

Overbrug de kloof tussen onderwijs en geld

Financieel beleid kan een instrument zijn om de strategische ontwikkeling en beleidsvertaling van de school te sturen en te stimuleren. Maar wat is eigenlijk de inhoud en betekenis van ‘meerjarig financieel schoolbeleid’? Wat zijn de hoofdoelen? En welke rol spelen financiële indicatoren bij het maken en evalueren van onderwijskundig beleid?

Tekst_Cock Raaijmakers, Fotografie_Enno Keurentjes

De afgelopen tien jaar hebben scholen meer vrijheid gekregen bij het besteden van hun budget. Dat leidde tot een fase van oriëntatie, waarin het accent in discussies doorgaans lag op het omgaan met een tekort. Een scheiding tussen de inhoudelijke planning en de verwerking in de schoolbegroting was niet zelden het gevolg. Als we de financiële dimensie tot onlosmakelijk onderdeel van de strategische beleidsontwikkeling maken, dan zetten we tevens een belangrijke stap om de onwenselijke kloof tussen het onderwijs en het geld te overbruggen.

Schoolstrategie

Door de toenemende autonomie en schoolgrootte is het strategische management in het voorgezet onderwijs nadrukkelijker in de schijnwerpers komen te staan. Het hoogste niveau van opereren is dat van het schoolbestuur: dit is het ‘concernniveau’.

Op dit niveau worden de uitgangspunten en de grondslag van de school bepaald. Dat kan resulteren in statuten van een stichting of vereniging. De uitgangspunten van openbare scholen liggen vast in wettelijke regelingen, al dan niet aangevuld met gemeentelijke bepalingen.

Met de keuze voor de grondslag worden ook uitspraken gedaan over de specifieke onderwijskundige en maatschappelijke behoefte waarop de school zich richt: de gewenste onderwijsinhoud, de begeleiding/ondersteuning, de maatschappelijke positie en de denominatie. Hiermee is tevens vastgelegd wat de belangrijke doelgroepen qua leeftijd, gewenst onderwijstype en denominatie worden.

Doorgaans komt dit concernniveau tijdens het bestaan van de school slechts aan de orde bij de toetsing van activiteiten waarvoor de grondslag het kader vormt en bij mogelijke samenwerking of opheffing van de school. In het algemeen gaat het om de hoofdoelen en uitgangspunten van de organisatie zoals die in een

schoolwerkplan zijn vastgelegd. In elk geval dienen beleidsprojecten en onderwijsaccenten niet strijdig te zijn met deze kaders. Een van deze uitgangspunten is het financiële kader. Naarmate de financiële huishouding gedurende de afgelopen tien jaar meer vorm heeft gekregen, heeft ook het financiële kader op school nadrukkelijker zijn intrede gedaan.

Financieel schoolbeleid

Tussen het niveau van de beleidsnotitie, waarmee werkbare en toetsbare activiteiten kunnen worden geïnitieerd, en de statuten van de school is een kader nodig dat op lange termijn kan dienen als referentiepunt of grens. Dit geldt voor het onderwijsbeleid, voor het personeelsbeleid, maar ook voor het financiële schoolbeleid. In deze kaders doet de school uitspraken over de weg die zij bewandelt naar haar hoofddoelen. Onderwijskundig gaat het bijvoorbeeld over de voorgestelde begeleiding van de leerlingen en over de breedte en diepte van het onderwijsaanbod. Op het gebied van het personeelsbeleid bevatten de kaders uitspraken over het handhaven van de personele kwaliteit en de realisatie van de gewenste personele competenties.

Bij het financieel-administratieve beleidsdomein gaat het om het streven naar het in stand houden van een financiële positie die de continuïteit van de school waarborgt en het streven naar een financiële systematiek en huishouding die ruimte biedt aan de gewenste onderwijskundige ontwikkeling. Daarbij komen uitspraken over de gewenste samenhang tussen de schoolorganisatie en de administratieve organisatie en het kostenbewustzijn binnen de school.

