

De planning- en controlcyclus

Toetsstenen voor kwaliteit

De planning- en controlcyclus (P&C-cyclus) is de ruggengraat van het bedrijfs- en beleidsmatig handelen binnen een organisatie. Het ondersteunt het bestuurlijke proces zodanig dat alle relevante keuzes goed geïnformeerd en tijdig gemaakt kunnen worden. De kwaliteit van deze cyclus is dus van groot belang. Maar hoe beoordeel je die?

Zowel de structuur van de P&C-cyclus als de daarbij behorende documenten zelf, sluiten aan op de visie, missie en vervolgens het strategisch beleid van de organisatie.

Een niet optimaal functionerende cyclus raakt die kern niet, waardoor het meer een 'verplicht nummer' wordt en de feitelijke sturing buiten de cyclus om plaatsvindt.

Het instrumentarium van de P&C-cyclus is dan ook bedoeld om te komen tot een situatie waarin:

- de processen van de organisatie transparant zijn;
- de organisatie doelgericht, doelmatig en doeltreffend werkt;
- de informatievoorziening aan bestuur en management over uitvoering, inzet van middelen en werkprocessen, juist, volledig en tijdig plaatsvindt;
- risico's inzichtelijk en aanvaardbaar zijn.

Een situatie kortom, waarin de organisatie in control is.

Als de P&C-cyclus instrumenteel is in het in control komen en blijven van de organisatie, dient zich vervolgens de vraag aan hoe je kan beoordelen of de werking van de cyclus kwalitatief van voldoende niveau is.

In het vervolg van dit artikel geven we een handvat om deze kwaliteit te beoordelen. Eerst geven we het kader waarin we de kwaliteitscriteria benaderen. Aansluitend beschrijven we drie criteria, feitelijk toetsstenen, waarop de kwaliteit van de P&C-cyclus kan worden beoordeeld.

Kaderstelling

Voor een goed functionerende planning en control moeten de basisdimensies in onderlinge samenhang worden bekeken en ingevuld:

- Rollen en gedrag: niet alleen goede rapportagetechnieken en dashboards' zijn van belang. Gedrag- en cultuuraspecten zijn zeer belangrijk: de P&C-cyclus moet serieus genomen worden, er moet op gestuurd worden.
- De organisatie van planning & control: planning & control moeten goed worden verankerd in de organisatie, zowel op stafniveau als op het niveau van bestuur en management. Betrokkenheid van bestuur en management is een vereiste om te kunnen spreken van goede besturing en beheersing. De organisatiedoelen moeten worden vertaald in meetbare, realistische en tijdsgebonden doelen met daaraan gekoppeld het middelenbeslag, niet alleen uitgedrukt in geld, maar ook in kritische prestatie-indicatoren (KPI's) en kritische succesfactoren (KSF'en) en niet alleen in geld.
- Processen en procedures: het proces van planning & control moet adequaat zijn georganiseerd (van begroting via tussentijdse rapportages, AO/IC tot en met de jaarrekening, waarbij 'de cirkel daadwerkelijk rond is'). De cyclus van planning en control moet worden gevoed door de visie, de doelstelling, de strategie, het besturingsmodel (rolverdeling tussen bestuur en



Monica van der Hoff-Israël is directeur en senior-adviseur bij Infinite Financieel. Infinite Financieel adviseert en ondersteunt onderwijsorganisaties op het gebied van bedrijfsvoering. www.infinitebv.nl

directie/management en) en de sturingsfilosofie van de organisatie.

Eerste toetssteen: structuur en onderlinge samenhang van de documenten

Een goede planning- en controlcyclus is in principe als volgt opgebouwd (structuur en documenten):

1. vaststellen van doelen, te leveren prestaties en middelen: de missie, visie en het strategisch beleidsplan, daaraan vervolgens gekoppeld de meerjarenbegroting;
2. toewijzen aan verantwoordelijken en afspraken maken over resultaten en middelen: de jaarbegroting;
3. uitvoeren van werkzaamheden;
4. meten van resultaten: de financiële maandrapportages (voor bestuur en management) en de integrale kwartaalrapportages (voor bestuur en Raad van Toezicht);
5. evalueren: jaarverslag inclusief jaarrekening;
6. heroverwegen doelen, te leveren prestaties en middelen (= bijsturing): op jaarniveau tussentijds bij de kwartaalrapportages, meerjarig in het jaarverslag.

Toetssteen 1

Is deze structuur op deze wijze en met deze documenten binnen de organisatie geïmplementeerd?

Als een organisatie aan een toetssteen voldoet, is tevens geborgd dat binnen de organisatie goed nagedacht is over doelmatigheid. Middelen zijn dan bewust en gericht ingezet om de onderwijsdoelen te behalen.

