichthouder, accountant, schoolleiding, medezeggenschap, onderwijsgevend personeel, ouders, ...) zijn op welk niveau (bestuur, school, locatie, afdeling, ...) en op welke wijze bij het financiële beleid en beheer betrokken?

1.3 Aanpak

De aanpak van het onderzoek bestaat uit drie onderdelen:

1. een inventariserende ronde (uitgevoerd door Regioplan);
2. een enquête naar de ontwikkeling van de financiële deskundigheid (uitgevoerd door Regioplan);
3. een verdiepend veldonderzoek (uitgevoerd door Ernst & Young).

De verschillende onderdelen worden hieronder toegelicht.

1.3.1 Interviews met sleutelinformanten en deskresearch

Het onderzoek is gestart met een inventariserende ronde interviews met sleutelinformanten van de partijen die een rol hebben in de uitvoering van de acties: OCW, de Inspectie, de PO-Raad en de VO-raad. In de gesprekken is ingegaan op de inhoud, het verloop en het resultaat van de acties die naar aanleiding van de commissie-Don zijn ondernomen. De focus lag daarbij op de acties waar de betreffende partijen zelf direct bij betrokken zijn geweest, maar

ook hun visie op de acties die door de andere partijen zijn uitgevoerd kwam aan bod. Deze face-to-face-interviews duurden elk ongeveer anderhalf uur.

Voor de deskresearch is bij de genoemde partijen alle relevante, beschikbare documentatie opgevraagd, zoals voortgangsrapportages, producten en monitoring- en evaluatieverslagen. Interviews en deskresearch waren gericht op een eerste algemene beantwoording van de onderzoeksvragen, maar vooral ook op het verkrijgen van input voor de vragenlijst voor de internetenquête.

1.3.2 Internetenquête

Voor het brede onderzoek naar de effecten van de activiteiten van OCW, PO-Raad en VO-raad en naar de activiteiten die in het veld zelf zijn ondernomen om de financiële deskundigheid te bevorderen, is een internetenquête uitgezet onder besturen, raden van toezicht (RvT's), schoolleiders, gemeenschappelijke medezeggenschapsraden (GMR's) en medezeggenschapsraden (MR's). Met deze respondentgroepen beslaan we de belangrijkste partijen die binnen de schoolorganisatie betrokken zijn bij het financieel en onderwijsinhoudelijk beleid en bij de verantwoording daarover.

De internetenquête was bedoeld om de onderzoeksvragen in de breedte te beantwoorden en bevatte vragen over:

- kennis, gebruik en beoordeling van activiteiten en producten die door OCW, PO-Raad en VO-raad zijn ontwikkeld;
- de instrumenten die worden toegepast voor het financieel beleid en beheer en veranderingen daarin sinds 2009;
- de ontwikkeling van de deskundigheid om financieel beleid, beheer, verantwoording en controle goed te kunnen uitvoeren.

De vragen voor besturen, schoolleiding en (G)MR's waren (groten)deels gelijk en deels op iedere respondentgroep toegesneden.

Benadering van respondenten

Besturen, raden van toezicht en GMR's hebben een uitnodiging voor het onderzoek ontvangen op het e-mailadres van het bestuur. Schoolleiders en MR's zijn voor het onderzoek uitgenodigd via het e-mailadres van de school.

Tabellen 1.2 en 1.2 laten de aantallen aangeschreven en responderende besturen, raden van toezicht, schoolleiders, GMR's en MR's voor het po en het vo zien. Over het geheel genomen, bedroeg de respons voor het onderzoek 18,3 procent: 1456 van de in totaal 7951 aangeschreven respondenten hebben de enquête (bijna) helemaal ingevuld.

Tabel 1.1 Respons per respondentgroep primair onderwijs

	Aangeschreven	Gerespondeerd*	Responspercentage
Besturen**	965 (populatie)	276	28,6%
RvT	965 (populatie)	105	10,9%
Schoolleiders***	2000 (steekproef)	253	12,7%
GMR	555 (populatie)	150	27,0%
MR eenpitters	520 (populatie)	80	15,4%
MR meerpitters	1000 (steekproef)	154	15,4%

* Op basis van (bijna) afgeronde enquêtes.

** De populatie bestaat uit 1127 besturen. Hiervan konden er 987 aangeschreven worden (van 140 besturen was het e-mailadres onbekend). Rekening houdend met besturen die ook benaderd zouden worden door Ernst & Young, zijn er uiteindelijk 965 besturen aangeschreven.

*** De populatie bestaat uit 7435 scholen. Hieruit is een steekproef van 2000 getrokken voor de schoolleiders, en een steekproef van 1000 voor de MR's van meerpitters.

Tabel 1.2 Respons per respondentgroep voortgezet onderwijs

	Aangeschreven	Gerespondeerd*	Responspercentage
Besturen**	315 (populatie)	112	31,6%
RvT	315 (populatie)	36	11,4%
Schoolleiders***	633 (populatie)	112	17,4%
GMR	50 (populatie)	12	24,0%
MR eenpitters	204 (populatie)	64	31,4%
MR meerpitters	429 (populatie)	102	23,8%

* Op basis van (bijna) afgeronde enquêtes.

** De populatie bestaat uit 351 besturen. Hiervan konden er 344 aangeschreven worden (van 7 besturen was het e-mailadres onbekend). Rekening houdend met besturen die ook benaderd zouden worden door Ernst & Young, zijn er uiteindelijk 315 besturen aangeschreven.

*** De populatie bestaat uit 659 scholen. Hiervan konden er 633 aangeschreven worden (van 26 scholen was het e-mailadres onbekend).

Representativiteit van de respons

Bij het nagaan van de representativiteit van de respons zijn we ervan uitgegaan dat 'omvang' een belangrijke achtergrondvariabele is wanneer het gaat om financiële deskundigheid binnen besturen en instellingen. Grote besturen en grote scholen hebben immers meer mogelijkheden om de financiële deskundigheid goed te organiseren, bijvoorbeeld door het aannemen van personeel specifiek voor financieel beheer en beleid.

De responsdata van de internetenquête bevinden zich op twee niveaus: bestuursniveau (besturen, raden van toezicht, GMR's) en schoolniveau (schoolleiders en MR's).

Uit responsanalyse op bestuursniveau bleek dat de verdeling van de in het onderzoek vertegenwoordigde besturen in het po wat betreft bestuursgrootte niet representatief was voor de populatie. Er was in de respons namelijk sprake van relatief weinig kleine besturen (1 t/m 3 scholen). In de responsdata voor het vo was er geen sprake van een significante afwijking van de populatie wat betreft bestuursgrootte. In de analyses is de respons op bestuursniveau in

beide sectoren (dus ook in het vo) gecorrigeerd met behulp van een weegfactor.

Uit de responsanalyse op schoolniveau kwam naar voren dat er in het po sprake was van relatief veel scholen van kleine besturen (1 t/m 3 scholen), en van relatief veel grote basisscholen (252 of meer leerlingen).² In het vo was er sprake van relatief weinig scholen van middelgrote besturen (4 t/m 14 scholen) en relatief veel scholen van grote besturen (15 of meer scholen). Tevens was er in het vo sprake van relatief weinig kleine scholen (tot en met 807 leerlingen).³ Bij de analyses is de respons voor beide sectoren op schoolniveau dan ook gewogen voor zowel bestuursgrootte als voor schoolgrootte.

1.3.3 Verdiepend veldonderzoek

Het verdiepend veldonderzoek is uitgevoerd door Ernst & Young bij twintig besturen in het primair en voortgezet onderwijs. Bij het benaderen van de schoolbesturen is een gelijke verdeling van cases nagestreefd tussen het primair onderwijs en voortgezet onderwijs en daarbinnen naar omvang. Ook is bij rekening gehouden met denominatie en regio.

Uiteindelijk is de volgende verdeling van besturen gerealiseerd (zie tabel 1.3). Ten opzichte van het streven naar een gelijke verdeling naar omvang zijn kleine besturen ondervertegenwoordigd in de cases. Grote schoolbesturen zijn oververtegenwoordigd. De belangrijkste reden hiervoor is dat het grote moeite kostte om kleine schoolbesturen bereid te vinden om deel te nemen aan het onderzoek.

Tabel 1.3 Verdeling cases in veldonderzoek naar omvang

	PO	VO	Combinatie
Klein	2	2	0
Middelgroot	2	2	2
Groot	4	3	3
Totaal	8	7	5

In het veldonderzoek zijn bij ieder bestuur de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Een analyse van de meest actuele de meerjarenbegroting, risicoanalyse en liquiditeitsplanning en van dezelfde documenten uit 2009, voor zover beschikbaar.

² De variabele schoolgrootte in het po is alleen bekend voor basisscholen en ziet er als volgt uit: klein = tot en met 150 leerlingen (33,6% van de populatie), middel = 151 tot en met 251 leerlingen (33,1% van de populatie), en groot = 252 of meer leerlingen (33,3% van de populatie).

³ De variabele schoolgrootte ziet er in het vo als volgt uit: klein = tot en met 807 leerlingen (33,4% van de populatie), middel = 808 tot en met 1817 leerlingen (33,4% van de populatie), en groot = 1818 of meer leerlingen (33,2% van de populatie).

- Een analyse van andere door het bestuur als relevant geachte documenten die een beeld geven van de ontwikkeling van de financiële deskundigheid van het bestuur vanaf 2009.
- Een interview van twee uur met de verantwoordelijk bestuurder voor financiën en/of de controller op bestuursniveau.
- Het invullen van een volwassenheidsmodel voor het betreffende bestuur .

1.4 Begeleidingscommissie

De uitvoering van dit onderzoek is begeleid door een, vanuit het ministerie van OCW ingestelde, commissie. Deze begeleidingscommissie heeft de onderzoekers tijdens de verschillende fasen van het onderzoek voorzien van advies en commentaar. De samenstelling van de begeleidingscommissie was als volgt:

E. Scholten-Aalbers, M. van den Tillaart J. van Zwol, I. Bonet (allen OCW), N. van Zuylen (VO-raad), R. Goedhart (PO-Raad) en M. Spierings (Inspectie van het Onderwijs).

1.5 Leeswijzer

Deze rapportage gaat als volgt verder. In hoofdstuk 2 bespreken we de resultaten van de inventarisatie (interviews en deskresearch). In hoofdstuk 3 gaan we in op de resultaten van de internetenquête. Hoofdstuk 4, ten slotte, omvat de resultaten van het verdiepend veldonderzoek.

2 INVENTARISATIE

Het onderzoek is gestart met een inventarisatie van de acties ter versterking van de financiële deskundigheid die naar aanleiding van het rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen in het primair en voortgezet onderwijs zijn uitgevoerd of opgestart. Ten aanzien van de versterking van de *financiële deskundigheid* bij onderwijsinstellingen in het primair en voortgezet onderwijs is het volgende verwoord in de kabinetsreactie van 4 november 2009¹:

De acties naar aanleiding van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen

Het ministerie van OCW is in overleg met de betreffende sectorraden om na te gaan op welke wijze deze raden een bijdrage kunnen leveren aan de versterking van het financieel beleid bij onderwijsinstellingen. In afstemming met de sectorraden worden de volgende acties uitgewerkt:

1. OCW zal voor de sectoren primair en voortgezet onderwijs de kengetallen doorrekenen op basis van de jaarcijfers 2008, die in december openbaar worden. Alle schoolbesturen zullen individueel over de resultaten daarvan worden geïnformeerd.
2. OCW zal voorzien in een centraal informatiepunt, dat instellingsbesturen en het decentrale toezicht kan helpen bij het kritisch beoordelen van de jaarrekening van de betreffende onderwijsinstelling.
3. In 2009 wordt nog gestart met de evaluatie van de lumpsumbekostiging bij po. Een onderdeel van de evaluatie is een op maatregelen gericht onderzoek naar de kwaliteit van het financieel management. De resultaten van deze evaluatie komen in maart 2010 beschikbaar. Vervolgens zal met de PO-Raad een meerjarig verbeterplan worden opgesteld.
4. In de periode tot maart 2010 zal al wel aandacht aan het rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen worden besteed in bijvoorbeeld de maandelijksse nieuwsbrief die aan veel betrokkenen in de po-sector wordt verstuurd.
5. De VO-raad zal dit jaar nog in november en december drie bijeenkomsten organiseren voor leden en bestuurders over de aanbevelingen van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen, waar onder andere de financieel-technische aspecten ervan aan de orde zullen komen.
6. Daarnaast zal de VO-raad het aanbod van opleidingen op het gebied van financieel beleid en beheer stimuleren en de leden hier actief op wijzen.
7. Tevens zal de VO-raad nog nadrukkelijker aandacht vragen voor risicomanagement en het door de VO-raad ontwikkelde risicomanagementmodel hierbij een prominente rol geven, zo mogelijk in de vorm van een webapplicatie.

¹ Zie noot 1.

2.1 De PO-Raad

Na de evaluatie van de lumpsumbekostiging en het onderzoek naar de kwaliteit van het financieel management in het primair onderwijs² is er een plan opgesteld voor een meerjarig project.

Allereerst is een antwoord gezocht op de vraag wat goed financieel management is en welke competenties daarbij horen. Vervolgens is op basis daarvan het project '*Eerst kiezen, dan delen*' opgezet. Dat project is gericht op de vergroting van de financiële deskundigheid en stelt daarbinnen de optimale koppeling tussen (onderwijskundig) beleid en financieel beleid centraal. Het project richt zich als zodanig dus niet op verbetering van het financieel beheer (administratieve organisatie en financiële systemen). Het project is breed opgezet en richt zich op informatieverstrekking en communicatie, professionalisering en een doelgroepenbenadering.

Lopende activiteiten

- *De website 'Eerst kiezen, dan delen'*

Er is een digitaal informatieplatform opgezet. Op de website zijn publicaties en instrumenten te vinden en is informatie te vinden over scholing en good practices. Daarnaast is er onder andere informatie te vinden over conferenties en workshops en is er een marktplaats voor aanbieders van cursussen en trainingen.

- *Publicaties*

In het kader van de verdere professionalisering zijn er verschillende publicaties verspreid en beschikbaar gesteld via de website '*Eerst kiezen, dan delen*'.

- Op weg naar goed financieel management. Het Basisboek bij het project '*Eerst kiezen, dan delen*' (2011).
- Financieel toezicht. Een handreiking voor toezichthouders in het onderwijs (2012).
- Verantwoording van financiën. Een handreiking (2011).
- Financieel management, een zaak van mensen: deskundigheidsprofielen voor het primair onderwijs (2012).

- *Instrumenten*

Ook zijn de volgende instrumenten beschikbaar:

- zelftest financieel management;
- instrument '*Risico's in beeld*' (risicomanagement).

- *Conferenties*

In samenwerking met de besturenorganisaties is in 2011 en 2012 een aantal regionale werkconferenties (start- en vervolgonderzoeken) georganiseerd over financieel management. Er staan voor de komende tijd nog regionale conferenties op het programma die worden opgehangen aan een specifiek thema (onder andere toezicht, krimp, verantwoording).

² Regioplan Beleidsonderzoek en Ernst & Young Advisory (2010). *Lumpsum po in de praktijk: Slotevaluatie en onderzoek kwaliteit financieel management*.

- **Cursus**
In samenwerking met de besturenorganisaties is er (verbonden aan het basisboek 'Op weg naar financieel management') een cursus ontwikkeld. De PO-Raad was sterk betrokken bij de opzet van het kader, de inhoud en het curriculum van de cursus. De besturenorganisaties doen de organisatie en de cursus is in de eerste plaats gericht op bestuurders, maar ook op controllers en toezichthouders. In dit kader zijn ook cursussen georganiseerd rondom het thema risicomanagement.
- **'In Balans'**
In het najaar van 2012 is het project 'In Balans' opgestart. Waar het project 'Eerst kiezen, dan delen' zich vooral richt op de koppeling financieel beleid en beleidsontwikkeling, richt 'In Balans' zich meer op financieel beheer. Het is speciaal gericht op 'probleembesturen' die in financiële problemen dreigen te geraken. In het project worden financiële serviceteams ingezet die de besturen ondersteunen bij de verbetering van de financiële positie.

Toekomstige activiteiten

- Vanuit de projectorganisatie is het gesprek opgestart met opleidingscentra en bureaus voor werving en selectie. Daarbij gaat het vooral om de vraag in hoeverre de vereiste competenties in opleidingsprogramma's en in functieprofielen kunnen worden opgenomen.
- Er wordt nog gewerkt aan een aanbod voor GMR-leden.

2.2 De VO-raad

De VO-raad heeft de volgende acties uitgevoerd:

- **Rapport Adviescommissie Financiële sturing VO-instellingen (2010)**
De VO-raad heeft voor de sector een 'vertaling' laten maken van het rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen. Daartoe is de Adviescommissie Financiële sturing VO-instellingen ingesteld. Voor het advies is een aantal deskundigen geraadpleegd. Het rapport is openbaar beschikbaar gesteld via de website van de VO-raad.
- **Brochure: 'Toekomstgericht financieel sturen, hoe doe je dat' (2011)**
Op basis van het rapport van de Adviescommissie is een korte, handzame leidraad gemaakt die ingaat op:
 - Wat er nodig is voor goed financieel beleid;
 - Hoe de financiële ruimte voor onderwijskundige verbeteringen kan worden bepaald.De leidraad is actief onder de leden van de VO-raad verspreid en beschikbaar via de website van de VO-raad.
- **Vijf informatiebijeenkomsten: Financieel management: Risico's de baas**
Direct na het verschijnen van de brochure zijn er vijf informatiebijeenkomsten gehouden voor bestuurders, schoolleiders, controllers en hoofden van financiën. Op de bijeenkomsten werd een inhoudelijke toelichting gegeven en werden er workshops (strategisch financieel beleid en risicomanage-

ment) gegeven. De bijeenkomsten zijn georganiseerd door de VO-raad in samenwerking met VOS/ABB. Ze zijn bezocht door circa 125 financieel verantwoordelijken.

- *Cursus Toekomstgericht financieel sturen (2011)*
In 2011 is samen met VOS/ABB-Leeuwendaal en CBE de Cursus Toekomstgericht financieel sturen ontwikkeld. Er zijn vier cursussen gehouden. De cursus nam vijf dagdelen in beslag. Er hebben circa 55 mensen aan deelgenomen. De cursus is ook acht of negen keer als in-companytraining gehouden en nam dan steeds twee dagen in beslag. In totaal hebben daaraan 89 mensen deelgenomen.

Er worden momenteel door de VO-raad nog verdere acties ontwikkeld. Er wordt gewerkt aan een rapport over de bedrijfsvoering met adviezen over inkoop, ziekteverzuim, arbomaatregelen, huisvesting, maar ook met efficiëncyscores en een benchmark met rapportages per bestuur. Daarnaast wordt er samen met Ernst & Young gewerkt aan de vereisten voor een te ontwikkelen aanbod van een opleiding financiële deskundigheid (door TIAS/NIMBAS en de VU).

In de beleidsbrief van de minister bij het rapport van de commissie-Don was ook sprake van de volgende acties:

- *Een voorgenomen actie om het aanbod van opleidingen op het gebied van financieel beheer en beleid te stimuleren en de leden hier actief op wijzen.*
Naast de cursus Toekomstgericht financieel sturen die is ontwikkeld en het in kaart brengen van de vereisten voor een opleiding financieel management, is dit een actie die nog in ontwikkeling is en die via de VO-academie verder kan worden uitgebreid.
- *Een voorgenomen actie om 'het door de VO-raad ontwikkelde risicomangementmodel en prominente rol te geven, bijvoorbeeld zo mogelijk via een webapplicatie'*

Dit is niet gebeurd. Dat model is er wel en was destijds al ontwikkeld. Het is, volgens de VO-raad echter verouderd en niet meer gemoderniseerd. Het is wel via de website beschikbaar, maar geen webapplicatie. Via de website is wel een rekenmodel beschikbaar gesteld voor de berekening van kengetallen uit het beoordelingsinstrumentarium.

2.3 De Inspectie van het Onderwijs/OCW

In het kader van de voor OCW afgesproken acties heeft vooral de Inspectie van het Onderwijs een aantal activiteiten ondernomen. Eind 2008 kreeg de Inspectie van het Onderwijs mandaat om ook toezicht te houden op met name financiële rechtmatigheid. De Inspectie heeft hier zelf, in reactie op ontwikkelingen in de onderwijssectoren, het toezicht op financiële continuïteit er aan toegevoegd. Het rapport van de commissie gaf aanleiding om ook het toezicht op financiële doelmatigheid in beperkte zin toe te voegen aan het

reguliere financiële toezicht. Dit gebeurde in november 2011 met de Beleidsregel financieel toezicht po/vo 2011 en in juli 2012 met de wijziging van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT). In de WOT is het toezicht door de Inspectie op financiële rechtmatigheid, continuïteit en doelmatigheid vastgelegd.

- *Kengetallen*

De Inspectie heeft twee keer kengetallen opgesteld: op basis van de jaarcijfers van 2008 en die van 2009. Dat waren kengetallen voor vermogensbeheer (solvabiliteit, kapitalisatiefactor en signaleringswaarde van de kapitalistiefactor) en budgetbeheer (liquiditeit en rentabiliteit). In een brief met uitleg en duiding zijn de kengetallen aan de schoolbesturen gestuurd. Een deel van de besturen heeft gereageerd. Er kwamen vooral vragen ter verduidelijking van de berekeningswijze of om meer uitleg.

- *CVO400-onderzoek*

De Inspectie heeft in de periode 2010-2012 een onderzoek uitgevoerd onder een groep van circa 400 po- en vo-besturen. Het doel was de doelmatigheid van het financieel beheer aan de hand van een beoordelingskader nader te onderzoeken. Het onderzoek is uitgevoerd onder:

- besturen met één of meer (zeer) zwakke scholen en een hoge kapitalisatiefactor;
- besturen met een excessief hoge kapitalisatiefactor.

Uiteindelijk is over 346 besturen een individueel rapport uitgebracht dat tevens is toegestuurd aan de (G)MR om ook die geleiding inzicht te geven in de financiële positie van het bestuur.³ In juni 2012 zond de Inspectie haar totaalrapport van het onderzoek aan de minister, die het voorzien van een beleidsreactie doorzond aan de Tweede Kamer. Het totaalrapport en de individuele rapporten zijn te vinden via de website van de Inspectie.