Continuïteit

Het eerste hoofddoel, een financiële positie die de continuïteit waarborgt, vraagt om uitspraken over de vermogenspositie van de school. Dit vergt keuzes op het gebied van de vermogenspositie,



de schoolexploitatie op lange termijn en het zogenaamde werkkapitaal. De meest gebruikte indicatoren hiervoor zijn de hoogte van het weerstandsvermogen, het solvabiliteitspercentage en de omvang van de liquiditeit en het werkkapitaal. Deze indicatoren moeten een beeld geven van de mogelijke investeringsduur in vaste activa en de beschikkingsduur van het vermogen dat als financiering is gebruikt. Daarvoor moet gekeken worden naar de onderdelen in de financiële administratie of de jaarrekening die de mate van continuïteit van de organisatie aangeven.

Blijft een school voor personele/materiële kosten de verhouding 80/20 hanteren, dan kan strategische ontwikkeling alleen extreem langzaam en in de marge plaatsvinden

Het weerstandsvermogen wordt uitgerekend door het totaal van alle (reële) reserves uit te drukken in een percentage van de totale schoolexploitatie of de totale baten. Met het weerstandsvermogen kan beoordeeld worden in hoeverre de school voldoende reserves heeft gevormd om zich een tekort in de exploitatie te kunnen permitteren, dan wel tot investeringen te kunnen overgaan. Om de berekende en gewenste hoogte van het weerstandsvermogen te beoordelen, is zicht op het risicoprofiel van de school nodig. Veel gehanteerde grenzen zijn 10 procent bij een laag, 10 tot 20 procent bij een gemiddeld en meer dan 20 procent bij een hoog risicoprofiel.

Bij de solvabiliteit wordt bekeken welk deel van het totale balansbedrag bestaat uit eigen vermogen van de school. Dat geeft een antwoord op de vraag in hoeverre de school aan haar verplichtingen

op lange termijn kan voldoen. Over het algemeen wordt een solvabiliteitspercentage van 35 tot 40 als voldoende aangemerkt. Voorzieningen, bijvoorbeeld voor onderhoud of baboeverplichtingen, worden de laatste jaren principieel gescheiden van de reserves. Bedrijfseconomisch behoren ze tot het vreemde vermogen van de school.

De hoogte van het werkkapitaal is de hoogte van de vlottende activa verminderd met de kortlopende schulden. Met andere woorden: de omvang van het werkkapitaal bepaalt in termen van geld de mogelijke investeringsruimte. Voor een school zou bijvoorbeeld jaarlijks een werkkapitaal beschikbaar moeten zijn van tweemaal de omvang van de jaarlijkse investeringsplannen. Het werkkapitaal kan op de korte termijn fluctueren. Het is dus verstandig over een gemiddelde waarde voor een langere periode te spreken.

Ruimte voor onderwijsontwikkeling

Het tweede hoofddoel is voldoende financiële ruimte voor de gewenste onderwijskundige ontwikkelingen. Ook de uitspraken hierover zijn geworteld in de onderwijsvisie van de school. Hoe de school op de lange termijn haar onderwijs wil inrichten, kan leiden tot uitspraken over de samenstelling en inrichting van de schoolexploitatie. Denk aan:

- de (kwantitatieve) verhouding tussen de personele en materiële lasten;
- de (kwantitatieve) verhouding tussen de personele categorieën directie, onderwijzend personeel en onderwijsondersteunend personeel;
- het procentuele aandeel van het 'gewijzigde of nieuwe beleid' binnen de schoolexploitatie;
- het cijfermatige aandeel in de exploitatie van de directie, de centrale staf en de units of afdelingen binnen de schoolorganisatie.

Deze verhoudingsindicatoren zijn gekozen omdat ze aangeven in hoeverre het onderwijsproces optimaal gestalte krijgt. Ze komen voort uit de exploitatie van de schoolorganisatie.

In de verhouding personeel/materieel werd in het spraakgebruik en als een soort historische norm altijd uitgegaan van de verhouding 80/20. Nu de gewenste ruimte voor investeringen en de bijbehorende afschrijvingen toeneemt, moet het percentage van 80 voor de personele lasten dus omlaag.

Voor de verhouding directie/onderwijzend/onderwijsondersteunend personeel staan de uitgangspunten in het formatiebeleidsplan. Doelen of normen voor de toekomst hangen af van financiële en/of onderwijskundige drijfveren.

Het aandeel 'budget voor nieuw beleid' als percentage van de totale lasten geeft aan hoeveel ruimte er jaarlijks nodig is voor beoogd en te wijzigen beleid.

