



In dubio

artikelbundel 2017



*Frank Mullaart
senior adviseur/
controller*

*Rick de Wit
adjunct-directeur
senior adviseur*

*Dick Mak
senior adviseur/
controller*

*Ton van Iwaarden
senior adviseur/
controller*

*Jan Looise
senior adviseur*

*Monica van der Hoff-Israël
directeur*

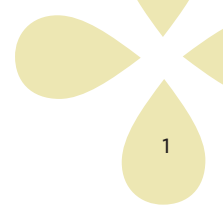
*Gulsum Mete
administratief
medewerker*

*Iris Zeldenrijk
trainee/adviseur*

*Amarens Veeneman
trainee/adviseur*

*Els Verschure
senior adviseur*

*Karen Titulaer
communicatiemanager*



Voorwoord

Hierbij bieden wij u graag onze artikelbundel 2017 aan. De adviseurs en controllers van Infinite Financieel schrijven regelmatig over bedrijfsvoering in het onderwijs. Vanuit hun kennis en ervaring belichten zij relevante bedrijfsvoeringsthema's. Jaarlijks bundelen we enkele van deze artikelen in onze inmiddels bekende artikelbundel.

We hopen dat u deze bundel 2017 met veel plezier zult lezen er uw voordeel mee kunt doen. Natuurlijk zijn wij graag bereid tot een gesprek mocht u vragen of opmerkingen hebben.

*Monica van der Hoff-Israël,
directeur*

Inhoudsopgave

In dubio <i>Monica van der Hoff-Israël</i>	3
De continuïteitsparagraaf: van verplichte invuloefening naar een waardevolle vooruitblik <i>Amarens Veeneman Msc. en Iris Zeldenrijk Msc.</i>	6
Effectiviteit van de controller <i>Dick Mak</i>	10
Bedrijfsvoering belangrijkste bijzaak voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs <i>Rick de Wit</i>	13
Trending tools in HR: naar een vruchtbare en betaalbare dialoog <i>Jan Looise</i>	17
Bestuursverslag: Veel mag – Kwaliteit moet <i>Ton van Iwaarden</i>	23
Wie volgt wie <i>Frank Mullaart</i>	26
Financiële kengetallen – Tijd voor een eigen koers <i>Els Verschure</i>	29
Samenwerking op het gebied van personeelsvoorziening <i>Loek van der Kroon</i>	33

In dubio

In dubio abstinence: bij twijfel niets doen. Deze uitdrukking vindt zijn oorsprong binnen het oude Griekse en het Romeinse recht en is ook terug te vinden in ons huidige rechtstelsel: bij twijfel wordt besloten in het voordeel van de beschuldigde. Ook binnen medische kring is de uitdrukking bekend. Als een arts aarzelt of een bepaalde ingreep wel zin heeft in een specifiek geval, zal de arts besluiten deze niet uit te voeren om in ieder geval te voorkomen dat de ingreep de zaak erger maakt of tot vermijdbare complicaties leidt.

De populaire versie van de uitdrukking is misschien nog bekender: bij twijfel niet inhalen.

Dit soort overwegingen heeft alles te maken met het afwegen van risico's.

Rond deze tijd (april 2017) hebben de meeste schoolbesturen de laatste hand aan het jaarverslag 2016 gelegd. Sinds 2013 maakt de continuïteitsparagraaf daar onderdeel van uit. Naast een vooruitblik (beleidsmatig en cijfermatig) op de komende drie jaar, wordt in de continuïteitsparagraaf ingegaan op risicomanagement.

Om de brochure 'Richtlijn jaarverslag' in dit kader aan te halen: het bestuur rapporteert over de aanwezigheid en de werking van het interne risicobeheersings-

en controlesysteem: hoe is het ingericht, hoe functioneert het in de praktijk, welke resultaten zijn bereikt en welke aanpassingen worden eventueel doorgevoerd in de komende jaren. Voorts beschrijft het bestuur welke risico's en onzekerheden voor de komende jaren voorzien worden en hoe het bestuur passende maatregelen treft om deze het hoofd te bieden.

Risicomanagement raakt steeds meer ingeburgerd. Een goede zaak, vooral wanneer de interne risicobeheersing structureel is ingebed in de interne organisatie (de bekende "three lines of defence") en wanneer het management van risico's structureel onderdeel van de reguliere planning & control-cyclus is en daarmee cyclisch van aard wordt. Het voorspellen van het weer de komende twee weken lijkt soms makkelijker dan het voorspellen van politieke en overige externe ontwikkelingen, zeker over een langere tijdspanne bezien. En toch: regeren is vooruitzien en besturen is koers houden op de strategische doelstellingen van de organisatie.

Risicomanagement, dus. Wie nog mocht twijfelen, is wellicht over de streep gehaald met de wijziging van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) per 1 januari 2016 en de daarmee samenhangende meldplicht voor datalekken.

Zo bezien zou de beschrijving van het risicomaneagementsysteem dan ook een fluitje van een cent moeten zijn.

