

**RAPPORTAGE FINANCIËLE DOCUMENTEN**  
**Stichting Samen tussen Amstel en IJ (STAIJ)**



Utrecht, 8 oktober 2012  
Infinite Financieel  
M.C. van der Hoff-Israël  
H.A. de Wit

## 1. Inleiding

Eerder hebben wij gerapporteerd over onze analyse van het jaarverslag 2011 van de Stichting Samen tussen Amstel en IJ (STAIJ) en het beeld dat wij daaruit afleidden wat betreft de financiële positie van STAIJ.

Nu ligt voor een rapportage over alle financiële documenten van STAIJ, die wij in opdracht van Stadsdeel Oost van de Gemeente Amsterdam hebben bestudeerd.

Gelet op al uitgebrachte, vrij uitvoerige rapportage over het jaarverslag 2011 stippen wij dat document nu kort aan en gaan wij achtereenvolgens uitvoeriger in op

- de (herziene) begroting 2012 en meerjarenbegroting 2013-2015
- de liquiditeitenbegroting 2012-2013
- het (concept) bestuursformatieplan 2012-2013
- algemeen: de governance binnen STAIJ en het document “De aanpak naar een STAIJ-Herstelplan”.

Daaraan voorafgaand geven wij in hoofdstuk 2 onze samenvattende conclusies weer en noemen wij opties voor een mogelijke aanpak.

Wij hebben ons onderzoek verricht door middel van documentstudie. Op 17 september 2012 hebben wij een gesprek gevoerd met vertegenwoordigers van de Controlgroep, de organisatie die in opdracht van de Algemeen Directeur en het bestuur van STAIJ onderzoek heeft gedaan naar de compleetheid en deugdelijkheid van de financiële overzichten en met een plan van aanpak ter verbetering moet komen. De informatie uit dat gesprek hebben wij per onderdeel bijgevoegd. Wij tekenen hierbij aan dat de documentstudie deels een aantal concept-documenten betrof, en deels documenten betrof die door STAIJ zelf op het moment van beoordelen (nog) niet waren vastgesteld; onze peildatum was - tenzij anders vermeld - 15 september 2012. Verder merken wij op, dat uit de aard van de opdracht door ons gekeken is naar (mogelijke) omissies, onvolkomenheden dan wel onduidelijkheden in de stukken, hetgeen dan ook positieve elementen van deze documenten onverlet laat. Voorts willen wij vermelden dat er vaak weinig tijd was tussen ontvangst van de (concept-)documenten en de gevraagde beoordeling, waardoor verdiepend onderzoek niet mogelijk was. Ook wijzen wij er in het verlengde hiervan op, dat wij gedurende de onderzoeksperiode niet afzonderlijk hebben gesproken met de Algemeen Directeur en/of het bestuur. De Algemeen Directeur was wel aanwezig bij het gesprek dat wij op 17 september 2012 met de Controlgroep hebben gehad.

Een concept versie van deze notitie is aan de algemeen directeur van STAIJ voorgelegd, teneinde STAIJ in de gelegenheid te stellen kennelijke onjuistheden aan te kaarten. Hierover heeft op 2 oktober 2012 een gesprek plaatsgevonden. De van STAIJ ontvangen reactie heeft geleid tot een paar aanpassingen en enkele verduidelijkingen in onze rapportage, maar heeft de hoofdpunten van het concept-rapport niet beïnvloed. In zijn algemeenheid constateren onderzoekers naar aanleiding van de reactie van de algemeen directeur van STAIJ dat er een verschil van inzicht bestaat tussen de algemeen directeur en onderzoekers. Dit heeft betrekking op de waarde die toegekend moet worden aan de tot dusver in gang gezette maatregelen. De algemeen directeur wijst sterk op de omvang en de kwaliteit van te nemen (en deels nog te concretiseren) plannen en maatregelen. Onderzoekers wensen verbeteringen en ombuigingen pas “in te boeken” op het moment dat deze gerealiseerd zijn, of op z'n minst “hard” onderbouwd kunnen worden. STAIJ verwacht naar onze mening (goede) plannen en (goede) voorgenomen maatregelen met zekere resultaten.

Deze rapportage dient dan ook om input te geven aan Stadsdeel Oost voor nadere afspraken met en monitoring van de voortgang bij STAIJ met betrekking tot de financiële positie in het algemeen en de bedrijfsvoering in het bijzonder.

Utrecht, 8 oktober 2012

Infinite Financieel

M.C. van der Hoff-Israël

H.A. de Wit

## Inhoud

1. Inleiding .....	2
2. Algemene conclusies en opties voor een mogelijke aanpak .....	4
3. Analyse jaarrekening 2011 .....	8
4. Analyse (herziene) begroting 2012 en meerjarenbegroting 2013 - 2015 .....	9
5. Analyse liquiditeitsbegroting 2012 -2013.....	12
6. Analyse bestuursformatieplan 2012-2013 .....	13
7. Analyse Bestuur, Toezicht en Herstelpan.....	15

## 2. Algemene conclusies en opties voor een mogelijke aanpak

De documentstudie en het gevoerde gesprek met de Controlgroep geven ons aanleiding de volgende algemene conclusies te trekken. De huidige financiële situatie van STAIJ eist een strakke sturing waarin financiële tegenvallers zoveel als mogelijk is vermeden worden. Met urgentie moet aan herstel van de financiële positie gewerkt worden.

