

De controller in het primair onderwijs

Ook in het primair onderwijs begint de functie van controller een plaats te verwerven. Dat lijkt een goede zaak in het licht van de gewenste professionalisering van de financiële functie. “Controlling moet”, zou je kunnen zeggen. Maar er blijkt toch nog veel verwarring rond de functie van de controller in een onderwijsbedrijf. En dat komt de professionaliteit niet ten goede. Daarom deze aanzet tot een analyse en mogelijke invulling van de functie van businesscontroller in het primair onderwijs.

Controller komt niet van de Nederlandse betekenis controleren, maar van het Amerikaanse begrip “in control zijn” dat wil zeggen beheersen. Belangrijkste functie van de controller is dan ook meer zekerheid aan het bedrijf verschaffen dat er geen onbeheersbare gebeurtenissen optreden.

In deze definitie liggen veel nader uit te werken begrippen besloten. We zullen er een aantal uitlichten.

1. Met het bedrijf wordt bedoeld: het gehele onderwijsbedrijf, dus niet alleen de functie van de algemeen directeur of het bestuur, maar ook de Raad van Toezicht en onderdelen van het bedrijf. De controller heeft dus een functie in de organisatie, die eigenlijk naast de lijnorganisatie staat. Dat creëert dan ook meteen een spanningsveld met de hiërarchie in de organisatie, waarover later meer. Daarmee is ook duidelijk dat de functie van controller echt een hele andere is dan die van de (bedrijfs)administrateur. De administrateur legt vast wat er gebeurt en zet vastgelegde gegevens in rapportages of een jaarrekening. De bedrijfsadministrateur kan wel verantwoordelijk zijn voor het inrichten en toepassen van de procedures, maar kan nooit buiten de hiërarchie treden. Hij of zij werkt altijd onder verantwoordelijkheid van het bestuur.
2. De controller is dus vooral gericht op het verschaffen van inzicht aan de organisatie zelf. Dit in tegenstelling tot de functie van de accountant, die min of meer vergelijkbare taken verricht, maar er vooral op gericht is om de informatie naar buiten (de maatschappij) te controleren op juistheid en volledigheid. De accountant oordeelt vooral over de rechtmatigheid terwijl de controller zich ook richt op de doelmatigheid en de samenhang tussen en de trends in de cijfers. Bovendien is een accountant over het algemeen minder aanwezig in de organisatie en geeft deze slechts een keer per jaar een oordeel.
3. De zekerheid die het bedrijf zoekt, ligt op diverse terreinen.
 - a. Allereerst de vraag of de inrichting van de processen zodanig is, dat er betrouwbare informatie kan worden geleverd over de gang van zaken in het bedrijf. Dat betreft dus de kwaliteit van de bedrijfsprocessen. Dit veronderstelt dat de controller een goed beeld heeft van de gang van zaken in de organisatie. Waar gaat het om, waar liggen de risico's, hoe zijn de verantwoordelijkheden verdeeld. Er wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen de business-controller en de financial controller. Deze laatste beperkt zich tot een van de (belangrijke) bedrijfsprocessen, namelijk het geld, maar daarmee moeten andere bedrijfsprocessen dus elders worden belegd om volledig in control te blijven. De business-controller heeft wel een functie voor het gehele bedrijf.
 - b. Als tweede is het van belang om zeker te weten dat de vastgelegde processen (en procedures) ook worden nageleefd. Een handleiding is mooi, maar als je hem niet toepast kan het apparaat nog verkeerde resultaten geven. Dus de borging van de processen moet ook zichtbaar worden gemaakt. Het gaat om juiste, tijdige en volledige informatie.
4. De Planning- en Controlcyclus (P&C-cyclus) is voor de controller (naast zijn eigen denkkraft natuurlijk) het belangrijkste instrumentarium. Is die goed ingericht, wordt de juiste informatie gegenereerd, wordt die voldoende frequent geleverd om tijdig te kunnen

bijsturen, is er een mogelijkheid om tijdig onverwachte afwijkingen te signaleren en is er voldoende instrumentarium om de risico's aan te pakken. Bij de P&C-cyclus onderscheiden we