Is het dat ook? In hoeverre is er binnen het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs daadwerkelijk een breed ingebed, cyclisch risicomaneagementsysteem? De worsteling van veel bestuurders en controllers om volledig te voldoen aan de rapportageverplichting in de continuïteitsparagraaf doet anders vermoeden.

Maar stel, een bestuur heeft risicomangement grondig en integraal aangepakt. Het proces volgens ISO 31000 volgend, is een contextanalyse gemaakt, zijn volgens de onderverdeling van COSO II de risico's ¹ geïnventariseerd, geanalyseerd en geëvalueerd en zijn passende maatregelen getroffen. Een "in control state-

ment" is misschien nog een stap te ver, zo denkt men dan, maar we zijn wel op de goede weg.

Maar waar leidt die weg heen? Wanneer komt u, die weg aflopend, op kruispunten terecht waar u een keuze moet maken?

Twee van deze kruispunten wil ik verkennen.

Het eerste kruispunt heeft te maken met het consequent toepassen van de plan-do-check-act-cyclus, die immers de planning & controlcyclus en daarmee het cyclisch risicomangement karakteriseert. Met name de stappen check en act vragen om een rechte rug en doorzettingskracht. Bij deze stappen wordt nagegaan of de beheersmaatregelen toegepast worden én of ze ook effectief zijn. Vervolgens wordt naar bevind van zaken gehandeld. So far so good. Maar dit betekent ook dat als de beheersmaatregelen werken en als geconstateerd wordt dat een probleem dreigt, ontsporing op de loer ligt of onaanvaardbare risico's opdoemen, er tijdig en effectief wordt ingegrepen. Ook als dat minder aangenaam lijkt, of confronterend kan zijn. Anders hebben de maatregelen geen zin. Logisch? Wie het rapport "Autonomie verplicht" ² of het rapport "Ontspoorde ambitie" ³ leest, zal aarzelen dat te bevestigen.

Tijdig signaleren, kortom, is één ding. Daarnaar handelen is

-
- 1 - Risico's ten aanzien van het bereiken van de strategische doelstellingen (de formulering van de strategieën/bepalen van de wijze waarop de doelen worden gehaald)
- Risico's ten aanzien van de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering/ bedrijfsprocessen (de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de gekozen wijzen waarop de doelen moeten worden gehaald)
 - Risico's ten aanzien van compliance (het voldoen aan wet- en regelgeving en aan binnen de organisatie vastgestelde procedures, protocollen en richtlijnen)
 - Risico's ten aanzien van de betrouwbaarheid van de (financiële) informatieverzorging (risico's samenhangend met de P&C-cyclus inclusief het treasurybeheer).

2 Rapport onderzoek financiële problematiek Onderwijsgroep Amarantis

3 "Rapport van de commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden

(soms te vaak) een ander ding.
 Het tweede kruispunt heeft te maken met de menselijke factor. Hoofdstuk 3 van ISO-31000 bevat een 11-tal criteria waaraan risicomangement moet voldoen. Drie van deze criteria duiden op zogeheten “soft controls”: risicomangement: “maakt deel uit van de besluitvorming”, “houdt rekening met menselijke en culturele factoren” en “is transparant en sluit niemand uit”. Soft controls gaan over cultuur en gedragingen van management en medewerkers en de invloed hiervan op het bereiken van de organisatiedoelstellingen. De rapporten die ik hierboven aanhaal, gaan in de kern van de zaak over het ontbreken van soft controls. Wie kijkt naar recente affaires buiten onderwijsland (Vestia, Imtech, Rabobank, SNS Reaal en SBM Offshore) kan alleen maar constateren dat bij risicomangement de nadruk teveel op de “hard controls” heeft gelegen. Soft controls raken de mentaliteit van de medewerkers, raken het hart en het hoofd van de bestuurder en raken de ruggegraat van de toezichthouder. Welke onderwijsinstelling heeft bij de inventarisatie van risico’s ‘het ontbreken van een cultuur waarin een afspraak een afspraak is opgenomen’? Welke risicoinventarisatie noemt als mogelijk risico het onvoldoende organiseren

van tegenspraak binnen het bestuurlijk handelen? Of het ontbreken van een paragraaf met alternatieve mogelijkheden in voorstellen tot bestuursbesluit? Hoeveel instellingen hebben eigenlijk een klokkenluidersregeling? Hard controls, kortom, zijn relatief eenvoudig. Soft controls zijn veel weerbarstiger. Wie de weg naar “in control” afloopt, komt onvermijdelijk op deze twee kruispunten. Welke keuze wordt gemaakt? Welke afweging geeft de doorslag? In dubio...
 Ik geef u in overweging dan in te grijpen. In dubio age.

Monica van der Hoff-Israël is directeur. Vanuit haar visie op goede, transparante en consistente bedrijfsvoering in onderwijs geeft zij dagelijks leiding aan de adviespraktijk van Infinite Financieel. Zij fungeert ook regelmatig als interim-businesscontroller en interim-hoofd bedrijfsvoering bij grote schoolbesturen en gemeenten en adviseert over de inrichting van hun (administratieve) organisatie.



