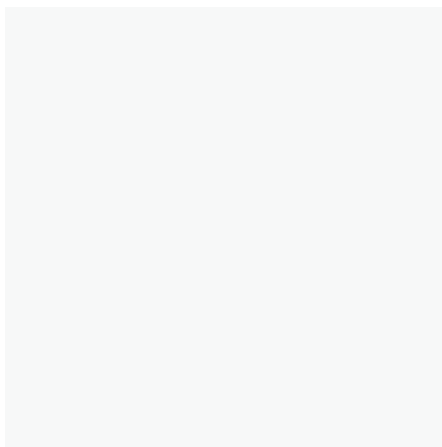
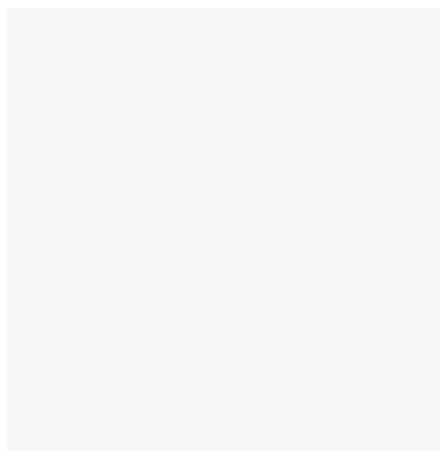


OMGAAN MET VERMIJDBARE RISICO'S



Binnen de bijeenkomsten van een ontwikkelgroep van controllers¹, gefaciliteerd vanuit de PO-Raad en ondersteunt door extern deskundigen, is aandacht besteed aan manieren waarop risicomanagement nog meer aan focus kan winnen. Het gaat er immers om dat de meest wezenlijke risico's aandacht krijgen, dat de beheersingsmaatregelen zich concentreren op die risico's en dat die beheersingsmaatregelen meer moeten zijn dan alleen maar nulmetingen, protocollen en procedures. Binnen deze leerkring werd de risico-indeling van Kaplan en Mikes (2012)² gebruikt en is deze uitgewerkt voor de vermijdbare risico's voor het domein financiën.

De deelnemers van de ontwikkelgroep hebben voor het organisatieonderdeel financiën & control geformuleerd wat de belangrijkste te leveren prestaties zijn. Bij deze basisprestaties gaat het om de operationele en tactische doelen die dit domein zich zou moeten stellen. Het zijn prestaties die voor de kwaliteit van financieel management en bedrijfsvoering bepalend zijn. Vervolgens hebben deelnemers van de ontwikkelgroep als voorbeeld enkele beheersingsmaatregelen geformuleerd die ervoor moeten zorgen dat die prestaties ook daadwerkelijk worden geleverd.

Uitgangspunten uitwerking

Bij de uitwerking werd door hen de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- ▶ In de uitwerking staat de afdeling Finance & Control centraal. Het nadenken over basisprestaties en risico's die juist deze prestaties bedreigen is natuurlijk ook bruikbaar voor andere organisatieonderdelen. Het is in ieder geval een werkwijze die een organisatie dwingt om per domein na te gaan wat de wezenlijke prestaties zijn en wat deze prestaties in de weg kan zitten.
- ▶ Basisprestaties zijn van wezenlijk belang en er moet dus aandacht zijn voor risico's die het behalen van deze prestaties in de weg kunnen staan. Het nadenken over basisprestaties zorgt voor een goede prioritering en maakt dat er niet alleen aandacht is voor meer strategische en externe risico's.
- ▶ Er werd bij de uitwerking vanuit gegaan dat de betreffende onderwijsinstelling financieel gezond is en dat de administratieve organisatie en het financieel management op orde zijn. Voor een tijdelijk sterk afwijkende benadering van risico's en beheersing en het treffen van allerlei ad hoc maatregelen is in die situatie geen noodzaak.