- *Presentaties*

Het CVO400-onderzoek en de achtergrond ervan zijn voor zowel het po als het vo gepresenteerd tijdens (regionale) informatiebijeenkomsten waarin de Inspectie gezamenlijk optrad met de PO-Raad en de VO-raad. De Inspectie heeft daar het onderzoek en de bevindingen toegelicht en de sectororganisaties zijn ingegaan op het thema risicoanalyse.

Naast deze acties beschouwt de Inspectie haar contacten met besturen uit hoofde van het financiële toezicht per definitie als momenten waarin sprake kan zijn van de bevordering van financiële deskundigheid.

³ Dit heeft, volgens de Inspectie, geleid tot positieve reacties van de (G)MR-en die soms onvoldoende op de hoogte waren gesteld door hun bestuur, maar ook tot irritaties bij een deel van de besturen die vonden dat hiermee werd ingegrepen in het medezeggenschapsproces.

- *Centraal informatiepunt*
OCW zou voorzien in een centraal informatiepunt, dat instellingsbesturen en het decentrale toezicht kan helpen bij het kritisch beoordelen van de jaarrekening van de betreffende onderwijsinstelling. Via de website 'Onderwijs in Cijfers' van DUO waren de afgelopen jaren de financiële gegevens van onderwijsinstellingen te raadplegen.⁴ De website vervulde ook een benchmark-functie. Er is niet voorzien in een centrale helpdeskfunctie voor vragen voortvloeiend uit de wettelijke plichten en uit de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de geledingen.

2.4 Conclusie

Concluderend stellen we vast dat er veel is ondernomen sinds het verschijnen van het rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen. Voor een groot deel zijn de destijds aangekondigde acties uitgevoerd en daarnaast is er een aantal extra acties uitgevoerd.

In het primair onderwijs is men van start gegaan met het ontwikkelen van maatregelen na de evaluatie van de lumpsuminvoering. De acties ter bevordering van de financiële deskundigheid lopen nog in beide sectoren en ook de komende jaren worden er verdere acties op dat vlak ondernomen. Enkele (delen van) acties zijn nog in ontwikkeling (stimuleren door VO-raad van aanbod van opleidingen op het gebied van financieel beleid en beheer stimuleren en de leden hier actief op wijzen) of niet uitgevoerd (prominent naar voren brengen door VO-raad van het risicomanagementmodel en de vraagbaakfunctie van een centraal informatiepunt van OCW).

Verder concluderen we uit de interviews en de analyse van de ondernomen acties en geproduceerde publicaties en instrumenten dat er een verschil in focus is 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 koppeling van beleid en financiën.

⁴ De website 'Onderwijs in Cijfers' bestaat sinds 1 oktober 2012 niet langer. De financiële gegevens van de onderwijsinstellingen zijn vanaf de genoemde datum te vinden op data.duo.nl (onderwijsdata). Op deze website worden de gegevens in de vorm van datasets weergegeven.

3 RESULTATEN INTERNETENQUETE

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we, per sector, de resultaten van de verschillende geledingen (bestuurders/toezichthouders, schoolleiders, GMR's en MR's) op de internetenquête. We merken hierbij op dat de resultaten van de GMR's in het vo, ondanks de goede respons van deze geleding (24%), als indicatief moeten worden beschouwd vanwege het kleine aantal in de analyse (12).

Allereerst gaan we in paragraaf 3.2 in op hetgeen besturen (de verschillende geledingen daarbinnen) hebben gedaan om hun financiële deskundigheid te vergroten. Hierbij gaat het om onderwerpen als:

- het kennen en gebruikmaken van verschillende informatiebronnen;
- het volgen van cursussen en trainingen;
- het aantrekken van personeel.

Paragraaf 3.3 gaat verder met de ontwikkeling van de financiële deskundigheid van de verschillende geledingen in de afgelopen paar jaar (sinds 2009) als gevolg van de ondernomen acties. Is de financiële deskundigheid verbeterd, verslechterd of hetzelfde gebleven, en wat zijn daar de redenen voor? Is er nog behoefte aan cursussen/trainingen? Hoe schatten de verschillende geledingen zichzelf in op het gebied van financiële deskundigheid?

In paragraaf 3.4, ten slotte, gaan we in op het gebruik van instrumenten voor financieel beleid en beheer. Het gaat hierbij om vragen als:

- is er een meerjarenbegroting?
- voor welke 'onderwijseenheden' wordt er begroot?
- beschikt men over kengetallen voor vermogens- en budgetbeheer?
- beschikt men over een risicoanalyse?
- welke geledingen zijn betrokken bij het financieel beleid en beheer?

We sluiten dit hoofdstuk af met een concluderende paragraaf.

3.2 Ondernomen acties ter vergroting van de deskundigheid

3.2.1 Kennis en gebruik van informatiebronnen

Verschillende partijen (PO-Raad, VO-raad, Inspectie van het Onderwijs) hebben in de afgelopen jaren informatie verspreid of beschikbaar gesteld om scholen en besturen te ondersteunen bij het deskundig vormgeven van hun financieel beleid. We hebben de verschillende geledingen in het po en het vo

gevraagd of zij bekend zijn met verschillende informatiebronnen en hoe zij die beoordelen.

Primair onderwijs

Bekendheid met publicaties van de PO-Raad

De PO-Raad heeft, ter ondersteuning van de financiële deskundigheidsbevordering, verschillende publicaties verspreid en beschikbaar gesteld via de website 'Eerst kiezen, dan delen'. Tabel 3.1 laat zien dat van de verschillende publicaties de website zelf bij alle geledingen het bekendst is. Verder zien we dat het vooral bestuurders/toezichthouders, en in iets mindere mate, schoolleiders zijn die de publicaties kennen. Dat is niet opmerkelijk, aangezien de PO-Raad zich richt op de ondersteuning van besturen, en niet op scholen en medezeggenschapsraden. Ruim een derde van de bestuurders/toezichthouders en twee derde van de schoolleiders geeft aan geen enkele van de publicaties te kennen, dus ook de website niet. De reden daarvoor is waarschijnlijk dat het project 'Eerst kiezen, dan delen' pas in 2011 is opgestart en de publicaties vrij recent zijn uitgebracht.

Tabel 3.1 PO: Bent u bekend met de volgende publicaties van de PO-Raad?
Meerdere antwoorden mogelijk

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
De website 'Eerst kiezen, dan delen'	42%	16%	6%	7%
Het basisboek 'Op weg naar goed financieel management'	36%	14%	4%	2%
De handreiking voor financieel toezichthouders	35%	9%	4%	1%
De handreiking over verantwoording van financiën	23%	8%	3%	1%
Deskundigheidsprofielen voor het primair onderwijs	19%	5%	3%	0%
Geen van deze	36%	67%	88%	91%
n	381	252	150	234

Respondenten die een of meer publicaties kennen, hebben we gevraagd hoe begrijpelijk zij deze vinden, en hoe bruikbaar de publicaties zijn voor het uitvoeren van hun taken. Dit oordeel blijkt positief. De verschillende publicaties worden door de meeste respondenten in de verschillende geledingen als redelijk tot zeer begrijpelijk en redelijk tot zeer duidelijk beoordeeld.

Bekendheid met instrumenten van de PO-Raad

De PO-Raad heeft via de website 'Eerst kiezen, dan delen' ook verschillende instrumenten ter beschikking gesteld. We hebben de respondenten gevraagd of zij bekend zijn met de zelftest financieel management en het instrument

voor risicomanagement, 'Risico's in beeld' genaamd. Beide instrumenten bleken bij twee derde van de besturen en bij de overgrote meerderheid (89%) van de schoolleiders niet bekend te zijn (zie tabel 3.2).

Tabel 3.2 PO: Bent u bekend met de volgende instrumenten? Meerdere antwoorden mogelijk

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Zelftest financieel management	14%	6%	1%	3%
Instrument 'Risico's in beeld' (risicomanagement)	27%	9%	4%	5%
Geen van deze	68%	89%	95%	94%
n	380	252	149	234

Van de bestuurders/toezichthouders die de zelftest kennen, vindt 79 procent dit instrument redelijk tot zeer bruikbaar bij de uitoefening van hun financiële taken. Voor 'Risico's in beeld' ligt dit percentage op 73 procent. Als we kijken naar de schoolleiders, vindt 70 procent de zelftest redelijk tot zeer bruikbaar en vindt 64 procent 'Risico's in beeld' redelijk tot zeer bruikbaar.

Bezoek van informatiebijeenkomsten over financieel management

Om de financiële deskundigheid te vergroten, heeft de PO-Raad (in samenwerking met besturenorganisaties) in 2011 een aantal informatiebijeenkomsten over financieel management voor managers georganiseerd. Voor de bestuurders/toezichthouders geldt dat in 30 procent van de gevallen ofwel de respondent zelf, of iemand anders van de geleding een van deze informatiebijeenkomsten heeft bezocht. Voor de schoolleiders ligt dit percentage op 16 procent. Van de bestuurders/toezichthouders die een informatiebijeenkomst hebben bijgewoond, vond 82 procent deze bijeenkomst redelijk tot zeer bruikbaar. Voor de schoolleiders die een informatiebijeenkomst hebben bezocht, lag dit percentage op 59 procent.

Voor 50 procent van de bestuurders/toezichthouders en voor 41 procent van de schoolleiders geldt verder dat de respondent zelf, of iemand anders van de geleding, in de afgelopen twee schooljaren (ook) nog een andere informatiebijeenkomst over financieel management heeft bezocht. Voor de bestuurders/toezichthouders geldt dat deze andere bijeenkomst in de helft van de gevallen (49%) werd georganiseerd door een besturenorganisatie. Bij de schoolleiders werd de bijeenkomst in 29 procent van de gevallen georganiseerd door een besturenorganisatie.

Ook de medezeggenschapsraden hebben we gevraagd aan te geven of zij, of iemand anders van de geleding, de afgelopen twee jaar een informatiebijeenkomst over financieel management hebben bezocht. Dit bleek slechts bij 21 procent van de GMR's en 13 procent van de MR's het geval te zijn. Voor beide geledingen geldt dat deze informatiebijeenkomst in ongeveer een derde

(respectievelijk 35% en 34%) van de gevallen werd georganiseerd door een onderwijsvakbond.

Bekendheid met informatie van de Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie heeft alle schoolbesturen in het po in 2010 en 2011 geïnformeerd over financiële kengetallen van de scholen onder het bestuur in 2008 en 2009 (met een uitleg). Deze kengetallen waren de solvabiliteit, de kapitalisatiefactor, de liquiditeit en de rentabiliteit. Tabel 3.3 laat zien dat deze kengetallen bij verreweg de meeste bestuurders/toezichthouders (85%) en ongeveer de helft (49%) van de schoolleiders bekend zijn. Dit klinkt positief, maar betekent tegelijkertijd ook dat deze informatie bij ruim een tiende van de bestuurders/toezichthouders en de helft van de schoolleiders dus niet bekend is. Voor GMR's en MR's geldt dat de informatie over de kengetallen in 27 tot 52 procent van de gevallen bekend is.

Tabel 3.3 PO: Bent u bekend met de kengetallen van de Inspectie over de scholen onder uw bestuur in 2008 en 2009?

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Ja, de kengetallen over beide jaren zijn bekend	85%	49%	52%	27%
Ja, maar alleen de kengetallen over 2008 zijn bekend	0%	0%	0%	0%
Ja, maar alleen de kengetallen over 2009 zijn bekend	3%	3%	5%	2%
Nee, die informatie is onbekend	12%	48%	43%	72%
n	373	243	148	229

Tabel 3.4 laat zien hoe begrijpelijk de verschillende geledingen de informatie van de Inspectie vonden. De bestuurders/toezichthouders konden er goed mee uit de voeten (slechts 2% vindt de informatie weinig begrijpelijk). Dit geldt, zij het in iets mindere mate, ook voor de MR's. Schoolleiders en GMR's kunnen iets minder goed met de kengetallen uit de voeten (respectievelijk 17% en 14% vindt de informatie weinig begrijpelijk).

Tabel 3.4 PO: Hoe begrijpelijk vond u de kengetallen van de Inspectie?

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Zeer begrijpelijk	49%	17%	29%	18%
Redelijk begrijpelijk	48%	66%	57%	75%
Weinig begrijpelijk	2%	17%	14%	5%
Helemaal niet begrijpelijk	0%	0%	0%	2%
n	324	124	83	60

We hebben de respondenten gevraagd of het bestuur ook eigen berekeningen van de verschillende kengetallen had (zie tabel 3.5). Volgens de bestuurders/

toezichthouders had de overgrote meerderheid van hen (respectievelijk 90% en 89%) eigen berekeningen van de solvabiliteit en de liquiditeit, en hadden er iets minder (respectievelijk 83% en 75%) een eigen berekening van de rentabiliteit en van de kapitalisatiefactor. De door besturen zelf berekende kengetallen kwamen volgens bestuurders/toezichthouders in de meeste gevallen overeen met die van de Inspectie (45% sterk, 41% redelijk).

Tabel 3.5 PO: Had uw bestuur ook eigen berekeningen van de solvabiliteit, kapitalisatiefactor, liquiditeit en rentabiliteit? Meerdere antwoorden mogelijk

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Ja, van de solvabiliteit	90%	67%	64%	48%
Ja, van de kapitalisatiefactor	75%	55%	48%	40%
Ja, van de liquiditeit	89%	62%	60%	50%
Ja, van de rentabiliteit	83%	56%	51%	39%
Nee	6%	7%	7%	3%
Weet niet	2%	26%	24%	42%
n	326	124	84	62

De bruikbaarheid van de kengetallen van de Inspectie wordt door ongeveer twee derde van de bestuurders/toezichthouders (64%) redelijk geacht. 14 procent vindt de kengetallen zelfs zeer bruikbaar.

Informatie als gevolg van deelname aan Inspectieonderzoek

Een aantal van po-besturen die in dit onderzoek vertegenwoordigd zijn (door respondenten uit verschillende geledingen) heeft eerder deelgenomen aan het onderzoek van de Inspectie naar de financiële positie van schoolbesturen. Wij hebben hier enkele vragen over gesteld aan de bestuurders/toezichthouders, aan GMR's en MR's van eenpitters.¹

Negentig procent van de bestuurders/toezichthouders gaf aan zeer goed (65% procent) of globaal (25%) bekend te zijn met de terugrapportage die besturen en GMR's over dit onderzoek van de Inspectie hebben ontvangen. Bij de GMR's lag dit percentage op 61 procent (respectievelijk 35% en 26%) en bij MR's van eenpitters op 33 procent (8% en 25%).

Aan de GMR's en de MR's van eenpitters hebben we vervolgens gevraagd hoe begrijpelijk en bruikbaar zij de terugrapportage vonden. 92 procent van de GMR's en 75 procent van de MR's vond deze redelijk tot zeer begrijpelijk. 25 procent van de MR's van eenpitters gaf aan de rapportage weinig begrijpelijk te vinden (tegenover 8% van de GMR's). Ook bij de bruikbaarheid oordelen

¹ 23 procent van de bestuurders/toezichthouders (87 van de 381 respondenten) is verbonden aan een bestuur dat heeft deelgenomen aan het onderzoek van de inspectie. Bij de GMR's ligt dit percentage op 31 procent (46 van de 150 respondenten), en bij de MR's van eenpitters op 16 procent (13 van de 80 respondenten).

MR's van eenpitters iets minder positief: 25 procent vond de terugrapportage weinig bruikbaar (tegenover 12% van de GMR's).

Voortgezet onderijs

Bekendheid met brochure VO-raad

Aan alle geledingen in het vo is gevraagd of zij de brochure '*Toekomstgericht financieel sturen, hoe doe je dat*' kennen die door de VO-raad is verspreid. Tabel 3.6 laat zien dat ruim de helft van de bestuurders/toezichthouders (56%) deze brochure zeer goed of globaal kent. Bij de schoolleiders geldt dit voor een kleine helft van de respondenten (47%). Dat de meeste GMR's en MR's de brochure niet kennen is niet opmerkelijk. De VO-raad ondersteunt immers met name scholen en besturen.

Tabel 3.6 VO: Bent u bekend met de VO-raad brochure 'Toekomstgericht financieel sturen, hoe doe je dat?'

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Zeer goed	20%	14%	0%	0%
Globaal	36%	33%	0%	7%
Van gehoord, maar niet ingezien	17%	17%	0%	16%
Brochure is onbekend	26%	36%	100%	77%
n	148	111	12	167

Respondenten die aangaven de brochure zeer goed of globaal te kennen, hebben we gevraagd naar hun oordeel over deze brochure in termen van begrijpelijkheid en bruikbaarheid voor het uitvoeren van hun functie. Alle bestuurders/toezichthouders en schoolleiders blijken de brochure redelijk tot zeer begrijpelijk te vinden, al vinden schoolleiders de brochure iets minder vaak 'zeer begrijpelijk' dan besturen/raden van toezicht (47% versus 58%). Over de bruikbaarheid van de brochure zijn de bestuurders/toezichthouders en de schoolleiders minder uitgesproken positief. 17 procent van de bestuurders/toezichthouders en 6 procent van de schoolleiders vindt de brochure zeer bruikbaar (het percentage besturen dat de brochure redelijk bruikbaar vindt, ligt op 76% en het percentage schoolleiders op 90%).

Tabel 3.7 laat zien dat bijna negentig procent van de bestuurders/toezichthouders en ongeveer tachtig procent van de schoolleiders van mening is dat het financiële beleid van hun bestuur of instelling al nagenoeg geheel of op hoofdlijnen volgens de leidraad wordt gevoerd.

Tabel 3.7 VO: Wordt het financieel beleid/beheer in uw instelling al overeenkomstig de leidraad gevoerd?

	Besturen	Schoolleiders	GMR's	MR's
Ja, nagenoeg geheel	30%	31%	0%	27%
Niet integraal, maar wel op hoofdlijnen	57%	50%	0%	27%
Enkele elementen worden toegepast	10%	13%	0%	18%
Niet of nauwelijks	1%	0%	0%	9%
Kan ik niet beoordelen	2%	6%	0%	18%
n	84	52	0	11

Bekendheid met rekenmodel VO-raad

We hebben de respondenten tevens gevraagd of zij het rekenmodel kennen dat de VO-raad via haar website ter beschikking stelt (zie tabel 3.8). Met dit rekenmodel kunnen kengetallen worden berekend voor de beoordeling van de financiële situatie van het bestuur. Op zich is het instrument goed bekend bij bestuurders/toezichthouders, maar wordt het maar door 22 procent gebruikt. Ongeveer dertig procent van de bestuurders/toezichthouders en ruim veertig procent van de schoolleiders geven aan het rekenmodel niet te kennen.

Tabel 3.8 VO: Bent u bekend met het rekenmodel voor de berekening van ken-getallen dat de VO-raad via haar website beschikbaar stelt?

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Ja, we kennen het en gebruiken het ook	22%	14%	0%	2%
Ja, we kennen het, maar gebruiken het niet	32%	24%	0%	7%
Ja, we kennen het, maar weten niet of het gebruikt wordt	6%	5%	8%	5%
Ja, we kennen het, maar hebben het niet bekeken	11%	14%	0%	13%
Nee, dat rekenmodel is onbekend	29%	43%	92%	72%
n	148	111	12	167

Respondenten die aangaven het rekenmodel te kennen (optie 1, 2 of 3), hebben we gevraagd hoe zij het rekenmodel beoordelen. Ongeveer dertig procent van de bestuurders/toezichthouders en de schoolleiders vindt het model zeer begrijpelijk, en ongeveer de helft van de bestuurders/toezichthouders en de schoolleiders vindt het model redelijk begrijpelijk (17% van beide groepen weet het niet). Over de bruikbaarheid van het model is men, net als bij de brochure, iets minder uitgesproken positief. 15 procent van de bestuurders/toezichthouders en 13 procent van de schoolleiders vindt het rekenmodel zeer bruikbaar (het percentage besturen dat het model redelijk bruikbaar vindt, ligt op 52% en het percentage schoolleiders op 49%).

Bezoek van informatiebijeenkomsten over financieel management

Om de financiële deskundigheid te vergroten, heeft de VO-raad begin 2011 een aantal informatiebijeenkomsten over financieel management georganiseerd. Voor 29 procent van de bestuurders/toezichthouders en voor 30 procent van de schoolleiders geldt dat ofwel de respondent zelf, of iemand anders van de geleding, een van deze informatiebijeenkomsten heeft bezocht. 77 procent van de bestuurders/toezichthouders die een bijeenkomst hebben bezocht, vond deze redelijk tot zeer bruikbaar. Voor de schoolleiders lag dit percentage op 65 procent.

We hebben de respondenten ook gevraagd of zij, of iemand anders van hun geleding, een andere informatiebijeenkomst over financieel management (dus niet georganiseerd door de VO-raad) hebben bezocht. Dit bleek bij iets meer dan de helft (53%) van zowel de bestuurders/toezichthouders als de schoolleiders het geval te zijn. Tabel 3.9 laat zien dat deze informatiebijeenkomsten (behalve bij MR's) relatief vaak werden georganiseerd door andere instellingen dan besturenorganisaties of vakbonden.

Tabel 3.9 VO: Door wie werd deze informatiebijeenkomst georganiseerd
Meerdere antwoorden mogelijk

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Door een besturenorganisatie	39%	20%	0%	9%
Door een onderwijsvakbond	1%	3%	33%	49%
Door een andere instelling, namelijk*	53%	63%	67%	33%
Weet niet	14%	15%	0%	15%
n	79	59	3	67

* Bij bestuurders/toezichthouders gaat het hier meestal om accountantsbureaus. Bij schoolleiders gaat het meestal om het eigen bestuur en accountantsbureaus. Bij GMR werd het LOBO genoemd. Bij MR's ging het voornamelijk om het eigen bestuur en onderwijsadviesbureaus.

Bekendheid met informatie van de Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie heeft alle schoolbesturen in het vo in 2010 en 2011 geïnformeerd over financiële kengetallen van de scholen onder het bestuur in 2008 en 2009 (met een uitleg). Deze kengetallen waren de solvabiliteit, de kapitalisatiefactor, de liquiditeit en de rentabiliteit. Tabel 3.10 laat zien dat deze kengetallen bij de overgrote meerderheid van de besturen (92%) en driekwart (75%) van de schoolleiders bekend zijn. Bij 7 procent van de bestuurders/toezichthouders en bij een kwart van de schoolleiders is de informatie van de Inspectie echter niet bekend. Voor GMR's en MR's geldt dat de informatie over de kengetallen bij een derde tot de helft van de gevallen (33% en 49%) bekend is.