De continuïteitsparagraaf: van verplichte invuloefening naar een waardevolle vooruitblik

Sinds 2013 zijn schoolbesturen verplicht een continuïteitsparagraaf aan hun jaarverslag toe te voegen. Hierin blikken zij vooruit en beschrijven zij welke ontwikkelingen zij op zich af zien komen, en wat de te verwachten effecten zijn van het voorgenomen beleid. Daarnaast rapporteren zij over hun intern risico- en beheersingssysteem en de belangrijkste risico's voor de eigen organisatie. De Inspectie van het Onderwijs bracht in september 2016 een rapport uit waarin zij de kwaliteit van de continuïteitsparagrafen van besturen in het PO en VO in het jaar 2014 vergeleek met die uit 2013.

Opvallend is dat, hoewel de scores zijn verbeterd ten opzichte van 2013, in 2014 er nog steeds besturen zijn die niet alle onderdelen van de continuïteitsparagraaf hebben opgenomen. Aan de hand van de checklist die

de Inspectie gebruikt voor dit vergelijkend onderzoek deden Amarens Veeneman en Iris Zeldenrijk in het najaar van 2016 soortgelijk onderzoek onder de leden van de netwerken controllers PO en VO van Infinite Financieel. Nu op basis van de jaarstukken 2015. In dit artikel beschrijven zij de resultaten van hun onderzoek. Zijn inmiddels alle onderdelen aanwezig? En wat zijn de grootste leerpunten voor de schoolbesturen PO en VO?

Plan van aanpak

De continuïteitsparagraaf bestaat uit twee onderdelen. In de A-onderdelen beschrijft een schoolbestuur de te verwachten ontwikkeling van het aantal leerlingen en het verloop van de personeelsformatie (A1), daarnaast worden de ramingen van de balans en exploitatie voor de komende 3 jaar toegelicht (A2). In de B-onderdelen wordt beschreven hoe het intern risico- en beheersingssysteem functioneert (B1), wat de

belangrijkste risico's zijn voor de organisatie (B2), met afsluitend de rapportage van de Raad van Toezicht (B3). In het onderzoek werden 38 continuïteitsparagrafen uit jaarverslagen van 2015 (19 PO, 19 VO) onder de loep genomen. Daarbij werd gekeken of alle onderdelen aanwezig zijn (volledigheid) en of de toelichting alle relevante informatie geeft (kwaliteit). De conclusies worden in dit artikel besproken. Het is een globale vergelijking van de sectoren en alleen de belangrijkste verbeterpunten worden belicht.

PO – meer aandacht voor risicobeheersing en risico's

Allereerst is gekeken naar aanwezigheid van de onderdelen: is de continuïteitsparagraaf compleet? Geen enkel onderdeel was bij alle PO continuïteitsparagrafen 100% aanwezig in de steekproef en de rapportage over het risicobeheersingssysteem was slechts in 75% van de gevallen aanwezig. Dit is opmerkelijk, aangezien bespreking van deze onderdelen wettelijk verplicht is. Vervolgens werd de toelichting beoordeeld op informatierijkheid. Bij de A-onderdelen is daarvoor van belang of cijfers werden geduid. Worden aannames over het verloop van personeel toegelicht? Worden

er bronnen gegeven voor leerlingprognoses? Worden schommelingen in de balans toegelicht? Worden bij de exploitatie het resultaat en het effect daarvan geduid? Hoewel de toelichtingen niet in alle gevallen volledig zijn, werden de meeste toelichtingen wel als voldoende beoordeeld.

Het belangrijkste leerpunt voor het PO zijn de B-onderdelen: het beschrijven van het risicobeheersingssysteem en de belangrijkste risico's. In plaats van een risicobeheersingssysteem wordt vaak de gehele planning- en controlcyclus beschreven zonder specifieke aandacht voor risicobeheersing. Tevens komt het voor dat er een instrument beschreven werd, bijvoorbeeld een eenmalige risicoanalyse. Aan de schoolbesturen in de steekproef werd teruggekoppeld dat het de bedoeling is een cyclisch systeem te beschrijven, gericht op het beheersen van risico's binnen de organisatie. Bovendien is aandacht gevraagd voor de definitie van een risico. Wij beschouwen een risico als een onzeker voorval dat het realiseren van de (strategische) doelstellingen bedreigt. Langs deze lijn zijn bijvoorbeeld achterstallig buitenonderhoud, een daling van het aantal leerlingen en vergrijzing geen risico's: het zijn

geen onzekere gebeurtenissen, maar redelijk tot goed te voorspellen feiten. Zij horen daarom thuis in de reguliere bedrijfsvoering.