In de organisatiestructuur van de school is aangegeven hoe zelfstandig eventuele locaties zijn. De verhouding centraal/decentraal hoeft echter geen voldongen feit te zijn. Deze kan ook aan een norm of kaderstelling zijn verbonden.

Als het schoolmanagement de meerjarige onderwijsvisie weet te koppelen aan meerjarig financieel beleid, is geld niet langer louter een beperkende dimensie

Financiële planning

De cyclus rond planning en controle vormt het 'spoorboekje' dat tijdens het school- en kalenderjaar het verband legt tussen voornemens en de financiële ruimte. Het accent ligt doorgaans op de jaarcyclus. Per (school)jaar vindt de uitwerking plaats van de scholingsplannen, wordt de leerlingbegeleiding uitgevoerd en wordt de formatie samengesteld. In de conceptbegroting presenteert de schoolleiding hiervan de rekening. Voor elke schoolleiding is het een gewetensvraag in hoeverre nieuw beleid financieel is vertaald en in de planning een fundamentele plaats heeft gekregen.

In principe is er binnen een jaar ruimte voor nieuwe ambities als de school inlevert op andere zaken of extra opbrengsten verwerft. Maar met een doordacht gebruik van opgebouwde reserves kan de schoolleiding de 'jaargrens' overschrijden. Door in te teren op reserves is het mogelijk over één jaar een tekort te accepteren. De grens wordt gevormd door de geformuleerde kaders rond het vermogen, bijvoorbeeld de minimale hoogte van het weerstandsvermogen. Zo kunnen armoede en rijkdom over meer jaren of meer schoolgeneraties worden verdeeld. Zo verbindt de financiële continuïteit de verschillende jaarcycli.

Een andere vraag is in hoeverre een school door een weloverwogen planning-en-control-jaarcyclus structureel ruimte kan scheppen voor meerjarig onderwijs- en personeelsbeleid. Welke verschuivingen zijn het gevolg van het nieuwe leren, de organisatie van de Tweede Fase of ambitieuze initiatieven voor personele ontwikkeling? Kortom: alle initiatieven die zijn geworteld in een strategische, meerjarige onderwijsvisie?

Zoals gezegd vallen dergelijke initiatieven uit te drukken in interne verschuivingen binnen de school. Onderwijsvisies op het nieuwe leren en de Tweede Fase zullen vragen om een andere fysieke onderwijsinrichting. Een afwisseling van grote en kleine werkruimtes bijvoorbeeld, gekoppeld aan aanzienlijke investeringen in ondersteunende apparatuur. Ook zijn er voorwaarden op het gebied van de gewenste groeps grootte en de aard van de personele begeleiding.

Blijft een school voor personele/materiële kosten als een historisch dogma vasthouden aan de verhouding 80/20, dan kan strategische ontwikkeling alleen extreem langzaam en in de marge plaatsvinden. Daarom moet de onderwijsvisie naast een inhoudelijk en onderwijskundig aanvalsplan ook een structureel defensief of dekkingsplan moeten omvatten. Belangrijke indicatoren zijn dan ook de als meerjarige doelstelling geformuleerde verhouding tussen de personele en materiële component en tussen de personele categorieën.

Geld als katalysator

Financiële hoofddoelen zijn nooit een strategisch doel op zich, maar dienen de geformuleerde onderwijsvisie. De financiële kengetallen of verhoudingen die de school zich ten doel stelt, vormen een indicator voor de planning op lange termijn. Deze indicator dient bij de schoolbegroting en de jaarrekening als referentiekader voor het meten van de voortgang.

Als het schoolmanagement de meerjarige onderwijsvisie weet te koppelen aan meerjarig financieel beleid, is geld niet langer louter een beperkende dimensie. Geld dient dan als katalysator om een meerjarige visie te concretiseren. En is de beoogde schoolontwikkeling eenmaal op gang, dan dienen niet alleen intuïtieve metingen als basis voor een discussie over de voortgang. Ook het meetbare, kwantitatieve verloop van de schoolontwikkeling in de vorm van gewenste verhoudingen of percentages draagt bij aan die discussie en de uiteindelijke evaluatie. ■

Cock Raaijmakers is oud-schoolleider. Voor Schoolmanagers_VO verzorgt hij een aantal cursussen over het thema 'Financiën'.