Tabel 3.10 VO: Bent u bekend met de kengetallen van de Inspectie over de scholen onder uw bestuur in 2008 en 2009?

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Ja, de kengetallen over beide jaren zijn bekend	92%	72%	33%	49%
Ja, maar alleen de kengetallen over 2008 zijn bekend	0%	2%	0%	1%
Ja, maar alleen de kengetallen over 2009 zijn bekend	1%	4%	8%	2%
Nee, die informatie is onbekend	7%	23%	58%	55%
n	148	110	12	167

Tabel 3.11 laat zien hoe begrijpelijk de verschillende geledingen de informatie van de Inspectie vonden. Zowel de bestuurders/toezichthouders als de schoolleiders en de GMR's hebben hier (nagenoeg) geen enkele moeite mee. Bij de MR's geeft 14 procent aan de informatie weinig begrijpelijk te vinden.

Tabel 3.11 VO: Hoe begrijpelijk vond u de kengetallen van de Inspectie?

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Zeer begrijpelijk	59%	42%	20%	18%
Redelijk begrijpelijk	40%	53%	80%	68%
Weinig begrijpelijk	1%	4%	0%	14%
Helemaal niet begrijpelijk	0%	1%	0%	0%
n	137	85	5	73

We hebben de respondenten gevraagd of het bestuur ook eigen berekeningen van de verschillende kengetallen had (zie tabel 3.12). Volgens de bestuurders/toezichthouders had de overgrote meerderheid van de besturen (respectievelijk 93% en 91%) eigen berekeningen van de solvabiliteit en de liquiditeit, en had ruim vier vijfde (81% en 87%) van de besturen een eigen berekening van de kapitalisatiefactor en de rentabiliteit. De door besturen zelf berekende kengetallen kwamen volgens bestuurders/toezichthouders in verreweg de meeste gevallen overeen met die van de Inspectie (53% sterk, 39% redelijk).

Tabel 3.12 VO: Had uw bestuur ook eigen berekeningen van de solvabiliteit, kapitalisatiefactor, liquiditeit en rentabiliteit? Meerdere antwoorden mogelijk

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Ja, van de solvabiliteit	93%	87%	60%	55%
Ja, van de kapitalisatiefactor	81%	71%	60%	41%
Ja, van de liquiditeit	91%	86%	60%	55%
Ja, van de rentabiliteit	87%	85%	60%	48%
Nee	7%	4%	0%	7%
Weet niet	1%	7%	40%	32%
n	137	85	5	75

De bruikbaarheid van de kengetallen van de Inspectie wordt door 58 procent van de bestuurders/toezichthouders redelijk geacht. 26 procent vindt de kengetallen zelfs zeer bruikbaar.

Informatie als gevolg van deelname aan Inspectieonderzoek

Een aantal van vo-besturen die in dit onderzoek vertegenwoordigd zijn (door respondenten uit verschillende geledingen) heeft eerder deelgenomen aan het onderzoek van de Inspectie naar de financiële positie van schoolbesturen. Wij hebben hier enkele vragen over gesteld aan de bestuurders/toezichthouders, aan GMR's en MR's van eenpitters.²

89 procent van de bestuurders/toezichthouders gaf aan zeer goed (69%) of globaal (20%) bekend te zijn met de terugrapportage die GMR's en besturen over dit onderzoek van de Inspectie hebben ontvangen. Bij de MR's van eenpitters lag dit percentage op 35 procent (5 van de 14).³

3.2.2 Het volgen van cursussen en trainingen

Primair onderwijs

We hebben de respondenten uit de verschillende geledingen gevraagd of zij in de afgelopen twee schooljaren een cursus of training hebben gevolgd om hun financiële deskundigheid te vergroten. Dit bleek bij bijna de helft (47%) van de bestuurders/toezichthouders en ruim een derde (36%) van de schoolleiders het geval te zijn. Het percentage respondenten van GMR's dat een cursus heeft gevolgd, bedraagt 22 procent en het percentage respondenten van MR's 14 procent. De gevolgde cursus (exclusief huiswerk en reistijd) nam gemiddeld 36 uur in beslag. Het meest voorkomende aantal uren cursus was 16.

² 30 procent van de bestuurders/toezichthouders (45 van de 148 respondenten) is verbonden aan een bestuur dat heeft deelgenomen aan het onderzoek van de inspectie. Bij de GMR's ligt dit percentage op 17 procent (2 van de 12 respondenten), en bij de MR's van eenpitters op 23 procent (15 van de 64 respondenten).

³ We rapporteren hier niet voor GMR's omdat er hier maar twee van in de analyse vertegenwoordigd waren (die overigens beiden globaal op de hoogte waren van de terugrapportage). Ook op de begrijpelijkheid en bruikbaarheid van de terugrapportage gaan we hier, vanwege de kleine aantallen in de analyse, niet verder in.

Tabel 3.13 laat zien dat de cursussen die bestuurders/toezichthouders hebben gevolgd relatief vaak werden aangeboden door besturenorganisaties. Voor schoolleiders geldt dat zij ongeveer even vaak cursus volgden bij een besturenorganisatie als bij een andere instelling. GMR's en MR's komen vaak uit bij onderwijsvakbonden en andere instellingen.

Tabel 3.13 PO: Door of namens wie werd deze cursus/training aangeboden?
Meerdere antwoorden mogelijk

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Door de PO-Raad*	21%	13%	0%	7%
Door een besturenorganisatie	46%	32%	10%	17%
Door een onderwijsvakbond	4%	6%	40%	23%
Door een opleidingsinstelling, namelijk**	20%	25%	13%	10%
Anders, namelijk***	32%	35%	40%	50%
n	171	84	30	30

* De PO-Raad heeft samen met de besturenorganisaties een cursus ontwikkeld, maar deze niet zelf aangeboden. Dat is gebeurd door de besturenorganisaties. Dit kan bij deze enquêtevraag mogelijk tot verwarring hebben geleid.

** Het gaat hier bijvoorbeeld om: Dyade, Deloitte, Magistrium, Nyenrode, NCOI PWC.

*** Hier worden, onder andere, genoemd: administratiekantoor, intern, ander bestuur.

Bestuurders/toezichthouders volgden vooral cursussen over risicomanagement en financiële informatievoorziening. Bij schoolleiders en GMR's waren financiële informatievoorziening, meerjarig plannen en begroten de belangrijkste onderwerpen. Bij MR's, ten slotte, gingen de meest gevolgde cursussen over financiële informatievoorziening en begroten.

Voortgezet onderwijs

Ongeveer de helft van de bestuurders/toezichthouders en de schoolleiders in het voortgezet onderwijs (51% en 53%) heeft in de afgelopen twee schooljaren een cursus of training gevolgd. Voor GMR's en MR's liggen deze percentages rond de dertig procent (27% en 34%). De gevolgde cursus (exclusief huiswerk en reistijd) nam gemiddeld 22 uur in beslag. Het meest voorkomende aantal cursussen was 8. Tabel 3.14 laat zien door welke organisaties de gevolgde cursussen werden aangeboden.

Tabel 3.14 VO: Door of namens wie werd deze cursus/training aangeboden?
Meerdere antwoorden mogelijk

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Door de VO-raad	23%	27%	0%	2%
Door een besturenorganisatie	32%	18%	0%	9%
Door een onderwijsvakbond	1%	4%	33%	67%
Door een opleidingsinstelling, namelijk*	33%	35%	67%	11%
Anders, namelijk**	32%	31%	33%	18%
n	73	55	3	55

* Het gaat hier bijvoorbeeld om: CBE, Comeet, Dyade, FIAC, NCOI, NSO, VAP.

** Hier worden genoemd: Deloitte, de gemeente, KPMG, Ernst & Young en VAP.

Bestuurders/toezichthouders volgden vooral cursussen over risicomanagement en financiële informatievoorziening. Bij schoolleiders was meerjarig plannen daarnaast ook een belangrijk onderwerp. Bij MR's gingen de meest gevolgde cursussen over financiële informatievoorziening en begroten.⁴

3.2.3 Het aantrekken van personeel

We hebben bestuurders gevraagd of hun bestuur sinds 2009 personeel heeft aangetrokken teneinde de binnen het bestuur aanwezige financiële deskundigheid te verbeteren.

Primair onderwijs

Van de po-bestuurders gaf ruim de helft (57%) aan dat hun bestuur geen personeel had aangetrokken om de financiële deskundigheid te verbeteren. Vijf procent van de bestuurders gaf aan dat hun bestuur een directielid had aangetrokken, 18 procent een controller en 10 procent een financieel stafid. Een deel van de besturen (15%) heeft het anders aangepakt door bijvoorbeeld (meer) ondersteuning van het administratiekantoor of het inhuren van externe deskundigen. Daarnaast bleek 22 procent van de besturen al voor 2009 een controller te hebben aangesteld.

Voortgezet onderwijs

Van de vo-bestuurders gaf de helft (49%) aan dat hun bestuur geen financieel personeel had aangetrokken. Negen procent van de bestuurders gaf aan dat hun bestuur een directielid had aangetrokken, 26 procent een controller en 17 procent een financieel stafid. Daarnaast bleek dat de helft van de besturen (55%) voor 2009 al een controller had aangesteld.

⁴ Vanwege het kleine aantal GMR's gaan we voor deze respondentgroep niet in op de onderwerpen van de door deze geleding gevolgde cursussen.

3.3 Stand van de financiële deskundigheid

We hebben de verschillende geledingen in het po en het vo gevraagd hoe de financiële deskundigheid van hun eigen geleding zich in de laatste jaren heeft ontwikkeld en om welke redenen. Tevens hebben we gevraagd naar de behoefte aan cursussen en hebben we de respondenten een viertal stellingen voorgelegd.

Primair onderwijs

Ontwikkeling van de financiële deskundigheid van de eigen geleding

Tabel 3.15 laat zien dat driekwart (75%) van de bestuurders/toezichthouders in het po vindt dat hun financiële deskundigheid is verbeterd. Bij de schoolleiders ligt dit percentage iets lager (65%). Van de GMR's vindt de helft (49%) dat hun deskundigheid is verbeterd. Bij de MR's geldt dit voor een kwart (26%).

Met aanvullende correlationele analyses is nagegaan of bestuurders, toezichthouders en GMR's van grotere besturen positiever oordelen over de toename van de deskundigheid van hun geleding dan bestuurders, toezichthouders en GMR's van kleinere besturen. Bij schoolleiders en MR's is hetzelfde gedaan, maar daar is gekeken naar het verband met schoolgrootte (in plaats van bestuursgrootte).⁵

Uit de correlationele analyses kwam naar voren dat bestuursomvang alleen bij het oordeel van bestuurders van invloed is: bestuurders van grotere besturen oordelen positiever over de mate waarin hun deskundigheid is toegenomen dan bestuurders van kleinere besturen.

Tabel 3.15 PO: Vindt u dat de financiële deskundigheid van uw geleding verbeterd sinds 2009?

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Ja, sterk	29%	14%	10%	3%
Ja, enigszins	46%	51%	39%	23%
Nee, deze is hetzelfde gebleven	21%	25%	38%	52%
Nee, deze is achteruitgegaan	1%	4%	5%	5%
Weet niet	3%	6%	9%	17%
n	367	235	141	222

De meest genoemde reden(en) voor verbetering bij bestuurders/toezichthouders, GMR's en MR's is het aantrekken van mensen met meer financiële deskundigheid. Bij schoolleiders is het volgen van cursussen/trainingen de meest genoemde reden voor de verbetering (zie tabel 3.16).

⁵ Wanneer er sprake was van significante verbanden/correlaties, worden deze in de tekst besproken.

Tabel 3.16 PO: Waardoor is de financiële deskundigheid van uw geleding verbeterd? Meerdere antwoorden mogelijk

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Door meer financieel deskundigen aan te trekken (kwantitatieve verbetering)	22%	17%	16%	5%
Door mensen met meer financiële deskundigheid aan te trekken (kwalitatieve verbetering)	56%	41%	65%	65%
Door cursussen en trainingen	39%	47%	20%	28%
Anders, namelijk*	22%	29%	26%	25%
n	276	153	69	57

* Hier worden bijvoorbeeld genoemd: ander/beter administratiekantoor, meer inzicht en ervaring, bestuderen informatie, meer sturen op resultaat/begroting, reorganisatie, betere informatiestroom, scholing, collegiale consultatie.

Wanneer we de geledingen waarvan de deskundigheid niet is verbeterd vragen naar de reden(en) hiervoor, geeft het overgrote deel van de bestuurders/toezichthouders aan dat deskundigheid al op orde was (en dus geen verbetering behoefde). Bij schoolleiders, GMR's en MR's komt dit in ongeveer de helft van de gevallen (47 tot 54%) door andere redenen (zie tabel 3.17).

Tabel 3.17 PO: Waarom is de financiële deskundigheid van uw geleding niet verbeterd? Meerdere antwoorden mogelijk

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
De deskundigheid was al op orde	82%	41%	29%	36%
Verbetering deskundigheid wordt dit schooljaar opgepakt door aantrekken deskundigen	6%	2%	8%	4%
Verbetering deskundigheid wordt dit schooljaar opgepakt door cursussen en trainingen	6%	17%	13%	11%
Anders, namelijk*	10%	47%	54%	50%
n	77	58	52	115

* Bij bestuurders/toezichthouders wordt bijvoorbeeld genoemd: wisseling in bestuur, inhuur externe deskundigen, ontwikkeling is gaande. Bij schoolleiders: wordt geregeld/ondersteund vanuit het bestuur/administratiekantoor, bovenschoolse expertise/begeleiding, directiewissel. Bij GMR's: afhankelijk van inbreng ouders geen interesse/prioriteit voor de financiën, deskundigheid ontbreekt, slechte ondersteuning/informatievoorziening, geen bekendheid met cursussen. Bij MR's: begroting is te ondoorzichtig, geen deskundigheid, geen interesse, geen informatie vanuit het bestuur, geen ervaring, wisseling binnen de MR.

Respondenten van geledingen waarbij de deskundigheid verbeterd is of al op niveau was, hebben we gevraagd hoe zij verwachten ook de komende jaren de deskundigheid op orde te kunnen houden (zie tabel 3.18). Het volgen van

cursussen en trainingen is bij alle geledingen de manier die het vaakst genoemd wordt.

Tabel 3.18 PO: Hoe houdt u ook de komende jaren de deskundigheid van uw geleding op orde? Meerdere antwoorden mogelijk

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Er zijn plannen om deskundigen aan te trekken	17%	8%	17%	14%
Er zijn plannen voor cursussen en trainingen	49%	56%	49%	53%
Anders, namelijk*	36%	33%	38%	24%
n	337	176	84	98

* Hier worden bijvoorbeeld genoemd: actief blijven, bijhouden van ontwikkelingen, bijeenkomsten, vakliteratuur, voortzetten huidige beleid/ingezette koers, via adviezen administratiekantoor, onderhouden/borgen huidige organisatie.

In de weinige gevallen waarin respondenten aangaven dat de financiële deskundigheid van hun geleding in de afgelopen jaren achteruit was gegaan, bleek het vertrek van deskundigen een belangrijke reden (zie tabel 3.19).

Tabel 3.19 PO: Waardoor is de financiële deskundigheid van uw geleding achteruit gegaan? Meerdere antwoorden mogelijk

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Door vertrek van deskundigen die nog niet zijn vervangen	67%	22%	71%	58%
Door een inkrimping van de organisatie	0%	11%	0%	17%
Anders, namelijk*	33%	67%	43%	25%
n	3	9	7	12

* Hier worden bijvoorbeeld genoemd: slechte dienstverlening administratiekantoor, vervanging voltallige MR, door beleggen financiële administratie bij bestuurskantoor, te weinig basiskennis/onwetendheid bij bestuurders.

Behoeftte aan cursussen

We hebben aan de respondenten van de verschillende geledingen verder gevraagd of er voor het uitvoeren van hun taak nog behoefte was aan verdere cursussen of trainingen voor henzelf of voor anderen. Deze behoefte bleek het sterkst te zijn bij GMR's (83%) en MR's (64%). Ook bij bestuurders/toezicht-houders en schoolleiders blijkt er nog een duidelijke behoefte aan (verdere) financiële scholing te bestaan (respectievelijk 40% en 47% van hen geeft aan behoefte te hebben aan verdere cursussen of trainingen). GMR's en MR's hebben vooral behoefte aan cursussen over financiële informatievoorziening. Schoolleiders willen vooral meer weten over begroten en financieel beheersen (administratieve organisatie en controle). Bestuurders/toezichthouders, ten slotte, hebben vooral behoefte aan cursussen over risicomanagement en financiële beheersing.

Inschatting van de huidige situatie rondom de financiële deskundigheid

We hebben de respondenten gevraagd in hoeverre zij het, voor hun geleding, eens waren met een viertal stellingen (zie tabel B1.1 in bijlage 1). Met de stelling dat er voldoende financiële deskundigheid in huis is voor het uitvoeren van de taken van de geleding was de helft van de bestuurders/toezichthouders (51%) en bijna een derde van de schoolleiders (29%) het zeer eens. Bij GMR's en MR's liggen deze percentages op respectievelijk 18 procent en 14 procent. Medezeggenschapsraden zijn dus het minst overtuigd van de eigen deskundigheid. Ook de stelling dat de financiële deskundigheid voor de komende jaren is gewaarborgd, krijgt de meeste bijval van bestuurders/toezichthouders en schoolleiders (respectievelijk 40% en 28% is het hier zeer mee eens).

In twee stellingen werden kanttekeningen geplaatst (de financiële deskundigheid zou nog verder moeten worden versterkt / de financiële deskundigheid is te afhankelijk van een of enkele personen). Bij bestuurders/toezichthouders is men het hier in respectievelijk 15 en 20 procent van de gevallen zeer mee eens. Schoolleiders zijn het hier vaker 'zeer mee eens' (21% en 28%). Zij zijn dus iets minder positief in hun oordeel over de 'stabiliteit' van de financiële deskundigheid.

Voortgezet onderwijs

Ontwikkeling van de financiële deskundigheid van de eigen geleding

Tabel 3.20 laat zien dat (net als in het po) driekwart van de bestuurders/toezichthouders in het vo vindt dat hun financiële deskundigheid is verbeterd. Bij de schoolleiders ligt dit percentage zelfs nog hoger (82%). Van de GMR's vindt een ruime zestig procent (63%) dat de deskundigheid is verbeterd. Bij de MR's geldt dit voor ruim 40 procent (44%).

Bij de correlatieve analyses⁶ werd voor MR's een verband gevonden tussen het oordeel over de toegenomen deskundigheid en schoolgrootte: MR's van grotere scholen vinden eerder dat de deskundigheid van de eigen geleding is toegenomen dan MR's van kleinere scholen.

Tabel 3.20 VO: Vindt u dat de financiële deskundigheid van uw geleding (voor besturen: uw bestuur) verbeterd sinds 2009?

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Ja, sterk	29%	26%	36%	4%
Ja, enigszins	46%	56%	27%	41%
Nee, deze is hetzelfde gebleven	21%	9%	27%	38%
Nee, deze is achteruitgegaan	1%	0%	9%	11%
Weet niet	3%	9%	0%	5%
n	145	108	11	164

⁶ Wanneer er sprake was van significante verbanden/correlaties, worden deze in de tekst besproken.

Als belangrijkste redenen voor verbetering noemen bestuurders/toezichthouders en GMR's het aantrekken van mensen met meer financiële deskundigheid. Voor schoolleiders en MR's is het volgen van cursussen en trainingen de belangrijke verbetering (zie tabel 3.21).

Tabel 3.21 VO: Waardoor is de financiële deskundigheid van uw geleding verbeterd? Meerdere antwoorden mogelijk

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Door meer financieel deskundigen aan te trekken (kwantitatieve verbetering)	13%	15%	14%	8%
Door mensen met meer financiële deskundigheid aan te trekken (kwalitatieve verbetering)	58%	37%	71%	34%
Door cursussen en trainingen	44%	60%	14%	55%
Anders, namelijk*	22%	29%	43%	30%
n	108	84	7	74

* Hier worden bijvoorbeeld genoemd: meer focus op financiën, meer kennis, intensief ermee aan de slag gegaan, meer samenwerking/communicatie/overleg, inhuren deskundigheid, betere samenwerking met administratiekantoor.

Wanneer de deskundigheid niet was verbeterd, gaf het overgrote deel van de bestuurders/toezichthouders aan dat deskundigheid al op orde was (en dus geen verbetering behoefde). Bij schoolleiders geldt dit voor de helft van de gevallen (55%) en bij de MR's voor een kwart van de gevallen (zie tabel 3.22).

Tabel 3.22 VO: Waarom is de financiële deskundigheid van uw geleding niet verbeterd? Meerdere antwoorden mogelijk

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
De deskundigheid was al op orde	87%	33%	67%	25%
Verbetering deskundigheid wordt dit schooljaar opgepakt door aantrekken deskundigen	6%	22%	0%	3%
Verbetering deskundigheid wordt dit schooljaar opgepakt door cursussen en trainingen	3%	30%	0%	48%
Anders, namelijk*	6%	30%	33%	30%
n	31	10	3	63

* Bij bestuurders/toezichthouders wordt bijvoorbeeld genoemd: te weinig kennis, nieuw CvB. Bij schoolleiders: directiewisseling, bestuur levert info aan de scholen, te weinig interesse. Bij GMR's: te weinig interesse. Bij MR's: informatie beschikbaar, te weinig tijd en mogelijkheden, onbekendheid met cursussen, niet de hoogste prioriteit, wijziging samenstelling.

Respondenten van geledingen waarbij de deskundigheid verbeterd of al op niveau was, hebben we gevraagd hoe zij verwachten ook de komende jaren de deskundigheid op orde te kunnen houden (zie tabel 3.23). Het volgen van cursussen en trainingen is bij alle geledingen, behalve de GMR, de manier die het vaakst genoemd wordt.

Tabel 3.23 VO: Hoe houdt u ook de komende jaren de deskundigheid van uw geleding op orde? Meerdere antwoorden mogelijk

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Er zijn plannen om deskundigen aan te trekken	20%	9%	33%	18%
Er zijn plannen voor cursussen en trainingen	62%	64%	33%	78%
Anders, namelijk*	28%	31%	33%	12%
n	135	87	9	90

* Hier worden bijvoorbeeld genoemd: het hoofd erbij houden/handhaven huidige niveau, ontwikkelingen volgen, doorgaan met proces, deskundig personeel behouden, bijeenkomsten accountancy, tijdig inspelen op behoeften.