Het beeld dat wij krijgen is dat er van een dergelijke sturing nog veel te weinig sprake is (zie bijvoorbeeld de informatie uit het gesprek op 17 september 2012 met betrekking tot de (meerjaren) begroting en het bestuursformatieplan). Men heeft momenten waarop harde financiële ingrepen mogelijk waren (gedeeltelijk) onbenut gelaten. (In zijn reactie op de concept-versie van dit document maakt de algemeen directeur van STAIJ duidelijk dat dit een bewuste afweging is geweest. Citaat: "wij hebben op dat moment niet naar louter financiële aspecten gekeken".)

Tevens krijgen wij niet de indruk dat de vereiste sense of urgency op sturingsniveau aanwezig is, of misschien wel beleefd wordt, maar dan in ieder geval niet in de juiste daden wordt omgezet (zie bijvoorbeeld het ontbreken van een productieplanning 9-maand-cijfers inclusief eindejaarsprognose, het feit dat besluitvorming in de GMR over het Herstelplan STAIJ pas eind november 2012 zal plaatsvinden en het feit dat de algemeen directeur de GMR tijdens de behandeling van het bestuursformatieplan 2012 -2013 nog niet gemeld heeft dat er waarschijnlijk al per januari 2013 naar een verdere reductie van de formatie zal worden gestreefd).

Wij achten dit gelet op de beperkte reserves die STAIJ heeft risicovol. Te meer daar de herziene begroting 2012 sluit met een verlies van € 1,9 miljoen (oorspronkelijke begroting 2012 € 60.000 positief) en het in de meerjarenbegroting voorziene herstel (een tekort van € 95.000 in 2013) nog niet met concrete maatregelen onderbouwd is.

Niet alleen is een strakke sturing vereist, de sturing dient ook feitelijk vanuit het verantwoordelijke niveau (in casu de Algemeen Directeur) plaats te vinden. In de door STAIJ gekozen constellatie van een verregaand gemandateerd Algemeen Directeur en een meer toezichthoudend bestuur is de Algemeen Directeur probleemeigenaar en daarmee ook eigenaar van de oplossingen. In het gesprek op 2 oktober heeft de Algemeen Directeur laten weten dat hij dit onderschrijft.

De indruk bestaat dat met het "uitbesteden" van het onderzoek naar de oorzaken van de ondeugdelijke en incomplete financiële overzichten en het daarop volgende verbeterplan ook het probleem "uitbested" dreigt te worden. STAIJ kan alleen uit het dal komen als de eindverantwoordelijken op directie- en bestuursniveau hierop vol commitment geven, zelf sturing aan de financiële functie van STAIJ geven en deze financiële functie zo snel mogelijk binnen STAIJ gestalte geven. De nu geïmplementeerde oplossing (een medewerker van de Controlgroep treedt op als controller) is als noodverband nuttig en noodzakelijk, maar alleen dan wanneer de Algemeen Directeur ook zelf "eigenaar" van de cijfers is.

Wij achten dit randvoorwaarden voor herstel.

De kwaliteit van de sturingsdocumenten (begroting 2012 en volgende jaren, het op 15 september 2012 nog niet vastgestelde bestuursformatieplan) is nog onvoldoende. Als gevolg hiervan is er geen reden om aan te nemen dat over 2012 niet net als over 2011 onverwachte tekorten zullen optreden en staat op dit moment niet vast dat over 2013 de beoogde ombuigingen ook feitelijk gehaald kunnen worden.

Tekenend hierbij is dat uit het gesprek met de Controlgroep blijkt dat nog onderbouwd moet worden of en hoe de voor 2013 begrote daling van de personele lasten gerealiseerd kan en moet worden, zodat de aansluiting van het bestuursformatieplan op de (meerjaren)begroting feitelijk ontbreekt. Hierbij tekenen wij aan dat niet alleen de aanwezigheid van kwalitatief goede sturingsdocumenten een vereiste zijn; deze dienen vervolgens consequent uitgevoerd te worden en de uitvoering moet gemonitord worden. Uit het feit dat de afgelopen jaren begroting en jaarrekening telkens aanzienlijk verschillende resultaten lieten zien zonder dat dat (voor ons waarneembaar) lopende het jaar zichtbaar werd voor directie en bestuur, leiden wij af dat dit niet het geval is. Daarmee ontvalt de zin aan sturingsdocumenten en is er feitelijk van sturing geen sprake.

(Uit de reactie van STAIJ hebben wij begrepen dat eind oktober 2012 de 9-maandscijfers, inclusief een eindejaarsprognose gereed zal zijn.)

Tenslotte is een horizon van enkele jaren onontbeerlijk om gefundeerd beslissingen te nemen die financiële effecten over meerdere jaren hebben (zoals personele aanstellingen en investeringen). Wij constateren dat een meerjarenbestuursformatieplan en een degelijke meerjareninvesteringsbegroting ontbreken (een meerjarenonderhoudsplan is er wel), terwijl de voorliggende liquiditeitenbegroting een beperkte horizon kent, terwijl er geen sprake is van herkenbare/expliciete aansluiting van deze stukken op de meerjarenbegroting en op elkaar. De vereiste horizon van enkele jaren voor gefundeerde beslissingen met effecten over meerdere jaren ontbreekt hierdoor.