VO – cijfers behoeven meer toelichting

Ook in het VO bleek na analyse van de steekproef geen van de onderdelen 100% aanwezig en ook hier ontbreekt de beschrijving van het risicobeheersingssysteem (B1) het meest, bij 90% van de onderzochte verslagen werd deze aangetroffen.

Wat betreft de informatierijkheid van onderdelen valt op dat de leerpunten voor het VO op een heel ander vlak liggen dan voor het PO. Het VO scoort beter bij de beschrijving van het risicobeheersingssysteem en benoemt in de ogen van de onderzoekers vaker relevante risico's met bijbehorende beheersmaatregelen. De beschrijvingen en toelichtingen van alle onderdelen zijn over het algemeen voor verbetering vatbaar. Zo worden bij de leerlingprognoses nauwelijks bronnen gegeven, worden aannames bij het verloop van het personeel beperkt toegelicht en wordt aan het duiden van de resultaten in de meerjarenexploitatie dikwijls slechts één zin gewijd.. Bij het risicobeheersingssysteem zijn vaak meer woorden nodig om te begrijpen

wat er nu precies wordt gedaan en risico's worden soms enkel benoemd en niet beschreven. Het meest belangrijke leerpunt voor het VO luidt: licht meer toe. De volgende tips kunnen daarbij helpen:

- Cijfers hebben duiding nodig. Beschrijf wat de cijfers betekenen, hoe deze tot stand gekomen zijn, hoe de cijfers geïnterpreteerd kunnen worden, welke (bestuurlijke) conclusies worden getrokken en welke actie worden voorgenomen op basis van deze cijfers.
- In het geval van leerlingprognoses zijn bronnen essentieel en de leerling/fte ratio kan helpen meer inzicht te geven in het verloop van het personeel.
- De beschrijving van het risicobeheersingssysteem is compleet, wanneer beschreven wordt 'wie doet wat, wanneer?'

Conclusie

De continuïteitsparagraaf is nog niet perfect. Geen enkel onderdeel is 100% aanwezig en het schort vaak nog aan de informatierijkheid van onderdelen. De voornaamste verbeterpunten verschillen voor het PO en het VO. In het PO blijken de B-onderdelen nog een heikel punt, terwijl het in het VO voornamelijk zaak is van meer en beter toelichten. De verwachting is dat

de kwaliteit van de continuïteitsparagraaf per jaar zal toenemen. Bovendien is de continuïteitsparagraaf een middel en geen doel. De resultaten zijn ondergeschikt aan het doel van de continuïteitsparagraaf: het gezamenlijk nadenken over de toekomst van de organisatie. De continuïteitsparagraaf heeft pas meerwaarde wanneer het wordt gedaan voor de eigen organisatie, in plaats van een verplichte invuloefening voor de Inspectie.

Iris Zeldenrijk en Amarens Veeneman zijn adviseur en trainee. Zij onderzoeken diverse thema's zoals de continuïteitsparagraaf en ondersteunen de advisering door onze senior-adviseurs.



Effectiviteit van de controller

Ieder bestuur heeft als er even de mogelijkheid voor is een controller (in dienst of ingehuurd). In eerdere artikelen is ingegaan op de ontwikkeling van de controlfunctie, van financial control naar business control. Hoe je ook tegen de controlfunctie aankijkt: het optreden van de controller heeft tot doel het gedrag van de (leden van de) organisatie zodanig te beïnvloeden dat de doelstellingen gehaald worden.

Een belangrijke vraag hierbij is hoe de effectiviteit van managementrapportages kan worden vergroot, zodat de bijdrage aan de doelstelling optimaal is. Als we hier goed over doordenken, kom je tot de conclusie dat dit niet het enige is. Niet alleen de informatieproducten van de controller, ook de controller zelf moet onderdeel worden van de processen.

Planning en control

Planning en control is veelal gebaseerd op regels waarvan de naleving gecontroleerd moet worden en waar een beloning of straf aan is gekoppeld. Wat echter vaak vergeten wordt, is dat het eigenlijk gericht moet zijn op het (bevorderen van) vertrouwen. En dan bedoel ik niet blind vertrouwen, maar “geïnformeerd” vertrouwen. Dit vertrouwen moet gepaard gaan aan het vergroten van het leervermogen van de organisatie. Hiermee wordt gewenst gedrag bevorderd, in plaats van dat uitsluitend gefocust wordt op het resultaat.

Een risico van een eenzijdige focus op cijfers is dat cijfers vaak disciplinerend en individualiserend werken. Het effect is dan dat men eerder gericht is op bescherming of uitbreiding van het eigen territorium dan op het algemene belang. En dat terwijl complexe problematiek juist vraagt om vervaging van grenzen en dus om interactie. Cijfers moeten dus niet alleen gericht zijn op de resultaten, maar refereren aan de lopende processen in de organisatie. Ze moeten prikkelen tot

discussie over de voortgang: wat is er gebeurd en waar moet het naartoe? Anders geformuleerd: ze moeten bijdragen aan het leervermogen van de organisatie. Dit betekent dus automatisch dat een rapportage nooit uitsluitend retrospectief is, maar dat, in het licht van de lessen uit het verleden, vooral vooruit moet worden gekeken.