De zeer weinige gevallen waarin respondenten in het vo aangaven dat de financiële deskundigheid van hun geleding in de afgelopen jaren achteruit was gegaan, betroffen hoofdzakelijk MR's. Daar bleek het vertrek van deskundigen, net als in het po, de belangrijkste reden voor de achteruitgang (zie tabel 3.24).

Tabel 3.24 VO: Waardoor is de financiële deskundigheid van uw geleding achteruit gegaan? Meerdere antwoorden mogelijk

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Door vertrek van deskundigen die nog niet zijn vervangen	100%	0%	100%	83%
Door een inkrimping van de organisatie	0%	0%	0%	11%
Anders, namelijk*	0%	0%	0%	17%
n	1	0	1	18

Behoefte aan cursussen

Ruim de helft van de bestuurders/toezichthouders en schoolleiders in het vo (55% en 56%) heeft behoefte aan (verdere) verdere cursussen of trainingen om hun taak uit te kunnen voeren. Bij de GMR's en MR's ligt dit percentage hoger (83% en 80%). Gevraagd naar de onderwerpen of thema's waarop deze cursussen zich zouden moeten richten, geven de bestuurders/toezichthouders aan vooral behoefte te hebben aan cursussen over risicomanagement en beheersen. Schoolleiders hebben behoefte aan (verdere) scholing in meerjarig plannen en beheersen. Het belangrijkste onderwerp voor GMR's is financieel toezicht. Voor MR's is dit financiële informatievoorziening.

Inschatting van de huidige situatie rondom de financiële deskundigheid

De financiële deskundigheid van de eigengeleding wordt door bestuurders/ toezichthouders en schoolleiders positief ingeschat (respectievelijk 62% en 49% is het zeer eens met de stelling dat de geleding financieel voldoende deskundig is). De stelling dat de financiële deskundigheid voor de komende jaren is gewaarborgd, wordt minder sterk ondersteund (respectievelijk 50% en 37% is het hier zeer mee eens). Zie voor de stellingen tabel B1.6 in bijlage 1.

Een gering deel van de bestuurders/toezichthouders plaatst kanttekeningen. 13 procent is van mening dat de financiële deskundigheid nog verder moet worden versterkt en 22 procent vindt dat de financiële deskundigheid te afhankelijk is van een of enkele personen. Bij de schoolleiders liggen deze percentages op 20 en 26 procent.

3.4 Gebruik van instrumenten voor financieel beleid en beheer

In deze paragraaf gaan we in op het gebruik van instrumenten voor financieel beleid en beheer, zoals de meerjarenbegroting (en de verschillende onderdelen daarvan) en risicoanalyses. Ook gaan we in op het 'niveau' waarop begroot wordt, evenals het gebruik van kengetallen en de betrokkenheid van de verschillende geledingen bij de financiële organisatie. We besluiten deze paragraaf met drietal 'beoordelingen' waarbij bestuurders/toezichthouders en schoolleiders aangeven waar hun bestuur volgens hen 'staat' als het gaat om de meerjarenbegroting, het risicomanagement en de financiële organisatie.

Primair onderwijs

Ontwikkeling van de financiële situatie

We staan eerst even kort stil bij financiële situatie van de po-besturen van waaruit de verschillende respondentgroepen afkomstig zijn. Hoe heeft deze zich ontwikkeld in de afgelopen paar jaar? Tabel 3.25 laat zien dat, over het geheel bezien, bij ongeveer drie tiende van de besturen (29 tot 39%) sprake is van een (sterke) verbetering van de financiële situatie. Bij ongeveer een even groot deel van de besturen (31 tot 39%) blijkt evenwel sprake te zijn van een (sterke) verslechtering.

Tabel 3.25 PO: Ontwikkeling van de financiële situatie van het bestuur in de afgelopen jaren (sinds 2009). De financiële situatie is...

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Sterk verslechterd	8%	10%	9%	6%
Verslechterd	23%	29%	27%	29%
Niet beter, niet slechter	30%	25%	36%	35%
Verbeterd	32%	29%	24%	26%
Sterk verbeterd	7%	6%	5%	4%
n	353	221	138	194

Meerjarenbegroting

Om toekomstgericht beleid te kunnen maken is een betrouwbare en volledige meerjarenbegroting nodig. Dat wil zeggen: met een meerjaren exploitatieoverzicht formatieplan, investeringsplan en liquiditeitsplan. We hebben de respondenten gevraagd in hoeverre hun bestuur hierover beschikt. Uit tabel 3.26 valt op te maken dat nog lang niet alle besturen beschikken over een volledige meerjarenbegroting.

Tabel 3.26 PO: In hoeverre beschikt het bestuur over een meerjarenbegroting? De meerjarenbegroting is...

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Aanwezig en volledig	45%	43%	53%	29%
Aanwezig, maar nog niet volledig	39%	37%	31%	30%
Nog in ontwikkeling	15%	13%	9%	15%
Weet niet	1%	6%	7%	26%
n	356	223	138	206

Respondenten die aangaven dat er meerjarenbegroting aanwezig was (al dan niet volledig) en respondenten die aangeven dat de meerjarenbegroting nog in ontwikkeling was, hebben we gevraagd naar de aanwezigheid van de verschillende onderdelen van de meerjarenbegroting. Hieruit kwam naar voren dat het meerjarenliquiditeitsplan het minst vaak aanwezig is (zie tabel 3.27).

In correlatieve analyses werd bij bestuurders een samenhang gevonden tussen mate waarin de financiële situatie van het bestuur was verbeterd en de aanwezigheid van een meerjarenbegroting: bij besturen waarvan de situatie was verbeterd, is volgens bestuurders vaker een meerjarenbegroting aanwezig. Bij toezichthouders, schoolleiders, GMR's en MR's werd dit verband niet gevonden.

Tabel 3.27 PO: Mate waarin de verschillende onderdelen van de meerjaren begroting volledig en aanwezig zijn

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Meerjarenexploitatie-overzicht	59%	47%	54%	32%
Meerjarenformatieplan	52%	50%	56%	34%
Meerjareninvesteringsplan	47%	45%	36%	27%
Meerjarenliquiditeitsplan	24%	37%	30%	21%

Respondenten schatten de betrouwbaarheid van de meerjarenbegroting positief (voldoende tot zeer betrouwbaar) in (zie tabel 3.28). Hierbij moet worden opgemerkt dat rond de 20 procent van de respondenten in de verschillende geledingen aangeeft de meerjarenbegroting nog onvoldoende betrouwbaar te vinden.

Tabel 3.28 PO: Hoe beoordeelt u de betrouwbaarheid van de meerjarenbegroting en de verschillende onderdelen?

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Zeer betrouwbaar	10%	11%	12%	9%
Voldoende betrouwbaar	66%	60%	54%	48%
Nog onvoldoende betrouwbaar	21%	18%	23%	24%
Kan ik niet beoordelen	3%	11%	11%	19%
n	349	208	127	148

We hebben de respondenten ook gevraagd op welke punten er, volgens hen, binnen het bestuur nog verbetering plaats moeten vinden (zie tabel B1.2 in bijlage 1). Hieruit blijkt dat men (over de respondentgroepen heen) vooral nog verbeteringen wenst op het gebied van de meerjarige beheersing, en niet zozeer op het gebied van registratie en rapportage, of de eenjarige beheersing.

Eenheden waarop wordt begroot

Tabellen B1.3 en B1.4 in bijlage 1 betreffen de verschillende 'onderwijs-eenheden' (locaties/vestigingen/scholen/alle scholen van het bestuur) in het po waarop zou volgens de respondenten zou moeten worden begroot en waarop daadwerkelijk wordt begroot. Wanneer we kijken naar het percentage respondenten dat vindt dat er zowel een jaarbegroting als een meerjarenbegroting nodig is van de betreffende onderwijseenheid, zien we dat dit altijd iets hoger is dan het percentage dat aangeeft dat dit ook daadwerkelijk gebeurt.

Kengetallen voor vermogens- en budgetbeheer

Om de financiële positie van het bestuur goed in kaart te brengen en te toetsen, kunnen besturen gebruikmaken van kengetallen. We hebben de respondenten uit de verschillende geledingen dan ook gevraagd in hoeverre zij beschikken over de verschillende kengetallen (kapitalisatiefactor, solvabiliteit, weerstandsvermogen, liquiditeit en rentabiliteit). De resultaten hiervan worden weergegeven in tabel B1.5 van bijlage 1. Hierin is te zien dat volgens de bestuurders/toezichthouders de verschillende kengetallen bij de overgrote meerderheid van de besturen (89 tot 91%) beschikbaar zijn, zowel voor 2010 als voor 2011.

Risicomanagement

Potentiële risico's voor de meerjarenbegroting (en de verwachte impact daarvan) kunnen met behulp van een risicoanalyse worden geïnventariseerd. Tabel 3.29 laat zien dat bij ongeveer een vijfde van de besturen (16 tot 24%) een volledige risicoanalyse aanwezig is. Er bleek overigens bij geen van de geledingen een verband te bestaan tussen de ontwikkeling van de financiële situatie van het bestuur in de afgelopen paar jaar en de aanwezigheid van een risicoanalyse.

Tabel 3.29 PO: In hoeverre beschikt het bestuur over een risicoanalyse? De risicoanalyse is...

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Aanwezig en volledig	18%	24%	18%	16%
Aanwezig, maar nog niet volledig	39%	22%	29%	11%
Nog in ontwikkeling	39%	18%	18%	14%
Weet niet	4%	36%	35%	59%
n	353	210	134	189

Ruim de helft van de respondenten geeft aan dat hun bestuur de financiële consequenties van fluctuaties in het leerlingaantal goed in beeld heeft. Andere risico's, zoals de financiële gevolgen van arbeidsconflicten en instabiliteit in de bekostiging hebben besturen minder vaak goed in beeld.

Tabel 3.30 PO: Mate waarin het bestuur voor meerdere jaren de financiële consequenties van mogelijke risico's goed in beeld heeft

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Fluctuatie in leerlingen-aantallen	59%	50%	51%	42%
Financiële gevolgen van arbeidsconflicten	23%	27%	22%	26%
Instabiliteit in bekostiging	21%	34%	27%	34%
Anders, namelijk...*	25%	14%	34%	20%

* Hier worden, onder andere, genoemd: afschrijvingslasten, groei personeelslasten/BAPO, huisvestingszaken, ontwikkelingen passend onderwijs, sociaal plan, projecten als Leonardo/BSO/7-7 school.

Betrokkenheid bij financieel beleid en beheer

Tabel 3.31 laat zien welke geledingen sterk tot zeer sterk betrokken zijn bij de verschillende aspecten van financieel beleid en beheer. Zoals verwacht zijn bestuurders/toezichthouders relatief het meest betrokken, alleen bij de boekhouding is hun afstand wat groter.

Tabel 3.31 PO: Mate waarin de verschillende geledingen sterk tot zeer sterk betrokken zijn bij...

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Financiële registratie en informatie (boekhouding)	50%	61%	21%	12%
Risicoanalyses	70%	33%	20%	8%
Jaarbegroting	86%	79%	50%	31%
Strategisch beleid	89%	64%	55%	24%
Meerjarenbegroting	85%	59%	42%	22%
Financieel beheer (organisatie/controle)	69%	51%	30%	14%
Financieel toezicht	88%	39%	33%	15%

Hoe staan besturen er op dit moment voor?

We hebben bestuurders/toezichthouders en schoolleiders gevraagd een inschatting te maken van hoe hun bestuur er op dit moment voor staat op het gebied van de meerjarenraming, het risicomanagement en de financiële organisatie als geheel (tabellen 3.32 t/m 3.34).

We hebben met correlatieve analyses onderzocht of de inschatting van de verschillende geledingen op deze drie onderwerpen samenhangen met bestuursgrootte en de wijze waarop de financiële situatie van het bestuur zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Ook hebben we de gemiddelde score van de verschillende geledingen (bestuurders, toezichthouders en schoolleiders) met elkaar vergeleken. Wanneer er sprake was van significante verbanden/verschillen, wordt dit in tekst hieronder vermeld.

Wat betreft de meerjarenraming, zien we dat de grootste groep besturen zich (zowel volgens bestuurders/toezichthouders, als volgens schoolleiders) momenteel in de fase bevindt waarin de meerjarenraming wordt gebruikt als beheersinstrument. De correlatieve analyses lieten daarnaast zien dat grotere besturen, volgens bestuurders, verder zijn als het gaat om de meerjarenbegroting dan kleinere besturen. De vergelijking van de gemiddelde scores van de geledingen liet zien dat de inschatting van bestuurders minder optimistisch is dan de inschatting van toezichthouders en schoolleiders.

Tabel 3.32 PO: Welke situatie is het meest van toepassing op uw bestuur m.b.t. de meerjarenraming?*

	Besturen/RvT	Schoolleiders
1: Er is nog geen meerjarenraming opgesteld	11%	8%
2: Er is een meerjarenraming opgesteld, maar die kent nog onvoldoende opvolging	23%	18%
3: Er is een meerjarenraming opgesteld, die wordt gebruikt als beheersinstrument	41%	44%
4: Er wordt gestuurd op financiële prognoses, meerjarenraming is het ijkpunt voor strategische besluitvorming	26%	30%
n	349	197

* De gemiddelde score van de bestuurders is 2,75, de gemiddelde score van toezichthouders is 2,96, en de gemiddelde score van schoolleiders is 2,95.

Wat betreft risicomanagement zie we dat de besturen, volgens bestuurders, ongeveer gelijk zijn verdeeld over de eerste drie fasen, en dat er nog maar zelden op alle lagen van de organisatie een risicoprofiel wordt opgesteld. Bij de schoolleiders ziet deze verdeling er iets anders uit: zij geven tweemaal zo vaak als besturen aan dat risicomanagement aandacht krijgt in alle lagen van de organisatie. Bij bestuurders bleek (net als bij de meerjarenbegroting) dat hun inschatting van de fase waarin het bestuur zich bevindt, samenhangt met bestuursomvang. Hoe groter het bestuur is, hoe verder men volgens de bestuurders is op het gebied van risicomanagement. Schoolleiders hebben de meest positieve inschatting van de fase waarin het risicomanagement zich bevindt, gevolgd door toezichthouders en bestuurders.

Tabel 3.33 PO: Welke situatie is het meest van toepassing op uw bestuur m.b.t. risicomanagement?

	Besturen/RvT	Schoolleiders
1: Risicomanagement is niet ingevoerd binnen de organisatie	30%	27%
2: Er is eenmalig een risicoprofiel opgesteld	29%	13%
3: Er wordt jaarlijks op bestuursniveau een risicoprofiel opgesteld	28%	33%
4: Op alle lagen van de organisatie wordt jaarlijks een risicoprofiel opgesteld	3%	6%
5: Risicomanagement krijgt continu aandacht op alle lagen van de organisatie	10%	21%
n	349	195

* De gemiddelde score van de bestuurders is 2,29, de gemiddelde score van toezicht-houders is 2,53, en de gemiddelde score van schoolleiders is 2,82.

Wat betreft de financiële organisatie geeft 40 procent van de bestuurders/toezichthouders en 46 procent van de schoolleiders aan dat deze meer dan 'op orde' is.

Uit de correlatieve analyses kwam ook hier weer bij bestuurders een verband tussen bestuursomvang en de gemaakte inschatting naar voren: bestuurders van grotere besturen hebben een positiever inschatting van de financiële organisatie van hun bestuur dan bestuurders van kleinere besturen. Daarnaast vonden we een samenhang tussen de inschatting van bestuurders en schoolleiders en de manier waarop de financiële situatie van het bestuur zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld: hoe beter de financiële organisatie op orde is, hoe beter de financiële situatie zich (volgens bestuurders en schoolleiders) heeft ontwikkeld.

Tabel 3.34 PO: Welke situatie is het meest van toepassing op uw bestuur m.b.t. de financiële organisatie?

	Besturen/RvT	Schoolleiders
1: De financiële organisatie is nog onvoldoende adequaat geregeld	3%	8%
2: De financiële organisatie heeft de financieel administratieve basis op orde (boekhouding)	18%	25%
3: De financiële organisatie is in de volle breedte op orde (boekhouding, informatievoorziening, financieel beleid)	40%	22%
4: De financiële organisatie heeft een controlefunctie en richt zich naast financiën ook op business-control	27%	30%
5: De financiële organisatie is een strategisch partner voor bestuur en management en draagt zorg voor de integrale interne beheersing	13%	16%
N	349	197

Voortgezet onderwijs

Ontwikkeling van de financiële situatie

Wanneer we kijken naar de financiële situatie van de vo-besturen in de afgelopen jaren, zien we dat, over het geheel bezien, bij ongeveer een kwart tot ruim een derde van de besturen (23 tot 37%) sprake is van een verbetering van de financiële situatie. Het aantal besturen waarbij de situatie is verslechterd bedraagt ongeveer een derde tot de helft (33 tot 50%).

Tabel 3.35 VO: Ontwikkeling van de financiële situatie van het bestuur in de afgelopen jaren (sinds 2009). De financiële situatie is...

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Sterk verslechterd	7%	8%	27%	14%
Verslechterd	35%	34%	9%	36%
Niet beter, niet slechter	21%	29%	36%	27%
Verbeterd	34%	22%	27%	20%
Sterk verbeterd	3%	8%	0%	3%
n	136	101	11	155

Meerjarenbegroting

Om toekomstgericht beleid te kunnen maken, is een betrouwbare en volledige meerjarenbegroting nodig. Dat wil zeggen: met een meerjaren exploitatieoverzicht formatieplan, investeringsplan en liquiditeitsplan. We hebben de respondenten gevraagd in hoeverre hun bestuur hierover beschikt. Uit tabel 3.36 valt op te maken dat, volgens bestuurders/toezichthouders en schoolleiders, bijna de helft van de besturen (45 en 46%) beschikt over een volledige meerjarenbegroting. Er bleek bij geen van de geledingen een verband te bestaan tussen het oordeel over de ontwikkeling van de financiële situatie van het bestuur in de afgelopen paar jaar en de aanwezigheid van een meerjarenbegroting.

Tabel 3.36 VO: In hoeverre beschikt het bestuur over een meerjaren begroting? De meerjarenbegroting is...

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Aanwezig en volledig	45%	46%	27%	39%
Aanwezig, maar nog niet volledig	39%	38%	55%	35%
Nog in ontwikkeling	16%	13%	18%	13%
Weet niet	1%	3%	0%	13%
n	137	100	11	157

Respondenten die aangaven dat er meerjarenbegroting aanwezig was (al dan niet volledig) en respondenten die aangaven dat de meerjarenbegroting nog in ontwikkeling was, hebben we gevraagd naar de aanwezigheid van de verschillende onderdelen van de meerjarenbegroting. Hieruit kwam naar voren dat, net als in het primair onderwijs, het meerjarenliquiditeitsplan het minst vaak aanwezig is (zie tabel 3.37).

Tabel 3.37 VO: Mate waarin de verschillende onderdelen van de meerjarenbegroting volledig en aanwezig zijn

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Meerjarenexploitatie-overzicht	60%	63%	45%	47%
Meerjarenformatieplan	43%	44%	36%	32%
Meerjareninvesteringsplan	37%	42%	9%	26%
Meerjarenliquiditeitsplan	31%	33%	9%	26%

Rond twee derde van de respondenten (62 tot 72%) vindt de meerjarenbegroting voldoende tot zeer betrouwbaar (zie tabel 3.38). Hierbij moet worden opgemerkt dat 23 tot 36 procent van de respondenten meerjarenbegroting nog onvoldoende betrouwbaar vindt.

Tabel 3.38 VO: Hoe beoordeelt u de betrouwbaarheid van de meerjarenbegroting en de verschillende onderdelen?

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Zeer betrouwbaar	8%	6%	0%	6%
Voldoende betrouwbaar	64%	65%	64%	56%
Nog onvoldoende betrouwbaar	25%	23%	36%	26%
Kan ik niet beoordelen	3%	6%	0%	12%
n	134	97	11	136

We hebben de respondenten ook gevraagd op welke punten er, volgens hen, binnen het bestuur nog verbetering plaats moeten vinden (zie tabel B1.7 in bijlage 1). Hieruit blijkt dat men, net als in het po, (over de respondentgroepen heen bezien) vooral nog verbeteringen wenst op het gebied van de meerjarige beheersing, en niet zozeer op het gebied van registratie en rapportage of de eenjarige beheersing.

Eenheden waarop wordt begroot

Tabellen B1.8 en B1.9 in bijlage 1 betreffen de verschillende 'onderwijseenheden' (onder- en bovenbouw van onderwijssectoren/ onderwijssectoren/locaties/vestigingen/scholen/alle scholen van het bestuur) in het vo waarop zou volgens de respondenten zou moeten worden begroot en waarop daadwerkelijk wordt begroot. Wanneer we kijken naar het percentage respondenten dat vindt dat er zowel een jaarbegroting als een meerjarenbegroting nodig is van de betreffende onderwijseenheid, zien we dat dit altijd iets hoger is dan het percentage dat aangeeft dat beide begrotingen ook daadwerkelijk worden opgesteld.

Kengetallen voor vermogens- en budgetbeheer

Om de financiële positie van het bestuur goed in kaart te brengen en te toetsen, kunnen besturen gebruikmaken van kengetallen. We hebben de respondenten uit de verschillende geledingen dan ook gevraagd in hoeverre zij beschikken over de verschillende kengetallen (kapitalisatiefactor,

solvabiliteit, weerstandsvermogen, liquiditeit en rentabiliteit). De resultaten hiervan worden weergegeven in tabel B1.10 van bijlage 1. Hierin is te zien dat volgens de bestuurders/toezichthouders de verschillende kengetallen bij bijna alle besturen (92 tot 95%) beschikbaar zijn, zowel voor 2010 als voor 2011.

Risicomanagement

Potentiële risico's voor de meerjarenbegroting (en de verwachte impact daarvan) kunnen met behulp van een risicoanalyse worden geïnventariseerd. Tabel 3.39 laat zien dat de inschatting mate waarin binnen het bestuur een volledige risicoanalyse aanwezig is, nogal verschilt tussen de respondentgroepen.

In correlatieve analyses werd bij bestuurders een samenhang gevonden tussen mate waarin de financiële situatie van het bestuur was verbeterd en de aanwezigheid van een risicoanalyse: besturen waarvan de situatie was verbeterd, hebben volgens bestuurders vaker een risicoanalyse. Bij toezichthouders, schoolleiders en MR's werd dit verband niet gevonden.⁷

Tabel 3.39 VO: In hoeverre beschikt het bestuur over een risicoanalyse? De risicoanalyse is...