Gelet op onze bevindingen zoals hierna in de rapportage verder uitgewerkt en onze hierboven beschreven conclusies geven wij de volgende opties voor een mogelijke aanpak. Wij maken daarbij onderscheid op de korte termijn (periode oktober t/m december 2012) en de langere termijn (vanaf 1 januari 2013).

Gelet op het feit dat per 1 januari 2013 de huidige Algemeen Directeur afscheid neemt en een nieuwe aantreedt, adviseren wij om welke plannen of voornemens ook gekozen worden, de nieuwe Algemeen Directeur hierbij te betrekken zodat het ook “zijn” oplossingen zijn. Uit het gesprek op 2 oktober hebben wij begrepen dat dit inmiddels gebeurt.

Tevens adviseren wij welke stappen ook genomen worden, vooraf een “sense of urgency”-bijeenkomst te beleggen van bestuur, Algemeen Directeur, stafbureau, schooldirecteuren en GMR en eventueel ook met de schoolteams en MR-en om deze stappen en vooral de noodzaak daarvan toe te lichten en commitment te krijgen op alle uitvoeringsniveaus.

### ***Opties voor de periode oktober tot en met december 2012***

Deze periode zouden wij willen bestemmen voor het door de gehele organisatie van STAIJ heen realiseren van een “turn-around-gevoel” in combinatie met het op orde brengen van de basis:

1. Opschonen/ijken van de cijfers (zoals verwerken transitorische posten, opzetten beginbalans 2012 na doorlichten balansposten ultimo 2011, zo nodig correctieboekingen 2012 volgens het baten-lasten-stelsel) zodat een realistische financiële rapportage t/m derde kwartaal 2012 met actuele eindejaarsprognose kan worden aangeboden. Wil deze rapportage enige sturingswaarde hebben, dan zal deze uiterlijk eind oktober beschikbaar moeten zijn. (Wij hebben begrepen dat dit de planning is.)

2. In het verlengde van optie 1: afspraken met het administratiekantoor over de aanlevering van cijfermateriaal. Aan de basis hiervan kunnen de bevindingen van de Controlgroep liggen. Wij begrepen dat het contract met het huidige administratiekantoor op 1 januari 2013 is afgelopen. Gelet op de situatie van STAIJ komt het ons onnodig risicovol voor om dan van administratiekantoor te wisselen. Liever zien wij verlenging van het contract met een jaar met goede afspraken (die ook strak vanuit STAIJ worden gemonitord). (Bovendien vragen wij ons af of een dergelijk contract niet Europees aanbestedingsplichtig is.)
3. Tijdelijke invulling financiële functie binnen STAIJ vooruitlopend op een definitieve invulling (door de nieuwe Algemeen Directeur); voorbereiden van deze definitieve invulling.
4. Beschrijven van de planning & control-cyclus inclusief stappenplan om deze ook feitelijk invulling te geven. Startdatum herziene planning & control-cyclus bij voorkeur 1 januari 2013.
5. Afronden investeringsbegroting, opstellen meerjarenbestuursformatieplan op basis van zoveel mogelijk geobjectiveerde leerlingprognoses, indien nodig herijking meerjarenonderhoudsplan aan IHP en verwerking van deze documenten in een herziene meerjarenbegroting 2013-2016 en concept-begroting 2013. Vertaling van deze documenten in een liquiditeitenbegroting (worst-case-scenario, als de beoogde ombuigingen niet binnen de benodigde tijd kunnen worden gerealiseerd, en best-case-scenario, wanneer dat wel kan).
6. Vanuit punt 5: eerste aanzet reorganisatieplan STAIJ-breed.

Gelet op het feit dat in de door ons bestudeerde (versies van) documenten nog veel vragen blijven openstaan, nog omissies zijn geconstateerd en onderlinge verbanden - op belangrijke punten - onvoldoende zijn aangetroffen, lijkt het ons niet zinvol nu veel tijd en energie te besteden om op korte termijn te trachten de onvolkomenheden van de individuele documenten op te lossen. Het lijkt ons constructiever te investeren in de oplevering van hernieuwde kwalitatief goede, onderling samenhangende documenten eind van het jaar 2012.

Wij geven in overweging na te denken over een constructie, waarbij (tijdelijk) de huidige constellatie van verregaand gemandateerde Algemeen Directeur en toezichthoudend bestuur wordt losgelaten ten gunste van een model, waarbij het dagelijks bestuur van het bestuur ook bestuur is en de Algemeen Directeur bijstaat/mede-probleemeigenaar is en de andere leden van het bestuur de toezichthoudende rol vervullen. Dit model (one-tier) past binnen de governance-wetgeving Goed Bestuur en geeft tijdelijk én de Algemeen Directeur (meer) steun én meer doorzettingsmacht om de noodzakelijke veranderingen te realiseren.

### ***Opties voor de periode vanaf 1 januari 2013***

Afhankelijk van hetgeen is bereikt in 2012, zou vanaf 1 januari 2013 meteen doorgepakt kunnen worden naar de toekomst en gestart kunnen worden met:

- de voorbereidingen voor de reorganisatie
- de invulling van de planning & controlcyclus inclusief afspraken met het administratiekantoor c.q. (her)overweging ten aanzien van het te kiezen administratiekantoor
- het opzetten en uitwerken en vervolgens concreet doorvoeren van een herstelplan, waarin zichtbaar wordt gemaakt welke financiële positie STAIJ op welke termijn structureel wil behalen (liquiditeit, solvabiliteit, rentabiliteit, buffervermogen) en hoe STAIJ dit wil doen.