De rol en positie van de controller

Informatievoorziening is belangrijk. Het behoort tot de kerntaken van de controller. De vraag die hieruit voortvloeit is: wat gebeurt er met de informatie? Speelt die echt een rol van betekenis?

Deze vraag kan niet los worden gezien van de positie die de controller in de organisatie inneemt. Twee uitersten: de ene controller doet erg zijn best om het zo goed mogelijk te doen en levert kwalitatief prima rapportages af. Vervolgens wacht hij af wat er mee gebeurt en gaat over tot de orde van de (volgende) dag. De andere controller doet ook zijn best om het zo goed mogelijk te doen en levert ook kwalitatief prima rapportages af. Alleen staat hij continu in contact met de organisatie en de omgeving. Zie ook de metafoor van de voetballer (zie kader).

De voetballer

Ruud kan goed voetballen. Dagelijks is hij op het plein te vinden, waar hij de bal tegen de muur trapt. Hij heeft geoefend tot zijn traptechniek perfect is. Loepzuiver plaatst hij iedere bal exact op de steen waar hij hem wil hebben. Zijn moeder komt dagelijks kijken en is zijn grootste fan.

Dan komt Bert, de trainer van de voetbalclub langs. Hij nodigt Ruud uit om eens mee te komen trainen. Ruud reageert: “Ik hoef niets meer te leren, ik krijg iedere bal waar ik hem wil hebben”. Toch gaat hij eens meetrainen. Dan blijkt hoeveel meer bevrediging het geeft dat hij met zijn perfecte traptechniek steeds de bal op maat aan een medespeler weet te geven. Ruud blij, medespelers blij, supporters blij.

Wat doet u: tegen de muur trappen of samenspelen?

Om effectief te zijn als controller is het essentieel om onderdeel te zijn van het speelveld en niet langs de lijn te staan.

De organisatie

Door de actieve rol van de controller in combinatie met een planning en controlcyclus die gebaseerd is op geïnformeerd vertrouwen, wordt de betrokkenheid van de leden van de organisatie vergroot.

Een voorbeeld ter illustratie. In een samenwerkingsverband passend onderwijs worden financiële middelen aan de schoolbesturen beschikbaar gesteld om hun basisondersteuning op orde te krijgen en te houden. Daar moeten ze verantwoording over afleggen. Het bleek onmogelijk om de verantwoording eenduidig en tijdig aangeleverd te krijgen. Totdat de zaak werd omgedraaid. Schoolbesturen ontvingen het budget op basis van door hen ingediende plannen. Aan het eind van het jaar verantwoorden ze op basis van die plannen, in hetzelfde (door henzelf bepaalde) format als het plan. Toen begon het wel te lopen.

Wat kunnen we hiervan leren? Als alle betrokkenen actief deel uitmaken van “het spel”, en als tegelijkertijd hun inbreng en de eigenheid van hun inbreng wordt

gewaardeerd, dan is het resultaat een grotere betrokkenheid en dan is het logisch om elkaar te vertellen wat je hebt gedaan.

Ten slotte

De controller vervult in dit proces een cruciale rol. De kans op succes wordt vergroot wanneer ook hij onderdeel is van het spel en zich niet beperkt tot het bijhouden van de stand.

Stelt u zich als controller nog eens de vraag: trapt u tegen de muur of bent u een teamspeler? Bent u Ruud of bent u Bert?

Dick Mak is senior-adviseur. Hij is voor meerdere SWV-en interim controller in het PO en VO. Dick is ook verantwoordelijk voor de begrotingsmodellen die Infinite Financieel hanteert voor SWV-en en schoolbesturen.



Bedrijfsvoering belangrijkste bijzaak voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Eigen keuzes en inzicht

‘Natuurlijk draait het om de inhoud, maar geld is de belangrijkste bijzaak in het onderwijs’. Ik citeer Frank Willemsen, afdelingshoofd bij de directie Rekenschap & Juridische Zaken van de Inspectie van het Onderwijs¹. Die belangrijke rol van geld, geldt in het bijzonder voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Daar waar scholen allemaal min of meer een zelfde opbouw kennen - de leerlingen zijn gegroepeerd in groepen en de personeelsslachten van de organisatie liggen over het algemeen tussen de 80 en 90% - zijn samenwerkingsverbanden passend onderwijs in het PO en het VO allemaal anders georganiseerd. Dit vraagt om eigen keuzes in de allocatie van beschikbare gelden en inzicht in de effecten hiervan.