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Aanwezig en volledig	38%	28%	27%	22%
Aanwezig, maar nog niet volledig	30%	42%	9%	24%
Nog in ontwikkeling	28%	14%	45%	23%
Weet niet	4%	15%	18%	31%
n	134	97	11	151

Ongeveer de helft van de respondenten (40 tot 64%) geeft aan dat hun bestuur de financiële consequenties van fluctuaties in het leerlingaantal goed in beeld heeft. Andere risico's, zoals de financiële gevolgen van arbeidsconflicten en instabiliteit in de bekostiging hebben besturen minder vaak goed in beeld.

Tabel 3.40 VO: Mate waarin het bestuur voor meerdere jaren de financiële consequenties van mogelijke risico's goed in beeld heeft

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Fluctuatie in leerlingenaantallen	55%	40%	63%	38%
Financiële gevolgen van arbeidsconflicten	31%	20%	13%	13%
Instabiliteit in bekostiging	25%	21%	38%	16%
Anders, namelijk...*	35%	19%	17%	11%

* Hier worden, onder andere, genoemd: huisvesting (onderhoud, nieuwbouw, renovatie), gemeente, toegenomen SGPL, functiemix, ziekte, kwaliteit personeel, krimp, ziekte, passend onderwijs, overname, derivaten.

⁷ Bij GMR's is het verband niet getoetst in verband met het geringe aantal cases.

Betrokkenheid bij financieel beleid en beheer

Tabel 3.41 laat zien welke geledingen sterk tot zeer sterk betrokken zijn bij de verschillende aspecten van financieel beleid en beheer. Zoals verwacht zijn bestuurders/toezichthouders relatief het meest betrokken, alleen bij de boekhouding is hun afstand wat groter.

Tabel 3.41 VO: Mate waarin de verschillende geledingen sterk tot zeer sterk betrokken zijn bij...

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
Financiële registratie en informatie (boekhouding)	41%	69%	20%	22%
Risicoanalyses	81%	79%	10%	17%
Jaarbegroting	89%	97%	73%	51%
Strategisch beleid	94%	91%	40%	34%
Meerjarenbegroting	85%	83%	50%	35%
Financieel beheer (organisatie/controle)	64%	81%	27%	20%
Financieel toezicht	91%	75%	18%	18%

Hoe staan besturen er op dit moment voor?

We hebben bestuurders/toezichthouders en schoolleiders gevraagd een inschatting te maken van de 'fase' waarin hun bestuur zich momenteel bevindt op het gebied van de meerjarenraming, het risicomanagement en de financiële organisatie als geheel (tabellen 3.42 t/m 3.44). Ook hier hebben we nagegaan of er sprake was van verbanden met bestuursgrootte en verbanden met de manier waarop de financiële situatie van het bestuur zich heeft ontwikkeld. Ook hebben we de gemiddelde scores van de verschillende geledingen met elkaar vergeleken. Significante verbanden/verschillen worden in de tekst besproken.

Wat betreft de meerjarenbegroting vinden we dat twee derde van de besturen (66 tot 73%) zich momenteel in twee 'hoogste' fasen bevindt. De correlatieve analyses laten daarnaast zien dat de financiële situatie van besturen die verder zijn met de meerjarenbegroting zich in de afgelopen jaren, volgens bestuurders, gunstiger heeft ontwikkeld dan de financiële situatie van besturen die minder ver zijn met de meerjarenbegroting.

Tabel 3.42 VO: Welke situatie is het meest van toepassing op uw bestuur m.b.t. de meerjarenraming?

	Besturen/RvT	Schoolleiders
1: Er is nog geen meerjarenraming opgesteld	5%	4%
2: Er is een meerjarenraming opgesteld, maar die kent nog onvoldoende opvolging	30%	22%
3: Er is een meerjarenraming opgesteld, die wordt gebruikt als beheersinstrument	36%	43%
4: Er wordt gestuurd op financiële prognoses, meerjarenraming is het ijkpunt voor strategische besluitvorming	30%	30%
n	132	92

Wat betreft risicomanagement zie we dat de grootste groep besturen (39 tot 43%) zich in de fase bevindt waarin er jaarlijks op bestuursniveau een risicoprofiel wordt opgesteld. De correlatieve analyses laten daarnaast zien dat de financiële situatie van besturen die verder zijn met het risicomanagement zich in de afgelopen jaren, volgens bestuurders, gunstiger heeft ontwikkeld dan de financiële situatie van besturen die minder ver zijn op het gebied van risicomanagement.

Tabel 3.43 VO: Welke situatie is het meest van toepassing op uw bestuur m.b.t. risicomanagement?

	Besturen/RvT	Schoolleiders
1: Risicomanagement is niet ingevoerd binnen de organisatie	20%	11%
2: Er is eenmalig een risicoprofiel opgesteld	23%	27%
3: Er wordt jaarlijks op bestuursniveau een risicoprofiel opgesteld	39%	43%
4: Op alle lagen van de organisatie wordt jaarlijks een risicoprofiel opgesteld	5%	11%
5: Risicomanagement krijgt continu aandacht op alle lagen van de organisatie	13%	8%
n	131	90

Wat betreft de financiële organisatie geeft 54 procent van de bestuurders/toezichthouders en 51 procent van de schoolleiders aan dat deze verder is dan 'op orde'.

Tabel 3.44 VO: Welke situatie is het meest van toepassing op uw bestuur m.b.t. de financiële organisatie?

	Besturen/RvT	Schoolleiders
1: De financiële organisatie is nog onvoldoende adequaat geregeld	3%	6%
2: De financiële organisatie heeft de financieel administratieve basis op orde (boekhouding)	14%	22%
3: De financiële organisatie is in de volle breedte op orde (boekhouding, informatievoorziening, financieel beleid)	29%	20%
4: De financiële organisatie heeft een controlefunctie en richt zich naast financiën ook op business-control	31%	34%
5: De financiële organisatie is een strategisch partner voor bestuur en management en draagt zorg voor de integrale interne beheersing	23%	17%
n	132	94

3.5 Conclusie

Kennis en gebruik van informatiebronnen

De sectororganisaties ondersteunen het veld met verschillende publicaties en instrumenten. De ondersteuning van de PO-Raad vindt vooral plaats via het project *'Eerst kiezen, dan delen'*. De website en de publicaties en instrumenten die in het kader van dat project worden verspreid zijn nog relatief recent. Bij bestuurders/toezichthouders is de website het best bekend, de publicaties en instrumenten zijn dat minder. De andere geledingen zijn nauwelijks bekend met de bronnen. Degenen die de bronnen wel kennen, vinden deze in meerderheid begrijpelijk en bruikbaar.

De publicaties en instrumenten van de VO-raad zijn bekend bij het merendeel van de besturen/toezichthouders en bij een relatief groot deel van de schoolleiders. Ook hier vinden degenen die de bronnen kennen ze over het algemeen begrijpelijk en redelijk bruikbaar.

De informatiebijeenkomsten over financieel management die door de sectorraden zijn georganiseerd, zijn bezocht door vertegenwoordigers van ongeveer één op de drie bestuurders/toezichthouders van beide sectoren en in het vo door ongeveer hetzelfde aandeel schoolleiders. In het po namen wat minder schoolleiders deel. Circa de helft van de bestuurders/toezichthouders bezocht (ook) informatiebijeenkomsten die door de besturenorganisaties of door andere partijen werden georganiseerd. Ook ruim een derde van de MR's in het vo heeft informatiebijeenkomsten bezocht over financieel management. In het po valt dat percentage voor (G)MR's lager uit. Voor een deel werden deze bijeenkomsten georganiseerd door de onderwijsvakbond, maar soms ook door het eigen bestuur of door onderwijsadviesbureaus.

De financiële kengetallen die de Inspectie van het Onderwijs heeft verspreid, zijn in beide sectoren bij een ruime meerderheid van de bestuurders/toezichthouders bekend. In het vo zijn ze ook bij drie op de vier schoolleiders bekend, in het po bij de helft. Van de GMR's in het po en de MR's in het vo is ongeveer de helft op de hoogte van de kengetallen. De meeste respondenten vonden de kengetallen begrijpelijk, maar de schoolleiders in het po en de (G)MR's in beide sectoren vonden ze wat minder begrijpelijk dan de besturen/toezichthouders en de schoolleiders in het vo. De overgrote meerderheid van besturen/toezichthouders had naar eigen zeggen ook eigen kengetallen. Deze eigen kengetallen kwamen volgens de respondenten in ongeveer de helft van de gevallen sterk overeen met die van de Inspectie en in ongeveer 40 procent redelijk overeen.

De Inspectie heeft de bestuurders/toezichthouders en (G)MR's van besturen die hebben deelgenomen aan een onderzoek naar de doelmatigheid van het financiële beheer ook een terugrapportage met resultaten op bestuursniveau gestuurd. In beide sectoren was circa 90 procent van de bestuurders/toezichthouders bekend met die rapportage. Bij de (G)MR-leden was de terugrapportage minder bekend (circa 33%).

Deskundigheidsontwikkeling

Bijna de helft van de bestuurders/toezichthouders en ruim een derde van de schoolleiders in het po heeft de afgelopen twee jaren een cursus of training gevolgd om de financiële deskundigheid te vergroten. Van de GMR-leden deed één op de vijf dat en van de MR-leden één op de zeven. In het vo volgde ongeveer de helft van de bestuurders/toezichthouders en de schoolleiders, en ongeveer een derde van de (G)MR's een cursus of training.

Bestuurders/toezichthouders in beide sectoren volgden relatief vaak cursussen waarbij risicomanagement en financiële informatievoorziening aan de orde kwam. Bij schoolleiders en (G)MR's in het po waren financiële informatievoorziening, meerjarig plannen en begroten de belangrijkste onderwerpen. Bij schoolleiders vo was daarnaast ook risicomanagement nog een belangrijk aandachtspunt.

Ruim veertig procent van de po-besturen en de helft van de vo-besturen heeft personeel (directieleden, controllers of stafleden) aangetrokken om de financiële deskundigheid te vergroten.

Stand van de financiële deskundigheid

Driekwart van de bestuurders/toezichthouders in het po en in het vo vindt dat de financiële deskundigheid van hun eigen geleding sterk (circa 30%) of enigszins (circa 45%) is verbeterd sinds 2009. Ook respectievelijk twee derde en driekwart van de schoolleiders po en vo vindt dat de deskundigheid op hun niveau is verbeterd, maar bij hen is er vaker sprake van enige verbetering en minder vaak van een sterke verbetering dan bij bestuurders/toezichthouders. Bestuurders van grotere besturen in het po oordelen positiever over de mate waarin hun deskundigheid is toegenomen dan bestuurders van kleinere besturen. Ongeveer de helft van de (G)MR-leden in het po en van de MR-leden in het vo ziet ook (enige) verbetering van de deskundigheid. In het vo vinden MR's van grotere scholen eerder dat hun deskundigheid toegenomen dan MR's van kleinere scholen.

De gerapporteerde verbetering is in de meeste gevallen het gevolg van het aantrekken van mensen met meer financiële deskundigheid, maar voor een deel toch ook van het volgen van cursussen en trainingen. Voor schoolleiders po en vo en voor MR-leden in het vo is dat laatste de voornaamste reden.

Waar de deskundigheid niet is verbeterd, wordt zowel in po als vo door bestuurders/toezichthouders vaak gezegd dat de deskundigheid al op orde was. Schoolleiders en (G)MR's brengen dit ook naar voren, maar veel minder frequent. Zij geven vaak andere redenen (zoals geen aandacht of prioriteit voor financiën, het gebrek aan informatie of ondersteuning, wijzigingen in de samenstelling van de geleding). Vooral de (G)MR's zijn toch afhankelijk van de aanwezigheid van financieel deskundige ouders of personeelsleden in hun geleding.

Ongeveer de helft van vertegenwoordigers van de verschillende geledingen in het po zegt de deskundigheid in de komende jaren op peil te willen houden door cursussen en trainingen. In het vo geldt dat voor ongeveer twee derde van de bestuurders/toezichthouders en schoolleiders en voor ongeveer driekwart van de MR-leden.

De helft van de bestuurders/toezichthouders in het po is sterk van mening dat er voldoende financiële deskundigheid in huis is voor het uitvoeren van de taken. Van de schoolleiders po is daar bijna een derde van overtuigd, bij de (G)MR's minder dan één op de vijf. De beschikbare deskundigheid binnen de eigen geleding wordt met name in het vo iets hoger ingeschat. Bijna twee derde van de bestuurders/toezichthouders en ongeveer de helft van de schoolleiders is er sterk van overtuigd dat er voldoende financiële deskundigheid in huis is.

Van de bestuurders/toezichthouders en schoolleiders heeft respectievelijk iets minder dan helft (po) en ruim de helft (vo) nog behoefte aan verdere cursussen of trainingen voor het uitvoeren van de taken. De (G)MR-leden in beide sectoren hebben daar in ruime meerderheid (twee derde tot 80%) nog behoefte aan. Hoewel er een brede behoefte bestaat, noemen bestuurders/toezichthouders in beide sectoren daarbij het vaakst de onderwerpen risicomanagement en financiële beheersing. Schoolleiders in beide sectoren willen vooral meer weten over meerjarenplanning en financiële beheersing, schoolleiders in po noemen daarnaast ook begroten vaak als onderwerp. Ook bij de (G)MR-leden bestaat er een brede informatiebehoefte, maar bij hen worden financiële informatievoorziening en financieel toezicht vaak genoemd als thema.

Instrumenten voor financieel beleid en beheer

In zowel het po als het vo beschikt, volgens de respondenten van de verschillende geledingen, iets minder dan de helft van de besturen over een meerjarenbegroting die volledig is. Op ruim de helft is de meerjarenbegroting nog niet volledig of nog in ontwikkeling. Als er een meerjarenbegroting is, dan is die volgens ongeveer twee derde van de bestuurders/toezichthouders en schoolleiders voldoende betrouwbaar, de (G)MR-leden vinden dat iets minder vaak (de helft van de gevallen). In het po vonden we dat besturen waarvan de financiële situatie volgens de bestuurders in de afgelopen jaren is verbeterd, vaker een meerjarenbegroting zeggen te hebben dan besturen waarvan de financiële situatie in de afgelopen jaren is verslechterd.

Een meerjaren exploitatieoverzicht is bij circa 60 procent van de po- en vo-besturen aanwezig, een meerjaren formatieplan en een meerjaren investeringsplan zijn bij ongeveer de helft van de po-besturen en ongeveer 40 procent van de vo-besturen volledig en aanwezig. Het minst beschikt men over een meerjaren liquiditeitsplan (25% po en 31% vo).

Van de mogelijke risico's zijn vooral de fluctuaties van de leerlingaantallen meerjarig in beeld (bij meer dan de helft van de po- en vo-besturen. De andere risico's zijn minder vaak in beeld.

Kijken we naar de fase van ontwikkeling waarin de po-besturen zich bevinden dan, heeft ongeveer 40 procent naar eigen zeggen een meerjarenraming opgesteld die wordt gebruikt als beheersinstrument en is ongeveer een derde nog niet zover. Met het risicomanagement is men in het po minder ver: bij ongeveer 30 procent van de besturen is dat nog niet ingevoerd, bij ongeveer een gelijk deel is dat eenmalig gebeurd en bij weer een gelijk deel wordt er jaarlijks een risicoprofiel opgesteld. Over de financiële organisatie is men in het po weer meer positief: volgens 40 procent van de bestuurders/toezichhouders is die in den breedte op orde en volgens nog eens 40 procent is men zelfs al verder in de ontwikkeling van de organisatie.

Uit onze analyses van de enquêteresultaten blijkt dat bestuurders van grotere besturen in het po over het algemeen een positievere inschatting hebben van de fase waarin men ten aanzien van de ontwikkeling van het financieel management verkeert dan bestuurders van kleinere besturen. Vergelijken we de bestuurders met de toezichthouders en de schoolleiders, dan maken schoolleiders en toezichthouders vaker een positieve inschatting.

De vo-besturen lijken, vergeleken met het po, iets minder ver met de meerjarenraming en met de financiële organisatie, maar wel iets verder met de ontwikkeling van het risicomanagement. In het vo zien we dat de financiële situatie volgens bestuurders die verder zeggen te zijn met de meerjarenbegroting en het risicomanagement zich in de afgelopen jaren, bij hun bestuur, gunstiger heeft ontwikkeld dan de financiële situatie van besturen die zeggen minder ver te zijn.

4 HET VELDONDERZOEK

4.1 Inleiding

Als onderdeel van het onderzoek naar de ontwikkeling van financiële deskundigheid in het primair en voortgezet onderwijs is door Ernst & Young een verdiepend onderzoek uitgevoerd bij twintig besturen in het primair en voortgezet onderwijs. Bij het benaderen van de schoolbesturen is een gelijke verdeling van cases nagestreefd tussen het primair onderwijs en voortgezet onderwijs en daarbinnen naar omvang. Ook is bij het benaderen rekening gehouden met denominatie en regio, om in het veldonderzoek zo veel mogelijk over de volle breedte van het veld een uitspraak te kunnen doen. Tegelijkertijd is het doel van het veldonderzoek niet om een representatief beeld te geven over beide sectoren. Daar is het aantal cases te beperkt voor. Het doel is vooral om meer verdieping te krijgen in de ontwikkelingen vanaf 2009 en deze waar mogelijk te duiden.

Uiteindelijk is in het onderzoek de volgende verdeling gerealiseerd in de schoolbesturen waar wij het verdiepend onderzoek hebben uitgevoerd.

Tabel 4.1 Verdeling cases in veldonderzoek naar omvang¹

	PO	VO	Combinatie
Klein	2	2	0
Middelgroot	2	2	2
Groot	4	3	3
Totaal	8	7	5

Uit de tabel blijkt dat kleine besturen ten opzichte van het streven naar een gelijke verdeling naar omvang ondervertegenwoordigd zijn in de cases. Grote schoolbesturen zijn oververtegenwoordigd. De belangrijkste reden is dat het gezien de onderzoeksperiode (vlak na de start van het schooljaar) veel moeite kostte om schoolbesturen bereid te vinden om deel te nemen aan het onderzoek. Dit gold in het bijzonder voor kleine besturen.

Bij de interpretatie van de gegevens dient tevens rekening gehouden te worden met een vertekenend effect in de respons dat besturen die hun financiële deskundigheid minder goed op orde hebben mogelijk ook minder bereid zijn geweest tot deelname. Besturen waren niet verplicht om deel te nemen.

¹ Voor po-besturen zijn de volgende grenzen aangehouden: Klein <1000 leerlingen, Middel: 1000 - 5000 leerlingen, Groot: >5.000 leerlingen. Voor vo en combinatiebesturen zijn de volgende grenzen gehanteerd: Klein: <3500 Midden: 3500 - 9000 Groot: > 9000.

In het veldonderzoek zijn bij ieder bestuur de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Een analyse van de meest actuele meerjarenbegroting, risicoanalyse en liquiditeitsplanning en van dezelfde documenten uit 2009, voor zover beschikbaar.
- Een analyse van andere door het bestuur als relevant geachte documenten die een beeld geven van de ontwikkeling van de financiële deskundigheid van het bestuur vanaf 2009.
- Een interview van twee uur met de verantwoordelijk bestuurder voor financiën en/of de controller op bestuursniveau.
- Het invullen van een volwassenheidsmodel voor het betreffende bestuur (zie hieronder).

4.2 Vraagstelling

Het veldonderzoek heeft zich inhoudelijk primair gericht op het deskundig gebruik van de door de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen genoemde 'cruciale instrumenten' voor verbetering van financieel beleid:

- meerjarige financiële planning op bestuursniveau;
- een op eigen omstandigheden toegesneden risicoanalyse;
- aansluitende liquiditeitsplanning.

Deze zijn gezien binnen de brede context van de ontwikkeling van de bedrijfsvoering sinds 2009. Het gaat dan met name om de wijze waarop de planning & control van het bestuur is ingericht en hoe dit zich ontwikkeld heeft sinds 2009.

Volwassenheidsmodel

In het onderzoek is om een inschatting te krijgen van de mate van deskundigheid waarmee op financieel vlak gewerkt wordt binnen het bestuur een volwassenheidsmodel gehanteerd. Dit volwassenheidsmodel is door Ernst & Young in het kader van het onderzoek ontwikkeld. Met het volwassenheidsmodel is voor de drie instrumenten (meerjarenraming, liquiditeitsplanning en risicomanagement) het niveau van het gebruik ingeschat.

Voor alle drie de instrumenten zijn daarbij de volgende twee elementen geanalyseerd:

1. de mate waarin het instrument technisch is doorontwikkeld;
2. de doorwerking van het instrument in de organisatie.

Daarnaast is voor ieder van de drie instrumenten ook naar een per instrument verschillend element gekeken:

- voor het gebruik van de meerjarenraming: de mate waarin de raming beleidsrijk wordt ontwikkeld;

- bij de liquiditeitsplanning: de intensiteit van de liquiditeitsbewaking;
- voor het onderdeel risicomanagement: de volwassenheid van het risicomanagementbeleid binnen de organisatie.

Naast de drie instrumenten is ook de algemene stand van het niveau van de financiële functie meegenomen in het volwassenheidsmodel. Daarbij zijn de volgende elementen in beschouwing genomen:

1. de volwassenheid van de financiële functie;
2. de betrokkenheid van het lijnmanagement bij de financiële functie;
3. de mate van integraliteit van de interne beheersing.