Hierbij tekenen wij aan dat een risico is dat door teveel focus (hoe begrijpelijk op dit moment ook) op de financiën, de kwaliteit van het onderwijs onvoldoende aandacht krijgt

- definitieve invulling van de financiële functie binnen STAIJ
- nadere afspraken met de externe toezichthouder (Stadsdeel Oost)
- heroverweging c.q. herinvoering van de governance: Algemeen Directeur/Bestuurder, Bestuur/Raad van Toezicht

### 3. Analyse jaarrekening 2011

- De financiële positie van STAIJ staat ultimo 2011 onder druk. De waarde van de meeste kengetallen is nog wel iets boven de verschillende minimale waarden, maar met name de sterk dalende trend is zorgelijk.
- Daar waar de financiële positie van STAIJ ultimo 2010 op de ondergrens lag is deze in 2011 verder gezakt.
- De financiële positie van STAIJ is op dit moment aanzienlijk slechter dan die van de meeste vergelijkbare instellingen. De waarde van alle kengetallen is aanzienlijk lager dan het gemiddelde van de vergelijkingsgroep.
- Het vermogen van STAIJ om onverwachte tegenvallers op te kunnen vangen is vrijwel verdwenen. De mogelijkheid om de benodigde investeringen te doen, en eventuele risico's op te vangen, komt hiermee in gevaar.
- Uit de jaarrekening 2011 komt maar beperkt naar voren hoe men de negatieve resultaten denkt te kunnen ombuigen. Ook gezien het feit dat in 2013 de bruidsschat stopt en de afschrijvingskosten oplopen, zijn maatregelen op korte termijn noodzakelijk.
- Voor wat betreft het vermogen: Uitgaande van de standaard berekeningen dient het vermogen van STAIJ ultimo 2011 als te laag gekwalificeerd te worden. Uitgaande van de normatieve berekeningen zal het vermogen met ongeveer € 1,7 miljoen moeten toenemen, uitgaande van de situatie op 31 december 2011.

Voor de volledige rapportage die deze conclusies onderbouwen verwijzen wij u naar de eerder door ons uitgebrachte analyse jaarverslag 2011 STAIJ.

Een financiële herstructurering om de financiële positie te verbeteren is gelet op bovenstaande naar onze mening noodzakelijk.



## 4. Analyse (herziene) begroting 2012 en meerjarenbegroting 2013 - 2015

### Documentstudie

- De toelichting op de begroting is technisch van aard, deels een toelichting op de werking van het bekostigingsstelsel. Wat mist is een koppeling aan het geformuleerde beleid (Koersplan) en een toelichting op gemaakte keuzes die aan de nieuwe begroting ten grondslag liggen. De uitvoerige technische toelichting doet overigens wel vermoeden dat nauwkeuriger naar de cijfers is gekeken dan in de vorige versie van (meerjaren)begroting.
- Het document bevat geen staatje of ander overzicht waarin de oorspronkelijke begroting 2012 en de herziene begroting 2012 naast elkaar worden gepresenteerd en de wijzigingen worden toegelicht.
- De oorspronkelijke begroting 2012 kende een plus van € 60.000, de herziene een tekort van 1,9 miljoen. T.o.v. deze oorspronkelijke begroting dalen de baten met 2 ongeveer ton, de personele lasten blijven vrijwel gelijk en de materiële lasten stijgen met ruim 2 miljoen euro. Kennelijk was de oorspronkelijke begroting op dit punt onjuist. Dat had op basis van de jaarrekening 2010 geconstateerd kunnen worden. Hierop wordt geen nadere toelichting gegeven.
- De herziene begroting 2012 op pagina 9 is wat sommige cijfers betreft een andere dan die op pag. 16. (STAIJ heeft in haar reactie op dit document laten weten dat pagina 9 correct is.)
- De halfjaarcijfers laten zien dat er maandelijks een tekort van € 197.000 is geleden, de herziene begroting leidt tot een tekort van € 158.000 per maand (kolommen pag. 18 gedeeld door resp. 6 en 12). De gerealiseerde ombuiging is dus beperkt. Dit wordt verklaard vanuit het feit dat het personeelsbestand niet flexibel is (rechtsposities).
- In de halfjaarcijfers zijn de rentebaten niet volgens het baten- en lastenstelsel, maar volgens het kasstelsel geboekt. Indien deze werkwijze op meerdere onderdelen is toegepast, betekent dit dat er niet volledig volgens het principe van "permanance" gewerkt wordt in de boekhouding. Indien dit het geval is, zijn tussentijdse cijfers per definitie onbetrouwbaar. (STAIJ heeft in haar reactie op de concept-versie van dit document laten weten, dat slechts op dit ene punt van de rentebaten van het principe van "permanance" wordt afgeweken. )
- Over 2013 wordt een daling van de personele lasten met € 1 miljoen begroot, maar op pagina 16 wordt gesteld dat feitelijke maatregelen pas per 1 augustus 2013 mogelijk zijn. Is het dan wel realistisch de € 1 miljoen in te boeken?  
Anderzijds: op teldatum 1-10-2011 (bepalend voor de personele bekostiging per 1-8-2012) waren er 284 leerlingen meer dan een jaar daarvoor. De baten nemen hierdoor toe met ongeveer een miljoen, daarmee zou toch een aanzienlijke personele verplaatsing in gang gezet moeten kunnen worden?
- De herziene begroting leidt tot een verlies op jaarbasis van € 2 miljoen. Het verlies 2011 was 1,8 miljoen, 2010 1,7 miljoen. Maar het verlies 2011 bevatte (pagina 14) ruim 8 ton uit lasten voorgaande jaren. Er is dus feitelijk sprake van een sterkere verslechtering in 2012 t.o.v. 2011. Dit feit vraagt om nader onderzoek.
- De rijksbijdragen stijgen in de meerjarenraming met ongeveer 4 à 5 ton. De leerlingprognose toont een stijging met ongeveer 300 leerlingen. Dit zou leiden tot een stijging van de rijksbijdragen met ongeveer € 1,2 miljoen. Wat is de verklaring voor de afwijking tussen beide? Ook dit vraagt om een nadere analyse.