Programmatisch begroting

Het begint bij het leggen van een duidelijke koppeling tussen het Ondersteuningsplan, het beleidsplan van het samenwerkingsverband, en de (meerjaren)begroting. Infinite Financieel propageert als sinds 2013, met succes, een programmatische structuur in de opzet van de begroting van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. De gepresenteerde begroting gaat dan niet uit van de kostencategorieën die centraal staan in de financiële verantwoording aan de overheid (personele lasten, afschrijvingen, huisvestingslasten, overige lasten, etc.). Centraal in de begroting staan de Programma's (hoofdactiviteiten) van het samenwerkingsverband: het bedrag dat de scholen ontvangen voor, bijvoorbeeld, basisondersteuning, de kosten van de bovenschoolse voorziening, de uitgaven voor arrangementen, de kosten van de bureauorganisatie van het samenwerkingsverband, enzovoorts. En natuurlijk

¹ Weblog op de website van de Inspectie van het onderwijs, januari 2017. <https://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/2017/01/26/de-belangrijkste-bijzaak-in-het-onderwijs>

kent de begroting daarnaast de onderdelen ‘baten’ en ‘verplichte afdrachten’ (aan SBO, (V)SO, LWOO, PrO). Deze drie onderdelen (baten, verplichte afdrachten en Programma’s) zijn communicerende vaten. Uiteraard is er, achter de schermen, in de financiële administratie ook een koppeling naar de indeling die de overheid vraagt (EFJ/XBRL), maar in de besluitvorming en communicatie intern staat de beleidsrijke programmatische begroting centraal. Als dit binnen de eigen financiële administratie of met het onderwijsadministratiekantoor éénmaal goed is ingeregeld, is er sprake van transparantie en kunnen gesprekken over beleidskeuzes gefundeerd en vanuit inzicht gevoerd worden.

Monitoring

Omdat samenwerkingsverbanden allemaal eigen keuzes maken in de feitelijke vormgeving van passend onderwijs, zal er ook een eigen systeem van monitoring ontwikkeld moeten worden. Per hoofdactiviteit (Programma) moet immers de vraag beantwoord worden: ‘Wat willen we met de inzet van geld via deze activiteit bereiken en lukt dat ook?’. Soms zal daar het zelf verzamelen van informatie voor nodig zijn. Dan is het zaak dat gebruiksvriendelijk en zo veel mogelijk

geautomatiseerd te doen. Maar vooral ook kan gebruik gemaakt worden van databestanden die landelijk en lokaal aanwezig zijn: het dashboard passend onderwijs, de website passend onderwijs, DUO Onderwijsdata, DUO Kijkglazen en gemeentelijke bronnen van informatie.

Doelmatigheid is een belangrijke invalshoek bij het monitoren: weten we wat er in de scholen met de gelden van het samenwerkingsverband wordt gedaan en bereikt?, weten we welk effect onze andere activiteiten moeten sorteren en of dat ook lukt? en halen we uit elke beschikbare euro het meeste rendement?

Benchmarken

Omdat samenwerkingsverbanden heel verschillende inhoudelijke keuzes maken of min of meer vergelijkbare activiteiten heel anders noemen is benchmarken niet zo maar mogelijk. Ook het landelijk formuleren van kengetallen voor bijvoorbeeld weerstandsvormen, liquiditeit en solvabiliteit is niet zo maar mogelijk, want afhankelijk van de beleidskeuzes die het samenwerkingsverband maakt. Dat vraagt dus om eigen denkwerk.

In dat verband is het goed te weten dat er een hulpmiddel is, ontwikkeld door Perspectief Op School (POS) en Infinite Financieel⁴. Zij ontwikkelden een methode om, met behulp van een kleine tussenstap, de data uit de meerjarenbegrotingen die samenwerkingsverbanden maken met behulp van het model van Infinite Financieel geschikt te maken voor benchmarking. Zo ontstaat er inzicht in bedragen die de verbanden overmaken aan scholen in het kader van het schoolmodel, bedrag en die uitgekeerd worden voor basisondersteuning, kosten gemoeid met bovenschoolse voorzieningen, de kosten van het bureau van het samenwerkingsverband en zo meer. De eerste resultaten worden in het voorjaar van 2017 verwacht. Dan beschikken we over een extra instrument om de doelmatigheid van passend onderwijs te bevorderen.

Controlling

De omvang van de financiële administratie van een samenwerkingsverband is beperkt als we kijken naar het aantal facturen, boekingen en dergelijke. Dat is bij een schoolbestuur met een vergelijkbare omzet wel an-

ders. Binnen een samenwerkingsverband kan en moet de nadruk daardoor meteen veel meer komen te liggen op de controlling. Controlling omvat onder meer: het volgen van alle (soms sterk) fluctuerende variabelen in de begroting van het samenwerkingsverband en het beantwoorden van doelmatigheidsvragen. Steeds meer samenwerkingsverbanden besluiten controlling structureel te organiseren in een aantal dagdelen per week of per maand.