- ▶ Er is aansluiting gezocht bij het gedachtegoed van Kaplan en zijn risico-indeling. Het gaat in de uitwerking vooral om wat Kaplan "vermijdbare risico's" noemt: risico's die binnen iedere onderwijsinstelling aanwezig zijn, niet voortkomen uit bijzondere strategische keuzes en niet van externe aard zijn.
- ▶ De uitwerking is waar mogelijk afgestemd op het toezichtkader van de Inspectie voor het Onderwijs. Bij het benoemen van risico's en het formuleren van enkele mogelijke beheersingsmaatregelen is dan ook gelet op wat die inventarisatie en beheersing bijdragen aan rechtmatigheid (*compliance*), doelmatigheid en continuïteit.
- ▶ Er is bij dit alles vooral aandacht voor beheersingsmaatregelen die meer zijn dan alleen een nulmeting. Het gaat dan om maatregelen die bijdragen aan een meer organisatiebreed besef dat risico's daadwerkelijk negatief kunnen uitpakken en dat maatregelen niet naast de reguliere werkzaamheden moeten plaatsvinden maar er een onderdeel van uitmaken.

Aanpak uitwerking

De leerkringdeelnemers zijn uitgegaan van de realiteit van een middelgrote of groot schoolbestuur en zijn als volgt te werk gegaan):

1. Eerst werden de belangrijkste tien tot vijftien basisprestaties van Finance & Control geformuleerd.
2. Vervolgens is gekeken of deze basisprestaties ook bijdragen aan doelmatigheid, rechtmatigheid en continuïteit (zie onderzoekskader Inspectie van het Onderwijs, kwaliteitsgebied financieel beheer³).
3. Daarna is van iedere basisprestatie nagegaan hoe het leveren van die prestaties ook in de toekomst voldoende kan worden geborgd. Het gaat erom dat de risico's die een toekomstig presteren in de weg kunnen staan boven tafel komen en vervolgens zo goed mogelijk worden beheerst en actief worden geborgd en dat die prestaties niet alleen op papier of op een willekeurig meetmoment geleverd zijn. Bij het formuleren van die risico's is ervoor gekozen om aan te geven wat een schoolbestuur vooral niet wil aantreffen binnen deze afdeling van de organisatie. Omdat risicomanagement zich juist ook richt op de ondergrenzen.

1 Vanuit de volgende besturen: Eenbes, GOO, Innovo, Kindante, KPO Roosendaal en SKPO Eindhoven.

2 Zie: <https://hbr.org/2012/06/managing-risks-a-new-framework>

3 <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskaders/documenten/publicaties/2016/10/17/onderzoekskader-2017-po-en-vve>

Basisprestaties (in willekeurige volgorde)	Risico's (ondergrenzen)	Enkele voorbeelden van beheersingsmaatregelen
<p>Het verschaffen van tijdige, juiste en volledige informatie over de recente of huidige financiële prestaties van de organisatie.</p>	<p>Er is niet voldoende aandacht voor de vraag wat een zinvolle rapportage is. Welke inhoud moet de rapportage hebben om echt bij te dragen aan een goede sturing? Wat is de wenselijke kwaliteit van de rapportages? Hoe wordt de kwaliteit van rapportages geëvalueerd? En wie moet er eigenlijk betrokken worden bij die evaluatie?</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1 De wijze waarop <i>soft- en/of hardclosing</i> wordt uitgevoerd is vastgelegd in een afsluitingslijst. 2 De kwaliteit (tijdig, volledig, juist) van de rapportages wordt jaarlijks geëvalueerd. 3 Het daadwerkelijke gebruik van rapportages bij het (bij)sturen op organisatie-, school- en of projectniveau wordt met een vaste frequentie geëvalueerd. 4 Er wordt bij verschillen tussen begroting en realisatie systematisch nagegaan of deze verschillen ontstaan door tekortkomingen in administratie en rapportage. 5 Er wordt met een vaste frequentie vastgesteld of iedereen zich houdt aan het tijdig en volledig aanleveren van alle noodzakelijke administratieve bescheiden.
<p>Het signaleren, in kaart brengen, doorrekenen van toekomstige financiële ontwikkelingen en de financiële effecten van strategische keuzes en externe ontwikkelingen (bandbreedten, scenario's).</p>	<p>Belangrijke ontwikkelingen worden niet of niet tijdig gesignaleerd. Er is te weinig aandacht voor het doorrekenen van dergelijke ontwikkelingen en de kwaliteit van financiële meerjarenramingen wordt aangetast.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1 Alle belangrijke aannamen/onzekerheden in de meerjarenbegroting worden expliciet benoemd, gekwalificeerd en gekwantificeerd (bijv. bandbreedten aangeven). 2 De aannamen in de meerjarenbegroting worden zoveel mogelijk geobjectiveerd, bijvoorbeeld door het tijdig inwinnen van <i>expert opinions</i> (bijvoorbeeld consultatie PO-Raadexperts). 3 Er worden activiteiten georganiseerd die maken dat er bij betrokkenen helderheid is over de onzekerheden en bandbreedten in de begroting en dat bestuur en Raad van Toezicht expliciet akkoord gaan met het pessimisme of optimisme in de begroting (bijvoorbeeld een soort heidag, vrij vroeg in het begrotingsproces en gericht op de vraag hoe men wil omgaan met financiële onzekerheden en hun vertaling in een begroting).
<p>Het voorkomen dat interne afspraken (AO/IC) niet worden nagekomen, met bijzondere aandacht voor het voorkomen van het ongeoorloofd of ongemerkt aangaan van financiële verplichtingen.</p>	<p>AO/IC -afspraken zijn slechts papier, worden niet als zinvol ervaren en ook niet daadwerkelijk nageleefd.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1 Accountant krijgt een duidelijk omschreven opdracht om in een managementletter ieder jaar in te gaan op de kwaliteit (en eventueel: interne naleving) van de AO/IC. 2 Met een vaste frequentie wordt door een interne audit nagegaan of de AO-afspraken voldoende bekend zijn en binnen de betreffende geledingen ook worden nageleefd (bijv. via steekproef o.i.d.). 3 Met een vaste frequentie worden de geledingen gevraagd naar hun ervaringen met AO/IC zodat duidelijk wordt welke afspraken op weinig draagvlak kunnen rekenen en aanpassing behoeven.

Basisprestaties (in willekeurige volgorde)	Risico's (ondergrenzen)	Enkele voorbeelden van beheersingsmaatregelen
Het voorkomen van onrechtmatigheden (handelen in strijd met externe regelgeving).	Er is niet voldoende kennis aanwezig van wet- en regelgeving en/of deze regels worden niet nageleefd?	<ol style="list-style-type: none"> 1 Deelname aan relevante (netwerk) bijeenkomsten op het gebied van financiën en onderwijs zorgt ervoor dat kennis op peil blijft. 2 Daadwerkelijke naleving nagaan via evaluatie/steekproef/audits en/of interviews. 3 De accountant een opdracht geven om over rechtmatigheid meer uitvoerig te rapporteren in zijn managementletter (niet ieder jaar i.v.m. kosten). 4 Twee- of vierjaarlijks met een specialist (jurist, ICT-er, bouwkundige etc.) een sessie organiseren om AO/IC af te zetten tegen veranderende regelgeving.
Het voorkomen van fraude.	Financiële middelen worden frauduleus aan de organisatie onttrokken of medewerkers of bestuurders spannen ten eigen gunste samen met leveranciers.	<ol style="list-style-type: none"> 1 Actief toezien op daadwerkelijke naleving functiescheiding. 2 Duidelijke afspraken over onwenselijkheid transacties met familieleden en partners. 3 Twee- of vierjaarlijkse rapportages over leveranciers en de omvang van de transacties met hen. 4 Met vaste frequentie wisselen van leveranciers. 5 Benutten van collectieve inkoopmogelijkheden. 6 Toezien op daadwerkelijke uitvoering gefactureerde (bouw)werkzaamheden. 7 Beperken kasverkeer of automatisch afromen van (school)bankrekeningen ten einde hoge saldi te voorkomen. 8 Alle bancaire correspondentie verloopt via het centraal bestuurskantoor, geen ontvangst van bankafschriften en bankpassen elders in de organisatie.
Het bewaken en waar mogelijk verbeteren van de kostengunstigheid en efficiency (hier valt ook inkoopmanagement onder).	Er wordt niet kostenbewust gehandeld binnen de organisatie.	<ol style="list-style-type: none"> 1 Regelmatige interne (tussen scholen) en externe kostenbenchmarking, wellicht met hulp van extern AK en gegevens uit hun klantenbestand. 2 Opstellen inkoopbeleid, niet alleen ten aanzien van Europese aanbestedingsgrenzen maar voor alle grotere inkopen. 3 Vierjaarlijkse evaluatie van en reflectie op de inrichting van de organisatie (nadenken over invloed schaalgrootte op kostenniveau, kostenaandeel ondersteunende staf, kosteneffecten insourcing of outsourcing, etc.) 4 Ideeënbusje en beloningen voor kostenbesparende tips. 5 Er zijn kengetallen vastgesteld die aangeven hoe het de efficiency (kostengunstigheid) is gesteld.