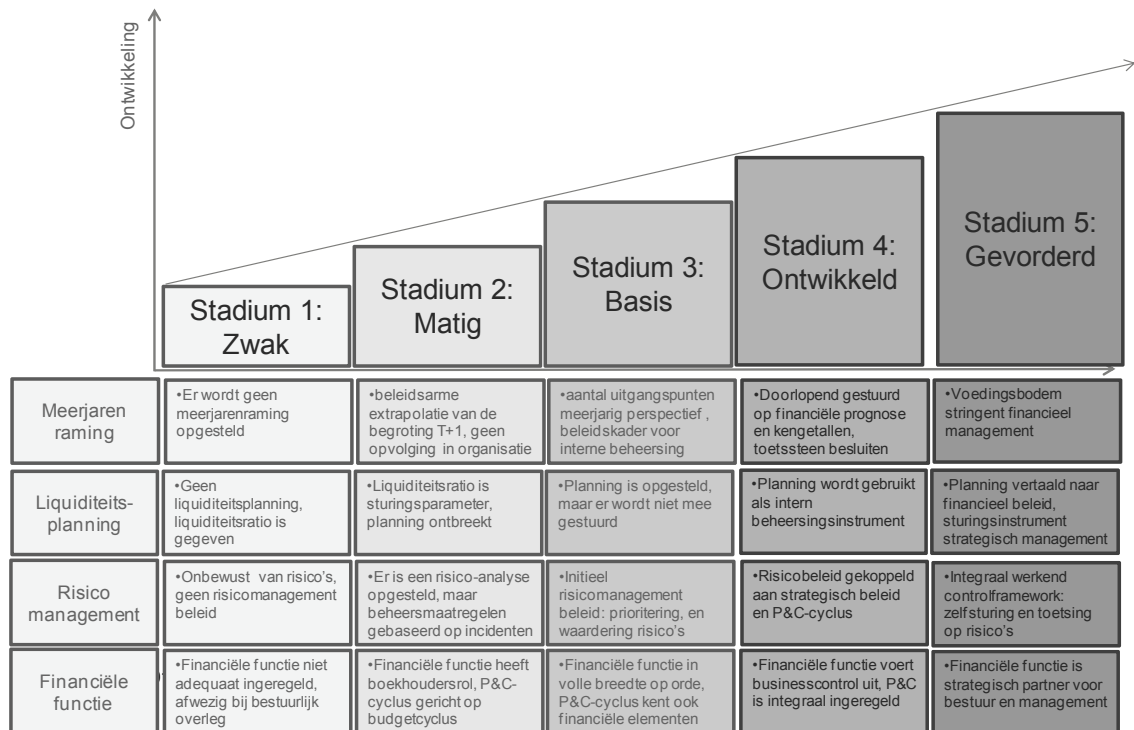
In het onderzoek is voor ieder van de genoemde elementen de actuele situatie vergeleken met de situatie in 2009. Daarmee kan binnen het onderzoek een beeld gegeven worden van de ontwikkeling die de besturen hebben door-gemaakt vanaf 2009.

Het is van belang om bij de uitkomsten in het achterhoofd te houden dat de inschatting per bestuur tot stand is gekomen op basis een analyse van een aantal documenten per bestuur en een interview met de financieel bestuurder en/of de controller van het bestuur. De uitkomsten zijn dus sterk afhankelijk van de door de besturen beschikbaar gestelde documenten en de informatie die de geïnterviewden tijdens het interview hebben gedeeld.

In figuur 4.1 is een samenvatting weergegeven van het ontwikkelde en gehanteerde volwassenheidsmodel.²

² Ook in de door Regioplan en Ernst & Young in 2010 uitgevoerde evaluatie van de invoering van de lumpsumfinanciering in het primair onderwijs is gebruikgemaakt van een volwassenheidsmodel (voor financieel management). Daarin stonden minder dan in het huidige onderzoek de drie instrumenten van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen centraal. Desondanks zijn er veel raakvlakken tussen beide modellen. Zo is in beide modellen de mate waarin het P&C-instrumentarium beleidsrijk wordt ingezet een belangrijk element, evenals de meerjarige blik vanuit het bestuur en op schoolniveau.

Figuur 4.1 Volwassenheidsmodel zoals ontwikkeld voor het veldonderzoek



4.3 Overall beeld

In deze paragraaf werken we allereerst het overall beeld uit dat uit het veldonderzoek naar voren komt ten aanzien van de ontwikkeling van het deskundig gebruik van de door de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen aangedragen instrumenten en van de bredere financiële functie. Daarbij maken wij gebruik van het volwassenheidsmodel zoals we dat in ons onderzoek gehanteerd hebben. In paragraaf 4.4 zullen we vervolgens per onderwerp dieper ingaan op de achtergronden van de ontwikkeling zoals hieronder geschetst.

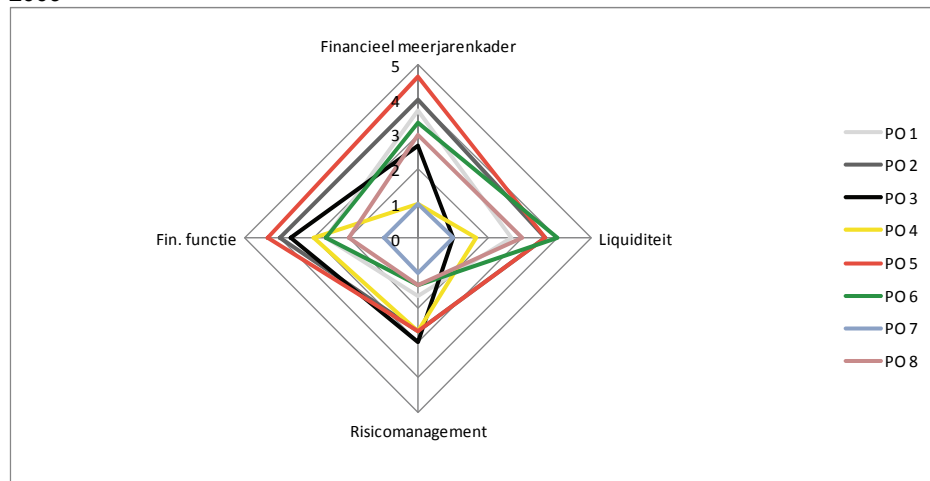
4.3.1 Primair onderwijs

In de onderstaande figuren is een overall overzicht weergegeven van de ontwikkeling van de onderzochte besturen in het primair onderwijs in het gebruik van het financieel meerjarenkader, de liquiditeitsplanning en risicomanagement en van de ontwikkeling van de financiële functie in bredere zin. Het gaat om een inschatting van de onderzoekers op basis van de deskresearch en het interview met de controller en/of de financiële bestuurder.

De in de figuren weergegeven inschatting per bestuur betreft per onderdeel een gemiddelde van drie invalshoeken van waaruit het gebruik is beoordeeld (zie paragraaf 4.2 voor de invalshoeken per onderdeel). Dit houdt in dat het in theorie mogelijk is dat het bestuur op een van de onderdelen een 1 (Zwak) scoort en op twee onderdelen een 5 (Gevorderd). In dat geval is in de figuur voor dit bestuur een 3,7 weergegeven voor dit onderdeel. In de praktijk zijn de verschillen per onderdeel echter minder groot, waardoor met het gemiddelde een redelijk goed beeld ontstaat van het niveau van het bestuur op het betreffende onderdeel.

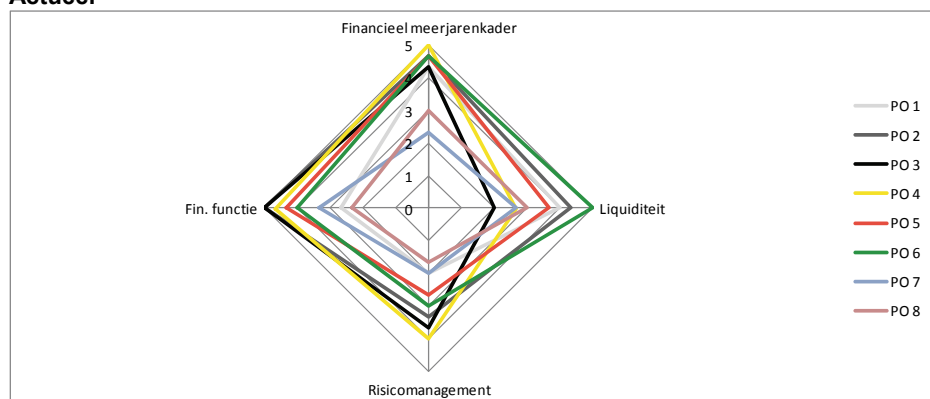
De figuur is vooral bedoeld om een eerste beeld te geven van de ontwikkeling per onderdeel. In paragraaf 4.4 gaan we in op de ontwikkeling per invalshoek en op de achtergronden van de ontwikkeling.

2009



Niveau 1: Zwak, niveau 2: Matig, niveau 3: Basis, Niveau 4: Ontwikkeld, Niveau 5: Gevorderd

Actueel



Niveau 1: Zwak, niveau 2: Matig, niveau 3: Basis, Niveau 4: Ontwikkeld, Niveau 5: Gevorderd

Gebruik financieel meerjarencader

Uit de figuur komt naar voren dat zes van de acht onderzochte schoolbesturen in het primair onderwijs zich medio 2012 wat betreft gebruik van het financiële meerjarencader bevinden tussen 'ontwikkeld' en 'gevorderd' in. In 2009 was dit nog bij twee van de acht besturen het geval. Bij deze besturen is dus duidelijk een ontwikkeling doorgemaakt in het gebruik van het financieel meerjarencader. Tegelijkertijd zijn er ook twee besturen waar het gebruik van het meerjarencader nog duidelijk van een lager niveau is. Daar vormt het meerjarencader op dit moment nog maar beperkt een instrument dat een rol speelt in de strategievorming en worden ook bij het opstellen van de prognose nog maar beperkt strategische doelstellingen meegenomen.

In paragraaf 4.4 gaan wij nader in op de achtergronden van de hier beschreven actuele situatie bij de besturen en de gevolgde ontwikkeling.

Liquiditeitsplanning

Op het terrein van de liquiditeitsplanning constateren wij een zeer divers beeld in de actuele situatie bij de onderzochte besturen: van een bestuur waar alleen eenjarig een liquiditeitsratio wordt ingeschat in de begroting tot besturen waarin de geldstromen gedetailleerd meerjarig worden geraamd en leiden tot beleidsbeslissingen. Dit verschil heeft vooral te maken met de verschillende achtergrond en financiële situatie van de besturen. In paragraaf 4.4 gaan we hier uitgebreider op in. Op het terrein van de liquiditeitsplanning heeft zich bij een aantal besturen vanaf 2009 een duidelijke ontwikkeling voorgedaan, maar dat heeft minder dan op het terrein van de meerjarenbegroting en de algemene ontwikkeling van de financiële functie geleid tot een volwassen liquiditeitsplanning.

Risicomanagement

Op het terrein van risicomanagement lijken binnen de besturen in het primair onderwijs de minst grote stappen gezet te zijn. Het risicobewustzijn is toegenomen bij de meeste onderzochte besturen en bij de meeste besturen is een of meerdere malen een risicoanalyse uitgevoerd. Het risicomanagement is echter vooral nog geconcentreerd op centraal bestuursniveau en is nog vrijwel in geen enkele bestuur in alle lagen van de organisatie doorgevoerd. Ook op dit punt gaan we nader in in paragraaf 4.4.

Algemene ontwikkeling financiële functie

Wat betreft de algemene situatie van organisatie van de financiële functie en het gebruik daarvan in de lijn en door het bestuur geldt dat deze zich bij de meeste onderzochte besturen tussen 2009 en nu positief ontwikkeld heeft. Daardoor bevinden vijf van de acht besturen zich op dit punt medio 2012 op het niveau ontwikkeld tot gevorderd. Bij drie besturen is dit (nog) niet het geval.

Een 'ontwikkeld' niveau betekent dat de financiële functie intensief betrokken wordt bij financiële zaken vanuit de lijn en de planning & controlcyclus is

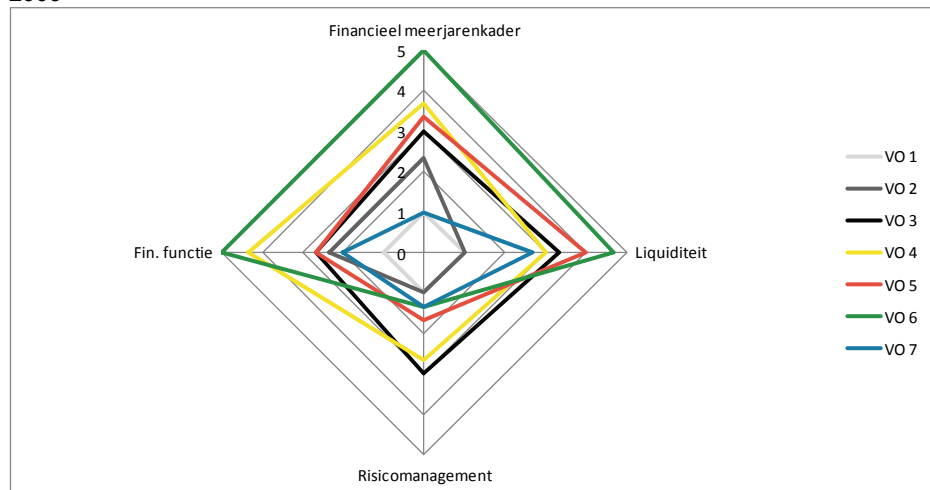
integraal ingeregeld. Bij besturen op het niveau 'gevorderd' is de financiële functie daarnaast ook strategisch partner voor bestuur en management.

Overigens betekent een ontwikkeld of gevorderd niveau niet dat er geen verbeteringen meer mogelijk zijn. In paragraaf 4.4 gaan we nader in op de verbeteringsmogelijkheden die de onderzochte besturen nog zien om het gebruik van de financiële functie nog verder te versterken.

4.3.2 Voortgezet onderwijs

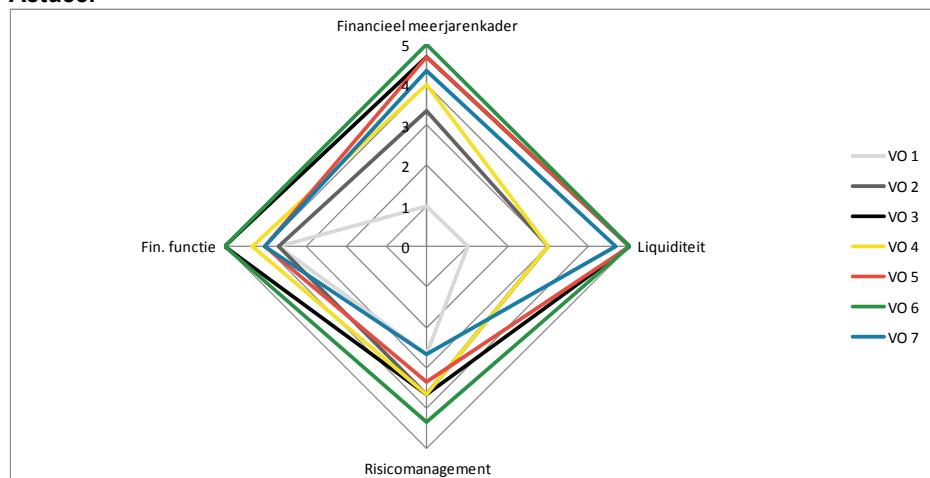
Ook voor besturen in het voortgezet onderwijs bespreken we hieronder op overall niveau de ontwikkeling in het deskundig gebruik van het volgens de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen cruciale instrumentarium voor goed financieel beleid in het onderwijs. In paragraaf 4.4. gaan we dieper in op de onderliggende ontwikkelingen.

2009



Niveau 1: Zwak, niveau 2: Matig, niveau 3: Basis, Niveau 4: Ontwikkeld, Niveau 5: Gevorderd

Actueel



Niveau 1: Zwak, niveau 2: Matig, niveau 3: Basis, Niveau 4: Ontwikkeld, Niveau 5: Gevorderd

Gebruik financieel meerjarenkader

Ook bij besturen in het voortgezet onderwijs lijkt er in positieve zin sprake te zijn van een ontwikkeling van het gebruik van het financieel meerjarenkader. Bij vijf van de zeven onderzochte besturen bevindt het gebruik van het financieel meerjarenkader zich (gemiddeld over de drie onderzochte invalshoeken) op het niveau ontwikkeld tot gevorderd. Bij twee van de vijf besturen is dit medio 2012 (nog) niet het geval. Een van deze besturen (een klein bestuur) werkt bijvoorbeeld ook medio 2012 nog niet met een meerjarenbegroting. Wel is men bezig met de ontwikkeling hiervan. Bij het andere bestuur geldt de meerjarenbegroting tot op heden vooral als intern beheersinstrument voor de afdeling financiën en is de doorwerking naar de rest van de organisatie beperkt.

Liquiditeitsplanning

Op het terrein van liquiditeitsplanning lijkt er bij de onderzochte besturen in het voortgezet onderwijs een tweedeling te bestaan tussen besturen die vanuit hun financiële situatie of andere omstandigheden het gebruik van de liquiditeitsplanning sterk doorontwikkeld hebben en besturen die minder noodzaak hebben of zien om te sturen op liquiditeit, dan wel in hun ontwikkeling eerst de prioriteit hebben gelegd bij algemene ontwikkeling van de financiële functie en P&C-cyclus.

Risicomanagement

Op het terrein van risicomanagement lijken de onderzochte besturen in het voortgezet onderwijs (gemiddeld) een vergelijkbare ontwikkeling doorgemaakt te hebben als in het primair onderwijs. Het risicobewustzijn is toegenomen bij de meeste onderzochte besturen, maar de doorvertaling van het bestuursniveau naar de rest van de organisatie is nog maar beperkt.

Algemene ontwikkeling financiële functie

Op het gebied van de algemene ontwikkeling van de financiële functie lijken de onderzochte besturen in het voortgezet onderwijs zich duidelijk ontwikkeld te hebben. Er lijkt bij de besturen veel geïnvesteerd te zijn in het op orde krijgen van de boekhouding, de ontwikkeling van managementinformatie en het in gesprek gaan met de lijn over financiële zaken. De mate waarin de planning & controlcyclus ook integraal is ingeregeld, wisselt nog per bestuur.

In paragraaf 4.4 gaan dieper in op de bovenstaande ontwikkelingen.

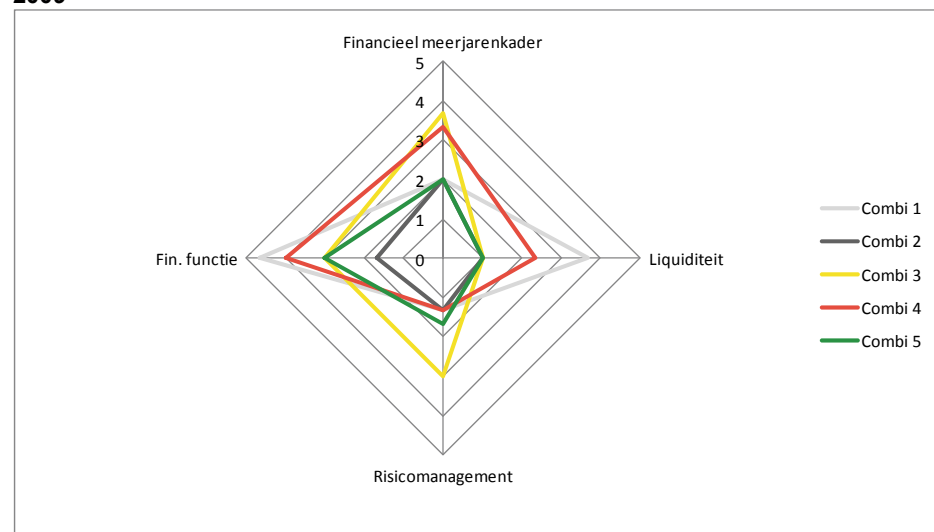
4.3.3 Combinatie besturen

De onderzocht combinatiebesturen zijn besturen waar, binnen hetzelfde bestuur, zowel scholen voor primair onderwijs als voor voortgezet onderwijs onder vallen. Het gaat in het onderzoek om in totaal vijf besturen, deels besturen met vooral een accent op primair onderwijs, deels besturen met vooral een accent op voortgezet onderwijs.

Uit de figuren komt naar voren dat alle schoolbesturen op een of meerdere van de onderzochte aspecten een ontwikkeling hebben doorgemaakt. Bij alle vijf de onderzochte schoolbesturen lijken de organisatie en het gebruik van de financiële functie in algemene zin zich in de afgelopen jaren ontwikkeld te hebben naar een 'ontwikkeld' of 'gevoorderd' niveau. Dit betekent niet dat dit ook per definitie voor alle combinatiebesturen in Nederland zal gelden. Ons beeld is dat zich in de sector verschillende besturen bevinden die zich nog duidelijk onder dit niveau bevinden. Overigens geldt ook voor de vijf onderzochte combinatiebesturen dat nog verbeteringen mogelijk zijn, met name in de mate waarin de P&C-cyclus integraal is ingeregeld (financiën en beleid) en het gebruik van de financiële functie bij strategische beslissingen.

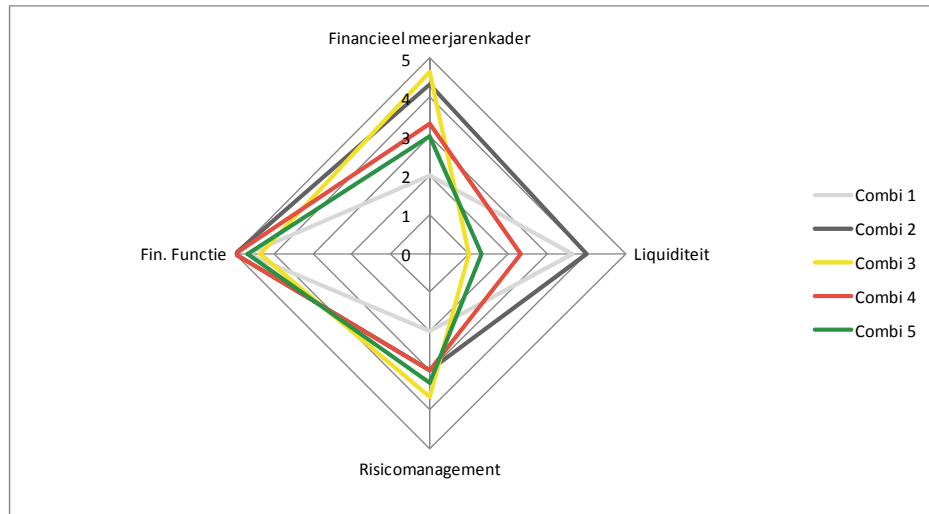
Op de drie door de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen als cruciaal benoemde instrumenten lijkt er bij de onderzochte combinatiebesturen nog duidelijk een verdere ontwikkeling mogelijk. Enkele besturen (bijvoorbeeld bestuur Combi2) hebben een sterke ontwikkeling doorgemaakt, andere (bijvoorbeeld Combi1) maar zeer beperkt.