De administratie is de basis

Inzicht, monitoring, controlling het is allemaal pas mogelijk als de basis op orde is. In dit geval bedoelen we met de basis de financiële administratie (en eventueel ook de personeels- en salaris-administratie). Het is inmiddels wel duidelijk dat het voeren van een administratie voor een samenwerkingsverband niet gelijk is aan het voeren van de administratie van een schoolbestuur. Het is belangrijk dat ter zake kundige mensen dit doen. Op steeds meer plaatsen hebben samenwerkingsverbanden met het administratiekantoor goede functionerende afspraken gemaakt over de inrichting van de administratie, die zowel voldoet aan de landelijke verantwoordingseisen als aan de

⁴ <http://www.perspectiefopschool.nl/perspectief-op-school/infinite-partner/#/>

behoefte van samenwerkingsverband aan inzicht in de eigen beleidskeuzes.

Het kan goed gaan

Frank Willems schreef in zijn weblog ook over onderwijsorganisaties die in financieel zwaar weer terecht komen. De oorzaken hiervan vat hij samen als 'een gevaarlijke mix van bedrijfsblindheid, koppigheid, onkunde en zelfoverschatting'. Wat daar ook van zij, voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs is er inmiddels zoveel informatie beschikbaar en kan van zoveel hulpmiddelen gebruik gemaakt worden dat het met de belangrijkste bijzaak goed moet komen. Heeft u daarover vragen? Neem contact met ons op. Uw belangrijkste bijzaak is onze hoofdtaak!

Rick de Wit is senior adviseur en directielid bij Infinite Financieel. Hij is onder meer gespecialiseerd in de bedrijfsvoering van samenwerkingsverbanden passend onderwijs en het implementeren van beleidsrijke allocatiemodellen bij schoolbesturen. Gedurende een jaar is Rick de interim-directeur van samenwerkingsverband passend primair onderwijs Haaglanden.



Trending tools in HR: naar een vruchtbare en betaalbare dialoog

Op 1 augustus 2016 was het tien jaar geleden dat het lumpsum stelsel werd ingevoerd in het primair onderwijs. Het VO systeem vierde in 2016 de 20e verjaardag. Lumpsum groeit van puberteit naar adolescentie in een maatschappij en arbeidsmarkt die totaal anders zijn dan in 2006, laat staan 1996. Niet langer groeit het leerlingtal, maar de krimp dringt zich onvermijdelijk op. Het onderwijs personeel is maximaal vergrijsd: ondanks de gestegen pensioenleeftijd zullen de komende jaren veel ervaren krachten uitstromen. De bestuurlijke bewegingen zijn in het VO wel uitgedoofd, maar in het PO zijn de haalbaarheidsonderzoeken rond fusies aan de orde van de dag. De overheid roert zich met convenanten en (loon)akkoorden en vraagt om verantwoording van prestaties. Vlak voor sluitingstijd zijn er in 2016 onderhandelingsakkoorden afgesloten tussen werkgevers en werknemers verenigingen, maar de CAO boekjes worden niet dunner en de looptijd is inmiddels korter dan de onderhandelingsduur.

Dankzij het lumpsum systeem gaan schoolbestuurders wel over de inzet van mensen en middelen, maar het speelveld is beperkt door ‘wetten en praktische bezwaren’. Verder lijkt de vrijheid die er is nog weinig benut te worden, terwijl er volop uitdagingen zijn als het gaat om het verbinden van onderwijsambities aan personele en financiële doelen. Vandaar de vraag: Hoe zorg je voor een optimale allocatie van mensen en middelen binnen je onderwijsorganisatie in tijden van onzekerheid en financiële krapte?

We laten meerjarenbegroting en vereenvoudiging bekostiging even voor wat het is en focussen op twee actuele instrumenten voor HR-beleid, namelijk ‘Strategisch HRM 5’ en de tool ‘Scan en verbeter uw meerjareninformatieplan’⁶. Beide instrumenten dienen (mede) om het goede gesprek te voeren over de benodigde, betaalbare personeelsformatie in omvang en kwaliteit. We bespreken ze in het vervolg van dit artikel.

5 J. Koppens, G. Keizers, Universiteit Tilburg in opdracht van Arbeidsmarktplatform PO

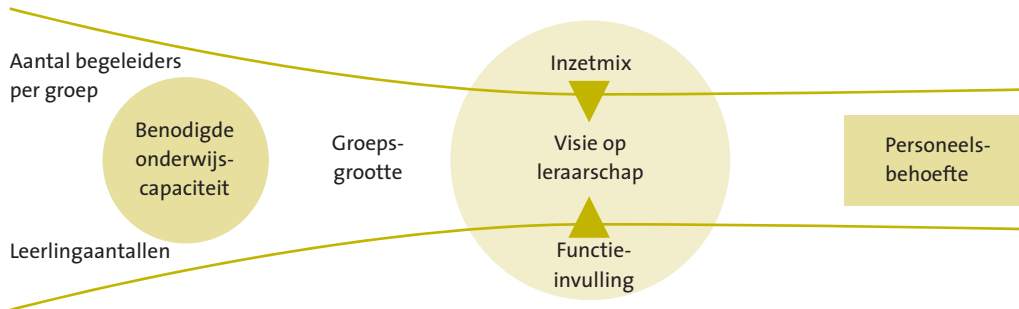
6 C. Henniphof en J. Looise, Infinite Financieel in opdracht van Arbeidsmarktplatform PO