(STAIJ heeft in haar reactie op de concept-versie van dit document laten weten, dat als gevolg van de stelselwijziging passend onderwijs bepaalde baten verschuiven van “rijksbijdrage” naar “overige baten”.)

- De begroting bevat veel plannen over het verbeteren van het financieel management. Deze zijn in eerdere documenten ook al aangekondigd. Het lijkt er op dat er slechts langzaam voortgang wordt geboekt op dit punt. Een concrete planning op dit punt is wenselijk.
- De principes van het lumpsumstelsel worden nog onvolledig toegepast, zo worden personele lasten bijvoorbeeld afgezet tegen personele baten.

(STAIJ heeft in haar reactie op de concept-versie van dit document laten weten dat men de lumpsum-principes wel degelijk toepast, maar dat er “om redenen van interne beheersing er voor is gekozen om een onderscheid te maken in de personele baten & lasten en de materiële baten & lasten”).

- Met betrekking tot enkele bouwstenen voor deze begroting (leerlingaantallen, investeringen) wordt gemeld dat deze “zijn aangeleverd door de schooldirecteuren”. Dit klinkt alsof ze 1:1 zijn overgenomen en niet op kwaliteit en volledigheid gecontroleerd zijn. Bovenschoolse investeringen zijn niet opgenomen.

(STAIJ heeft in haar reactie op de concept-versie van dit document laten weten “dat de leerlingaantallen zijn gecontroleerd met behulp van de bovenschoolse module van het leerlingvolgsysteem”. Onderzoekers doelen echter op de prognoses voor de komende jaren.)

- In april 2011 is een meerjarenonderhoudsplan (MOP) opgesteld. In het Koersplan (strategisch beleid) wordt vastgesteld dat de vergoeding van de overheid onvoldoende is om dit plan uit te voeren en STAIJ niet voornemens is geld van personeel naar materieel te verschuiven. De oplossing wil men zoeken door “Amsterdam breed voordeel te behalen”. Deze aanpak wordt niet nader geconcretiseerd.

Het MOP geeft voor 2012 een bedrag van € 458.000 aan en voor 2013 € 381.000. In de herziene begroting 2012 is voor onderhoud € 343.000 opgenomen. In de meerjarenbegroting (2013 e.v.) worden de huisvestingslasten niet gespecificeerd, zodat onduidelijk is hoeveel voor onderhoud wordt begroot.

- Samenvattend:
  - twijfels over de kwaliteit van gepresenteerde cijfers (omdat niet alle overzichten op elkaar aansluiten) en de haalbaarheid van de begrote resultaten (omdat de onderbouwing veelal in de komende maanden nog opgesteld moet worden).
  - vraagtekens bij het realiteitsgehalte van de begroting 2013. Hoe kunnen per januari 2013 de personele lasten ineens met € 1 miljoen dalen?
  - deze MJB biedt nog onvoldoende zekerheid van in control zijn, het lijkt hooguit een eerste stap op weg daar naar toe.

### **Aanvullende informatie gesprek 17-9-2012**

In dit gesprek is het document globaal besproken en vastgesteld dat:

- In de gepresenteerde halfjaarcijfers 2012 nog geen transitorische posten verwerkt zijn. Bovendien heeft men geen zekerheid dat balansposten in JR 2011 geen “lijken” meer bevatten.
- Nog onderbouwd moet worden óf en h e de voor 2013 begrote daling van de personele lasten gerealiseerd kan en moet worden. Zo is bijvoorbeeld nog niet in kaart gebracht hoeveel tijdelijken er nu zijn en hoeveel natuurlijk verloop aanstaande is. Een saillant detail

in dit verband is ook dat de organisatie nog moet uitzoeken welk “lidmaatschap” men bij het Participatiefonds heeft (ontslag- of werkgelegenheidsbeleid). Deze informatie is voorwaardelijk voor elk te maken plan. Evenals het beschikbare hebben van een actuele afvloeiingslijst.

- Er geen concrete planning is voor de productie van de 9 maandcijfers. Onbekend is ook of deze rapportage ook een actuele eindejaarsprognose zal omvatten (hetgeen onderzoekers adviseren). (Is inmiddels gepland.)