Basisprestaties (in willekeurige volgorde)	Risico's (ondergrenzen)	Enkele voorbeelden van beheersingsmaatregelen
<p>Het bewaken en waar mogelijk verbeteren van de kostenflexibiliteit. Zodat zekerheid niet in buffers wordt gezocht maar in reactievermogen: de neerwaartse flexibiliteit van de lasten.</p>	<p>Er is intern geen duidelijk beleid als het gaat om de gewenste omvang(en) samenstelling van de neerwaartse flexibiliteit van de lasten. Dit leidt ertoe dat dat lasten een te vast karakter aannemen en/of dat er bij financiële beslissingen te weinig en niet systematisch aandacht is voor de mate waarin die beslissingen de financiële flexibiliteit vergroten of verkleinen.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1 Er is vastgesteld welk deel van de lasten flexibel moet zijn en welke lasten dus waar nodig binnen een gestelde termijn kunnen worden verlaagd. 2 Er zijn kengetallen vastgesteld die aangeven hoe het met de flexibiliteit is gesteld. 3 In tussenrapportages en begrotingen wordt gerapporteerd over de flexibiliteit.
<p>Het erop toezien dat ook andere domeinen bij hun deelstrategieën en plannen systematisch en vroegtijdig aandacht geven aan de effecten van die plannen op kasstromen, kostengunstigheid en financiële flexibiliteit.</p>	<p>Het is niet duidelijkheid hoe en op welk moment ook andere afdelingen de financiële dimensie van hun plannen tegen het licht houden. Daardoor worden financiële consequenties waar mogelijk te laat onderkend, niet doorgerekend of niet meegenomen in de afwegingen.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1 Er zijn afspraken over het meenemen van de financiële dimensie bij beleidsvoornemens op project-, school- en organisatieniveau. Deze afspraken hebben de vorm van een checklist die bij het maken van plannen 'dwingt' tot het doen van uitspraken over de gevolgen voor kosten, kostenflexibiliteit en kasstroom.
<p>Het bewaken en sturen van kasstromen en het verhogen van de opbrengst van liggende middelen; dit alles in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving rondom <i>treasury</i>.</p>	<p>Er is intern geen duidelijk beleid als het gaat om het wenselijke liquiditeitsniveau en het te behalen rendement (na aftrek van bancaire kosten) op tijdelijk of langdurig beschikbare liquiditeiten. Hierdoor ontstaan onverwacht liquiditeitsproblemen of gaan rentebaten verloren doordat middelen niet tijdig op rentedragende rekeningen kunnen worden weggezet.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1 Ieder jaar wordt er gerapporteerd over de in dat jaar gemiddeld beschikbare liquiditeiten en het daarmee behaalde rendement. 2 Twee- of vierjaarlijks worden bancaire condities gebenchmarkt en waar nodig bancaire relaties aangepast. 3 Ieder jaar overlegt de bestuurder met de huisbankier over alle (nieuwe) mogelijkheden voor een beter saldobehoor of goedkoper betalingsverkeer. 4 Alle begrotingen bevatten tevens uitspraken over het te verwachten liquiditeitsverloop en ook in tussentijdse rapportages is er aandacht voor de tussentijdse ontwikkeling van de liquiditeit.
<p>Het leveren van bijdragen aan rapportages van andere organisatieonderdelen.</p>	<p>Er is geen duidelijkheid over de wijze waarop Finance & Control dient bij te dragen aan rapportages van andere afdelingen, bijvoorbeeld als het gaat om het in beeld brengen van KPI's in andere domeinen. Hierdoor wordt de wijze van administreren niet goed afgestemd op wat voor die rapportages nodig is en verliezen rapportages aan kwaliteit of wordt het opstellen van die rapportages een tijdrovende en kostbare aangelegenheid.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1 Bij het vaststellen van strategisch beleid worden KPI's vastgesteld. Daarbij wordt tevens aangegeven hoe het behalen van deze prestaties wordt gevolgd en wie voor dergelijke rapportages verantwoordelijk is en op welke wijze en met welke frequentie de hiervoor benodigde gegevens door de betreffende domeinen/afdelingen ter beschikking worden gesteld.