2009



Niveau 1: Zwak, niveau 2: Matig, niveau 3: Basis, Niveau 4: Ontwikkeld, Niveau 5: Gevoorderd

Actueel



Niveau 1: Zwak, niveau 2: Matig, niveau 3: Basis, Niveau 4: Ontwikkeld, Niveau 5: Gevorderd

4.4 Verdieping per onderwerp

4.4.1 Ontwikkeling gebruik van het financieel meerjarenkader

Tabel 4.2 geeft een samenvatting van de ontwikkeling van het gebruik van het financieel meerjarenkader binnen de onderzochte besturen zoals deze vanuit het volwassenheidsmodel naar voren komt. In het onderzoek hebben wij het gebruik van het financieel meerjarenkader gezien vanuit drie invalshoeken:

1. De mate waarin het instrument beleidsrijk wordt opgesteld: gaat het om een beleidsarme extrapolatie of om een meerjarige raming van strategische doelen?
2. De mate waarin het instrument technisch doorontwikkeld is: is sprake van een inhoudelijke toelichting vanuit het beleidskader, worden ook kengetallen, cashflow en balansontwikkeling meerjarig geraamd?
3. De doorwerking van het instrument in de organisatie: is het vooral een intern beheersinstrument of wordt er daadwerkelijk gestuurd op het meerjarenkader en vormt het toetssteen voor strategische besluitvorming?

Tabel 4.2 Aandeel van de onderzochte besturen dat op verschillende onderdelen van de ontwikkeling van het financieel meerjarenkader een ontwikkeld of gevorderd niveau kent, 2009 en actueel

		2009		Actueel	
		% op niveau 'Ontwikkeld'	% op niveau 'Gevorderd'	% op niveau 'Ontwikkeld'	% op niveau 'Gevorderd'
Po	Beleidsrijke invulling	13%	13%	25%	50%
(n=8)	Technische doorontwikkeling	25%	25%	0%	75%
	Doorwerking in de organisatie	38%	0%	63%	13%
Vo	Beleidsrijke invulling	0%	14%	29%	29%
(n=7)	Technische doorontwikkeling	29%	14%	0%	71%
	Doorwerking in de organisatie	14%	14%	57%	29%
Combi	Beleidsrijke invulling	0%	20%	0%	40%
(n=5)	Technische doorontwikkeling	20%	0%	60%	0%
	Doorwerking in de organisatie	0%	0%	20%	20%

Uit het onderzoek komt naar voren dat de meeste onderzochte besturen vanaf 2009 een ontwikkeling hebben doorgemaakt in het gebruik van het financieel meerjarenkader in hun bedrijfsvoering.

Beleidsrijke invulling

In 2009 werd er in de meeste onderzochte besturen een meerjarenbegroting opgesteld, maar dat was nog veelal een beleidsarme extrapolatie die bij de ontwikkeling van strategische doelstellingen een beperkte rol speelde. Inmiddels heeft het instrument zich bij de meeste onderzochte schoolbesturen doorontwikkeld tot een volwassen instrument, met een doordachtere leerlingprognose als basis en gevoed vanuit meerjarenformatieplannen, meerjareninvesteringsplannen en meerjarenonderhoudsplannen. Wel geven verschillende besturen aan dat de meerjarenformatieplannen, -investeringsplannen en -onderhoudsplannen nog voor verdere verbetering vatbaar zijn. Ook is de opbouw van het financieel meerjarenkader nog sterk klassiek van opbouw bij vrijwel alle onderzochte besturen (personeel, materieel) zonder directe koppeling naar de strategische doelstellingen van het bestuur. Vooral op dit laatste punt wordt door de besturen nog ontwikkelingsruimte gezien.

Uit tabel 4.2 komt naar voren dat vooral voor de onderzochte besturen in het primair onderwijs geldt dat de meerjarenramingen beleidsrijker worden opgebouwd. Bij de onderzochte besturen in het voortgezet onderwijs en de onderzochte combinatiebesturen lijkt dit nog bij minder besturen het geval te zijn. Uit de interviews komt naar voren dat het verschil tussen primair en voortgezet onderwijs vooral voort lijkt te komen uit een verschil in het nut dat de besturen zien van een verdere beleidsrijke ontwikkeling van een meerjarige financiële raming in combinatie met scepsis over de mogelijkheden om meerjarig te ramen, vooral vanwege bij de besturen gevoelde onzekerheden aan de inkomstenkant vanuit het Rijk en gemeentelijke budgetten. Het verschil in de mate dat de meerjarenraming als nuttig instrument wordt gezien, is gerelateerd aan de mate waarin de ontwikkelingen in de leerlingaantallen bij

het bestuur eenvoudig te overzien zijn. Veel van de vo-besturen die door ons zijn geïnterviewd geven aan dat het voor hen vrij duidelijk is hoe het aantal leerlingen zich de komende jaren zal ontwikkelen binnen hun bestuur. Dat geldt bijvoorbeeld wanneer zij het enige bestuur in hun regio zijn en weinig concurrentie ondervinden van andere besturen. Bij de onderzochte besturen in het primair onderwijs lijkt hier minder sprake van.

Gerelateerd aan het bovenstaande nog het volgende. Onder de onderzochte besturen bevinden zich meerdere besturen die te maken hebben met een krimp in het aantal leerlingen. Voor deze besturen vormt de meerjarenraming een belangrijk instrument om inzichtelijk te maken welke maatregelen op welke termijn nodig zijn om de bedrijfsvoering van de scholen financieel houdbaar te houden. In een aantal gevallen is de verwachte ontwikkeling echter zo onzeker (met name in de grensstreek) dat ook het meerjarig ramen van de verwachte krimp niet eenvoudig is. Bij besturen die te maken hebben met een stabiele of een groeiverwachting met betrekking tot het aantal leerlingen wordt de meerjarenraming minder belangrijk gevonden, doordat de meerjaren financiële verwachtingen daarmee ook duidelijker zijn.

Technische doorontwikkeling

Uit de tabel komt naar voren dat ook op het terrein van de technische doorontwikkeling van het instrument duidelijk stappen zijn gezet. Uit het ingevulde volwassenheidsmodel komt naar voren dat bij een meerderheid van de onderzochte besturen, zowel in het po als het vo, er inmiddels sprake is van een gevorderd technisch niveau van de meerjarenbegroting.

Dit verdient wel enige nuance. Wij hebben geconstateerd dat bij deze besturen:

- de exploitatie meerjarig wordt begroot;
- ook meerjarige kengetallen worden berekend (bijvoorbeeld: liquiditeit, solvabiliteit, kapitalisatiefactor);
- ook de cashflow en balansontwikkeling meerjarig worden geraamd.

Er is bij vrijwel alle besturen nog maar zeer beperkt sprake van een toelichting van de prognoses op basis van een beleidskader. Door de besturen wordt aangegeven dat de koppeling met het beleid en met strategische doelstellingen er wel is, maar dat deze niet direct gemaakt wordt in de toelichting op de meerjarenbegroting. Dit sluit aan bij de bevindingen uit de enquête (zie hoofdstuk 3). Ook hierin komt naar voren dat schoolbesturen nog ruimte voor verbetering zien in een nadrukkelijker koppeling tussen meerjarige doelen en de inzet van middelen.

Ook verschilt de mate waarin de meerjarenbegroting vertaald wordt naar financiële meerjarenramingen op schoolniveau. Bij besturen met een decentralere besturingsfilosofie is dit veelal het geval, bij centraler georganiseerde besturen vaak niet. In de enquête bleek dat in het po geldt dat

ongeveer 60 procent van de besturen een meerjarenbegroting opstelt op schoolniveau. In het vo is dit volgens de enquête ongeveer 70 procent.

Kijken we naar de combinatiebesturen dan valt in de tabel op dat geen van de vijf onderzochte besturen het niveau 'gevorderd' kennen wat betreft het technisch ontwikkelingsniveau van de meerjarenraming. Concreet betekent dit dat bij deze besturen de cashflow en/of de balansontwikkeling nog niet meerjarig geraamd worden. Wij gaan ervan uit dat dit meer te maken heeft met deze specifieke vijf besturen, dan dat hier sectorbreed een verschil te verwachten is met gespecialiseerde po- of vo-besturen.

Doorwerking in de organisatie

Onder de doorwerking in de organisatie verstaan we de mate waarin het instrument een rol speelt binnen de organisatie bij strategische besluitvorming en dit bijvoorbeeld met de doorrekening van meerjarige scenario's wordt ondersteund. Ook de mate waarin er binnen de organisatie gestuurd wordt op de meerjarige financiële prognoses vormt onderdeel van de doorwerking in de organisatie.

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat de meerjarenbegroting bij de meerderheid van de besturen een rol speelt bij het tot stand komen van strategische beleidsbeslissingen op bestuursniveau of op schoolniveau. Met scenario's wordt nog weinig gewerkt. Daar waar dit wel gebeurt, gaat het vooral om scenario's gerelateerd aan leerlingaantallen. Besturen geven aan dat daar waar nodig op basis van de actuele meerjarige financiële prognoses bijsturing plaatsvindt. Voor dit onderdeel geldt dat wij ons sterk baseren op de gesprekken die wij hebben gevoerd met de controller en/of de financieel bestuurder.

4.4.2 Liquiditeitsplanning

In tabel 4.3 wordt de ontwikkeling van het gebruik van liquiditeitsplanning binnen de onderzochte besturen samengevat. Daarbij wordt het gebruik beschouwd vanuit drie invalshoeken:

1. De intensiteit van de liquiditeitsbewaking: worden alleen ratio's ontwikkeld of ook een bredere planning van de liquiditeit? Wordt de planning regelmatig geactualiseerd?
2. De mate waarin het instrument technisch doorontwikkeld is: wordt liquiditeit alleen eenjarig of ook meerjarig gepland? Wordt gebruikgemaakt van een specifieke tool voor de planning? Wordt alleen op hoofdlijnen geraamd of gedetailleerd?
3. De doorwerking van het instrument in de organisatie: is het vooral een intern beheersinstrument of wordt er gestuurd en vindt een doorvertaling plaats naar financieel beleid?

Tabel 4.3 Aandeel van de onderzochte besturen dat op verschillende onderdelen van de ontwikkeling van de liquiditeitsplanning een ontwikkeld of gevorderd niveau kent, 2009 en actueel

		2009		Actueel	
		% op niveau 'Ontwikkeld'	% op niveau 'Gevorderd'	% op niveau 'Ontwikkeld'	% op niveau 'Gevorderd'
Po	Intensiteit liquiditeitsbewaking	38%	0%	13%	25%
(n=8)	Technische doorontwikkeling	25%	0%	0%	25%
	Doorwerking in de organisatie	50%	0%	38%	25%
Vo	Intensiteit liquiditeitsbewaking	14%	14%	0%	57%
(n=7)	Technische doorontwikkeling	29%	14%	0%	71%
	Doorwerking in de organisatie	29%	14%	14%	43%
Combi	Intensiteit liquiditeitsbewaking	20%	0%	40%	0%
(n=5)	Technische doorontwikkeling	0%	0%	20%	0%
	Doorwerking in de organisatie	20%	0%	40%	0%

Ook op het terrein van de liquiditeitsplanning heeft zich bij de onderzochte besturen sinds 2009 een ontwikkeling voorgedaan, maar die is duidelijk minder groot dan bij het financiële meerjarenkader (zie tabel 4.2).

Uit tabel 4.3 blijkt dat liquiditeitsplanning binnen het voortgezet onderwijs verder ontwikkeld lijkt dan binnen het primair onderwijs. Dit komt overeen met de inzichten uit de enquête. Uit het onderzoek komt naar voren dat de planning (en beheersing) van de liquiditeit bij de onderzochte besturen in het primair onderwijs weinig prioriteit heeft. Uitzondering is een bestuur dat dusdanig krap in de liquiditeit zit, dat hier liquiditeitsplanning juist een hoge prioriteit heeft. Bij de besturen in het voortgezet onderwijs en bij de combinatiebesturen is de prioriteit die de liquiditeitsplanning heeft gerelateerd aan de financiële noodzaak daartoe (een ruime liquiditeit betekent weinig prioriteit) of aan de specifieke omstandigheden van het bestuur. Zo bevinden zich besturen in de steekproef die ook een mbo-instelling of een internationale school binnen hun bestuur hebben en daarmee ook investeren in huisvesting. Dit vraagt om een ander/uitgebreider beheer van liquiditeiten. Door verschillende besturen wordt ook de overstap op schatkistbankieren genoemd als een reden waarom liquiditeitsplanning minder prioriteit heeft binnen het bestuur.

4.4.3 Risicomanagement

In paragraaf 1.3 is reeds kort stilgestaan bij de ontwikkeling van risicomanagement. Ook op het punt van risicomanagement is het gebruik beschouwd vanuit drie invalshoeken:

1. De volwassenheid van het risicomanagement: risicobewustzijn, koppeling met strategisch beleid, sturing op basis van risico's.
2. De mate waarin het instrument technisch doorontwikkeld is: mate waarin risico's ook worden geprioriteerd en financieel gewaardeerd, bewaking via de P&C-cyclus.

3. De doorwerking van het instrument in de organisatie: eenmalig opgesteld of jaarlijkse herhaling, alleen op bestuursniveau of ook op schoolniveau, sturing op alle lagen van de organisatie.

Uit het onderzoek bij de twintig besturen komt naar voren dat bij ongeveer de helft van de onderzochte besturen (zowel po als vo) sprake is van jaarlijks uitgevoerde risicoanalyses waarin financiële en strategische risico's in beeld worden gebracht en geprioriteerd. In de enquête ligt dit lager: po 28 procent en vo 39 procent. Het gaat vooral om de grotere besturen. Kleinere besturen hebben vaak eenmalig een risicoanalyse uitgevoerd of zijn dit van plan.

Financiële waardering van de risico's vindt slechts bij enkele besturen plaats. Het nut van deze financiële waardering wordt bij de besturen maar beperkt gezien.

De tijd die aan de risicoanalyse besteed wordt, verschilt sterk. In een aantal gevallen gaat het vooral om een analyse van het College van Bestuur of de controller die aan het einde van de begroting wordt weergegeven. Daarin gaat het dan vaak om de binnen het onderwijs voor de hand liggende risico's als ontwikkeling van de leerlingaantallen, het risico van imagoschade, het risico van onvoldoende gekwalificeerd personeel of het risico van rijksbezuinigingen. Op deze risico's wordt in dat geval volgens de geïnterviewden actief gestuurd. Breed uitgevoerde risicoanalyses waarbij een brede geleiding van de organisatie wordt betrokken en waar ook minder voor de hand liggende risico's in beeld worden gebracht en geprioriteerd, zijn bij enkele besturen wel eenmalig uitgevoerd. Ook daarin ontbreekt veelal wel de financiële waardering nog.

In tabel 4.4 valt vooral op dat de werking van het risicomanagement binnen de organisatie nog maar zeer beperkt is. Het in beeld brengen en sturen op risico's lijkt vooral nog iets van het College van Bestuur, de Raad van Toezicht en de financiële afdeling te zijn en vertaalt zich nog niet door naar de rest van de organisatie. Uit de enquête komt naar voren dat dit vooral in het po het geval lijkt te zijn. In het vo geven de schooldirecteuren aan wel betrokken te zijn bij het opstellen van de risicoanalyses. In het veldonderzoek hebben we dit verschil tussen po en vo niet kunnen waarnemen.

Op schoolniveau is in veel gevallen geen sprake van risicoanalyses of het bewust sturen op risico's. Wel zijn locatiedirecteuren bij verschillende besturen betrokken geweest bij het opstellen van de risicoanalyse of wordt deze besproken in een directeurenoverleg.

Tabel 4.4 Aandeel van de onderzochte besturen dat op verschillende onderdelen van de ontwikkeling van risicomanagement een ontwikkeld of gevorderd niveau kent, 2009 en actueel

		2009		Actueel	
		% op niveau 'Ontwikkeld'	% op niveau 'Gevorderd'	% op niveau 'Ontwikkeld'	% op niveau 'Gevorderd'
Po	Volwassenheid risicomanagement	13%	0%	50%	0%
(n=8)	Technische doorontwikkeling	0%	0%	38%	0%
	Doorwerking in de organisatie	0%	0%	13%	0%
Vo	Volwassenheid risicomanagement	0%	0%	43%	14%
(n=7)	Technische doorontwikkeling	0%	0%	57%	0%
	Doorwerking in de organisatie	0%	0%	14%	0%
Combi	Volwassenheid risicomanagement	0%	0%	80%	0%
(n=5)	Technische doorontwikkeling	0%	0%	40%	0%
	Doorwerking in de organisatie	0%	0%	0%	0%

4.4.4 Algemene ontwikkeling financiële functie

In tabel 4.5 is wordt de ontwikkeling kort samengevat aan de hand van het in het onderzoek gehanteerde volwassenheidsmodel. Daarbij zijn de volgende invalshoeken beschouwd:

1. Volwassenheid van de financiële functie: mate waarin de financiële functie zich naast financiën ook richt op control van niet-financiële processen.
2. Betrokkenheid bij lijnmanagement: mate waarin de financiële functie reactief en proactief gesprekspartner is bij het lijnmanagement en voor het CvB.
3. Integraliteit van de beheersing: mate waarin de P&C-cyclus een integraal karakter heeft.

Tabel 4.5 Aandeel van de onderzochte besturen dat op verschillende onderdelen van de ontwikkeling van de financiële functie een ontwikkeld of gevorderd niveau kent, 2009 en actueel

		2009		Actueel	
		% op niveau 'Ontwikkeld'	% op niveau 'Gevorderd'	% op niveau 'Ontwikkeld'	% op niveau 'Gevorderd'
PO	Volwassenheid financiële functie	13%	0%	13%	38%
(n=8)	Betrokkenheid bij lijnmanagement	0%	25%	38%	38%
	Integraliteit van de beheersing	25%	13%	25%	50%
VO	Volwassenheid financiële functie	0%	29%	43%	43%
(n=7)	Betrokkenheid bij lijnmanagement	0%	29%	43%	57%
	Integraliteit van de beheersing	0%	14%	29%	29%
Combi	Volwassenheid financiële functie	40%	0%	40%	60%
(n=5)	Betrokkenheid bij lijnmanagement	20%	20%	20%	80%
	Integraliteit van de beheersing	20%	20%	20%	80%

Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt, is dat bij de meeste onderzochte besturen de financiële functie een belangrijke ontwikkeling heeft doorgemaakt sinds 2009. Dit geldt zowel voor de besturen in het primair onderwijs als in het voortgezet onderwijs. Voor een beperkt aantal (vooral grotere) besturen geldt dat zij ook al in 2009 over een volwassen financiële functie beschikten.

In de meeste besturen is de ontwikkeling van de financiële functie rond 2009 in een versnelling geraakt. De reden die daarvoor wordt genoemd, is de steeds kleinere financiële speelruimte waarin de besturen moeten opereren. In de besturen heeft allereerst de aandacht gelegen bij het op jaarbasis onder controle krijgen van de budgetdiscipline bij budgethouders (schoolleiders/ vestigingsdirecteuren/ teamleiders), waar nodig het beperken van het kostenniveau en het inrichten of verbeteren van de planning & controlcyclus. Vervolgens is de aandacht verschoven naar het op orde krijgen van managementinformatie en naar het meerjarenperspectief. Op verschillende plaatsen is daarbij naast financiële managementinformatie ook sprake van niet-financiële informatie, bijvoorbeeld in de vorm van een digitaal managementdashboard dat op ieder moment door schooldirecteuren, controller en CvB kan worden geraadpleegd.

Een onderdeel van de ontwikkeling lijkt bij veel besturen het centraler beleggen van taken rond inkoop, formatie en onderhoud. Daarbij is vooral gezocht naar inkoopvoordelen en naar een betere grip op de kosten. Schoolleiders/vestigingsdirecteuren hebben hun budgetverantwoordelijkheid behouden, maar maken daarbij gebruik van de centraal ingekochte en geregelde diensten.

Ook heeft de ontwikkeling van de financiële functie bij verschillende onderzochte besturen (zowel po als vo) betekend dat zij afscheid hebben genomen van het externe administratiekantoor, dan wel dat zij de rol van het administratiekantoor hebben beperkt. De financiële administratie wordt bij deze onderzochte besturen voor een groter deel in eigen beheer uitgevoerd. Het opstellen van managementrapportages en de adviesrol is in dat geval beperkt. In hoeverre deze ontwikkeling ook breder in de sector aan de orde is, kan vanuit ons onderzoek niet worden vastgesteld. In de enquête wordt juist het administratiekantoor genoemd als bron voor kennis van financieel management. Het betreft in ons veldonderzoek enkele besturen op een totaal van twintig onderzochte besturen.

De financiële functie lijkt binnen de onderzochte besturen meer dan in 2009 een actief gesprekspartner voor schooldirecteuren/vestigingsdirecteuren. Bij de meeste onderzochte schoolbesturen is tussen 2009 en medio 2012 binnen een begrotingsjaar een regelmatige gesprekscyclus met de controller en/of het College van Bestuur ontstaan waarin de voortgang van de realisatie van de onderwijsinhoudelijke en financiële doelstellingen wordt besproken. Dit gebeurt op de meeste plaatsen meer in samenhang dan in 2009. Tegelijk wordt in de gesprekken aangegeven dat het integrale karakter van deze gesprekken nog beter kan.

Er is door veel van de onderzochte besturen geïnvesteerd in financiële kennis bij schooldirecteuren, door externe trainingen, maar vooral door interne sessies waarin conceptbegrotingen worden besproken met directeuren en waar uitleg wordt gegeven bij de basisprincipes van een begroting.

Ook binnen het College van Bestuur is bij de meeste onderzochte besturen meer aandacht voor financiën ontstaan. Dat uit zich onder andere doordat binnen verschillende besturen (zowel po als vo) na 2009 CvB-leden zijn aangesteld met een sterk financiële achtergrond. De financiële functie is bij de meeste onderzochte besturen daardoor meer een gesprekspartner bij strategische vraagstukken. Tegelijkertijd geven verschillende besturen aan dat op het punt van koppeling van financiën en strategisch beleid nog een ontwikkeling nodig is (zie ook de enquête). In de enquête kenmerken de meeste bestuurders in het po hun financiële organisatie op dit moment nog meer als een controlefunctie (inclusief businesscontrol), dan als een strategisch partner. Voor bestuurders in het vo is dit in iets mindere mate het geval.