- a. De planningsfase. De doelen moeten omgezet worden in (kwantificeerbare) taken, waaraan kosten kunnen worden gekoppeld, waarbij dekking wordt aangegeven. We spreken dan van een activiteitenbegroting. Die begroting dient meerjarig en integraal te zijn. In het onderwijs wordt gevraagd per kalenderjaar verantwoording af te leggen (met als gevolg dat er ook per kalenderjaar moet worden begroot), terwijl de activiteiten vooral op schooljaar basis worden georganiseerd (school-bedrijfsplannen per schooljaar, wijziging van taken en formaties per 1 augustus e.d.). Dat zou er dus voor pleiten om de meerjaren activiteitenbegroting ook per schooljaar op te stellen, maar zolang OCW verantwoording per kalenderjaar verwacht, zal het daar niet van komen. Bij de inrichting van het begrotingsproces kan de controller een belangrijke rol vervullen, omdat nadien steeds op de opbrengst van deze fase, nl. de activiteitenbegroting, wordt teruggegrepen.
 - b. De realisatiefase. Na vaststelling van de begroting, ontvangen budgethouders (een of meer) budget(ten) met een te realiseren doel (een resultaatafspraken). Ook bij de realisatiefase dient dus de doelen-middelenkoppeling in stand te blijven. Het instrumentarium om de realisatie te volgen omvat dan ook meer dan een periodiek exploitatie-overzicht. De voortgang bij het behalen van de geformuleerde doelen binnen afgesproken randvoorwaarden dient ook gevolgd te worden: leerling-ontwikkeling, doorvoeren van een innovatie, juiste toepassing van regels (bijv CAO, WMS e.d) en afspraken enzovoorts.
 - c. De verantwoordingsfase. Na afloop van het begrotingsjaar wordt een jaarverslag opgesteld: zijn de doelen behaald, tegen welke kosten (is er effectief en efficiënt gewerkt). Wat zijn de lessen voor de toekomst? Moeten doelen of processen aangepast worden? De verslaglegging dient primair om verantwoording naar buiten (horizontale verantwoording) af te leggen, maar het is een stap in het cyclische proces van de PDCA-cyclus. Dus ook altijd met een vooruitblik.
5. Tenslotte de risico's. Risico's zijn te definiëren als gebeurtenissen die in tijd, plaats en/of omvang niet voorspelbaar zijn, maar waarop wel een antwoord moet worden gegeven. Zodra iets te voorzien is, is het geen risico meer. Er kunnen maatregelen worden genomen om risico's meer te beheersen, zoals
- a. risico vermijden door de activiteit te beëindigen of aan te passen,
 - b. risico's verminderen door preventieve maatregelen te nemen, zodat dat kans op de gebeurtenis wordt verkleind of de gevolgen van het optreden van de gebeurtenis worden verminderd;
 - c. risico's elders onderbrengen, door de activiteit uit te besteden of de aansprakelijkheid te beperken;
 - d. risico's bij verzekeraars onder te brengen;
 - e. het risico te accepteren eventueel door een financiële reservering doen.

Wat betekent dat nu voor de (business)controller? Zijn functie heeft niet zo zeer een uitvoerend karakter maar meer een toezichthoudend. Hij of zij heeft tot taak de processen te monitoren, zodat de gehele lijnorganisatie erop kan vertrouwen dat het bedrijf "in control" is. De controller heeft een analyserende en een signalerende functie. Zijn verantwoordelijkheid is het om ervoor te zorgen dat de verantwoordelijke in de lijn in staat is maatregelen te nemen om "in het afgesproken spoor" te blijven, door grote en kleine zaken en verbanden te agenderen die anderen (nog) niet zien. Als de verantwoordelijke dat niet doet, dient de controller dit weer bij het naast hogere echelon te signaleren.

De controller heeft dus niet een zeer omvangrijke functie, maar het is wel een cruciale. Bij onderwijsorganisaties is een fulltimecontroller over het algemeen niet nodig en ook financieel niet haalbaar. In de praktijk is echter vaak het gevolg dat de functie gecombineerd wordt met andere rollen in de organisatie, zoals bijvoorbeeld de (bedrijfs)administrateur. Dit is echter een ongewenste vermenging van taken en verantwoordelijkheden. Immers de administrateur zit in de lijn en de controller staat ernaast. Die twee functies zouden dus niet in een persoon moeten worden gecombineerd.

Dat zou ervoor pleiten om te zoeken naar andere oplossingen. Te denken valt aan een parttimecontroller (iemand kan in twee organisaties parttimecontroller zijn, zodat het toch een fulltimebaan kan zijn). Een alternatief zou kunnen zijn om de controller van buiten in te huren (bijvoorbeeld bij het administratiekantoor of een adviesbureau). Lastig hieraan is dat AK's veelal niet over mensen beschikken die met een controllersblik naar de cijfers kijken en voor andere externen geldt in ieder geval dat men minder met de organisatie verbonden is. Men moet meer moeite doen om op alle ins en outs zicht te krijgen. Maar als er gekozen moet worden tussen twee kwaden, dan is de keus voor een externe boven een combinatie met een andere interne functionaris te verkiezen. Bijkomend voordeel is dat een externe controller in meer keukens kijkt en daardoor sneller ziet waar risico's kunnen schuilen.

En om nog even terug te komen op de onafhankelijke positie van de controller. Dat moet al bij de aanstelling geregeld worden om problemen in de toekomst te voorkomen. Je regelt dit soort zaken voor slechte tijden. De controller kan wel op de loonlijst van het bedrijf staan, maar dat wil niet zeggen dat hij of zij een ondergeschikte is van de algemeen directeur. Er moet een directe lijn naar het bestuur (of de Raad van Toezicht) zijn, zodat de cruciale signalerende functie naar alle geledingen kan worden uitgeoefend.

Auteur: Lex Albers

Lex Albers is als interim-controller en senior adviseur werkzaam bij Infinite Financieel, het bedrijf dat onderwijsorganisaties helpt grip te krijgen en te houden op hun bedrijfsvoering, financiën, administratieve organisatie en risico's. www.infinitebv.nl

Dit artikel is gepubliceerd in Schoolmanagement Totaal, februari 2011