Basisprestaties (in willekeurige volgorde)	Risico's (ondergrenzen)	Enkele voorbeelden van beheersingsmaatregelen
<p>Het (mede-)inrichten en (mede-)organiseren van het risicomanagement binnen de gehele organisatie.</p>	<p>De rol van de controller/ de afdeling Finance bij de inrichting en bewaking van risicomanagementprocessen is onvoldoende duidelijk. Hierdoor worden processen en taken binnen die afdeling onvoldoende afgestemd op dat risicomanagement, gaan andere afdelingen wellicht vanwege het 'technische karakter' van risicomanagement te veel leunen op de afdeling Finance en nemen andere afdelingen, schooldirecties of bestuurders niet voldoende hun eigen verantwoordelijkheden in dat risicomanagement.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1 Er is duidelijk vastgelegd wie wat en wanneer doet als het gaat om de inrichting, uitvoering en bewaking van risicomanagementprocessen. De rollen van toezichhouders, bestuurders, (cluster)directeuren, projectleiders en controller krijgen bij dit alles expliciet aandacht en de rol-neming en de rolvastheid is onderwerp van regelmatige evaluatie. 2 Er wordt gebruik gemaakt van een <i>good practice</i> betreffende de inventarisatie van risico's en men is geschoold in de navolging van die <i>good practice</i>. 3 Er is voorkomen dat risicomanagement uitsluitend is belegd bij de afdeling Finance & Control. Ook alle andere domeinverantwoordelijkheden hebben een duidelijke rol en verantwoordelijkheid bij dat risicomanagement. 4 Wanneer zich een majeure tegenvaller heeft voorgedaan, wordt vastgelegd of en op welke wijze een aanpassing van het risicomanagement herhaling kan voorkomen of de schade kan beperken.
<p>Het bewaken van gezond financieel gedrag binnen de organisatie.</p>	<p>Het is binnen de organisatie niet duidelijk wat gezond financieel gedrag eigenlijk inhoudt en hoe daar binnen alle geledingen aan moet worden gewerkt.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1 Controller is aanwezig bij allerlei relevante vergaderingen (dus niet alleen betreffende het domein Finance & Control) zodat controller actief kan wijzen op financiële consequenties gedrag- en beleidsvoornemens en kennis neemt van het financiële denkniveau binnen geledingen. 2 In functioneringsgesprekken met schooldirecteuren en projectleiders wordt expliciet aandacht besteed aan hun bijdragen aan goed financieel management en worden afspraken gemaakt over noodzakelijke verbeteringen en aanvullende scholing of coaching
<p>Het leveren van een bijdrage aan het intern draagvlak creëren voor belangrijke financiële beslissingen, bijvoorbeeld als het gaat om de interne toedeling van middelen, een herijking van allocatiemodellen of het opleggen van financiële bezuinigingen.</p>	<p>Het formuleren van intern financieel beleid vindt vooral plaats in overleg tussen financiële staf en bestuur. Andere geledingen worden niet vroegtijdig betrokken bij het formuleren van dat beleid. Dit gaat ten koste van draagvlak en maakt dat andere geledingen te weinig medeverantwoordelijkheid nemen voor dat financiële beleid.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1 Het allocatiemodel wordt van tijd tot tijd geëvalueerd in samenspraak met betreffende geledingen. De evaluatie gebeurt ruim vóórdat de begrotingscyclus wordt opgestart zodat de evaluatie in alle vrijheid kan geschieden. 2 Deelnemers aan werkgroepen rondom financiën of toedeling krijgen tijdig en waar nodig de aanvullende scholing die hen in staat stelt om op een zinvolle wijze aan de werkgroep deel te nemen.