### **Conclusies (herziene) begroting 2012 en meerjarenbegroting 2013-2015**

Een gedegen meerjarenbegroting is het belangrijkste (financiële) sturinginstrument voor bestuur en directie en ijkpunt voor de toezichthouder (intern en extern). Inhoud en geld ontmoeten elkaar daarin, de doelen zijn erin vastgelegd en de weg daarheen is uitgestippeld. Keuzes, ook voor volgende jaren, zijn helder en het kader voor het bestuurlijk en managerial handelen is gelegd. Aan de basis van een meerjarenbegroting liggen het strategisch beleid en de daarmee samenhangende plannen: meerjarenbestuursformatieplan, meerjareninvesteringsplan(nen) en meerjarenonderhoudsplan. Gericht risicomangement vergroot het realiteitsgehalte van de meerjarenbegroting. Zonder een gedegen meerjarenbegroting kunnen keuzes die vandaag gemaakt worden onbedoelde effecten voor morgen en volgende jaren hebben; en vaak is dat dan ook het geval.

Wij kunnen op basis van de ons ter beschikking gestelde stukken stellen dat deze onvoldoende basis bieden voor een effectieve sturing. De te verwachten resultaten op grond van deze stukken zijn ongewis.

Het is ons verder op dit moment niet mogelijk inhoudelijk een (voorlopige) beoordeling af te geven door het nader onderzoek dat op een aantal punten nodig is, door de onzekerheden ten aanzien van de gepresenteerde cijfers en door de onduidelijkheid in welke mate (onderbouwde) investeringsbegrotingen (inventaris, leer- en hulpmiddelen, ICT, gebouwonderhoud) in de stukken zijn meegenomen.

## 5. Analyse liquiditeitsbegroting 2012 -2013

### Documentstudie

- De liquiditeitsbegroting bevat geen paragraaf die de aansluiting met de herziene kalenderjaarbegroting 2012 en de meerjarenbegroting 2013-2015 toelicht c.q. de aansluiting aantoont.
- Onderzoekers komen op basis van een eigen poging tot de voorlopige conclusie dat:
  - er aansluiting lijkt te zijn op het onderdeel rijksbijdragen,
  - er geen aansluiting lijkt te zijn m.b.t. de overige baten (hoger opgenomen in de begroting. Bovendien een stuk hoger dan de realisatie 2011),
  - er niet onderbouwd wordt dat Joostgelden op de geplande momenten ontvangen zullen gaan worden (bijvoorbeeld betaalmoment of -ritme opgenomen in beschikking),
  - de personele lasten te laag begroot lijken. In de begroting is voor 2012 30 miljoen opgenomen en voor 2013 29 miljoen. In de liquiditeitsbegroting is over 2013 maar ruim 26 miljoen opgenomen.
- De liquiditeitsbegroting is beknopt van aard.
- Uit het document blijkt dat STAIJ in het vierde kwartaal van 2013 naar verwachting in ernstige liquiditeitsproblemen zal komen. Zonder externe liquiditeitssteun zal men dan niet langer kunnen functioneren. In de voorafgaande periode doen zich ook al diverse maanden voor waarin de liquiditeitsmarge zeer gering is.

### Aanvullende informatie gesprek 17-9-2012

Ten tijde van dit gesprek was een eerste versie van de liquiditeitsbegroting beschikbaar (tot en met juli 2013). In het gesprek is STAIJ er op gewezen dat deze tijdschorsing te beperkt is. Vervolgens heeft STAIJ een versie tot en met december 2013 opgeleverd, waarop bovenstaande conclusies zijn gebaseerd.

Deze gang van zaken is naar onze mening een illustratie van een op pagina 4 besproken punt: het door STAIJ omzetten van de sense of urgency in de juiste daden.

### Conclusies liquiditeitsbegroting

Een liquiditeitsbegroting is een belangrijk beheersinstrument waardoor het mogelijk wordt om enerzijds treasurybeleid te voeren en anderzijds te bepalen wanneer welke uitgaven mogelijk zijn. Dit is o.m. van belang ter bepaling van het moment waarop investeringen kunnen plaatsvinden dan wel of vreemd geld moet worden aangetrokken. Een acuut gebrek aan liquiditeiten kan leiden tot noodzakelijke geldelijke steun van derden dan wel faillissement. Gelet op het beknopte karakter van de liquiditeitsbegroting kunnen wij op dit moment slechts een beperkt oordeel geven over de in ons bezit zijnde versie van de liquiditeitsbegroting. Dit beperkte oordeel betreft niet zo zeer de algemene conclusie (dat STAIJ uiterlijk eind 2013 forse liquiditeitssteun nodig heeft), maar wel de diepgaandere, inhoudelijke technische beoordeling van het document.

## 6. Analyse bestuursformatieplan 2012-2013

### Documentstudie

- Het bestudeerde document betreft een concept-versie, voorgelegd aan de GMR. De GMR heeft over het document ruim 30 schriftelijke vragen (en subvragen) gesteld. Deze zijn op 13 september door STAIJ beantwoord in een 10 pagina's tellend document. (Wij hebben begrepen dat de GMR inmiddels akkoord is gegaan met dit plan.)
- Het bestuurformatieplan (13 pagina's) bevat louter tekst; een toelichting op te hanteren uitgangspunten, de werking van de regelgeving en de te volgen werkwijze bij de nadere uitvoering. Het document geeft geen concrete informatie over de in 2012 -2013 in te zetten formatie (in fte's of fpe's en in euro's). Derhalve kan een aansluiting met de begroting en de meerjarenbegroting niet gemaakt worden. Mogelijk bevat één van de Excel-bijlagen deze informatie (er is in één van de bijlagen een Tabblad dat saldeert tot € 23, 5 miljoen).  
Samenvattend: het bestudeerde Bestuursformatieplan voldoet niet aan algemene eisen die aan een dergelijk document gesteld mogen worden. En zeker niet aan de eisen die gelden als een organisatie "in zwaar weer verkeert".
- Het Plan bevat geen voorstel m.b.t. RDDF-plaatsing. Onduidelijk waarom deze "kans" gemist is.
- In een toelichting op het document lijkt sprake van een tegenstrijdigheid: "nieuwe medewerkers worden aangesteld op basis van een tijdelijk voorziening" versus "de vacaturestop (...) zoals van toepassing sinds najaar 2011 wordt gecontinueerd". Heeft dit te maken met het feit (citaat pag. 4 Bestuursformatieplan) "dat vacatures die ontstaan wegens ontslag op eigen verzoek wél worden herbezet" en (pagina 13) "vacatures worden niet vanzelfsprekend ingevuld"?

### Aanvullende informatie gesprek 17-9-2012

- Het bestuurformatieplan is opgesteld door de afdeling P&O. De interim controller (Controlgroep) heeft een versie d.d. mei 2012 beoordeeld (tekort 1,7 miljoen). De aan de GMR voorgelegde concept versie (tekort 1 miljoen) is niet (expliciet) beoordeeld door de Controlgroep.
- Sinds de invoering van de vacaturestop zijn er "enkele" mensen aangenomen. Niet bekend is welke financiële "winst" als gevolg van de vacaturestop is behaald.
- De heer Wouters van de Controlgroep heeft in dit gesprek gesteld dat "het bestuurformatieplan 2012-2013 nog niet krachtig genoeg is om doelstellingen te realiseren". Geconcludeerd wordt dat "de analyse is dat er 40/45 FTE verminderd moet worden maar dat STAIJ over de wijze (reorganisatie ja of nee) en aanpak nadenkt".

Naar de mening van onderzoekers betekent dit dat de in de begroting 2013 opgenomen taakstelling niet gerealiseerd kan worden. Gevreesd wordt dat de in de meerjarenbegroting voor 2013 opgenomen taakstelling (een daling van de personele lasten met € 1.125.000) gedeeltelijk of geheel niet gerealiseerd kan worden.

(STAIJ tekent in haar reactie op de concept-versie van dit document hierbij het volgende aan.

“Tevens is een bezuinigingsoperatie per 1 augustus doorgevoerd, die weliswaar nog lang niet voldoende is, maar die wel al een positief effect heeft in het tweede halfjaar van 2012”. Een en ander wordt verder niet gekwantificeerd. Bovendien heeft de directeur van de Controlgroep in het gesprek op 17 september 2012 gesteld dat “de nu geplande personele ombuiging naar zijn mening onvoldoende zijn”.

### **Conclusies bestuursformatieplan 2012-2013**

Aangezien voor verreweg de meeste besturen in het primair onderwijs geldt dat ruim 80% van de kosten betrekking hebben op personeel, is een gedegen meerjarenbestuursformatieplan essentieel, ook al zou dat niet (zoals wel het geval is) bij CAO zijn voorgeschreven.

In het bestuursformatieplan wordt de link gelegd tussen het onderwijsbeleid en de te verwachten leerlingenaantallen enerzijds en de daarvoor benodigde personele inzet (kwalitatief en kwantitatief) anderzijds. Door dit te incorporeren met de meerjarenbegroting, wordt zichtbaar gemaakt wat de financiële effecten van deze personele inzet zijn, afgezet tegen de financiële ruimte die het bestuur heeft. Op grond daarvan worden vervolgens (beleids)keuzes gemaakt.

Het voorliggende plan ziet op een periode die al is aangevangen (schooljaar 2012-2013), zodat sprake is van een rijdende trein. Daarnaast heeft het plan geen - door de CAO (2.7) verlangd - meerjarenperspectief (het belooft maar één schooljaar), ontbreekt het noodzakelijke cijfermateriaal en mist de aansluiting met de meerjarenbegroting, althans is deze ons niet duidelijk.

Op grond hiervan achten wij deze versie van het bestuursformatieplan onvoldoende om tot effectieve sturing over te gaan, niet alleen voor de termijn waarvoor het stuk is opgesteld, maar zeker ook voor de periode vanaf 1 augustus 2013.

Dit klemt des te meer, waar in het document niet duidelijk wordt gemaakt of en in welke mate de nodige formatieve reductie wordt gerealiseerd. Hiermee komt de in de begroting voor 2013 opgenomen personele taakstelling ons als niet haalbaar voor.

## 7. Analyse Bestuur, Toezicht en Herstelplan

### Documentstudie

#### *Verslagen bestuurvergaderingen (Governance)*

- De verslagen van de in 2011 gehouden bestuursvergaderingen zijn geanalyseerd.
- Op basis van de verslagen ontstaat geen beeld dat ondersteunt dat een scheiding tussen bestuur en intern toezicht - Code goed bestuur en Managementstatuut - is geïmplementeerd. (In dit kader valt bijvoorbeeld ook de ondertekening van het Koersplan door AD én bestuursvoorzitter op.)
- Sinds maart 2011 bevatten de verslagen een actiepuntenlijst. Sommige actiepunten blijven (soms maanden) hangen. Mede hierdoor groeit de actielijst gestaag. De “hangende” actiepunten betreffen zowel hele praktische punten (zoals het doormailen van een bepaalde notitie), als belangrijke actiepunten met betrekking tot “in control” komen (voorbeeld: “bestuursformatieplan koppelen aan cijfers begroting”. Vóór de zomervakantie op actielijst geplaatst “agenderen 12 oktober”; komt nog steeds voor op actielijst vergadering 21 december: “wanneer gereed?”).
- Op basis van deze jaargang verslagen moet (op basis van de verslagtekst) worden geconcludeerd dat er in de bestuursvergaderingen veel aan de orde komt, maar dit in veel gevallen niet leidt tot concrete besluiten, acties en implementaties.
- Met name medio 2011 bevatten de vergaderverslagen veel agendapunten die te maken hebben met het evalueren en ontwikkelen van de bestuurs- en managementstructuur van de organisatie: Plan van Aanpak, Notitie Informatievoorziening, Wijziging managementstatuut, Lange termijn agenda bestuur en Bestuursevaluatie. Dit is een belangrijke, goede ontwikkeling. Echter, ook voor deze punten geldt dat voor behandeling en implementatie veel tijd genomen wordt.
- (Toezichthoudende) bestuursleden produceren regelmatig zelf (beleids)notities voor de bestuursvergaderingen, bijvoorbeeld “Notitie over Spiegel PO” en “Notitie informatievoorziening”.

#### **STAIJ- Herstelplan**

Kort voor het afronden van deze rapportage is het document “De aanpak naar een STAIJ-Herstelplan” ontvangen. Onderzoekers merken m.b.t. dit plan het volgende op.

- Dit document is niet het Herstelplan zelf, maar een plan (procesbeschrijving) om tot een herstelplan te komen. Dit plan moet eind november gereed zijn. Onderzoekers hebben bij iets dat urgent is een ander tijdpad voor ogen.
- Voor het maken van het plan wordt een werkorganisatie bestaande uit een stuurgroep en projectgroepen ingericht. Een dergelijke aanpak komt onderzoekers als bureaucratisch en onnodig tijdrovend over, gezien de ernst van de situatie en de termijn waarop daadwerkelijke maatregelen uitgevoerd zouden moeten worden.
- Aangegeven wordt dat “school voor school bekeken moet worden welke maatregelen verantwoord zijn”. Een definitie van “verantwoord” wordt niet gegeven.
- Evenmin maakt het document helder aan welke randvoorwaarden het Herstelplan zal moeten voldoen. Het doel is “STAIJ weer 100% financieel gezond te maken”, waarbij niet

geconcretiseerd wordt wat dit feitelijk is en wanneer dit bereikt moet zijn.

### ***Toezicht deelraad***

- Deelraad heeft tot voor kort de toezichtsrol conform de wettelijke bepalingen uitgevoerd. Daarbij paste enige terughoudendheid gelet op de formele positie van het bestuur van STAIJ, zie ook het voorwoord bij onze rapportage over het jaarverslag 2011.

### **Aanvullende informatie gesprek 17-9-2012**

- In het gesprek is toegelicht dat de m.b.t. het Herstelplan gekozen werkwijze onder meer ten doel heeft draagvlak voor de te nemen maatregelen te creëren. Onderzoekers vragen zich af of deze structuur adequaat is in de situatie waarin STAIJ nu verkeert. Naar onze mening moet de bestuurder (in nauwe samenwerking met de controller en andere stafleden) nu zelf leiding gaan geven aan deze operatie. Er is naar onze mening nu toch nog te veel sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid, die het risico in zich bergt dat de bestuurder niet maximaal probleemeigenaar is.
- Het baart onderzoekers bovendien zorgen dat besluitvorming over het Herstelplan tot eind november 2012 zal lopen.
- De Controlgroep vervult momenteel vele en belangrijke werkzaamheden binnen de financiële functie van STAIJ. Dit is onvermijdelijk en goed. Naast de assistent controller zijn er geen "eigen" medewerkers die zich met financiën bezighouden. De Algemeen Directeur leunt sterk op STAIJ (risico probleemeigenaarschap, zie boven). Bovendien is onduidelijk langs welke weg en op welke termijn STAIJ nu gaat komen tot een goede eigen bezetting van de financiële functie.

### **Conclusies algemeen**

Wij bespeuren, mogelijk ten onrechte, een gebrek aan sense of urgency: de noodzaak tot snel, effectief ingrijpen, tot een gevoel van de noodzaak van turn-around STAIJ-breed op korte termijn om zeer ernstige problemen en de gevolgen daarvan, mogelijk al in 2013, te voorkomen. Dat deze sense of urgency wel op korte termijn tot concrete ombuigingen zal leiden, kan eerst blijken uit de rapportage 9 maandscijfers (incl. eindejaarsprognose) en de inhoud van het Herstelplan.

Daarnaast helpt de door ons waargenomen vermenging van rollen (bestuur/toezicht) niet om doorzettingsmacht te creëren en probleem-/oplossingseigenaarschap binnen de lijn helder te definiëren en mensen daarop aan te spreken. Het risico bestaat hierdoor dat ondanks de goede wil en positieve aanzetten van beleid en acties er geen, of onvoldoende, of te laat resultaten worden bereikt.

In deze situatie is een (tijdelijk) bredere opvatting van het begrip toezicht vanuit het stadsdeel denkbaar, waarbij het stadsdeel als "critical friend" gedurende het te doorlopen proces van herpakken (turn-around) en financieel herstructureren optreedt, bijvoorbeeld door middel van het opvragen en bespreken van periodieke, tussentijdse voortgangsrapportages.