Tweede toetssteen: acht kwaliteitsprincipes

De planning & controlcyclus is alleen een effectief sturingsinstrument wanneer wordt voldaan aan een aantal principes:

1. Het besturingsmodel is leidend voor de inrichting van de P&C-cyclus. Is er sprake van een bestuur dat volledig beschikkingsbevoegd is (met inachtneming van de bevoegdheden van de interne toezichthouder), of zijn er ook bevoegdheden bij directie/management neergelegd? En zo ja, hoe ver gaan die? De P&C-documenten en de interne verantwoording moeten hierop aansluiten.
2. De P&C-cyclus moet beschreven en vastgesteld zijn, zodat deze eenduidig, herhaalbaar en eenieder bekend is. In de beschrijving is vastgelegd welke P&C-documenten er zijn, wat hun doelen zijn, hoe zij onderling samenhangen, wanneer zij beschikbaar zijn en wat van wie wanneer verwacht wordt. Tevens is vastgelegd aan welke kwaliteitseisen de P&C-documenten moeten voldoen. Bij de principes 4 en 5 worden deze kwaliteitseisen nader geduid.
3. Er is een duidelijke hiërarchie: de jaarbegroting is een afgeleide van de meerjarenbegroting, de meerjarenbegroting is een afgeleide van het strategisch beleid en het strategisch beleid is de vertaling van

de missie en visie gegeven het tijdsgewricht en de context waarbinnen de organisatie zich bevindt. Idealiter wordt deze hiërarchie verder in de organisatie uitgediept, op het niveau van schoolplannen, POP's en dergelijke.

4. De P&C-documenten zijn zoveel mogelijk gestandaardiseerd, zodat zij vergelijkbaar zijn. Zij worden inhoudelijk (zowel wat betreft inhoudelijke informatie als presentatie en vormgeving) afgestemd op de doelgroep in kwestie. Zij moeten toegankelijk en begrijpelijk zijn.
5. De P&C-documenten dienen beheersmatige en beleidsmatige sturing en bijsturing mogelijk te maken en dienen daarom volledig, juist en actueel te zijn. Met actueel wordt tevens bedoeld dat de financiële managementrapportages en de kwartaalrapportages binnen een korte tijdsspanne, bijvoorbeeld drie weken na afloop van de rapportageperiode, voor het bestuur beschikbaar zijn en de kwartaalrapportages vervolgens zo snel mogelijk met de interne toezichthouder besproken worden. Inhoudelijk zullen kwartaalrapportages, willen ze echt sturingswaarde hebben, altijd een forecast einde jaar moeten hebben met een inhoudelijk goede toelichting op (de oorzaken van) belangrijke afwijkingen van de beoogde resultaten en/of de begroting.
6. Scheiding van verantwoordelijkheden: de staf/de administratie is verantwoordelijk voor de levering van de informatie en de analyse daarop (vergelijking resultaten met doelstellingen en prognose einde jaar), het bestuur en, vervolgens op schoolniveau, de schooldirectie is verantwoordelijk voor de interpretatie en besluitvorming daarop.
7. Zoveel mogelijk worden in plannen en rapportages kritische succesvoorwaarden (KSF'en¹) en prestatie-indicatoren (pi's²) opgenomen. In de rapportages wordt gerapporteerd over de stand van zaken en ingegaan op de afwijkingen (niet op datgeen wat conform afspraken is), zodat sturing wordt gefaciliteerd. Uitgangpunt voor de informatie in het kader van de planning & control is "need to have" (wat heeft het bestuur echt nodig om te kunnen sturen, wat heeft de interne toezichthouder echt nodig om toezicht te kunnen uitoefenen), dus geen informatie die alleen leuk of handig is (nice to have). Daarvoor zijn andere informatiewijzen dan P&C-documenten voor.
8. Bedrijfsvoeringsprocessen zijn ondersteunend aan het primaire proces, niet omgekeerd. Dit betekent dat in alle P&C-documenten de focus moet zijn op het onderwijs en dat de mate waarin bedrijfsvoeringsaspecten dienend zijn aan of belemmerend werken op de onderwijskundige doelen zichtbaar moet zijn.

Toetssteen 2

In hoeverre wordt aan deze principes in de praktijk voldaan?

De acht beschreven principes lijken een open deur. In de praktijk blijkt het lastig om aan alle principes te voldoen.

Derde toetssteen: niet alleen opschrijven, maar ook doen

In het expliciteren van taken en bevoegdheden en in het omgaan met elkaar en met de P&C-documenten gaat planning & control leven. Dit vraagt om duidelijke rollen - ieder met een eigen verantwoordelijkheid -, om onafhankelijkheid van rapportage en om een constructieve houding en professioneel gedrag van betrokkenen.

1. Rollen. Het bestuur is de grootste belanghebbende bij de P&C-cyclus. Het bestuur wil inzicht hebben in de mate waarin doelstellingen worden gerealiseerd teneinde te kunnen (bij)sturen en verantwoording af te kunnen leggen. Het bestuur is dan ook eindverantwoordelijk voor een goede P&C-cyclus. Het bestuur stelt vervolgens een jaarplan op, zoals ook scholen een eigen jaarplan opstellen. De jaarbegroting is hieraan verbonden. Gedurende het jaar wordt in de kwartaalrapportages over de (mate van) uitvoering van de jaarplannen gerapporteerd, gevoegd bij de vanuit de administratie aangeleverde cijfermatige rapportages (over financiën, maar ook over formatie etc.). De controller is verantwoordelijk voor een analyse en vervolgens interpretatie van de in de rapportage gepresenteerde gegevens, uiteraard in onderlinge samenhang en zal daarop een advies geven. Het bestuur is tenslotte verantwoordelijk voor het eindoordeel en voor de aansluitende besluitvorming, zoals bijsturing aan de hand van de rapportage. De administratie is verantwoordelijk voor de aanlevering van de rapportages (financiële maandrapportages/budgetuitputtingsoverzichten en kwartaalrapportages). De administratie is verantwoordelijk voor de juistheid, tijdigheid en volledigheid van de rapportages en de onderliggende brongegevens. Tenslotte is de controller verantwoordelijk voor het opzetten, onderhouden en verbeteren van de P&C-cyclus.
2. Onafhankelijkheid. De planning & controlcyclus moet een zo betrouwbaar mogelijke weergave van de werkelijkheid leveren. Het is niet aan het bestuur om de betrouwbaarheid van de rapportages te controleren. Daarom is functiescheiding binnen de administratie en een systeem van checks and balances binnen de P&C-cyclus noodzakelijk. Dit dient in de schriftelijk

in een handboek administratieve organisatie/interne controle (AO/IC) uitgewerkt te zijn.

3. Houding en gedrag. Papier is geduldig. De opzet van de P&C-cyclus bepaalt in grote mate het succes ervan, maar daarnaast is essentieel de manier waarop daarmee wordt omgegaan in de organisatie. Gedrag, cultuur en stijl van leidinggeven bepalen in hoge mate de feitelijke werking van planning & control. Het gaat daarbij om de volgende elementen:
 - Afspraak is afspraak. Leidinggevend en komen hun afspraken na en laten zich daarop aanspreken/spreken elkaar daarop aan.
 - Fouten mogen gemaakt worden en daarom worden fouten meteen gemeld en wordt gekeken wat daarvan geleerd kan worden
 - De tone at the top geeft ruimte voor tegenspraak. Het bestuur organiseert zijn eigen tegenspraak. Hierin ligt een rol voor de schooldirecteuren, als die er is voor het hoofd van een staf-/bestuursbureau en voor de controller.
 - Besluiten vragen om een voorafgaand expliciet afwegen van pro's en contra's en van in overweging meenemen van alternatieve opties.
 - Besluiten worden vastgelegd, gecommuniceerd en uitgevoerd.
 - P&C-documenten worden besproken, de uitkomsten van die bespreking en eventuele besluiten naar aanleiding daarvan worden vastgelegd.
 - Sturing vindt plaats op basis van P&C-documenten.

Toetssteen 3

Zijn de afzonderlijke rollen ook feitelijk ingevuld, is er sprake van in een AO/IC uitgewerkte onafhankelijkheid en zijn houding en gedrag conform de geformuleerde elementen?

Met name het cultuuraspect (houding en gedrag) is binnen onderwijsorganisaties niet altijd vanzelfsprekend.

Ten slotte

Uiteraard zijn er ook andere benaderingswijzen denkbaar om de kwaliteit van de planning- en controlcyclus te toetsen. In de praktijk hebben we echter gemerkt dat de drie door ons gehanteerde toetsstenen dekkend en werkbaar zijn en tevens een goed middel zijn om bijvoorbeeld aan de interne toezichthouder te rapporteren over de werking van de P&C-cyclus.

Noten

- 1 Een kritische succesfactor is een eigenschap van de in- of externe omgeving, die een belangrijke invloed heeft op het behalen van de doelstellingen en strategie. KSF'en worden vastgesteld aan de hand van vragen als: welke factoren maken onze organisatie uniek? Wat is essentieel om goed onderwijs te geven? Welke kerncompetenties (op organisatieniveau en op individueel) zijn noodzakelijk?
- 2 Met behulp van prestatie-indicatoren worden KSF'en meetbaar gemaakt. Voorbeeld: continuïteit van onderwijs is een KSF. Een mogelijke PI is dan het ziekteverzuim. Daar kan dan een doelstelling (streefwaarde) aan worden gehecht. Bijvoorbeeld het kortdurend ziekteverzuim mag in een schooljaar niet meer zijn dan x%.