Bij vier van de onderzochte besturen is de ontwikkeling van de financiële functie pas recent (2011) in een versnelling gekomen. Bij drie van deze besturen (twee po en een vo-bestuur) geldt dat het gaat om grote besturen met een zeer decentrale besturingsfilosofie. Een strakkere inrichting van de P&C-cyclus vanuit het bestuursbureau paste lang niet in het systeem van sterk autonoom opererende scholen. Financiële problemen bij deze drie besturen hebben in 2011 geleid tot een keuze voor een strakkere centrale sturing op budgetdiscipline en beperking van kosten. Daarmee is de inrichting van een centrale financiële functie in een versnelling gekomen. Het vierde bestuur waarvoor geldt dat pas recent is gestart met de ontwikkeling van een serieuze financiële functie is een klein vo-bestuur waar naar aanleiding van een constatering van de accountant in 2010 de keuze gemaakt is om meer aandacht te gaan leggen op de ontwikkeling van de financiële functie. Dit is vervolgens gestart met het aanstellen van een controller die gestart is met het ontwikkelen van een P&C-cyclus en het sturen op realisatie van de begroting.

4.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de resultaten besproken van een verdiepend veldonderzoek onder twintig voornamelijk middelgrote en grote besturen in het primair en het voortgezet onderwijs. Het verdiepend veldonderzoek is daarmee niet representatief voor de hele po- en vo-sector, maar biedt ten opzichte van de enquête (zie hoofdstuk 3) vooral verdieping in de ontwikkelingen sinds 2009. Het verdiepend onderzoek richtte zich op de ontwikkeling in het (deskundig) gebruik van de drie door de Commissie

Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen benoemde belangrijke instrumenten:

1. meerjarige financiële planning op bestuursniveau;
2. een op de eigen omstandigheden toegesneden risicoanalyse;
3. een aansluitende liquiditeitsplanning.

Daarnaast is ook gekeken naar de wijze waarop de inrichting van de planning & control zich heeft ontwikkeld.

Het beeld uit de door RegioPlan uitgevoerde enquête dat schoolbesturen vooral op het terrein van de inrichting de financiële organisatie, van de P&C-cyclus en in het ontwikkelen van een financieel meerjarenkader een ontwikkeling hebben doorgemaakt, wordt bevestigd in het veldonderzoek. Liquiditeitsplanning en risicomanagement is bij veel van de twintig onderzochte besturen minder ver ontwikkeld.

In vergelijking met het beeld uit de enquête zijn meer van de twintig besturen relatief ver in het gebruik van het financieel meerjarenkader en in gebruik van de financiële functie. Het is plausibel dat dit komt door de oververtegenwoordiging van middelgrote en grote besturen in het veldonderzoek.

Uit het veldonderzoek komen de volgende beelden naar voren:

Financieel meerjarenkader:

- Meer dan in 2009 worden de financiële meerjarenkaders van de onderzochte besturen gevoed vanuit doordachte leerlingenprognoses en meerjaren formatie-, investerings-, en onderhoudsplannen.
- De opbouw van de financiële meerjarenkaders is nog sterk klassiek van opzet (personeel, materieel).
- Bij de onderzochte besturen in het vo en bij combinatie besturen lijkt minder sprake te zijn van een beleidsrijke ontwikkeling van het financiële meerjarenkader dan in het primair onderwijs. Bij de onderzochte vo-besturen lijkt de verwachte ontwikkeling van het aantal leerlingen relatief zeker, waarmee er minder behoefte lijkt te bestaan aan een beleidsrijkere invulling van het meerjarenbeeld.
- Op het terrein van de technische doorontwikkeling van het instrument zijn duidelijk stappen gezet bij veel onderzochte besturen. Wel is er nog relatief beperkt sprake van een inhoudelijke toelichting van de prognose vanuit het strategisch beleid. Deze koppeling wordt bij veel onderzochte besturen nog niet direct gemaakt.
- De meerjarenbegroting speelt bij veel van de onderzochte besturen een rol bij het tot stand komen van strategische beleidsbeslissingen. Het werken met scenario's vindt binnen de twintig onderzochte besturen nog weinig plaats.

Liquiditeitsplanning:

- De mate waarin binnen een bestuur gewerkt wordt met en gestuurd wordt op basis van een gedetailleerde liquiditeitsplanning is vooral afhankelijk van de specifieke situatie van het bestuur.
- Bij besturen waar de financiële situatie hiertoe noodzaakt is de liquiditeitsplanning verder ontwikkeld dan bij besturen die geen liquiditeitsproblemen kennen.

- Onder de onderzochte besturen in het vo zijn meer schoolbesturen met een volwassen liquiditeitsplanning dan onder onderzochte besturen in het po. Onder de onderzochte vo-besturen bevinden zich meerdere besturen die door de combinatie met een mbo-school of een internationale school ook belangrijke huisvestingsinvesteringen doen.

Risicomanagement:

- Bij ongeveer de helft van de onderzochte besturen is sprake van jaarlijks uitgevoerde risicoanalyses op bestuursniveau. Het gaat vaak om grotere besturen.
- Financiële waardering van de risico's vindt maar bij een klein deel van de onderzochte besturen plaats.
- Bij een deel van de besturen bestaat de jaarlijkse risicoanalyse uit een overzicht van in het onderwijs veel voorkomende risico's zoals de ontwikkeling in leerlingaantallen, het gevaar van imagoschade en een tekort aan gekwalificeerd personeel.
- Breed uitgevoerde risicoanalyses waarbij een brede geleding van de organisatie wordt betrokken en waarin ook minder voorkomende risico's in beeld worden gebracht zijn bij een beperkt aantal onderzochte besturen uitgevoerd.
- De doorwerking van het risicomanagement naar de organisatie is nog maar bij weinig onderzochte schoolbesturen aanwezig.

Ontwikkeling financiële functie:

- Bij de meeste onderzochte schoolbesturen heeft de financiële functie een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt sinds 2009.
- Allereerst heeft de aandacht gelegen op budgetdiscipline en kostenbeperking. Daarna is de aandacht verschoven naar inrichting van managementrapportages en ontwikkeling van het meerjarenperspectief.
- Bij een aantal onderzochte besturen zijn digitale managementdashboards ontwikkeld waarin zowel financiële als niet-financiële managementinformatie op ieder moment inzichtelijk is voor locatiedirecteuren, controller en CvB.
- De financiële functie is bij veel van de onderzochte besturen meer een gesprekspartner voor de lijn en voor het CvB bij strategische en operationele besluitvorming.
- Ontwikkelingsmogelijkheden zien de besturen met een verder ontwikkelde financiële functie vooral nog in een meer integraliteit in de P&C-cyclus.
- Bij onderzochte besturen waar de ontwikkeling van de financiële functie pas recent (2011) op gang is gekomen, lijkt het decentrale organisatiemodel hierin een rol gespeeld te hebben.

BIJLAGE 1

Primair onderwijs

Tabel B1.1 In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
<i>We hebben voldoende financiële deskundigheid in huis voor het uitvoeren van onze taken</i>				
Zeer eens	51%	29%	18%	14%
Enigszins eens	42%	54%	45%	40%
Niet eens, Niet oneens	5%	10%	12%	19%
Enigszins oneens	1%	6%	16%	17%
Zeer oneens	1%	1%	9%	10%
n	354	224	139	204
<i>De financiële deskundigheid is ook voor de komende jaren gewaarborgd</i>				
Zeer eens	40%	28%	10%	9%
Enigszins eens	51%	47%	37%	33%
Niet eens, Niet oneens	7%	17%	22%	25%
Enigszins oneens	2%	6%	20%	22%
Zeer oneens	1%	3%	11%	11%
n	351	221	139	202
<i>Onze financiële deskundigheid zou nog verder moeten worden versterkt</i>				
Zeer eens	15%	21%	37%	29%
Enigszins eens	40%	45%	47%	42%
Niet eens, Niet oneens	23%	21%	9%	20%
Enigszins oneens	14%	9%	4%	7%
Zeer oneens	8%	4%	3%	2%
n	351	221	139	202
<i>We zijn voor onze financiële deskundigheid te veel afhankelijk van een of enkele personen</i>				
Zeer eens	20%	28%	35%	25%
Enigszins eens	42%	35%	40%	44%
Niet eens, Niet oneens	16%	19%	13%	22%
Enigszins oneens	14%	12%	8%	7%
Zeer oneens	8%	5%	4%	2%
n	352	223	139	204

Tabel B1.2 Op welke punten moeten er, volgens u, binnen uw bestuur nog verbeteringen plaatsvinden?

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
<i>De financiële registratie en rapportage van de inkomsten en uitgaven</i>				
Goed op orde	79%	68%	69%	53%
Voor verbetering vatbaar	20%	27%	23%	29%
Sterk voor verbetering vatbaar	1%	2%	5%	7%
N.v.t.	0%	2%	3%	11%
n	349	217	133	194
<i>De jaarlijkse beheersing (sluitende jaarbegroting)</i>				
Goed op orde	67%	59%	61%	54%
Voor verbetering vatbaar	30%	34%	28%	28%
Sterk voor verbetering vatbaar	3%	6%	8%	9%
N.v.t.	0%	1%	2%	9%
n	350	217	132	195
<i>De meerjarige beheersing (een goede meerjarenbegroting)</i>				
Goed op orde	42%	45%	51%	39%
Voor verbetering vatbaar	52%	44%	34%	37%
Sterk voor verbetering vatbaar	6%	9%	11%	10%
N.v.t.	1%	2%	4%	14%
n	349	217	133	195
<i>Een meerjarenbegroting met nadrukkelijke koppeling van doelen en de inzet van middelen</i>				
Goed op orde	21%	34%	37%	29%
Voor verbetering vatbaar	60%	46%	42%	39%
Sterk voor verbetering vatbaar	17%	18%	17%	15%
N.v.t.	2%	2%	4%	17%
n	349	216	132	193

Tabel B1.3 Wat is voor u de onderwijseenheid waarvoor een begroting zou moeten worden opgesteld? Moet dat een jaarbegroting zijn of een meerjarenbegroting?

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
<i>Voor iedere locatie</i>				
Geen begroting nodig	32%	30%	22%	20%
Een jaarbegroting nodig	28%	25%	30%	26%
Een meerjarenbegroting nodig	6%	7%	5%	14%
Beide	34%	38%	43%	41%
n	295	193	117	169
<i>Voor iedere vestiging</i>				
Geen begroting nodig	29%	24%	21%	19%
Een jaarbegroting nodig	30%	29%	31%	26%
Een meerjarenbegroting nodig	6%	5%	7%	14%
Beide	36%	41%	41%	41%
n	283	188	116	170
<i>Voor iedere school (brinnummer)</i>				
Geen begroting nodig	2%	1%	4%	2%
Een jaarbegroting nodig	23%	17%	28%	15%
Een meerjarenbegroting nodig	12%	16%	7%	24%
Beide	62%	66%	61%	59%
n	338	206	127	177
<i>Voor de gezamenlijke scholen van het bestuur</i>				
Geen begroting nodig	3%	4%	0%	9%
Een jaarbegroting nodig	3%	6%	3%	5%
Een meerjarenbegroting nodig	14%	21%	14%	22%
Beide	79%	69%	83%	63%
n	320	193	131	170

Tabel B1.4 Voor welke onderwijsseenheid maakt uw bestuur nu begrotingen? Is dat een jaarbegroting of een meerjarenbegroting?

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
<i>Voor iedere locatie</i>				
Geen begroting	35%	40%	30%	29%
Een jaarbegroting	31%	23%	33%	31%
Een meerjarenbegroting	5%	6%	5%	14%
Beide	30%	30%	32%	26%
n	259	171	105	140
<i>Voor iedere vestiging</i>				
Geen begroting	32%	35%	26%	29%
Een jaarbegroting	30%	26%	39%	32%
Een meerjarenbegroting	6%	6%	5%	12%
Beide	32%	32%	30%	27%
n	251	170	103	134
<i>Voor iedere school (brinnummer)</i>				
Geen begroting	3%	3%	8%	7%
Een jaarbegroting	35%	28%	40%	32%
Een meerjarenbegroting	10%	13%	7%	17%
Beide	52%	56%	45%	43%
n	327	202	126	157
<i>Voor de gezamenlijke scholen van het bestuur</i>				
Geen begroting	4%	4%	0%	14%
Een jaarbegroting	13%	17%	10%	17%
Een meerjarenbegroting	12%	17%	16%	24%
Beide	71%	62%	74%	45%
n	313	186	129	139

Tabel B1.5 Beschikt uw bestuur voor 2010 en 2011 over de volgende kengetallen?

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
<i>Kapitalisatiefactor</i>				
Ja, over 2010 en 2011	89%	46%	50%	23%
Ja, over 2010	1%	1%	2%	3%
Ja, over 2011	3%	3%	3%	2%
Nee	3%	1%	8%	7%
Weet niet	3%	47%	38%	65%
n	348	203	132	181
<i>Solvabiliteit</i>				
Ja, over 2010 en 2011	91%	55%	61%	30%
Ja, over 2010	2%	2%	3%	3%
Ja, over 2011	4%	5%	4%	2%
Nee	1%	0%	5%	4%
Weet niet	2%	38%	27%	61%
n	350	203	132	181
<i>Weerstandvermogen</i>				
Ja, over 2010 en 2011	89%	52%	55%	26%
Ja, over 2010	2%	2%	3%	3%
Ja, over 2011	4%	5%	3%	3%
Nee	2%	0%	7%	5%
Weet niet	3%	41%	33%	63%
n	345	202	132	180
<i>Liquiditeit</i>				
Ja, over 2010 en 2011	91%	57%	60%	28%
Ja, over 2010	2%	2%	3%	4%
Ja, over 2011	4%	6%	4%	2%
Nee	1%	0%	5%	4%
Weet niet	2%	35%	28%	62%
n	348	203	132	180
<i>Rentabiliteit</i>				
Ja, over 2010 en 2011	89%	50%	55%	28%
Ja, over 2010	2%	2%	2%	4%
Ja, over 2011	4%	4%	3%	3%
Nee	3%	0%	7%	4%
Weet niet	2%	43%	33%	61%
n	345	204	131	181

Voortgezet onderwijs

Tabel B1.6 In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
<i>We hebben voldoende financiële deskundigheid in huis voor het uitvoeren van onze taken</i>				
Zeer eens	62%	49%	27%	9%
Enigszins eens	35%	38%	55%	34%
Niet eens, Niet oneens	1%	9%	9%	23%
Enigszins oneens	2%	2%	9%	26%
Zeer oneens	0%	2%	0%	8%
n	136	102	11	159
<i>De financiële deskundigheid is ook voor de komende jaren gewaarborgd</i>				
Zeer eens	50%	37%	27%	6%
Enigszins eens	40%	41%	27%	32%
Niet eens, Niet oneens	7%	12%	18%	23%
Enigszins oneens	3%	7%	18%	29%
Zeer oneens	0%	3%	9%	9%
n	136	102	11	158
<i>Onze financiële deskundigheid zou nog verder moeten worden versterkt</i>				
Zeer eens	13%	20%	45%	42%
Enigszins eens	43%	43%	27%	44%
Niet eens, Niet oneens	17%	13%	0%	9%
Enigszins oneens	16%	17%	18%	5%
Zeer oneens	11%	6%	9%	0%
n	135	99	11	154
<i>We zijn voor onze financiële deskundig-heid teveel afhankelijk van een of enkele personen</i>				
Zeer eens	22%	26%	27%	35%
Enigszins eens	40%	41%	36%	42%
Niet eens, Niet oneens	18%	14%	18%	15%
Enigszins oneens	10%	14%	9%	7%
Zeer oneens	10%	6%	9%	2%
n	135	101	11	158

Tabel B1.7 Op welke punten moeten er, volgens u, binnen uw bestuur nog verbeteringen plaatsvinden?

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
<i>De financiële registratie en rapportage van de inkomsten en uitgaven</i>				
Goed op orde	82%	64%	73%	56%
Voor verbetering vatbaar	18%	32%	9%	35%
Sterk voor verbetering vatbaar	0%	4%	18%	4%
N.v.t.	0%	0%	0%	5%
n	134	98	11	156
<i>De jaarlijkse beheersing (sluitende jaarbegroting)</i>				
Goed op orde	66%	60%	64%	46%
Voor verbetering vatbaar	31%	33%	18%	37%
Sterk voor verbetering vatbaar	1%	7%	18%	13%
N.v.t.	1%	0%	0%	4%
n	134	98	11	155
<i>De meerjarige beheersing (een goede meerjarenbegroting)</i>				
Goed op orde	40%	39%	55%	33%
Voor verbetering vatbaar	56%	48%	27%	43%
Sterk voor verbetering vatbaar	2%	12%	18%	19%
N.v.t.	2%	0%	0%	5%
n	133	99	11	155
<i>Een meerjarenbegroting met nadrukkelijke koppeling van doelen en de inzet van middelen</i>				
Goed op orde	25%	14%	18%	23%
Voor verbetering vatbaar	55%	66%	45%	49%
Sterk voor verbetering vatbaar	17%	20%	27%	23%
N.v.t.	3%	0%	9%	5%
n	134	97	11	155

Tabel B1.8 Wat is voor u de onderwijseenheid waarvoor een begroting zou moeten worden opgesteld? Moet dat een jaarbegroting zijn of een meerjarenbegroting?

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
<i>Voor de onder- en bovenbouw van iedere onderwijssector (vmbo/havo/vwo)</i>				
Geen begroting nodig	60%	62%	20%	42%
Een jaarbegroting nodig	20%	18%	0%	14%
Een meerjarenbegroting nodig	4%	3%	40%	16%
Beide	16%	17%	40%	28%
n	115	90	5	137
<i>Voor iedere onderwijssector (vmbo/havo/vwo)</i>				
Geen begroting nodig	49%	52%	20%	35%
Een jaarbegroting nodig	19%	20%	0%	17%
Een meerjarenbegroting nodig	6%	4%	40%	16%
Beide	25%	24%	40%	33%
n	114	92	5	139
<i>Voor iedere locatie</i>				
Geen begroting nodig	30%	36%	33%	18%
Een jaarbegroting nodig	28%	19%	0%	18%
Een meerjarenbegroting nodig	10%	9%	17%	17%
Beide	32%	35%	50%	47%
n	112	85	6	140
<i>Voor iedere vestiging</i>				
Geen begroting nodig	21%	28%	14%	22%
Een jaarbegroting nodig	26%	20%	29%	17%
Een meerjarenbegroting nodig	11%	8%	14%	14%
Beide	41%	45%	43%	47%
n	114	87	7	139
<i>Voor iedere school (brinnummer)</i>				
Geen begroting nodig	7%	4%	0%	7%
Een jaarbegroting nodig	11%	8%	22%	5%
Een meerjarenbegroting nodig	14%	11%	11%	20%
Beide	68%	77%	67%	68%
n	119	93	9	142
<i>Voor de gezamenlijke scholen van het bestuur</i>				
Geen begroting nodig	3%	7%	11%	12%
Een jaarbegroting nodig	4%	2%	0%	4%
Een meerjarenbegroting nodig	17%	12%	22%	18%
Beide	76%	79%	67%	66%
n	119	89	9	140

Tabel B1.9 Voor welke onderwijsseenheid maakt uw bestuur nu begrotingen? Is dat een jaarbegroting of een meerjarenbegroting?

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
<i>Voor de onder- en bovenbouw van iedere onderwijssector (vmbo/havo/vwo)</i>				
Geen begroting	73%	78%	40%	61%
Een jaarbegroting	14%	10%	20%	14%
Een meerjarenbegroting	4%	3%	40%	6%
Beide	9%	9%	0%	19%
n	100	78	5	118
<i>Voor iedere onderwijssector (vmbo/havo/vwo)</i>				
Geen begroting	57%	65%	40%	61%
Een jaarbegroting	22%	19%	20%	15%
Een meerjarenbegroting	4%	4%	40%	7%
Beide	17%	13%	0%	17%
n	100	80	5	114
<i>Voor iedere locatie</i>				
Geen begroting	32%	41%	33%	34%
Een jaarbegroting	36%	21%	17%	26%
Een meerjarenbegroting	5%	8%	17%	14%
Beide	26%	30%	33%	26%
n	110	80	6	125
<i>Voor iedere vestiging</i>				
Geen begroting	24%	33%	29%	33%
Een jaarbegroting	33%	22%	14%	30%
Een meerjarenbegroting	6%	8%	29%	10%
Beide	37%	38%	29%	27%
n	107	79	7	118
<i>Voor iedere school (brinnummer)</i>				
Geen begroting	5%	8%	0%	10%
Een jaarbegroting	24%	16%	22%	26%
Een meerjarenbegroting	10%	9%	22%	17%
Beide	61%	67%	56%	47%
n	119	92	9	137
<i>Voor de gezamenlijke scholen van het bestuur</i>				
Geen begroting	6%	6%	11%	18%
Een jaarbegroting	10%	11%	22%	13%
Een meerjarenbegroting	12%	10%	11%	19%
Beide	72%	73%	56%	50%
n	111	89	9	130

Tabel B1.10 Beschikt uw bestuur voor 2010 en 2011 over de volgende kengetallen?

	Besturen/RvT	Schoolleiders	GMR's	MR's
<i>Kapitalisatiefactor</i>				
Ja, over 2010 en 2011	92%	76%	50%	43%
Ja, over 2010	0%	4%	10%	4%
Ja, over 2011	2%	3%	0%	5%
Nee	1%	1%	10%	4%
Weet niet	5%	15%	30%	43%
n	132	97	10	150
<i>Solvabiliteit</i>				
Ja, over 2010 en 2011	95%	84%	50%	50%
Ja, over 2010	0%	4%	10%	3%
Ja, over 2011	2%	2%	0%	5%
Nee	0%	0%	10%	2%
Weet niet	3%	10%	30%	39%
n	131	97	10	150
<i>Weerstandvermogen</i>				
Ja, over 2010 en 2011	93%	85%	50%	45%
Ja, over 2010	1%	4%	10%	5%
Ja, over 2011	2%	1%	0%	6%
Nee	0%	0%	10%	4%
Weet niet	4%	9%	30%	40%
n	132	95	10	147
<i>Liquiditeit</i>				
Ja, over 2010 en 2011	94%	85%	50%	50%
Ja, over 2010	0%	4%	10%	3%
Ja, over 2011	2%	3%	0%	5%
Nee	0%	0%	10%	3%
Weet niet	5%	8%	30%	38%
n	130	97	10	147
<i>Rentabiliteit</i>				
Ja, over 2010 en 2011	92%	83%	50%	44%
Ja, over 2010	1%	4%	10%	3%
Ja, over 2011	2%	1%	0%	4%
Nee	1%	0%	10%	5%
Weet niet	5%	12%	30%	45%
n	130	95	10	149

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl