

Risico's en risicobeheersing **Bouwstenen voor beleid**



Risico's en risicobeheersing

Bouwstenen voor beleid

Colofon

Dit is een uitgave van de PO-Raad in het kader van het project
'Eerst kiezen, dan delen'.

Tekst: Marcel Verbart, Reinier Goedhart

Foto's: Rob Nelisse

Eindredactie: Karen Titulaer, Tanja van Nes, Annemieke Kooper

Grafische verzorging en druk: Thoben Offset Nijmegen

ISBN: 978-90-820164-1-3

© 2013 PO-Raad



Inhoud

Voorwoord		6
Leeswijzer		7
Hoofdstuk 1	Risicomanagement	9
Hoofdstuk 2	Risico's	12
Hoofdstuk 3	Risicocategorieën en rangorde risico's	16
Hoofdstuk 4	Risico's en hun gewicht	21
Hoofdstuk 5	Risicobeheersing	26
Hoofdstuk 6	Rol budgetbeheer, financiële buffers en AO bij risicomanagement	35
Hoofdstuk 7	In control	45
Hoofdstuk 8	Instrumenten voor risicomanagement	48
Hoofdstuk 9	Literatuurtips en instrumenten	54
Voetnoten		55

Voorwoord

De PO-Raad heeft 'Goed bestuur' hoog in het vaandel. Niet alleen omwille van de kwaliteit van het bestuur zelf, maar vooral omdat goed bestuur bijdraagt aan goed onderwijs.

Om besturen de helpende hand te bieden bij het werken aan goed bestuur organiseert de PO-Raad allerlei activiteiten en worden handreikingen en brochures uitgebracht.

Binnen de sector po leeft het besef dat goed bestuur condities schept om te komen tot goed onderwijs. Goed bestuur zorgt voor een optimale inzet van mensen en middelen en maakt dat onderwijskwaliteit, opbrengsten, goed werkgeverschap en ouderparticipatie in het handelen centraal staan.

Goed bestuur kenmerkt zich ook door aandacht voor risico's en risicobeheersing. Risico's kunnen namelijk de verwezenlijking van de door het bestuur gestelde doelen bedreigen en de materiële en immateriële belangen van de onderwijsinstelling schaden. Het is zaak dat het schoolbestuur de risico's in de externe of interne omgeving van de instelling kent en nagaat wat passende reacties zijn op deze risico's.

In de *Code Goed Bestuur*¹ wordt de noodzaak van een dergelijke analyse en een toereikend reactievermogen onderstreept:

Artikel 8:

Het schoolbestuur en het intern toezichtsorgaan dragen er zorg voor dat de organisatie zo is ingericht dat deze het vermogen heeft zich aan te passen aan een wijzigende omgeving.

Artikel 15:

Het schoolbestuur onderzoekt periodiek en op gestructureerde wijze welke onzekere factoren het realiseren van zijn strategisch beleid en doelen in de weg kunnen staan.

(Uit: Code Goed Bestuur)

Ook in het rapport van de commissie Don² wordt aandacht gevraagd voor risicomanagement en wordt duidelijk dat een gezond (financieel) beleid op het niveau van een individuele instelling rust op een gedegen, op de eigen omstandigheden toegesneden risicoanalyse. Verder is in de zogeheten *Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving (RJ660)* vastgelegd dat schoolbesturen in hun jaarverslag een zo volledig mogelijk beeld geven van de van invloed zijnde interne en externe ontwikkelingen.

Schoolbesturen worden geacht hun voornaamste strategische, financiële, operationele en compliance risico's³ in dit verslag op te nemen. Schoolbesturen geven inmiddels volop aandacht aan omgevingsanalyse en risicomanagement. Het blijkt echter in de praktijk niet eenvoudig te zijn om tot een praktische invulling te komen van risicoanalyse en risicobeheersing.

De interne en externe omgeving is complex, het aantal risico's is groot en ook het aantal mogelijke beheersingsmaatregelen is omvangrijk. Dit alles vergroot de kans dat men werkelijk belangrijke risico's uit het oog verliest.

De brochure *Risico's en risicobeheersing* biedt bestuurders en interne toezichthouders houvast bij het identificeren en analyseren van risico's, geeft handvatten voor de beoordeling van de omvang van deze risico's en gaat in op de inrichting van de risicobeheersing. In de brochure wordt regelmatig verwezen naar het instrument *Risico's in beeld*, een uitgave van de PO-Raad. Dit instrument helpt individuele schoolbesturen bij het identificeren van belangrijke risico's en reikt na invulling een analyse aan van risico's en de toereikendheid van hun huidige beheersing. De brochure heeft echter ook zonder de toepassing van dit model zijn waarde.

De brochure reikt tips aan voor de beoordeling van de relevantie en omvang van risico's. In de brochure wordt aandacht besteed aan de bijdrage die de administratieve organisatie en interne beheersing leveren aan een zorgvuldige omgang met risico's. Ook wordt de rol die financiële buffers spelen bij het opvangen van risico's uit de doeken gedaan, al was het alleen maar om te voorkomen dat buffervorming een hoofdrol krijgt toebedeeld.

De brochure reikt feiten en meningen aan en stimuleert bestuurders en toezichthouders om met een eigen risicomanagement te komen en hierover uitspraken te doen in hun jaarverslag.

Leeswijzer

Deze brochure is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 1 beschrijft wat risicomanagement is.

Hoofdstuk 2 maakt duidelijk welke risico-indelingen er zijn en geeft aan wat een risicoprofiel is.

Hoofdstuk 3 gaat in op de rol die de categorisering van risico's speelt, gaat nader in op doelstellingbedreigende risico's en geeft aan hoe men tot een integrale identificatie van risico's komt.

Hoofdstuk 4 legt uit hoe men risico's weegt en maakt duidelijk welke hoofdrol de factoren *kans* en *impact* bij dit alles spelen.

Hoofdstuk 5 gaat in op het reageren op risico's en biedt steun bij het beoordelen van alle, reeds getroffen beheersmaatregelen.

Hoofdstuk 6 geeft aan op welke wijze budgetbeheer, bufferliquiditeit en administratieve organisatie bijdragen aan een juiste omgang met risico's.

Hoofdstuk 7 legt uit wat *in control* betekent en wat bijdraagt aan het bereiken en voortzetten van *control*.

Hoofdstuk 8 gaat in op het gebruik van risico-instrumenten en de wijze waarop deze instrumenten helpen bij het identificeren van risico's, hun kwantificering en het beoordelen van hun beheersing.

Hoofdstuk 9 bevat verwijzingen naar aanvullende literatuur en beschikbare risico-instrumenten.



Risicomanagement

1.1 Risico en risicomanagement

Risico is de kans op schade die kan optreden als gevolg van externe dan wel interne omstandigheden. Het risico kan een negatief effect hebben op de mogelijkheid van een schoolbestuur om gestelde doelen te verwezenlijken of op een andere wijze de materiële of immateriële belangen van de onderwijsinstelling schaden.

Risico = Kans x Gevolgen (Impact)

In sommige risicoconcepten (bijvoorbeeld ISO 31000) wordt er terecht op gewezen dat het bij risico's om gebeurtenissen en hun gevolgen gaat, dat hierbij allerlei onzekerheden spelen en dat de gevolgen niet per definitie negatief hoeven te zijn. Zo nemen ondernemers risico's omdat het nemen van die risico's kan lonen. In deze brochure staan echter de negatieve gevolgen van risico's centraal. Onze aandacht gaat daarbij overigens vooral uit naar risico's die het verwezenlijken van strategische doelen in de weg staan.

Risicomanagement moet ervoor zorgen dat risico's tijdig worden geïdentificeerd en beoordeeld. In die beoordeling kunnen ook mogelijk positieve gevolgen van risico's een plek krijgen. Die gevolgen kunnen zelfs een goede reden zijn om het risico niet te willen vermijden of verkleinen. Maar dat is dan een bewuste keuze.

Risicomanagement moet ervoor zorgen dat men maatregelen treft die de kans van optreden of de gevolgen van risico's op een gewenste wijze beïnvloeden. Risicomanagement moet de kans van optreden waar mogelijk verkleinen of ervoor zorgen dat de gevolgen (impact) van een risico worden beperkt en opgevangen.

Begrippen als *interne beheersing of control* staan in allerlei discussies over risico's centraal en worden soms zelf als een synoniem voor risicomanagement gebruikt. Zo definieert hoogleraar Emanuels⁴ in zijn inaugurele rede interne beheersing als een systeem dat het bestuur in staat stelt om de risico's, die het behalen van doelstellingen van de organisatie bedreigen, te identificeren, te prioriteren, te analyseren en te beheersen. En ook over *in control* wordt gezegd dat dit begrip niet verwijst naar een toestand op enig moment, maar naar een continu doorlopend proces, gericht op het ontdekken en beheersen van risico's. Voor specialisten is het onderscheid tussen risicomanagement, interne beheersing en control zeker relevant, maar ook voor de overeenkomsten zijn valide argumenten aan te dragen.

In deze brochure staat echter de praktijk van alle dag centraal en wordt om die reden een pragmatisch onderscheid aangebracht tussen deze begrippen.

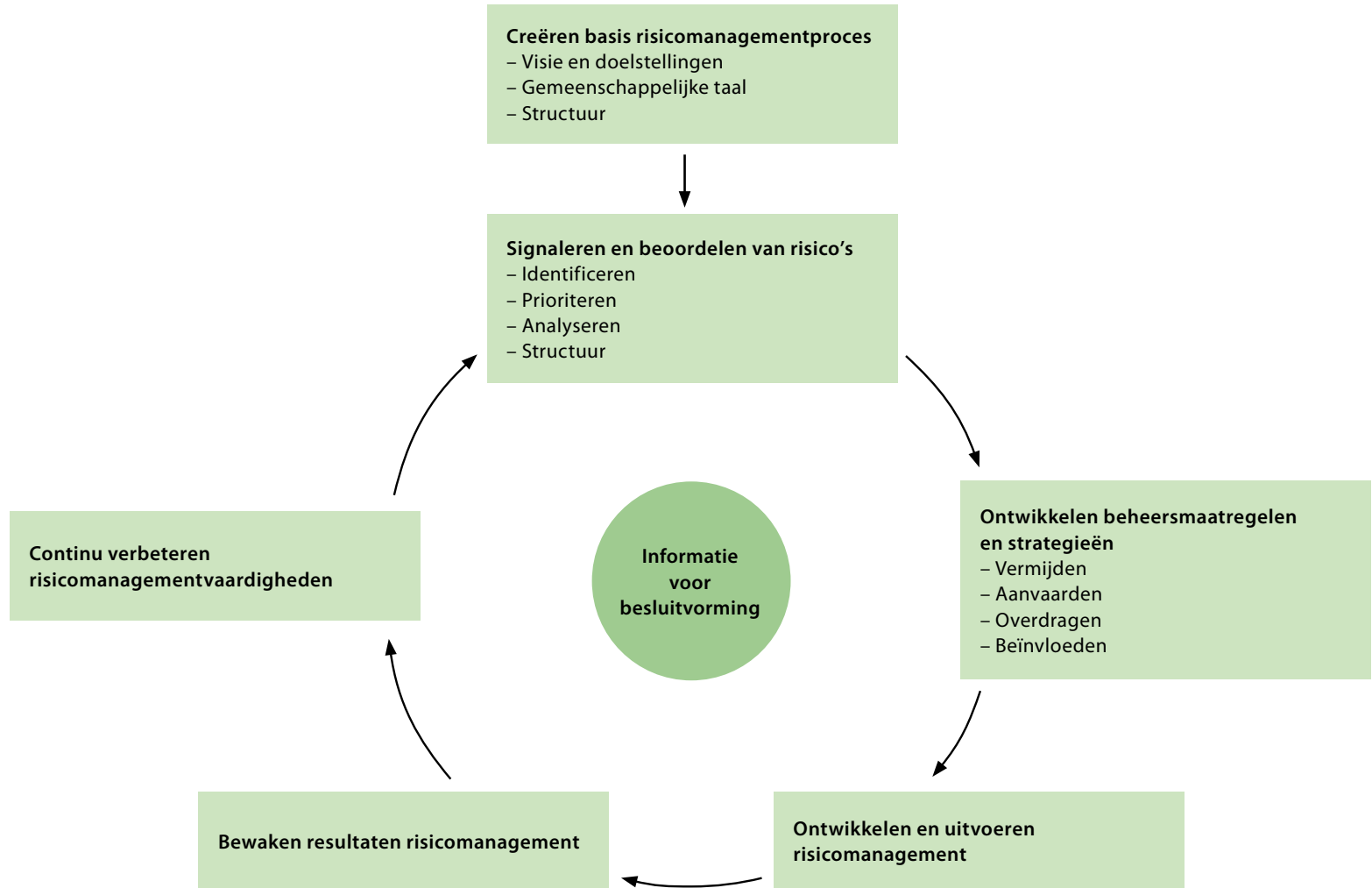
Risicomanagement verwijst in deze brochure naar een cyclisch proces, een opeenvolging van handelen, gericht op het signaleren en beoordelen van risico's om vervolgens de kans en/of impact van deze risico's door maatregelen van beheersing te beïnvloeden. Risicomanagement is het geheel, beheersing is een onderdeel van dat geheel.

Het gaat bij risicomanagement niet alleen om de identificatie, beoordeling en behandeling van risico's, maar ook om regelmatige evaluatie en om consultatie en communicatie gedurende dat proces. Alleen op die manier wordt risicomanagement een integraal onderdeel van de processen in de organisatie. Risicomanagement vraagt om een open cultuur, de bereidheid om informatie te delen, heldere doelstellingen en een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden.

1.2 Beheersing en control

Beheersing maakt onderdeel uit van het proces dat risicomanagement heet. Beheersmaatregelen zijn instrumenten/strategieën waarmee risico's op de gewenste wijze worden vermeden, beïnvloed of opgevangen. Het begrip 'in control' verwijst naar een effect dat maakt dat het schoolbestuur – mede dankzij risicomanagement – bereikt dat doelen kunnen worden verwezenlijkt, het handelen voldoet aan de geldende regelgeving en interne afspraken, en de exploitatie naar behoren verloopt.

Figuur 1: Risicomanagement in cyclisch proces



Risico's

2.1 Risico-indelingen

Externe en interne risico's

Risico is de kans op schade die kan optreden als gevolg van externe dan wel interne omstandigheden.

Een risico vindt zijn oorzaak in een van buiten komend onheil of ontstaat binnen de organisatie zelf. Risico's kunnen op deze wijze worden ingedeeld naar hun bron: de externe of interne omgeving.

Demografische ontwikkelingen, concurrentie van andere schoolbesturen, een achterblijvende indexering van de bekostiging; dit alles zijn voorbeelden van externe ontwikkelingen die risico's met zich meebrengen. De kwaliteit van personeel, de bezettingsgraad van gebouwen, de informatievoorziening zijn zo maar wat voorbeelden van kenmerken van de interne omgeving en ook in die kenmerken gaan risico's schuil.

Externe risico's zijn niet of nauwelijks rechtstreeks te beïnvloeden. Het komt er dus op aan ze tijdig te herkennen en adequaat te reageren, of ze uit de weg te gaan. Bij interne risico's reikt de invloed van het bestuur verder en kan door ingrijpen soms zelfs worden voorkomen dat deze risico's überhaupt ontstaan.

Doelstellingbedreigende risico's

Een wellicht nog belangrijkere indeling is gebaseerd op de vier typen organisatiedoelstellingen⁵. Het gaat bij dit alles om de gedachte dat interne beheersing een proces is dat gericht is op het verkrijgen van een redelijke mate van zekerheid over het bereiken van:

- **Strategische doelstellingen**
- **Operationele doelstellingen:** betreffen de effectiviteit en efficiëntie van processen en middeleninzet
- **Rapportagedoelstellingen:** gaan over de betrouwbaarheid van de (financiële) informatieverzorging
- **Compliance doelstellingen:** gericht op het naleven van relevante wet- en regelgeving

Het tijdig ontdekken van risico's die de verwezenlijking van dergelijke doelstellingen belemmeren, is van groot belang.

U vindt in hoofdstuk 3 meer informatie over de hierboven genoemde risicocategorieën.

Schoolbesturen worden geacht in hun bestuursverslag in te gaan op dergelijke strategische en operationele risico's en ook aandacht te besteden aan risico's die een goede rapportage of compliance in de weg staan.

In het instrument van de PO-Raad *Risico's in beeld* staat vooral de signalering, beoordeling en beheersing van strategische risico's centraal. Ook andere, meer operationele risico's en risico's betreffende rapportage en compliance krijgen aandacht, maar alleen wanneer naar mening van het schoolbestuur sprake is van risico's met een aanzienlijke impact. Het instrument kent zijn beperkingen, maar die beperkingen maken het mogelijk om binnen de gesignaleerde risico's een volgorde aan te brengen op basis van hun vermoedelijke impact.

Risicomatrix

De beschreven risico-indelingen zijn overigens prima te combineren. De onderstaande matrix helpt bij de speurtocht naar risico's en nodigt uit om zowel de interne als de externe omgevingen in beeld te houden.

2.2 Risicoprofiel

Onderwijsinstellingen hebben allerlei risico's gemeen. Toch vraagt risicomangement altijd om een benadering op maat. Het succes van risicomangement is in belangrijke mate afhankelijk van de kwaliteit waarmee een individuele instelling risico's identificeert en beoordeeld op hun relevantie (kans & impact) voor juist deze instelling. Het gaat bij dit alles niet om alle mogelijke risico's, maar om de belangrijkste en juist

op deze instelling van toepassing zijnde risico's; die risico's die verwezenlijking van belangrijke doelstellingen belemmeren en de interne en externe omstandigheden van deze instelling typeren. Zo ontstaat een risicoprofiel. Bij het opstellen van een risicoprofiel doorloopt men dus een aantal opeenvolgende stappen:

- Stel vast welke strategische en operationele doelstellingen de instelling heeft en wat men wil bereiken betreffende rapportage en compliance⁶.
- Doorzoek de interne en externe omgeving op risico's die de verwezenlijking van deze doelstellingen kunnen bedreigen.
- Beoordeel de kans en impact van de risico's en kom op basis hiervan tot een selectie van de meest belangrijke risico's
- Kom tot een inschatting van de huidige beheersing van deze risico's.

Een profiel geeft dus een opsomming van de belangrijkste risico's die voortkomen uit externe en interne omstandigheden van een specifiek schoolbestuur en die de doelstellingen van juist dit schoolbestuur bedreigen. Het profiel gaat in op hun kans en gevolgen wanneer ze niet beheerst zouden worden en doet vervolgens uitspraken over de toereikendheid van de huidige beheersingsmaatregelen.

Figuur 2: Risicomatrix

Aard en herkomst risico's	Strategische risico's	Operationele risico's	Rapportage risico's	Compliance risico's
Externe omgeving				
Interne omgeving				



Figuur 3: Stappen voor het opstellen van een risicoprofiel



Op basis van dit risicoprofiel kan vervolgens gericht gewerkt worden aan het ontwikkelen en implementeren van aanvullende beheersingsmaatregelen en strategieën.

In het instrument van de PO-Raad *Risico's in beeld* krijgen de bovengenoemde stappen een plaats en ontstaat er een risicoprofiel. Het instrument helpt u op weg bij stap 2 door alvast een groot aantal mogelijke risico's op te sommen. Ook biedt het instrument steun bij stap 3 door de gebruiker uitspraken te laten doen over de kans en impact van risico's en een scoringsleidraad aan te reiken. Vervolgens vraagt het instrument de gebruiker naar de huidige beheersing van ieder risico. Zo wordt voldoende informatie verzameld om in het bestuursverslag de voornaamste risico's en onzekerheden te kunnen beschrijven en in te gaan op het risicomangement (*de aanwezigheid en werking van het interne risicobeheersings- en controlesysteem*).

Risicocategorieën en rangorde risico's

3.1 Risicocategorieën

Niet ieder risico is belangrijk. Het gaat er bij risicomanagement om dat men zich vooral concentreert op risico's met mogelijke aanzienlijke gevolgen en een serieus te nemen kans van optreden.

De kans en impact van een risico bepalen welk risico met voorrang om aandacht vraagt. In paragraaf 3.2 wordt dan uitvoerig aangegeven hoe men op basis van deze twee factoren tot een rangorde van risico's komt. Maar voordat we ingaan op een dergelijke prioritering, is het zaak om nog even stil te staan bij de categorisering van risico's.

Een categorisering van risico's helpt bij het scannen van de externe en interne omgeving op relevante risico's. De indeling van risico's fungeert bij dit alles als een soort checklist en ondersteunt de gebruiker bij het bedenken van mogelijke risico's. De zoektocht naar risico's verloopt namelijk succesvoller wanneer men weet wat en waar men moet zoeken. In hoofdstuk 2 kwamen strategische, operationele, rapportage- en compliance risico's ter sprake. Naar een dergelijke indeling wordt in de 'Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving' verwezen en besturen worden expliciet gevraagd om juist met behulp van deze indeling uitspraken te doen over risico's en risicomanagement. Ook een indeling met behulp van andere categorieën is echter zinvol en soms zelfs in de praktijk van alledag te verkiezen bij een speurtocht naar risico's.

Figuur 4: Indeling in domeinen en processen volgens het INK-model

WAT Categorisering op basis van de aard van de doelen die worden bedreigd	WAAR Categorisering op basis van de domeinen of processen waarbinnen zich deze risico's voordoet
Strategisch	Onderwijs & Identiteit
Operationeel	Personeel
Rapportage	Organisatie
Compliance	PR & communicatie
	Huisvesting
	Financiën

Een indeling met behulp van domeinen/processen is redelijk bekend en staat bijvoorbeeld ook binnen het INK-model centraal.

Ook in het instrument van de PO-Raad *Risico's in beeld* wordt deze categorisering gebruikt om het systematisch scannen van alle relevante gebieden te stimuleren en het definiëren en ontdekken van risico's te stimuleren. De indeling op basis van doelbedreiging vraagt echter nog om enige toelichting.

Strategische risico's

Strategische risico's zijn van invloed op de wijze waarop de organisatie als geheel haar doelen kan realiseren. Een schoolbestuur maakt meerjarige beleidsplannen en formuleert doelen op hoofdlijnen. In de interne en externe omgeving gaan echter risico's schuil die de verwezenlijking van deze doelen kunnen belemmeren. Over wat nu precies strategische risico's zijn of wat strategisch control inhoudt, lopen de meningen uiteen. In deze brochure wordt juist om die reden uitgegaan van een vrij eenvoudige definitie. Strategische risico's zijn externe bedreigingen of interne zwakten die de verwezenlijking van hoofddoelen kunnen belemmeren. Een SWOT⁷-analyse is bijvoorbeeld een goed hulpmiddel voor het tijdig signaleren van dergelijke risico's.

Het is niet altijd even eenvoudig om strategische risico's te scheiden van operationele risico's. De verwezenlijking van hoofddoelen op het gebied van onderwijskwaliteit staat of valt natuurlijk ook met de aanwezigheid van voldoende en kundig personeel en een goede uitvoering van de onderwijsprocessen. Kortom, de verwezenlijking van het doel stelt eisen aan operationele zaken en wordt in die zin ook beïnvloed door operationele risico's.

De indeling in strategische en operationele risico's doet soms wat arbitrair aan. De werkelijke meerwaarde schuilt dan ook niet in de indeling, maar in het feit dat u wordt herinnerd aan het feit dat risico's niet alleen

schuilen in de alledaagse gang van zaken (operations), maar ook in de externe omgeving en in aspecten van uw interne omgeving die niet altijd te herleiden zijn tot een specifiek proces, maar wel degelijk van invloed kunnen zijn op de verwezenlijking van doelen.

De cultuur van uw organisatie ademt door alle processen en kan bepalend zijn voor het wel of niet behalen van sommige doelen. De toevoeging *strategisch* geeft wat ons betreft niet aan dat dergelijke risico's per definitie belangrijker zijn dan alle andere risico's. Natuurlijk verwijst *strategisch* naar hoofddoelen, naar richtinggevend beleid, naar de belangrijkste koers. Risico's betreffen kwesties die van invloed zijn op het vermogen van een instelling om haar doelstellingen te bereiken. Vaak hangt dat vermogen af van strategische risico's. Er zijn echter ook situaties denkbaar waarin bijvoorbeeld operationele risico's of compliance risico's grote gevolgen hebben en alleen al daardoor de verwezenlijking van de belangrijkste doelstellingen bedreigen. Niet het onderscheid tussen *strategisch* en *operationeel* is dus per definitie bepalend bij het wegen van risico's. Het gewicht dat men aan een specifiek risico toekent, kan beter worden gebaseerd op de omvang van de kans en gevolgen van dat risico.

Operationele risico's

Operationele risico's zijn risico's die het effectief en efficiënt inzetten van middelen belemmeren of het verloop van allerlei dagelijkse processen ongunstig beïnvloeden. Het gaat om kwesties die invloed uitoefenen op praktische gang van zaken. Ze treden op in allerlei domeinen van de organisatie en geen enkel proces is vrij van deze risico's. Onduidelijkheden of gebrekkige aansturing in het inkoopproces of het ontbreken van heldere afspraken over de afhandeling van ziekteverzuim kunnen bijvoorbeeld leiden tot omslachtigheid of vermijdbaar hoge kosten. Een heldere opsomming van domeinen en de zich daarin afspelende processen kan helpen bij het scannen van de organisatie op dergelijke

risico's. Zonder een dergelijke checklist loopt men het risico om niet alle domeinen en processen de aandacht te geven die ze verdienen. Ook hier geldt weer dat men vooral oog moet hebben voor de belangrijkste risico's. Men ziet al snel door de bomen het bos niet meer. Breng dus tijdig een weging aan op basis van uw inschatting van kans en gevolg.

Rapportage risico's

Richtlijnen voor de verslaggeving schrijven voor dat schoolbesturen in hun jaarverslag de voornaamste strategische, financiële, operationele en compliance risico's opnemen. De richtlijnen spreken dus niet specifiek van rapportage-risico's en reiken tegelijkertijd een nieuwe categorie aan: de financiële risico's.

Het onderscheid tussen operationele risico's en rapportage-risico's⁸ is ook naar onze mening niet altijd functioneel. Rapportage-risico's hebben betrekking op de informatievoorziening binnen de organisatie. Ze beïnvloeden de betrouwbaarheid van alle informatie die door de organisatie intern wordt verzameld en gebruikt of aan externen ter beschikking worden gesteld. Het gaat om zaken als juistheid, volledigheid en tijdigheid van informatie; informatie die moet maken dat er zicht is op alle processen en hun effectiviteit en efficiency. Informatievoorziening wordt door velen zelfs gezien als een onvervreemdbaar en omvangrijk onderdeel van de dagelijkse gang van zaken. Het is daarom te verdedigen dat het hier niet gaat om een aparte categorie risico's en dat de risico's die de informatievoorziening bedreigen, thuishoren in de categorie operationele risico's. Beide risicocategorieën hebben in ieder geval in belangrijke mate betrekking op de bedrijfsvoering. Dat pleit ervoor om deze twee risicocategorieën samen te voegen tot één categorie: de bedrijfsvoeringsrisico's.

Financiële risico's

Over wat *financiële risico's* zijn, bestaat onduidelijkheid. Gaat het hier om risico's die verwijzen naar de domeinen Financiën/ Financiële administratie of gaat het om allerlei risico's en verwijst de toevoeging *financieel* slechts naar het gegeven dat die risico's niet zonder financiële gevolgen blijven. Het instrument van de PO-Raad *Risico's in beeld* houdt rekening met beide definities en dat zorgt er voor dat risico's die financieel van aard zijn aandacht krijgen, maar dat er tevens wordt gekeken naar risico's die weliswaar niet financieel van aard zijn, maar wel degelijk financiële gevolgen kunnen hebben.

De processen die samenhangen met financieel management en financiële administratie maken onderdeel van de dagelijkse gang van zaken en zijn zijn dus operationele risico's.

De introductie van een categorie *financiële risico's* voegt in dat opzicht weinig toe. Het gaat erom dat ook deze processen aandacht krijgen bij de inventarisatie en latere beheersing van dergelijke operationele risico's.

Voor alle risicocategorieën geldt overigens dat er binnen een categorie risico's bestaan met financiële gevolgen en risico's zonder financiële gevolgen. Een beoordeling van risico's op hun financiële gevolgen is ook zeker zinvol.

Bij de beheersing van risico's met financiële gevolgen kunnen namelijk financiële buffers een belangrijke rol spelen. Een goede inschatting van de financiële gevolgen maakt het tevens mogelijk om na te gaan of de omvang van die financiële buffers⁹ passen bij de omvang van de financiële gevolgen.

Figuur 5: Enkele willekeurige voorbeelden van verschillende soorten risico's

	Operationele risico's + Rapportage risico = Bedrijfsvoeringsrisico's			
	Strategische risico's	Operationele risico's	Rapportage risico's	Compliance risico's
Wel omvangrijke, directe financiële gevolgen	Ontwikkeling leerlingenaantal	Tekortkomingen in procedures rondom aanstelling personeel en/of verlenging	Onbetrouwbare, niet tijdige en/of onvolledige financiële informatie	Onrechtmatigheid uitgaven
Geen omvangrijke, directe financiële gevolgen	Achterblijvende competentieontwikkeling personeel		Geen optimale koppeling tussen boodschap, medium en ontvangende partij	

Compliance risico's

Compliance risico's hebben betrekking op het niet voldoen aan, of het niet handelen binnen de grenzen van de voor een schoolbestuur of instellingen in zijn algemeen geldende wet- en regelgeving¹⁰. Overigens wordt het begrip *compliance* vaak terecht uitgebreid tot de door het

schoolbestuur zelf opgestelde gedragsregels en belangrijk geachte normen en waarden. Niet-ethisch handelen of het opzij schuiven van interne gedragsregels kan immers grote risico's met zich meebrengen, ook al laten de gevolgen soms lang op zich wachten.

Figuur 6: Zoektocht naar risico's

Stap 1	Stap 2	Stap 3	Stap 4
Scan de externe en interne omgeving op risico's.	Gebruik hierbij een ondersteunende indeling in domeinen en processen zodat u zeker weet dat belangrijke gebieden niet aan uw aandacht ontsnappen.	Stel vervolgens vast of het hier om strategische, operationele, rapportage- of compliance risico's gaat.	Beoordeel of het hier gaat om risico's met (directe) financiële gevolgen.



Risico's en hun gewicht

4.1 Noodzaak van prioritering

Risicomangement moet vooral aandacht besteden aan de voornaamste bedreigingen/belemmeringen voor doelverwezenlijking. Het aantal risico's is enorm groot, maar niet ieder risico is van even groot belang. Het gaat er dus om dat men tot een zekere prioritering komt: het aanbrenge van een rangorde in risico's zodat duidelijk wordt welke risico's het meeste gewicht in de schaal leggen. Die prioritering zorgt dat het risicomangement aan focus wint en voorkomt dat u op ieder risico reageert en bijvoorbeeld doorschiet in beheersing en interne bureaucratisering.

Het aanbrenge van een rangorde op basis van de aard van de risico's (strategisch, operationeel, compliance, enzovoorts) heeft geen zin. Strategische risico's raken de belangrijkste doelstellingen van de instelling als geheel. Dit maakt dat juist deze risico's vrijwel altijd op aandacht kunnen rekenen. Toch kan ook een specifiek strategisch risico van een relatief geringe betekenis zijn en juist een operationeel risico voor grote schade zorgen. Het uiteindelijke oordeel over een risico kan dan ook beter worden gebaseerd op de onderstaande afweging: Het zal duidelijk zijn dat risico's met een aanzienlijke kans, een grote impact en een niet-toereikende beheersing als eerste aandacht moeten krijgen.

Figuur 7: Het evenwicht tussen kans/impact en beheersing



4.2 Kans

Risico's worden gerangschikt naar grootte¹¹: een grootte die afhangt van hun waarschijnlijkheid (kans) en hun vermoedelijke gevolgen (impact).

Het is niet altijd eenvoudig om tot een goede inschatting te komen van de kans dat een specifiek risico zich daadwerkelijk voordoet. U zult bij dit alles vaak terug moeten vallen op historische ervaringen, de ervaringen van anderen, onderzoeksrapporten, sectorbenchmarks, enzovoorts. Een risicobeoordeling wint aan betrouwbaarheid wanneer men:

- Vooraf een heldere scoringsleidraad vaststelt.
- Vervolgens het eigen oordeel over de kans of impact nog eens toetst aan de mening van andere interne betrokkenen of afzet tegen de mening van externe deskundigen.

Figuur 8: Matrix van impact en kans

	Kans laag	Kans midden	Kans hoog
Impact laag	Laag	Middel	Hoog
Impact midden	Laag	Middel	Hoog
Impact hoog	Middel	Hoog	Hoog

Bij risicobeoordeling gaat het erom dat men een uitspraak doet over kans en impact **zonder hierbij al getroffen beheersmaatregelen** in aanmerking te nemen. Het gaat om het bepalen van de zogeheten **brutokans** en de **brutoimpact**.

Schrijver Uiterlinden¹² wijst erop dat dit veel vraagt van de beoordelaar. De mens is geneigd om risico's onmiddellijk te verbinden met de wijze waarop een risico wordt beheerst, waardoor kans en impact lager

worden geschat. De eerste ervaringen van gebruikers met het instrument van de PO-Raad *Risico's in beeld* bevestigen dit. Het vergt duidelijk enige oefening om bij het bepalen van de kans alle reeds getroffen beheersingsmaatregelen uitdrukkelijk buiten beschouwing te laten. Stilstaan bij brutokans en brutoimpact zorgt ervoor dat bestuurders en toezichthouders eerst de risico's in hun oorspronkelijke kans en impact te zien krijgen en juist daardoor in staat zijn om na te gaan of en op welke wijze deze risico's thans al worden beheerst, en of men dat niveau

Figuur 9: Voorbeeld KANS: scoringsleidraad voor tienpuntschaal. Uit: *Risico's in beeld*, PO-Raad 2012

Score	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Laag			Midden				Hoog		
Kans	Treedt waarschijnlijk niet op binnen 5 jaar of minder dan 2% kans van optreden.			Treedt waarschijnlijk op binnen 3 jaar of minder dan 25% kans van optreden (maar groter dan 2%).				Treedt waarschijnlijk op binnen 1 jaar of meer dan 25% kans van optreden.		
Indicaties	Zeldzaam/erg onwaarschijnlijk, zou verrassend zijn als het zou optreden. Heeft zich niet eerder voorgedaan in Nederland of bij vergelijkbare scholen.			Heeft zich in het verleden vaker voorgedaan. Zou geen grote verrassing zijn indien het zich voordoet.				Heeft de potentie om meerdere keren op te treden ¹³ binnen de komende 5 jaar. Heeft zich in de laatste 2 jaar voorgedaan. Duidelijke indicatoren die wijzen op optreden van het risico.		

van beheersing acceptabel vindt. Zou er in een risicorapportage alleen aandacht zijn voor nettokansen en netto-impact, dan krijgt men geen inzicht in het oorspronkelijke venijn van sommige risico's. Scoringsleidraden bieden de gebruiker houvast wanneer men bijvoorbeeld de kans of de impact van een risico moet plaatsen op een tienpuntschaal.

4.3 Impact

Onder *impact* verstaat men de (negatieve) gevolgen van een risico op de realisatie van doelstellingen. Voor het bepalen van de omvang van die impact verdient het weer aanbeveling om vooraf een scoringsleidraad vast te stellen.

Impact kan verwijzen naar financiële effecten, maar in een groot aantal gevallen gaat het om andere effecten, om meer kwalitatieve gevolgen. Een risico kan bijvoorbeeld tot reputatieschade leiden of de kwaliteit van onderwijsprocessen ernstig aantasten. Uiteindelijk zullen overigens ook die risico's mogelijk op termijn alsnog een negatief financieel effect hebben.

Bij het schatten van de impact zijn historische ervaringen en de meningen van betrokkenen uit de functionele domeinen en processen weer welkom. Het is wellicht verstandig om die meningen te verzamelen via goed voorbereide interviews en plenaire sessies. Vervolgens zou men op basis van die aanpak tot een eerste, samenvattend beeld kunnen komen.

In een tweede sessie kunnen de verzamelde meningen nog eens tegen elkaar worden afgezet en waar nodig gecorrigeerd of aangevuld worden.

Ook het instrument van de PO-Raad biedt prima mogelijkheden om tot een systematische inventarisatie te komen van risico's binnen alle relevante domeinen en de inschatting van hun kans en impact. Het instrument is op de eerste plaats bedoeld voor de bestuurder, maar ook andere betrokkenen kunnen met behulp van de vragenlijsten/prints hun mening geven of feedback geven op wat de bestuurder als risico's ziet.

Figuur 10: Fragment van tabel waarin alle betrokkenen kunnen aangeven welke risico's zij zien en wat de kans en impact van die risico's is.

Risicocategorie	Domein	Proces	Risico	Kans	Impact
Compliance	Financiën	Inkoop- en contractmanagement	Niet voldoen aan regels betreffende Europese aanbesteding	Hoog	Hoog
Enzovoorts					

Figuur 11: Voorbeeld IMPACT: scoringsleidraad voor tienpuntschaal

Impact	Score	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	Kans	Laag			Midden				Hoog			
Financieel		Minder dan 0,05% van de begroting (of minder dan € 0,5 mln. ¹⁴) batenverlies of extra kosten.			Meer dan 0,05% van de begroting (of meer dan € 0,5 mln.) maar minder dan 0,1% van de begroting (of minder dan € 1 mln.) batenverlies of extra kosten.				Meer dan 0,1% van de begroting (of meer dan € 1 mln.) batenverlies of extra kosten.			
Operationeel		Bepaalde impact op het bereiken van de operationele doelstellingen. Minimale afname van onderwijskwaliteit. Minimale afname van mensen en/of middelen.			Grote impact op het bereiken van de operationele doelstellingen. Gematigde afname van onderwijskwaliteit. Gematigde afname van mensen en/of middelen. Kortstondige onderbreking primaire proces.				Grote impact op het bereiken van de strategische (en operationele) doelstellingen. Significante afname van onderwijskwaliteit. Significante afname van mensen en/of middelen. Langdurige onderbreking primaire proces.			
Reputatie		Lage politieke en/of maatschappelijke gevoeligheid. Geen negatieve aandacht in de media, slechts interne bekendheid.			Gematigde politieke en/of maatschappelijke gevoeligheid. Negatieve aandacht in de lokale media. Bijzondere aandacht van het Ministerie, toezichthoudende instanties.				Significante politieke en/of maatschappelijke gevoeligheid. Negatieve aandacht in de nationale media. Waarschuwing van het Ministerie, toezichthoudende instanties.			

Risicobeheersing

5.1 Risicobeheersing en risicofinanciering

Risicomangement bestaat in vrijwel alle gevallen uit het inventariseren en analyseren van risico's met behulp van vastgestelde risicocategorieën. Vervolgens weegt men de gevonden risico's met behulp van de factoren *kans* en *impact*. Er ontstaat daardoor een risicoprofiel van de instelling. Dat risicoprofiel vormt het vertrekpunt bij het beoordelen van de al aanwezige risicobeheersing en risicofinanciering en het waar nodig aanpassen van deze beheersing of financiering.

Risicobeheersing = Het treffen van maatregelen zodat de kans of impact van risico's wordt verkleind. Beheersmaatregelen hebben betrekking op het uitsluiten, afwentelen, delen, terugdringen of accepteren van de effecten die voortkomen uit risico's.

In publicaties over risicobeheersing wordt vaak gesproken over systemen:

Een 'risicobeheersings- en controlesysteem' is een systeem dat risico's identificeert, kwalificeert en waar mogelijk kwantificeert¹⁵ en er voor zorgt dat men regelmatig en systematisch kan nagaan of deze risico's daadwerkelijk worden beheerst¹⁶.

Het begrip 'systeem' kan de lezer echter op het verkeerde been zetten. Het gaat hier namelijk niet om een diagnosemodel, om één specifieke techniek of analyse. Het gaat om een zo passend mogelijk geheel van beleidsmaatregelen, processen, taken en gedragingen die samen de onderwijsinstelling beter in staat stellen om te reageren op belangrijke risico's en bijdragen aan het naleven van interne afspraken of wettelijke spelregels.

Dit systeem van interne beheersing dient de onderstaande (sub) doelstellingen¹⁷:

1. Strategische beheersing

Risico's die kunnen maken dat de organisatiedoelen niet worden bereikt, moeten worden beheerst.

2. Operationele beheersing

De organisatiedoelen zijn als het goed is nader uitgewerkt en gekoppeld aan processen, medewerkers en scholen. Op vele plekken in de organisatie zijn individuen en groepen vervolgens verantwoordelijk voor het bereiken van de aan hen gedelegeerde doelen met de aan hen ter beschikking gestelde middelen. De mate waarin dit met succes gebeurt, dient tijdig en frequent in beeld te worden gebracht en waar nodig te worden bijgestuurd.

Het gaat bij operationele beheersing om de efficiency en effectiviteit van operationele processen.

3. Normbeheersing (compliance)

De organisatie als geheel en al haar individuele leden moeten bij het nastreven van de doelstellingen handelen conform de intern of extern vastgelegde of als aanvaardbaar beschouwde normen. Het gaat bij dit alles om maatregelen die ertoe bijdragen dat de organisatie zich houdt aan wet- en regelgeving, of aan codes voor goed bestuur, maar het is nog

wezenlijker dat de organisatie maatregelen treft die de eigen waarden benadrukken of versterken. Het gaat erom dat alle leden van de instelling weten waar de organisatie voor staat en wat de *do's* en *don'ts* zijn.

4. Verantwoordingsbeheersing (rapportage)

Deze beheersing richt zich op het bewaken van de juistheid, volledigheid en tijdigheid van de informatie die door de instelling intern gebruikt wordt en/of naar buiten wordt gebracht over de strategie, de activiteiten en de interne beheersing zelf.

Alle activiteiten, gedragingen en middelen die worden ingezet om de bovenstaande doelen te bereiken zijn “instrumenten van interne beheersing”. Risicobeheersing staat of valt dus ook met cultuur en bijvoorbeeld de wijze waarop men binnen de onderwijsinstelling omgaat met het maken van fouten.

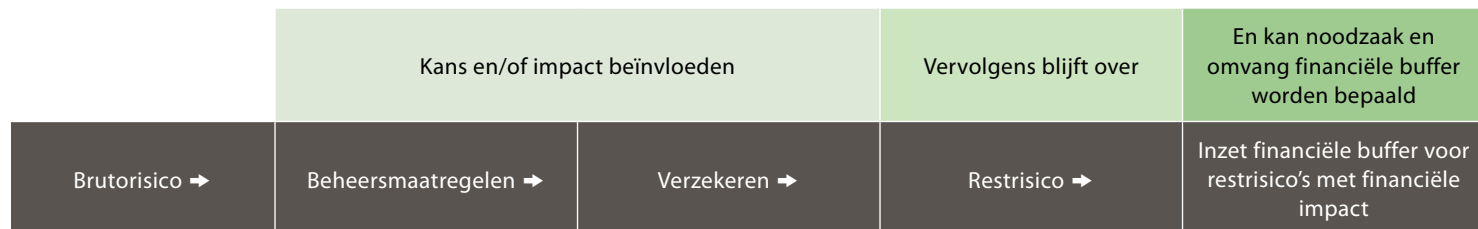
Het is natuurlijk onmogelijk om alle risico's door beheersing tot nihil terug te brengen. Er blijft ook na een vergaande beheersing altijd een zogeheten restrisico over. Het is soms zelfs verstandig om af te zien van beheersing, bijvoorbeeld omdat de kosten van die beheersing enorm hoog zijn en niet in verhouding staan tot de potentiële schade.

In beide gevallen accepteert men het risico en zijn gevolgen. In het geval dat deze gevolgen financieel van aard zijn, dient zich vervolgens de vraag aan hoe men deze financiële gevolgen gaat opvangen.

Risicofinanciering = Het in financieel opzicht (laten) opvangen van de financiële gevolgen van risico's. Niet alle risico's met financiële gevolgen kunnen volledig worden uitgesloten of door terugdringing en/of delen van al hun negatieve, financiële gevolgen worden ontdaan.

Niet alle risico's hebben ook financiële gevolgen, maar ook voor risico's met financiële gevolgen geldt dat men de effecten van deze risico's eerst door beheersing probeert terug te dringen. Risicofinanciering wordt alleen ingezet voor effecten die niet of slechts tegen zeer hoge kosten door beheersing verder zijn terug te dringen. In die situatie wordt het resterende risico geaccepteerd en zorgt men op eigen kracht of met behulp van anderen (verzekeringsmaatschappijen, samenwerkingspartners) voor een toereikende financiële dekking voor het geval dat het risico en zijn effecten zich daadwerkelijk voordoen.

Figuur 12: Van risico naar risicobeheersing



De commissie Don wijst erop dat schoolbesturen nog de neiging hebben om bij het omgaan met risico's vooral steun te zoeken in de aanleg van aanzienlijke financiële buffers. Een schoolbestuur doet er echter verstandig aan om eerst tot een goede risicobeheersing te komen en vervolgens alleen voor de verder niet te verkleinen financiële gevolgen een toereikende financiële buffer aan te houden.

5.2 Beheersmaatregelen en hun effect

5.2.1 Invloed algemeen kader

Het is aan het schoolbestuur om te bepalen hoe men met risico's om wil gaan. Het bestuur moet voor zichzelf bepalen welke risico's men wel en niet kan dragen¹⁸ en als men risico's bereid is te nemen hoever men daarin wil gaan in termen van te dragen schade¹⁹.

De risicovoorkeur en risicotolerantie zijn van invloed op de mate waarin en de wijze waarop men binnen dat schoolbestuur tot risicobeheersing komt. Al moet hierbij wel worden aangetekend dat een zeer omvangrijke risicovoorkeur en risicotolerantie zich slecht verhoudt tot wat in de po-sector als good governance wordt beschouwd.

Risicovoorkeur en risicotolerantie maken deel uit van de cultuur van de organisatie, van de interne omgeving. Ook aspecten als integriteit, normen en waarden bepalen de interne omgeving. Verder zijn ook de wijze waarop intern taken zijn verdeeld, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verdeeld, verantwoording wordt afgelegd en het intern toezicht is georganiseerd, zijn daarbij bepalend. Emanuels²⁰ noemt twee dimensies die van belang zijn voor het succes van risicobeheersing:

- Het algemene kader.
- De meer specifieke processen, procedures en activiteiten die zijn bedoeld voor het beïnvloeden van de kans of impact van risico's.

In paragraaf 5.2.2 wordt ingegaan op dimensie 2: de concrete mogelijkheden die er zijn om risico's te beheersen. Het is echter verstandig om eerst stil te staan bij wat door Emanuels het algemene kader wordt genoemd.

Het algemene kader bepaalt namelijk of er überhaupt iets terecht komt van risicomangement. Dit kader bestaat uit de onderstaande harde en zachte randvoorwaarden.

Harde randvoorwaarden

- a. Er is een organisatiestructuur nodig, waarin de rollen zodanig verdeeld zijn dat leidinggevende, uitvoerende en controlerende taken niet ongewenst door elkaar lopen. Het moet duidelijk zijn wie wanneer, welke taken heeft.
- b. Ook moet iedereen over voldoende kennis en ervaring beschikken om de aan hem opgelegde taken naar behoren uit te voeren.
- c. Verder moet er een informatie- en rapportagesysteem zijn dat zorgt voor zicht op de totale organisatie. Het gaat erom dat het management van de instelling kan controleren of de afgesproken beheersingsmaatregelen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd en effect hebben.

In de praktijk laat het onder (c) genoemde rapportagesysteem vaak te wensen over. Het is nu eenmaal niet eenvoudig om eerst de noodzakelijke informatie vast te stellen en er vervolgens voor te (laten) zorgen dat die informatie ook regelmatig en tegen dragelijke kosten boven tafel komt. De meeste onderwijsinstellingen hebben een belangrijk gedeelte van hun informatievoorziening uitbesteed en zijn in dat opzicht afhankelijk van wat de externe dienstverlener kan en wil aanleveren.

Ook randvoorwaarde (b) komt niet altijd goed uit de verf. Het is natuurlijk niet nodig om alle kennis in eigen huis te hebben. Toch zal iedereen in staat moeten zijn om zijn taken zelf naar behoren uit te voeren of kundig

toe te zien op de gedelegeerde uitvoering door anderen. Delegeren is overigens alleen verantwoord wanneer men zelf in staat is om de kwaliteit van het door anderen geleverde goed te doorzien. Delegatie is dus geen oplossing wanneer vak kennis en ervaring ontbreken.

Zachte randvoorwaarden

Risicomanagement heeft geen effect wanneer medewerkers en management zich niet echt geroepen voelen er de schouders onder te zetten. Maar al te vaak gaat het met veel bazuingeschal opgestarte risicomanagement na enige tijd als een nachtkars uit. Het blijft dan een eenmalige en dus weinig zinvolle exercitie. Men blijft steken in een diagnose en ziet geen kans om het daadwerkelijk handen en voeten te geven. Het ontbreekt simpelweg aan de juiste houding. Het gaat hierbij vooral om het volgende:

- d. Het belang dat medewerkers hechten aan het behalen van de organisatiedoelen.
- e. De mate waarin medewerkers zich willen en moeten verantwoorden over het uitoefenen van hun taken.

Iedereen moet bereid zijn zich in te zetten om de doelen te halen. Gebeurt dat niet, dan gaan de nadelen van risicomanagement zwaar wegen. Zo kan men zich laten afschrikken door een bepaalde mate van bureaucrativering die is ontstaan. De kans bestaat dat niemand zich dan meer aan procedures en protocollen houdt. Het is dus belangrijk dat er op de werkvloer een cultuur heerst die werknemers aan de doelen verbindt. Zonder een dergelijk draagvlak wordt risicomanagement een lege huls.

Risicomanagement staat en valt met informatievoorziening. Die informatievoorziening is niet alleen een kwestie van systemen en rapportages. Een goede informatievoorziening vraagt overigens ook de bereidheid van medewerkers om over hun handelen verantwoording af te leggen.

Die bereidheid zal o.a. afhangen van de cultuur en dan vooral van de manier waarop de organisatie omgaat met het maken van fouten. In een cultuur waarin fouten continu worden afgestraft en successen niet worden gevierd zal de wil om betrouwbare verantwoordingsinformatie aan te leveren snel afnemen.

5.2.2 Invloed beheersmaatregelen

In combinatie met de inzet van meer directe beheersmaatregelen zorgen de harde en zachte randvoorwaarden voor een bruikbaar fundament voor risicomanagement. Het schoolbestuur kan voor wat betreft het effect van de beheersmaatregelen gaan voor vijf mogelijkheden:

- Mogelijkheid 1: vermijden van risico's
- Mogelijkheid 2: het overdragen van risico's
- Mogelijkheid 3: het beperken van risico's (beïnvloeden kans of impact)
- Mogelijkheid 4: het accepteren van (rest) risico's
- Mogelijkheid 5: combinaties van mogelijkheden 1 t/m 4

Vermijden

Sommige risico's kunnen worden vermeden door simpelweg een activiteit niet te op te starten of een al wel opgestarte activiteit te beëindigen. Een bestuur komt bijvoorbeeld tot de conclusie dat aan een bepaalde fusie grote risico's kleven en besluit vervolgens om deze fusie af te blazen. Het middel mag hierbij natuurlijk niet erger zijn dan de kwaal. Wellicht kleven aan die fusie immers ook grote voordelen. Kortom, het vermijden van risico's is prima maar mag niet leiden tot het niet durven aangaan van belangrijke veranderingen. Verandering en innovatie brengen per definitie risico's met zich mee. Dat aan Brede Scholen aanzienlijke exploitatierisico's kleven, betekent nog niet dat men dergelijke vernieuwingen per definitie moet vermijden. Men zou bijvoorbeeld de risico's ook op een juridische manier kunnen uitsluiten en dus vermijden.

Risico's vermijden door bijvoorbeeld:

- Aansprakelijkheid via juridische maatregelen uit te sluiten
- Activiteiten en samenwerkingen niet op te starten
- Activiteiten te beëindigen
- Scholen te sluiten
- Processen aan te passen

Overdragen

Een school kan ook besluiten om (meestal tegen een vergoeding) bepaalde risico's over te dragen aan anderen. Het afsluiten van een verzekering is hiervan een bekend voorbeeld. De te betalen vergoeding moet dan wel in verhouding zijn tot het overgedragen risico. Het kan daarom geen kwaad om de verzekeringsportefeuille regelmatig vanuit dat perspectief tegen het licht te houden.

Andere voorbeelden van het overdragen van risico's zijn het onderbrengen van risicovolle activiteiten in aparte rechtspersonen of het uitbesteden van bepaalde werkzaamheden. Ook door samenwerking met andere schoolbesturen kunnen risico's worden overgedragen van een individueel bestuur naar een collectief.

Risico's overdragen door bijvoorbeeld:

- (Her)verzekering
- Onderbrenging van risicovolle activiteiten in aparte rechtspersoon (stichting/vereniging/bv)
- Overheveling van risico's door afscheiding en samenwerking (coöperatie)
- Treasurymaatregelen (afdekken koers- en/of renterisico's)
- Outsourcen van risicovolle processen/activiteiten

Beperken

Belangrijke risico's die niet of slechts tegen zeer hoge kosten door vermindering of overdracht buiten de organisatie kunnen worden geplaatst, moeten altijd worden aangepakt. Acceptatie van het risico is een optie, maar alleen wanneer het schoolbestuur van mening is dat het risico simpelweg niet te beïnvloeden is en moet worden beschouwd als onvermijdelijk. In alle andere gevallen moet men proberen om de impact en/of de kans van het risico te beïnvloeden.

Het actief signaleren van verzuim, demotivatie, conflicten, het tijdig inzetten van coaching, begeleiding en mediation, het aanleggen van goede personeelsdossiers, het benoemen van vertrouwenspersonen; dit alles zijn voorbeelden van maatregelen die een beperkend effect hebben op de omvang van bepaalde personele risico's. Ook de introductie van protocollen kan gericht zijn op het beperken van risico's, bijvoorbeeld in de omgang met ouders en leerlingen.

Risico's beperken door bijvoorbeeld:

- Goede administratieve organisatie
- Vroegtijdige signalering
- Heldere protocollen/procedures voor belangrijkste en risicovolle (deel)processen
- Outsourcen van processen
- Actieve kwaliteitszorg
- Monitoring en evaluatie
- Back-up en achterwachtfuncties goed regelen
- Aansprakelijkheidsbeperkende maatregelen
- Schaalvergroting of schaalverkleining

Accepteren

Het accepteren van een risico betekent niet dat men er simpelweg in berust. Accepteren is alleen verantwoord wanneer men tot de conclusie is gekomen dat men het risico goed in beeld heeft en voldoende mogelijkheden ziet om de gevolgen van dit risico op te vangen, bijvoorbeeld door de tijdige vorming van financiële buffers. Acceptatie sluit ook zeker niet uit dat men tegelijkertijd pogingen doet om het risico verder te beperken. Een onderwijsorganisatie doet er verstandig aan om bijvoorbeeld voor de afwikkeling van mogelijke arbeidsconflicten financiële reserves aan te leggen. Dat betekent echter nog niet dat men niet tegelijkertijd een poging moet doen om het ontstaan van dergelijke conflicten waar mogelijk tegen te gaan. Acceptatie is een passende reactie wanneer een schoolbestuur van mening is dat een verdere beheersing van het risico te kostbaar is, het risico om allerlei goede redenen niet uit de weg kan worden gegaan en men over voldoende financiële buffers beschikt om de gevolgen op te vangen.

Risico's verantwoord accepteren door bijvoorbeeld:

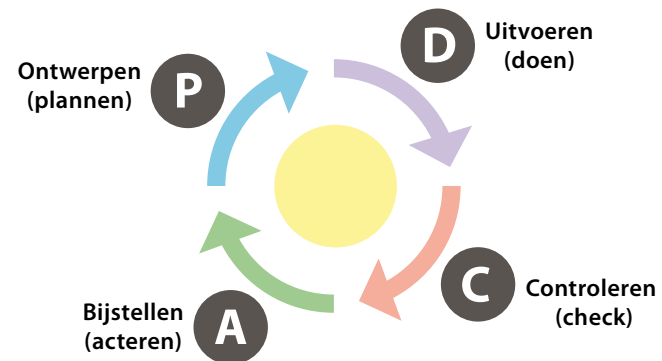
- Tegelijkertijd een normaal en betaalbaar niveau van beheersing te onderhouden
- Toereikende financiële buffers aan te leggen en aan te houden

5.3 Beheersmaatregelen en PDCA

Het risicoprofiel, risicovoorkeur en risicotolerantie bepalen welke set van beheersmaatregelen door het schoolbestuur als passend wordt gezien. Het heeft daarom geen zin om richtinggevende uitspraken te doen over de gewenste verhouding tussen vermijden, overdragen, beperken en accepteren. Wel is het zaak dat een bestuur acceptatie en de daarbij behorende buffervorming alleen inzet wanneer andere reacties niet

goed mogelijk of te kostbaar zijn. Ga dus op de eerste plaats voor risico-vermijding, risico overdragen of risicobeperking. Een effectieve beheersing vraagt om een passende set beheersmaatregelen, maar vraagt ook om planning, om actie, om evaluatie en om bijsturing. Risicobeheersing is geen doel op zich, maar ondersteunt sturing en beheersing²¹. Juist daarom moet ook de risicobeheersing aansluiten bij de planning- en control cyclus en is de zogenaamde PDCA-cirkel prima bruikbaar bij het beoordelen van de evenwichtigheid en effectiviteit van de risicobeheersing.

Figuur 13: PDCA-cirkel



Een schoolbestuur probeert bijvoorbeeld risico's met betrekking tot subsidieaanvragen en oormerking te beïnvloeden door in een procedure of plan (P) uit te schrijven hoe een dergelijke aanvraag moet verlopen en wat de spelregels zijn bij de inzet en verantwoording van dergelijke subsidies. Of dit alles daadwerkelijk het gewenste effect heeft, hangt natuurlijk ook af van de feitelijke uitvoering (D), controle op de uitvoering (C) en de waar nodig uit deze controle voortkomende bijstelling (A).

Figuur 14: PDCA-matrix

		Mogelijkheid 1: vermijden van risico's	Mogelijkheid 2: het overdragen van risico's	Mogelijkheid 3: het beperken van risico's (beïnvloeden kans of impact)	Mogelijkheid 4: het accepteren van (rest) risico's
P	Maatregel bestaat uit plannen en ontwerpen.				
D	Maatregel richt zich op controleren en evaluatie.				
C	Maatregel bestaat uit (laten) uitvoeren.				
A	Maatregel richt zich op evaluatie en bijstelling van beheersing.				

5.4 Beheersmaatregelen in kaart

In de bovenstaande matrix kan een schoolbestuur alle reeds getroffen beheersmaatregelen een plek geven. Zo wordt duidelijk welk effect een maatregel moet hebben. Ook wordt duidelijk of bij de beheersing van risico's alle onderdelen van de PDCA-cyclus voldoende aandacht krijgen en de beheersing juist daardoor in evenwicht is.

Voor de beheersing van een compliance risico rondom Europese aanbestedingsregels neemt een schoolbestuur bijvoorbeeld de hiernaast weergegeven beheersmaatregelen.

Een volledig ingevulde matrix brengt onevenwichtigheden in beeld en kan daardoor richting geven aan een verbetering van de risicobeheersing.

Figuur 15: Voorbeeld van ingevulde PDCA-matrix

		Mogelijkheid 3: het beperken van risico's (beïnvloeden kans of impact)
P	Maatregel bestaat uit plannen en ontwerpen	Bestuur stelt notitie op die ingaat op het te voeren inkoopbeleid, de daarbij geldende regels en eisen aan rechtmatigheid.
D	Maatregel richt zich op controleren en evaluatie	Eindverantwoordelijke toetst maandelijks of inkoop op een of meerdere gebieden de grensbedragen nadert die gelden voor Europese aanbesteding.
C	Maatregel bestaat uit (laten) uitvoeren	Bestuur wijst aan wie eindverantwoordelijk is voor de inkoop en eindverantwoordelijke ontvangt rapportages met daarin inkoopniveaus (begroot en gerealiseerd).
A	Maatregel richt zich op evaluatie en bijstelling van beheersing	Halfjaarlijks wordt in overleg met de directeur-bestuurder bekeken of het systeem van inkoopniveaubewaking en/of de organisatie van de inkoop aanpassing behoeft.

Voorbeeld 1: Uit een ingevulde matrix blijkt dat een schoolbestuur veel beheersmaatregelen neemt voor de beperking van risico's, maar dat het bij die beheersmaatregelen vooral gaat om het schrijven van plannen, procedures en protocollen. De risicobeheersing van dit schoolbestuur vraagt in dat geval vooral om aanvulling met maatregelen die voorzien in actie, in controle, evaluatie en bijstelling. Anders blijft het wellicht allemaal bij papier.

Voorbeeld 2: Na het invullen van de matrix blijkt dat het bestuur in de beheersing opvallend vaak gaat voor ACCEPTATIE. Dat kan erop wijzen dat het bestuur of management te snel van mening is dat een risico niet te vermijden, over te dragen of te beperken is. Het is in die gevallen verstandig om nog eens kritisch te kijken naar risico's en beheersingsmogelijkheden en waar nodig een second opinion te regelen. Acceptatie vraagt immers om financiële buffers en leidt ertoe dat financiële middelen langdurig niet in een andere richting kunnen worden aangewend. Zelfs de grootste buffers verdampen overigens snel wanneer men het risicobeleid eenzijdig steunt op de acceptatie en alle andere beheersingsmogelijkheden onbenut laat.

Het instrument van de PO-Raad *Risico's in beeld* kent juist hierom een rapportage die niet alleen ingaat op het gewenste effect van beheersmaatregelen en het oordeel over hun toereikendheid. De rapportage plaatst de getroffen beheersmaatregelen ook in een PDCA-diagram en helpt zo bij het in kaart brengen van onevenwichtigheden.



Rol budgetbeheer, financiële buffers en AO bij risicomanagement

6.1 Budgetbeheer

In het rapport van de commissie Don neemt het begrip *budgetbeheer* een belangrijke plaats in. Dit begrip verwijst volgens Don naar de capaciteit van een onderwijsinstelling om tegenvallers op korte of middellange termijn op te vangen en de rol die financiële buffers bij dit alles kunnen en moeten spelen.

Don wijst er terecht op dat deze capaciteit vooral bepaald wordt door liquiditeit en rentabiliteit²² en dat iedere instelling bufferliquiditeiten nodig heeft om tegenvallers daadwerkelijk op te kunnen vangen. Goede liquiditeitsbegrotingen en meerjarige exploitatie- en investeringsbegrotingen zijn dan ook onmisbare steunpilaren voor budgetbeheer. Deze stukken maken immers duidelijk welke invloed investeringen en exploitatieresultaten hebben op de liquiditeit van de betreffende onderwijsinstelling.

Financiële buffers zijn overigens alleen bedoeld voor risico's met aanzienlijke financiële gevolgen, **die niet of slechts tegen zeer hoge kosten op een andere manier kunnen worden bestreden**. Het kan hierbij gaan om teruglopende (financiële) opbrengsten zonder dat hierbij overeenkomstige aanpassingen in de uitgaven tegenover kunnen staan. Of het gaat om hogere uitgaven, zonder dat de opbrengsten meegroeien. Buffers dienen ter overbrugging van de periode waarin inkomsten en uitgaven alsnog met elkaar in evenwicht moeten worden gebracht.

Buffers zijn niet het antwoord op risico's van een niet-financiële aard. Buffers zijn ook niet het antwoord op risico's met een financiële impact, maar op risico's waarvan de kans en de gevolgen nog met aanvullende beheersmaatregelen te beïnvloeden zijn. De aanwezigheid van financiële buffers mag er niet toe leiden dat men de beheersing van risico's laat versloffen, en men tegenvallers vermijdbaar ten laste brengt van die buffers.

Het aanleggen en aanhouden van financiële risicobuffers is alleen te rechtvaardigen voor risico's die:

- Niet op andere manieren beheersbaar zijn.
- Niet of onvoldoende voorzien kunnen worden.
- Een duidelijke financiële impact hebben.

De commissie Don doet ook aanbevelingen voor de omvang van de bufferfunctie. De commissie hanteert hierbij als uitgangspunt, dat de schoolbesturen in eerste instantie op risico's reageren door het treffen van passende beheersingsmaatregelen, en alleen voor risico's die in alle redelijkheid niet te beheersen zijn, terugvallen op financiële buffers. Die buffers zijn dus uitsluitend bedoeld voor de navolgende, zeer moeilijk te beheersen en nauwelijks te voorziene risico's. Het gaat dan om:

1. Grote fluctuaties in leerlingenaantallen
2. Financiële gevolgen van arbeidsconflicten
3. Instabiliteit in de bekostiging

4. Onvolledige indexatie van de bekostiging

5. Restriscio's

Wil men gebruik kunnen maken van de door de commissie Don geadviseerde norm voor de bufferliquiditeit, dan moet eerst worden nagegaan of de risicobeheersing van een redelijk niveau is. Is dat het geval, dan zijn de buffers inderdaad alleen noodzakelijk voor de door Don genoemde risico's. In het instrument van de PO-Raad *Risico's in beeld* wordt daarom eerst getoetst of de beheersing van de risico's op niveau is. In de rapportage worden hierover uitspraken gedaan en kan de gebruiker zelf nagaan of de door Don aangedragen buffernormen passen bij het beheersingsniveau. Is dat niet het geval, dan verdient het aanbeveling om met spoed te werken aan een betere beheersing. Het aanhouden van een hogere bufferliquiditeit is alleen zeer tijdelijk te rechtvaardigen en is dus een noodoplossing, in afwachting van een betere.

De aard van de risico's 1 tot en met 4 spreekt voor zich. Het begrip rest-risico's behoeft echter enige toelichting. Soms rekent men de kosten van bijvoorbeeld hoog ziekteverzuim of duur interim personeel tot dergelijke restriscio's. Ook batentegenvallers in bijvoorbeeld gemeentelijke bijdragen en ouderbijdragen worden soms in de categorie restriscio's ondergebracht. Het is echter beter om restriscio's te definiëren als risico's

die ondanks alle als normaal te beschouwen beheersingsinspanningen niet tot een verdere beheersing te brengen zijn en dus als een resterend en onvermijdbaar nettorisico moeten worden beschouwd.

Er rest in die gevallen slechts (tijdelijke) acceptatie van dat risico en het opvangen van zijn financiële gevolgen met behulp van financiële buffers. En ook voor de door Don genoemde risico's (1) tot en met (4) geldt dat eerst alle moeite moet worden gedaan om de kans van hun optreden of hun gevolgen (impact) direct of indirect te beïnvloeden, voordat men besluit deze risico's in hun omvang te accepteren en waar nodig af te wentelen op buffers.

Een goed budgetbeheer vraagt dus om:

- Een goede analyse en beoordeling van risico's met financiële gevolgen (brutorisico).
- Het waar mogelijk beïnvloeden van deze risico's en hun financiële gevolgen (nettorisico).
- Het vervolgens zoveel mogelijk opvangen van de resterende gevolgen in de exploitatie en vertalen van deze exploitatie in (sluitende) meerjarenbegrotingen van baten en lasten, maar ook van de liquiditeitsontwikkelingen.
- Het aanwenden van financiële buffers²³ wanneer een sluitende exploitatie niet tot de mogelijkheden behoort en de nadelige financiële gevolgen niet op een andere manier kunnen worden opgevangen.

Figuur 16: Schema voor budgetbeheer

Stap 1	Stap 2	Stap 3	Stap 4
Inschatten brutorisico 's.	Door beheersing tot nettorisico komen.	Nettorisico opvangen door bezuinigingen (neerwaartse financiële flexibiliteit).	Is bezuiniging niet mogelijk of vanuit andere beleidsoverwegingen ongewenst, dan financiële buffers inzetten.

6.2 Financiële buffers

6.2.1 Noodzaak financiële buffers

Het spreekt voor zich dat er bij stap 4 problemen ontstaan wanneer de financiële buffers te klein zijn of het kapitaal niet in voldoende liquide vorm aanwezig is.

Financiële buffers (bufferliquiditeiten) zijn te vinden op de activazijde van de balans van de onderwijsinstellingen.

Figuur 17: Balans: activa en passiva

Balans	
Activa (= kapitaal)	Passiva (= vermogen)
Weerspiegelt de waarde van alle bezittingen (geld en goederen). Deze bezittingen c.q. dit kapitaal, zijn het gevolg van beleidskeuzes of moeten worden beschouwd als onvermijdelijk en voortkomend uit het geheel van activiteiten binnen de onderwijsinstelling.	Weerspiegelt de wijze waarop de onderwijsinstelling de huidig aanwezige bezittingen heeft gefinancierd: met eigen vermogen, dan wel vreemd vermogen.

De activa kan worden uitgesplitst in:

- Vaste activa
- Vorderingen
- Liquide middelen

Totaal kapitaal = totaal activa

Naast vaste activa staan op een balans ook zogeheten vlottende activa. Deze vlottende activa bestaan voornamelijk uit vorderingen en liquide middelen. De toevoeging *vlottend* geeft aan dat deze bezittingen of al in liquide vorm aanwezig zijn of binnen afzienbare termijn alsnog en zonder al te veel problemen in liquide middelen kunnen worden omgezet. Juist die liquide vorm maakt dat voor allerlei doelen kunnen worden aangewend. Ze hebben geen specifiek vastomlijnd eigen doel, maar kunnen door hun liquide vorm allerlei andere doelen dienen. Ze zijn in dat opzicht erg nuttig. Met liquide middelen kan een schoolbestuur bijvoorbeeld financiële tegenvallers opvangen en allerlei transacties en investeringen (voor)financieren.

Of die liquide middelen hun basis vinden in eigen vermogen of dat men ze heeft verkregen door het aantrekken van kredieten, maakt voor de bufferfunctie op korte termijn weinig uit.

Het zorgdragen voor daadwerkelijk inzetbare financiële buffers is dus in de eerste plaats een kapitaalsvraagstuk (activa), en slechts in tweede instantie een vermogensvraagstuk (passiva).

Schoolbesturen krijgen te maken met financiële tegenvallers die niet of niet snel genoeg binnen de lopende exploitatie kunnen worden opgevangen. In die gevallen kan kapitaal in de vorm van geld (of snel in geld omzetbare, andere vlottende activa) helpen om deze tegenvallers af te dekken. Liquide middelen vervullen dan een zogeheten (risico) bufferfunctie.

6.2.2 Omvang financiële buffers

De omvang van het kapitaal in de vorm van liquiditeiten moet passen bij het risicoprofiel van de instelling en het niveau van risicobeheersing. Alleen dan is de behoefte aan dergelijke bufferliquiditeiten onderbouwd.

Bufferliquiditeiten zijn op de eerste plaats bedoeld voor risico's die moeilijk te voorzien zijn of waarvan de individuele impact ongewis blijft. Ook schoolbesturen die hun risicobeheersing op orde hebben, blijven last hebben van deze beperkte collectie risico's²⁴. Deze risico's zullen van instelling tot instelling wat betreft hun aard weinig verschillen. Er bestaan soms echter wel aanzienlijke verschillen in de omvang van risico's, bijvoorbeeld als het gaat om het risico op daling van het leerlingenaantal.

De commissie Don komt met normen²⁵ voor de benodigde bufferliquiditeit. Een instelling kan vervolgens het normbedrag verhogen of verlagen als men van mening is dat de vijf risico's (zie paragraaf 6.1) bij de eigen instelling een duidelijk andere omvang kennen.

Ook in het instrument van de PO-Raad *Risico's in beeld* speelt het beoordelen van de toereikendheid van bufferliquiditeit een rol. Dit instrument kijkt daarbij vooral naar het beheersingsniveau van risico's met financiële gevolgen.

Het instrument deelt risico's met financiële gevolgen in op basis van hun omvang en urgentie. Men spreekt binnen dit instrument van een toereikend beheersingsniveau wanneer een schoolbestuur voor meer dan 60% van de middelgrote en urgente risico's adequate beheersingsmaatregelen heeft getroffen. Is dat het geval, dan zal dit schoolbestuur kunnen volstaan met de door de commissie Don geadviseerde bufferliquiditeit. In die situatie kan immers die liquiditeit inderdaad

gereserveerd blijven voor de eerder genoemde, en niet of nauwelijks te beheersen 5 risico's. Laat de beheersing te wensen over, dan is zelfs een veel te hoge financiële buffer uiteindelijk geen goede reddingsboei. In een situatie waarin de beheersing te wensen overlaat, zou een schoolbestuur zijn heil kunnen zoeken in het aanhouden van zeer omvangrijke bufferliquiditeiten. Die omvang past dan weliswaar bij het niet voldoende beheersen van risico's, maar betekent tegelijkertijd dat waardevolle middelen aan het eigenlijke onderwijsproces worden onthouden. Bufferliquiditeiten die veel omvangrijker zijn dan wat de commissie Don voorstelt, zijn echter alleen gerechtvaardigd wanneer het schoolbestuur van mening is dat de door de commissie expliciet genoemde 5 risico's (zie paragraaf 6.1) voor hun instelling van een bovengemiddeld niveau zijn. Voor alle andere risico's geldt dat men op de eerste plaats aan hun verdere beheersing werkt, voordat men een tijdelijke rol toekent aan bufferliquiditeiten.

Zijn de bufferliquiditeiten te klein, dan biedt een van onderstaande maatregelen of een combinatie van deze maatregelen uitkomst:

- Het aantrekken van kredietfaciliteiten wanneer een meerjarenbegroting laat zien dat het later op eigen kracht aanvullen van de buffers mogelijk is en in de tussentijd de rente en aflossing op de kredietfaciliteiten te dragen is.
- Het op eigen kracht aanvullen van de buffers door bezuinigingen. Hierdoor ontstaat een positieve rentabiliteit, die vervolgens wordt gebruikt om de buffers aan te vullen
- Het beïnvloeden²⁶ van de samenstelling van het totale kapitaal van de instelling, zodat minder wordt vastgelegd in materiële vaste activa en meer kapitaal wordt aangehouden in liquide vorm.

Een volledige op-maat-berekening van de tijdelijk of langdurige noodzakelijke bufferliquiditeit is geen sinecure, steunt op allerlei aannamen en de exercitie kan leiden tot een schijnzekerheid.

Probeer dus te werken aan een beheersingsniveau dat maakt dat u houvast kunt zoeken in de normen van de commissie Don. Probeer vervolgens in samenspraak met deskundigen voor ieder van de 5 genoemde risico's tot een inschatting op maat te komen. Ook dat is niet eenvoudig, maar betekent in ieder geval dat u alleen voor die 5 risico's tot nadere uitspraken hoeft te komen.

6.3 Weerstandsvermogen versus weerstandscapaciteit

6.3.1 Weerstandsvermogen

Bij de invoering van de lumpsumbekostiging is veel aandacht gegeven aan het (kunnen) beoordelen van de financiële posities van po-instellingen. Het begrip *weerstandsvermogen* werd geïntroduceerd als maatstaf voor het (kunnen) opvangen van risico's met behulp van vermogen.

Vermogen speelt bij de afdekking van risico's echter slechts een indirecte rol. Het gaat er voor wat betreft risicobuffering niet in de eerste plaats om hoe groot dat vermogen is of waar dat vermogen vandaan komt.

Omvang en herkomst zijn zeker op de wat langere termijn van belang, maar de vraag naar wat er met dat vermogen is gedaan, is voor wat betreft risicobuffering belangrijker.

Is dat vermogen vooral gebruikt voor het aanhouden van kapitaal in de vorm van materiële vaste activa, of is dat vermogen ook voor een belangrijk deel gebruikt voor het aanhouden van liquiditeiten?

Het schoolbestuur 2 heeft een groter deel van zijn kapitaal in liquide vorm beschikbaar en is juist daardoor beter in staat om bijvoorbeeld een financiële tegenvaller van € 150.000 op te vangen. Bij schoolbestuur 1 levert die tegenvaller onmiddellijk problemen op en het schoolbestuur moet bijvoorbeeld tijdelijk kredieten opnemen, de behoefte aan

Figuur 18: Voorbeelden van de balans

Schoolbestuur 1

Balans (in € x 1.000)			
Activa (= kapitaal)		Passiva (= vermogen)	
• Materiële vaste activa	900	• Eigen vermogen	800
• Vorderingen	200	• Voorzieningen	150
• Liquide middelen	100	• Schulden	250
Totaal	1.200	Totaal	1.200

Schoolbestuur 2

Balans (in € x 1.000)			
Activa (= kapitaal)		Passiva (= vermogen)	
• Materiële vaste activa	600	• Eigen vermogen	800
• Vorderingen	200	• Voorzieningen	150
• Liquide middelen	400	• Schulden	250
Totaal	1.200	Totaal	1.200

materiële vaste activa verkleinen of de ingrijpend bezuinigingen. En dat terwijl schoolbestuur 1 qua solvabiliteit niet onderdoet voor bestuur 2. Alleen in dat laatste geval kan het kapitaal juist door zijn liquide vorm daadwerkelijk een bufferrol vervullen.

Kapitaal in de vorm van materiële vaste activa is niet geschikt voor het snel opvangen van financiële tegenvallers en wordt daarom bij het berekenen van het weerstandsvermogen buiten beschouwing gelaten.

Weerstandsvermogen = (Eigen vermogen – materiële vaste activa), uitgedrukt in procenten van de Rijksbijdragen OCW

Het nadeel van de formule is echter dat men er per definitie vanuit gaat dat alleen eigen vermogen een rol kan spelen bij het opvangen van tegenvallers.

Dat is onjuist. Ook vreemd vermogen kan die rol op zijn minst tijdelijk vervullen. De rol die vermogen speelt, blijft echter een indirecte rol en het is zaak om voor buffering eerst te kijken naar de samenstelling van kapitaal en pas daarna een blik te werpen op de samenstelling van vermogen. Het gaat dus om de navolgende vragen:

- Hoeveel van het totale kapitaal is in de vorm van liquiditeiten of semi-liquiditeiten aanwezig (vorderingen en liquide middelen)?
- En past de omvang van die liquiditeiten (bufferliquiditeit, zie paragraaf 6.2) bij de te dekken risico's van de organisatie?

6.3.2 Weerstandscapaciteit

De commissie Don kent slechts een beperkte waarde toe aan het begrip *weerstandsvormogen* en geeft de voorkeur aan het begrip *weerstandscapaciteit*.

Weerstandscapaciteit = De mogelijkheden om als onderwijsinstelling op korte of iets langere termijn zelf de noodzakelijke liquiditeit op te kunnen brengen of aan te kunnen trekken wanneer zich tegenvallers voordoen én de mogelijkheid om door tijdige aanpassing van uitgaven te reageren op tegenvallers in de exploitatie om zo ongewenste schommelingen in baten of lasten op te kunnen vangen.

De weerstandscapaciteit van een instelling wordt bepaald door de som van:

- De al binnen de instelling aanwezige bufferliquiditeiten.
- De mate waarin de instelling haar uitgaven op korte termijn kan terugdringen (saneervermogen, neerwaartse financiële flexibiliteit).
- Bovendien kan de weerstandscapaciteit tijdelijk worden vergroot door op een verantwoorde wijze²⁷ aanvullend krediet aan te trekken.

Het is daarom zaak dat een schoolbestuur niet alleen aandacht heeft voor kapitaal- en vermogenvraagstukken, maar ook zicht krijgt en houdt op de omvang van de mogelijkheden tot neerwaartse financiële flexibiliteit. Die flexibiliteit maakt dat een schoolbestuur kan reageren op tegenvallers en snel de tering naar de nering kan zetten. In goede managementrapportages wordt juist daarom aandacht besteed aan informatie over de omvang van die flexibiliteit. Zo kan bijvoorbeeld payrolling op zijn minst tijdelijk een bijdrage leveren aan financiële flexibiliteit en voorkomen dat de formatieve lasten voor langere tijd niet te verlagen zijn.

6.4 Administratieve organisatie

Administratieve Organisatie (AO)²⁸ houdt zich bezig met het functioneren van de organisatie, de informatie die hieruit voortkomt en het complex van maatregelen om het functioneren en informeren naar wens te laten verlopen.

Kort samengevat bestaat een goede administratieve organisatie en interne controle uit:

- Het beschrijven van de processen.
- Het vastleggen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op functie- en locatie en/of afdelingsniveau.
- Het vastleggen van risico's en maatregelen van interne controle (IC).
- Het zorgdragen voor kwaliteitstoetsing, kwaliteitsverbetering en voortgangsbewaking.
- Het zorgdragen voor managementrapportages rondom processen, risico's en interne controle.

Administratieve organisatie gaat over de 6 W's:

- Wie (medewerker) mag
- Wat
- Waarom
- Wanneer
- Waarmee
- Waarover en aan wie wordt gerapporteerd

Administratieve organisatie gaat dus vooral over het inrichten van processen, het toewijzen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en het op gang brengen en houden van informatiestromen.

Die inrichting en toewijzing moet ervoor zorgen dat het handelen effectief is en processen efficiënt verlopen. Effectiviteit ontstaat wanneer er heldere doelen zijn en de verwezenlijking van die doelen niet wordt belemmerd door risico's. Efficiency (het kostengunstig handelen) is geen doel op zich, maar zorgt ervoor dat er geen middelen verloren gaan en dat juist daardoor zoveel mogelijk middelen kunnen worden gebruikt voor echt belangrijke zaken.

Wat zijn de risico's in de domeinen:

- Onderwijs & Identiteit
- Personeel
- Huisvesting
- Financiën
- PR & Communicatie
- Organisatie & toezicht

Wat is (gegeven die risico's) de uitdaging voor AO?

- Door heldere en vastgelegde afspraken over taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, werkwijzen, middelengebruik, te respecteren regels, informatiestromen en informatieplichten deze risico's in de gewenste richting beïnvloeden of zelfs wegnemen.

Juist omdat AO moet bijdragen aan effectiviteit is het belangrijk dat men bij de administratieve organisatie rekening houdt met het risicoprofiel van de organisatie en tot een inrichting komt die risico's in de gewenste richting beïnvloedt of wegneemt. Zo zorgen goede procedures voor het aannemen van personeel ervoor dat er geen verplichtingen worden aangegaan voordat duidelijk is dat aanname past bij het HRM-beleid van de organisatie en er voor de aanstelling voldoende budget is.

In het risicoprofiel van de onderwijsinstelling staan natuurlijk vooral de belangrijkste risico's centraal en worden kleine, meer operationele risico's niet besproken. Ook in de AO gaat het immers in de eerste plaats om het beïnvloeden van belangrijke risico's. Bij het opzetten van een goede AO passeren echter onvermijdelijk allerlei procesdetails de revue. De min of meer verplichte liefde voor het detail biedt mogelijkheden om ook aan minder belangrijke, meer operationele risico's aandacht te geven.

Sommige schoolbesturen starten een beschrijving van belangrijke processen om die reden met een reflectie op risico's die binnen een specifiek domein spelen.

Ze besteden hierbij waar nodig ook aandacht aan risico's die vanwege hun geringere betekenis nog geen onderdeel uitmaken van het risicoprofiel van de instelling, maar toch om enige beïnvloeding vragen, bijvoorbeeld omdat de efficiency hiermee gediend is.

Een voorbeeld:

Een organisatie van 28 scholen heeft de opdracht gegeven om de gehele administratieve organisatie vast te leggen in een AO-handboek. Dit handboek gaat in op allerlei processen, zie schema hieronder.

Figuur 19: Voorbeeldschema van processen in domeinen

Domein financiën & bedrijfsvoering	Domein HRM
<ol style="list-style-type: none"> 1. Begrotingsproces 2. Budgetteringsproces 3. Administreren 4. Afsluiten 5. Jaarverslaggeving 6. Baten 7. Lasten 8. Geldverkeer 9. Treasury 10. Automatisering 11. Proces onderhoud AO-handboek 	<ol style="list-style-type: none"> 12. Proces vaststelling omvang vacatureruimte 13. Sollicitatieproces leerkracht 14. Sollicitatieproces OOP 15. Sollicitatieproces directiefuncties 16. Benoeming 17. Verwerken mutaties 18. Ontslag

De procesbeschrijving geeft antwoord op de 6-W-vragen en een procesbeschrijving bevat altijd 4 standaardonderdelen. De beschrijving van het proces *begroten* ziet er bijvoorbeeld als volgt uit:

Figuur 20: Het begrotingsproces

Het begrotingsproces
<ol style="list-style-type: none">1. Risico's in het begrotingsproces2. Doel van het begrotingsproces3. Taken in het begrotingsproces4. Beschrijven gewenste uitvoering deelprocessen:<ul style="list-style-type: none">– vooroverleg begrotingsronde– opstellen begroting(en)– voorleggen begroting aan bestuur– voorleggen begroting aan de GMR– vaststellen begroting– verwerking & invoer begroting door administratiekantoor

Een procesbeschrijving start in alle gevallen met een opsomming van risico's die juist in dit proces spelen en die men wil beïnvloeden.

De beschrijving van het begrotingsproces bevat bijvoorbeeld de navolgende paragrafen:

- **Standaardonderdeel I: Risico's in het begrotingsproces**

De volgende risico's doen zich voor in het begrotingsproces:

- De directeur-bestuurder legt in de begroting geen heldere relatie tussen baten en lasten en het binnen de instelling gekozen beleid en overeengekomen doelen en te leveren prestaties.

- De directeur-bestuurder geeft in de begroting bewust een te pessimistische of te optimistische voorstelling van zaken.
- De opgestelde begrotingen worden niet op de juiste wijze gefiatteerd door raad van toezicht of niet op de juiste wijze ter advisering voorgelegd aan de GMR.
- Bij het invoeren van de begroting in het budgetvergelijkingssysteem wordt niet de juiste begrotingsversie gebruikt.

- **Standaardonderdeel II: Doel van het begrotingsproces**

- Het begrotingsproces heeft als doel om tot een inzichtelijke, volledige en voldoende betrouwbare begroting te komen. De beschrijving van dit proces moet duidelijk maken wie, wat, hoe en wanneer doet en helderheid verschaffen over de manier waarop we de volledigheid en betrouwbaarheid van de begroting borgen. Verder moet duidelijk worden hoe vastgesteld beleid, doelen en prestatie-indicatoren een plek krijgen in deze begroting.



In control

De po-sector kent een Code Goed Bestuur waarin is afgesproken dat een schoolbestuur zorgt voor een goed functionerend intern beheersings- en controlesysteem. Daarover kan in het jaarverslag worden gerapporteerd op grond van artikel RJ 660.40²⁹. Het is aan het bestuur zelf om uitvoering te geven aan activiteiten die nodig zijn om een inventarisatie te maken van de noodzakelijke beheersingssystemen en toe te zien op de implementatie, de werking en de evaluatie daarvan. Als het bestuur van mening is dat de interne beheersings- en controlesystemen adequaat zijn, kan het bestuur een zogeheten 'in control statement' opstellen en in het jaarverslag opnemen.

In publicaties over beheersing en risicomanagement wordt dan ook regelmatig en uitvoerig aandacht gegeven aan *in control zijn*. Toch bevatten tot nu toe slechts enkele jaarverslagen een *in control statement*. Het vraagt namelijk om nogal wat moed om publiekelijk mede te delen dat men 'in control is'. Een dergelijke mededeling schept wellicht al snel (te) hoge verwachtingen.

De Code Goed Bestuur en ook verslaggevingsvoorschriften zijn vooral bedoeld als een uitnodiging om openlijk te reflecteren op risico's en hun beheersing en stil te staan bij successen en mogelijke tekortkomingen. Het is bij dit alles minder van belang of u deze informatie wel of niet in de vorm van een *in control statement* uitbrengt.

Sterker nog, organisaties die beweren *in control te zijn*, doen er verstandig aan om nog eens opnieuw stil te staan bij het reilen en zeilen van hun organisatie. *In control zijn* verwijst namelijk niet naar een toestand op enig moment, maar naar een continu doorlopende proces, gericht op het ontdekken en beheersen van risico's. Een proces waarin ook met enige regelmaat dingen fout zullen gaan

Organisaties die echt werk maken van het 'in control zijn' kenmerken zich door:

- Heldere en door alle betrokkenen als waardevol ervaren doelen.
- Het breed gedragen besef dat risico's de verwezenlijking van die doelen kunnen belemmeren en de wens om die risico's te identificeren.
- De beschikbaarheid van instrumenten en werkvormen om die risico's te kunnen rangschikken op basis van hun impact en waarschijnlijkheid
- Het beheersen van deze risico's door ze te vermijden, accepteren, beperken of over te dragen.
- Het regelmatig evalueren van het succes van die beheersingsmaatregelen en het waar nodig aanpassen van die maatregelen.
- De aanwezigheid van een klimaat, een cultuur, waarin fouten niet bij voorbaat taboe zijn en medewerkers tekortkomingen durven en willen melden, zodat nieuwe risico's tijdig worden ontdekt of oude risico's beter kunnen worden aangepakt.

De sector is gebaat bij schoolbesturen die verantwoording afleggen over de manier waarop men werk maakt van deze zes aandachtspunten, de problemen die men bij dit alles ontmoet en de successen die men bij het signaleren, prioriteren en beheersen van risico's behaalt.

Dergelijke mededelingen beschrijven geen eindtoestand, maar een proces, gericht op beweging en verbetering. De informatie maakt duidelijk hoe een schoolbestuur risico's identificeert, kwalificeert, kwantificeert en ervoor zorgt dat het bestuur regelmatig en systematisch kan nagaan of deze risico's daadwerkelijk worden beheerst. Men beschrijft een passend geheel van beleidsmaatregelen, processen, taken en gedragingen die samen de onderwijsinstelling beter in staat stellen om te reageren op belangrijke risico's en bijdragen aan het naleven van interne afspraken of wettelijke regels.

Het bestuur rapporteert over de werking van dat geheel. Het bestuur geeft bijvoorbeeld aan of er belangrijke wijzigingen zijn in dat stelsel van maatregelen en processen, meldt successen en tekortkomingen en geeft aan hoe men met de laatstgenoemden denkt om te gaan. De mededelingen hebben geen eeuwigheidswaarde en zijn niet bedoeld als garantiebewijs. Het zijn berichten die duidelijk maken dat men werk maakt van risicobeheersing en de vinger aan de pols houdt.

Geef bij het afleggen van verantwoording over risicomangement dus informatie over:

- Hoe het bestuur aankijkt tegen risico's (mate van risicobereidheid en risicotolerantie, zie hoofdstuk 5).
- Hoe men de externe en interne omgeving scant op risico's.
- Hoe men risico's weegt (kans x impact).
- Welke risico's de verwezenlijking van belangrijke doelen kunnen belemmeren.
- Of u bij dit alles in meerdere scenario's denkt.
- Of bepaalde risico's elkaar juist versterken of afzwakken.
- Hoe u de beheersing van risico's evalueert.
- Wat de meest recente evaluatie heeft opgeleverd en wat u met de resultaten doet.



Instrumenten voor risicomanagement

Risicomanagementinstrumenten zijn vooral bedoeld om de gebruiker gemakkelijker in staat te stellen om:

- Risico's in de interne en externe omgeving te signaleren.
- De kans en impact van deze risico's te beoordelen.
- De risico's af te zetten tegen al getroffen beheersmaatregelen.
- Zicht te krijgen op het nettorisico.
- Vervolgens eventuele onevenwichtigheden in de beheersing te ontdekken.
- Houvast te bieden bij het beoordelen van de toereikendheid van financiële buffers.

U kunt natuurlijk ook op een geheel eigen wijze aan de slag gaan, maar bestaande instrumenten bieden meestal een stevig houvast en nodigen uit tot een grondige en vooral systematische beoordeling van risico's en hun beheersing. Het instrument van de PO-Raad *Risico's in beeld* of bijvoorbeeld de risicosoftware *NARIS* van NAR³⁰ leiden u met behulp van allerlei vragenlijsten door de externe en interne omgeving van uw instelling en dat voorkomt dat u belangrijke risicodomeinen over het hoofd ziet.

Het gaat in beide instrumenten overigens om alle risico's die de verwezenlijking van de doelstellingen van een organisatie kunnen bedreigen. De blik reikt dus veel verder dan het financiële alleen. Juist die ruime blik maakt dat deze instrumenten direct of indirect een bijdrage

leveren aan het in control zijn of het in control geraken. De Code Goed Onderwijsbestuur en de richtlijn Jaarverslag Onderwijs bevatten een uitnodiging om als bestuurder werk te maken van beheersingssystemen en risicomanagement en daarover verslag uit te brengen in het jaarverslag. Toepassing van de genoemde instrumenten zorgt in ieder geval voor een systematische reflectie op risico's en beheersingsmaatregelen en dat vergemakkelijkt het doen van onderbouwde uitspraken door het schoolbestuur. Die onderbouwing draagt ook bij aan het afleggen van verantwoording aan bijvoorbeeld een raad van toezicht of andere belanghebbenden.

In het instrument van de PO-Raad *Risico's in beeld* wordt ook getoetst of een schoolbestuur – gelet op de risico's en hun feitelijke beheersing – kan volstaan met de door de commissie Don geadviseerde financiële buffers. Een dergelijke toets wordt door de gebruikers erg op prijs gesteld. Toch is dit zeker niet het belangrijkste onderdeel van een dergelijk instrument. Het blijft zaak om eerst te komen tot een goede beheersing en alleen daar waar de beheersing onvermijdelijk tekort schiet, terug te vallen op financiële buffers.

Verder is een dergelijke kapitaalstoets altijd slechts een toets op hoofdlijnen. Het is immers onmogelijk om van ieder risico de exacte betekenis vast te stellen voor de financiële huishouding van een instelling en het kapitaals- en vermogensbeleid.

Risicomanagementinstrumenten voor het primair onderwijs hadden in het recente verleden vaak de focus op operationele, financiële risico's en op de vraag wat kapitaal en/of vermogen bij het afdekken van die risico's kan of mag betekenen. Dergelijke instrumenten zijn nog steeds populair. Er is immers een grote behoefte aan het voorkomen van financiële debacles.

Voor het werkgeverschap brengt zorgen met zich mee en sommige tools zijn gericht op het tijdig ontdekken van personeelgerelateerde risico's en kostenvariaties. Het zijn vragenlijsten en spreadsheets die, zeker wanneer het gaat om bekostiging en personele lasten, vrijwel geen risico onbesproken laten. Toch gaat het hier meestal om risico's die een plek behoren te krijgen in goede (meerjaren)begrotingen. Het gaat maar al te vaak om financiële tegenvallers waarvan de omvang en frequentie met wat extra aandacht voldoende te voorspellen is en die door goed financieel beheer zijn te ondervangen.

Het is natuurlijk niet verstandig om dergelijke, meer operationele risico's buiten beschouwing te laten. En tools die vooral de meer operationele tegenvallers centraal stellen zijn zeker van waarde, bijvoorbeeld voor het opstellen van goede begrotingen. Er kleven echter ook duidelijk nadelen aan een eenzijdig gebruik van dergelijke instrumenten:

- De meeste instrumenten kwantificeren risico's en dat is ook nuttig. Risico's dienen zich echter (gelukkig) niet allemaal tegelijkertijd aan en het optellen van gekwantificeerde risico's leidt dan ook tot een vertekend, te somber beeld. Het is meestal immers geen en-en-situatie, maar een of-of-situatie.
- De instrumenten dragen onbedoeld bij aan een inflatie van het begrip 'risico'. Het gaat maar al te vaak om variaties in kosten (patronen) die redelijk goed in te schatten zijn en in de (meerjaren)begrotingen een plek kunnen en moeten krijgen.

- Sommige instrumenten gaan soms ten onder in hun detaillering en gesuggereerde precisie. Die detaillering kan tot bruikbare uitkomsten leiden, maar dan vooral ter voorbereiding en onderbouwing van begrotingen. Aan risico's kleven nu eenmaal per definitie onzekerheden. Het is maar de vraag of – zelfs wanneer het gaat om de financiële dimensie – een dergelijke gedetailleerde aanpak tot meer bruikbare uitkomsten leidt dan een meer grofmazige benadering van risico's en hun financiële afdekking.
- De instrumenten benadrukken de rol die financiële buffers spelen bij het afdekken van risico's en dat leidt af van de noodzaak om eerst op andere manieren tot beheersing van risico's te komen.

Instrumenten en benaderingen die vooral aandacht besteden aan de meer operationele, financiële risico's hebben hun nut, maar vooral wanneer men ze ziet als een aanvulling op instrumenten als *Risico's in beeld* of *NARIS*.

U kunt natuurlijk ook afzien van het gebruik van instrumenten en tot een eigen aanpak komen. Het is dan wel zaak dat u de stappen zet die worden weergegeven in het schema op de volgende pagina.

Met behulp van het stappenplan op de volgende pagina kunnen we echter vrij snel de meerwaarde van instrumenten als *Risico's in beeld* duidelijk maken.

Figuur 21: Stappen om te komen tot risicomanagement

Stap 1	Stap 2	Stap 3	Stap 4a / 4b
Doelstellingen helder	Scan externe omgeving op risico's die verwezenlijking van doelstellingen kunnen belemmeren.	Scan interne omgeving op risico's die verwezenlijking van doelstellingen kunnen belemmeren.	<p>Beoordeel risico's op hun kansen en gevolgen wanneer deze risico's niet worden beheerst.</p> <p>Geef tevens aan of een risico naar uw mening wel of geen significante, directe financiële gevolgen heeft.</p>
Stap 5	Stap 6	Stap 7	
Ga na welke beheersingsmaatregelen zijn getroffen voor deze risico's en of deze beheersing naar uw mening toereikend en evenwichtig is.	Zet uitkomsten van uw onderzoek naar risico's en hun beheersing op een rijtje.	Kom met verbetervoorstellen voor het vermijden van risico's of het verbeteren van hun beheersing.	Herhaal

Stap 1

Deze zult u in alle gevallen zelf moeten zetten. Zorg dat u goede beleidsplannen hebt en dat daarin de te bereiken doelstellingen glashelder zijn. Het gaat er immers om dat vervolgens gericht kan worden gezocht naar risico's die juist deze doelstellingen bedreigen.

Stap 2 en stap 3

De externe en interne omgeving zijn complex en u ziet al snel iets over het hoofd. Risico-instrumenten brengen meestal een indeling aan in deze omgeving. Men komt met behulp van het instrument tot een indeling in bijvoorbeeld domeinen, bouwstenen of dergelijke en de

instrumenten komen vervolgens met vragen die u op het spoor zetten van risico's binnen een specifiek domein of specifieke bouwsteen. Dit verkleint de kans dat u belangrijke risico's vergeet. Overigens gaat het hier om de belangrijkste, meer strategische risico's en niet om het veelvoud aan meer operationele risico's.

Stap 4

U zult op een consistente weging moeten komen van kansen en (financiële) gevolgen. *Risico's in beeld* reikt daarom scoringsleidraden aan die duidelijk maken wanneer de kans of het gevolg als klein, middelgroot of groot moet worden beschouwd.

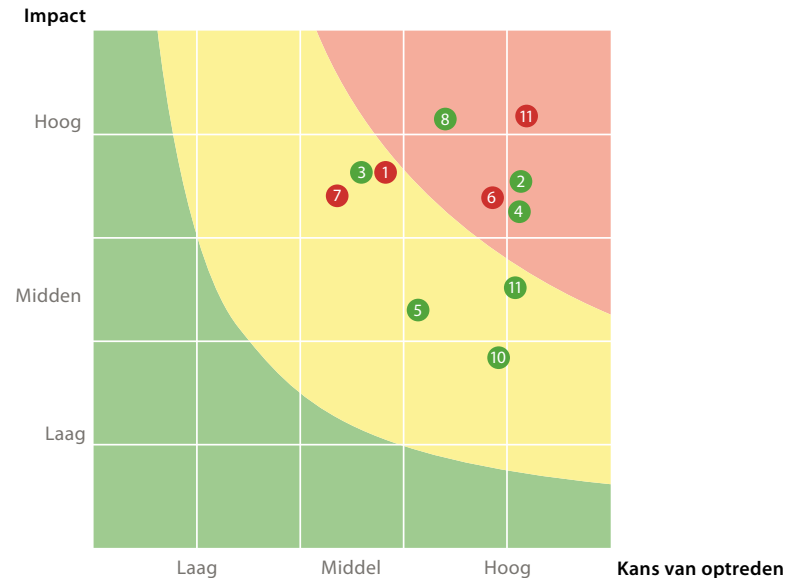
Stap 5

Instrumenten als NARIS of *Risico's in beeld* nodigen de gebruiker uit om uitspraken te doen over de beheersing van ieder gevonden risico. Juist omdat deze uitspraken op een gestandaardiseerde wijze worden verzameld, zijn ze later vrij gemakkelijk te gebruiken bij stap 6: het op een rijtje zetten van de uitkomsten. Het verzamelen en rangschikken van de uitkomsten vraagt bij deze instrumenten slechts om de spreekwoordelijke druk op de knop.

Stap 6

De gebruiker van de bovengenoemde instrumenten heeft voor ieder relevant domein de risico's gewogen op hun kans en gevolgen en tevens uitspraken gedaan over de aard en toereikendheid van hun beheersing. Hierdoor zijn de instrumenten in staat om min of meer automatisch rapporten te genereren. *Risico's in beeld* biedt de gebruiker qua rapportages allerlei selectiemogelijkheden aan. Zo kan de gebruiker heatmaps oproepen die per omgevingsdomein aangeven welke risico's, gelet op hun nog niet optimale beheersing, om aandacht vragen.

Figuur 22: Voorbeeld toepassing heatmap voor domein Onderwijs & indentiteit



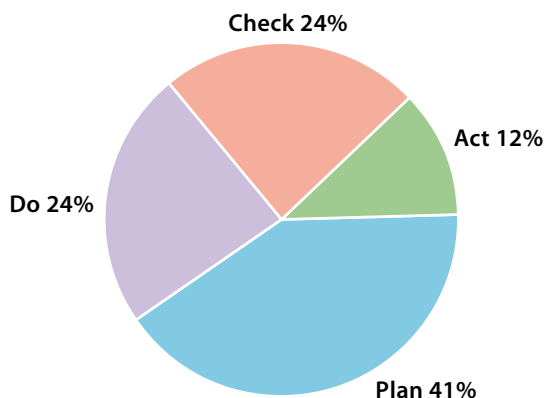
De nummers weergegeven in de bullets betreffen de nummers in de vragenlijst

- ● Standaard risico
- ■ Toegevoegd risico

- Laag risico: dit risico behoeft geen nadere aandacht.
- Middelgroot risico: De instelling dient opvolging te geven aan de wijze waarop betreffende risico afgedekt moet gaan worden.
- Urgent risico: De instelling moet op korte termijn opvolging geven aan het afdekken van dit risico

Ook krijgt de gebruiker met behulp van een taartdiagram inzicht in de samenstelling van totale risicobeheersing (verdeling risicomaatregelen over PDCA-cyclus) en wordt nagegaan of het beheersingsniveau voldoende past bij de financiële bufferadviezen van de commissie Don. (voorbeeld verdeling beheersmaatregelen over PDCA)

Figuur 23: Voorbeeld van ingevulde PDCA-taartdiagram



Stap 7

Juist omdat *Risico's in beeld* en *NARIS* goede rapportgenerators bevatten, is het vrij eenvoudig om met behulp van een of meer specifieke rapportages tot aanbevelingen te komen voor de verbetering van de risicobeheersing. De rapportagemogelijkheden helpen de gebruiker om door de bomen het bos te blijven zien en tot prioriteiten in de beheersing van risico's te komen.

Zelfs wanneer men zich beperkt tot de belangrijkste risico's in de interne en externe omgeving, blijft de collectie risico's omvangrijk en is het zonder instrumenten moeilijk om op meerdere manieren te kijken naar die risico's en hun beheersing. De instrumenten vermoeien de gebruiker soms door het veelvoud van invulschermen en vragen, maar eenmaal ingevuld bieden ze allerlei selectie- en rapportagemogelijkheden en leidt het gebruik niet alleen tot een meer systematische beoordeling van risico's en risicobeheersing, maar zelfs tot tijdwinst met betrekking tot die beoordeling.

Een schoolbestuur kan besluiten om naast de speurtocht naar belangrijke risico's en hun beheersing ook onderzoek te doen naar meer operationele risico's. Die risico's zullen zich meestal afspelen in de interne omgeving en hun identificatie en beoordeling is een aanvulling op stap 3. Een schoolbestuur kan bij dit alles eventueel gebruikmaken van de hiervoor op te roepen extra schermen/prints binnen *Risico's in beeld*.

Ook een goed handboek AO en/of checklist AO kan de lezer snel op het spoor brengen van meer operationele risico's, zeker als dat handboek bij de start van iedere procesbeschrijving al ingaat op dergelijke risico's (zie hoofdstuk 6). Dergelijke risico's zijn vaak via aanpassingen in de administratieve organisatie (processen), het inzetten van neerwaartse financiële flexibiliteit (tijdelijke of langdurige bezuinigingen) of herverzekering tot een nog betere beheersing te brengen. Het is niet de bedoeling om deze risico's af te wentelen op financiële buffers.



Literatuurtips en instrumenten

9.1 Literatuur

- *Met open ogen, risicomanagement in het primair onderwijs*, Infinite Financieel en Van Beekveld & Terpstra, 2010
- *In control, theorie en praktijk*, R. Uiterlinden, Tutein Nolthenius, 2009
- *Onderwijs Governance, samenwerken op een transparant speelveld*, Deloitte, 2007
- *Vermogenspositie scholen geeft discussie*, R. Goedhart en M. Verbart, in: BSM Nieuws (Kluwer), juni 2011
- *Kapitaal en vermogen aan het werk – Bouwstenen voor beleid*, R. Goedhart en M. Verbart, PO-Raad 2012
- *Verantwoording van financiën, een handreiking*, PO-Raad, 2011
- *Het jaarverslag in het primair onderwijs*, L. van der Kroon en M. Verbart, Kluwer, 2009
- *Op weg naar goed financieel management, basisboek bij het project Eerst kiezen, dan delen*, M. Fuite, H. Hendriks, F. Rood, S. Witteveen en M. Verbart, PO-Raad, 2011

9.2 Instrumenten

- Risico's in beeld: zie <http://eerstkiezen.poraad.nl/risicomanagement>
- Toetsingskader Verantwoording van financiën: zie http://www.poraad.nl/sites/www.poraad.nl/files/book/bestand/toetsingskader_verantwoording_van_financien_versie_2012.xlsx
- Het Nederlands Adviesbureau Risicomanagement, NAR(is): zie <http://www.risicomanagement.nl>.

Noten

- 1 Zie voor inhoud en status van deze code:
<http://www.poraad.nl/content/goed-bestuur>.
- 2 *Financieel beleid van onderwijsinstellingen*, rapport van de commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen, Ministerie van OCW, 2009
- 3 Compliance risico's zijn risico die ontstaan wanneer men niet of niet voldoende rekening houdt met geldende wet- en regelgeving.
- 4 *Interne Beheersing: in control of in de krant?*, J.A. Emanuels, RU Groningen, 2005 (rede bij de aanvaarding van zijn hoogleraarschap)
- 5 Zie hiervoor bijvoorbeeld het managementmodel dat is ontwikkeld door The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Dit comité heeft in het COSO-rapport aanbevelingen gedaan en richtlijnen aangegeven ten aanzien van interne controle en interne beheersing. Het rapport is vooral bedoeld om aan organisaties een uniform en gemeenschappelijk referentiekader voor interne controle aan te bieden.
- 6 Iedere organisatie heeft doelstellingen op strategisch en operationeel niveau. Slechts enkele organisaties zullen ook expliciete doelen hebben geformuleerd als het gaat om de kwaliteit van rapportages en het voldoen aan wet- en regelgeving. Voor een goede signalering van risico's is het echter wel noodzaak om eerst vast te stellen wat goede rapportages kenmerkt en welke wet- en regelgeving voor de instelling van belang is. Dit maakt het namelijk mogelijk om vervolgens na te gaan welke risico's de kwaliteit of tijdigheid van rapportages bedreigen en in welke processen en op welke momenten de naleving van wet- en regelgeving van groot belang is.
- 7 Strength-Weaknesses & Opportunities-Threats (Sterkten-Zwakten & Kansen-Bedreigingen).
- 8 Ook wel *Reporting risico's* genoemd.
- 9 In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op risicoprofiel en de wenselijke omvang van financiële buffers.
- 10 Ook de *Code Goed bestuur* is een voorbeeld van regelgeving die om naleving (compliance) vraagt.
- 11 Risicobeoordeling = Risk assessment: het wegen van de kans en de impact van een risico.
- 12 *In control, theorie en praktijk*, R. Uiterlinden, Tutein Nolthenius, 2009
- 13 Het gaat hierbij om de kans dat het risico zich voordoet binnen de eigen instelling of met deze instelling vergelijkbare organisaties.
- 14 Ga voor het nominale bedrag, wanneer toepassing van procenten tot een lager bedrag zou leiden.
- 15 Onderbouwde uitspraken doen over de aard van het risico (strategisch, operationeel, etc.) en de vermoedelijke omvang van kans en impact zodat duidelijk wordt welke risico's het meest aandacht verdienen. Het instrument *Risico's in Beeld* kan hierbij houvast bieden.

- 16 Zie bijvoorbeeld: *De Raad van Bestuur verklaart: De Onderneming is in Control*, B.C.J.M. van Beurden, Tijdschrift voor Ondernemingsbestuur, 2004-4
- 17 Zie noot 4.
- 18 De bereidheid om risico's te nemen, noemt men ook wel risicovoorkeur.
- 19 Ook wel *risicotolerantie* genoemd: hoeveel risico in termen van schade men bereid is te nemen.
- 20 Zie noot 4.
- 21 Zie: *Onderwijs Governance, samenwerken op een transparant speelveld*, Deloitte, 2007.
- 22 De brochure van de PO-Raad *Kapitaal en vermogen aan het werk – Bouwstenen voor beleid* bevat meer informatie over het budget- en vermogensbeheer en gaat nader in op gewenste liquiditeit, solvabiliteit, rentabiliteit en kapitalisatie.
- 23 Ook wel aangeduid met de term *bufferliquiditeiten*.
- 24 De risico's 1 tot en met 5, genoemd in paragraaf 6.1.
- 25 De geadviseerde buffers liggen tussen de 10% van de totale baten voor kleine schoolbesturen (TB < €5.000.000) tot 5% van de totale baten voor grote schoolbesturen (TB > € 8.000.000). Voor schoolbesturen met (een) (V)SO scho(o)l(en) moeten deze grenzen worden verhoogd met een factor 1,5.
- 26 In de brochure van de PO-Raad *Kapitaal en vermogen aan het werk – Bouwstenen voor beleid* wordt uitvoerig ingegaan op de rol van financiële buffers (bufferliquiditeiten) bij risicomanagement en wordt verteld hoe men tot een doordacht kapitaals- en vermogensbeleid komt.
- 27 Het aantrekken van kredieten is verantwoord wanneer men aan de hieruit voortvloeiende aflossings- en renteverplichtingen kan voldoen.
- 28 Administratieve organisatie wordt meestal in één adem genoemd met Interne Controle (IC). Deze toevoeging maakt duidelijk dat zonder maatregelen voor interne controle de organisatie van processen per definitie tekort schiet.
- 29 Richtlijn voor de Jaarverslaggeving. Met ingang van 1 januari 2008 is RJ 660 van kracht. De daarin opgenomen nieuwe jaarverslaggevingsregels stellen eisen aan de transparantie in het jaarverslag over risico's en het 'in-control' zijn van de onderwijsinstelling.
- 30 Nederlands Adviesbureau Risicomanagement