Strategisch HRM en methodiek voor personeelsplanning

Vooruitlopend op de komst van lumpsum PO bevordert de OCW het project Integraal Personeelsbeleid. In feite borduurt Strategisch HRM daar op voort. Strategisch personeelsbeleid is erop gericht om gedrag, kennis en ambities van de mensen in en om de onderwijsinstelling en de doelstellingen van die organisatie goed op elkaar af te stemmen. Deze visie op strategisch HRM kenmerkt zich dus door:

- duidelijkheid over ambities en doelstellingen,
- wederkerige afstemming tussen wensen van de organisatie en de medewerkers
- voortgaand cyclisch proces met een (middel)lange horizon.

Het strategisch personeelsbeleid wordt gevoed door het onderwijskundig en financieel beleid, maar beïnvloedt dat zelf ook. Er is sprake van horizontale integratie. Een belangrijk aspect van strategisch HRM is personeelsplanning (naast zaken als werving en selectie, beoordelen en belonen en deskundigheid bevorderen). Strategische personeelsplanning vormt de brug tussen strategisch beleid en personele bezetting in kwantitatief en kwalitatief opzicht. Het gaat over instroom, doorstroom en uitstroom van personeel, waardoor op school het goede aantal onderwijs (ondersteunende) medewerkers met de juiste kwaliteiten en competenties werkt om het schoolplan te kunnen uitvoeren.



In opdracht van Arbeidsmarktplatform PO is een handleiding strategische personeelsplanning ontwikkeld met een praktische methodiek die:

- via een stappenplan een denkproces faciliteert gericht op het vertalen van beleid in feitelijke bezetting op de scholen,
- kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van personeelsvoorziening combineert,
- het strategisch denken van leidinggevendend prikkelt en een proactieve opstelling stimuleert bij het identificeren en aanpakken van personeelsfricties.

Enkele bruikbare tools zijn de 'vlootsschouw van het personeel' en het benaderen van personeelsmanagement vanuit 5 B's±

1. Buy: het werven van nieuwe mensen voor de organisatie.
 2. Borrow: het tijdelijk aantrekken van mensen.
 3. Build: het ontwikkelen van zittende medewerkers.
 4. Bind: het versterken van de band met zittende medewerkers.
 5. Bounce: het laten uitstromen van medewerkers.
- De beschreven en in pilots uitgewerkte methodiek kan naast de goede man/vrouw op de juiste plek ook

bijdragen aan meer richting in de professionaliseringsagenda, maar ook ingezet worden voor het doorrekenen van de personele en financiële effecten van een ander onderwijsconcept.

Scan en verbeter uw formatieplan

Vanuit het Arbeidsmarktplatform PO is eind 2015 een project geïnitieerd om te komen tot meer solide meerjaren formatiebeleid (MFBP) in het primair onderwijs. Dit project is uitgevoerd door Infinite Financieel en heeft het instrument 'Scan en verbeter uw meerjarenformatieplan' opgeleverd en een handreiking. Daarin staat beschreven:

1. de visie van de onderzoekers op het meerjaren formatiebeleid en formatieplanning, resulterend in een lijst met 12 basiscriteria voor een goed formatieplan
 2. de relatieve scores als we 40 bestaande formatieplannen van kleine, middelgrote en grote schoolbesturen leggen langs de lijst met basiscriteria
 3. de keuze voor een set van 5 ken- en streefgetallen met essentiële informatie over de ontwikkeling van de personeelsformatie en (personele) exploitatie.
- We lichten de punten 1, 2 en 3 kort toe.

1. In de visie van het arbeidsmarktplatform dient het MFBP bij te dragen aan een beleidsrijke inzet van beschikbare middelen. Het plan hangt nauw samen met de (meerjaren) exploitatiebegroting, het taakbeleid, het functiebouwwerk en met maatregelen rond toe- of afname van werkgelegenheid. Het opstellen en vaststellen van het formatieplan moet ingebed zijn in de onderwijskundige en HR beleidsontwikkeling en de (financiële) planning- & controlcyclus van het schoolbestuur. Concreet gaat het om een document dat gelet op wet- en regelgeving helder is over de toewijzing van personeel binnen duidelijke financiële kaders en de dialoog tussen bestuurder (werkgever) en team (werknemers en MR) bevordert.

Daartoe is een toetsingskader met 12 aspecten opgesteld. Deze indiceren in feite of in het formatiebeleidsplan antwoorden geformuleerd worden op drie vragen: “wat wil ik met mijn organisatie en personele en financiële middelen”, “wat kan ik gelet op schaarste aan middelen” en “wat moet ik gelet op wet- en regelgeving?” De 12 aspecten staan in de volgende tabel.

Toetsingskader Formatieplannen van het schoolbestuur in PO

	Aspect	Indicator
1	Terugblik	Het formatiebeleid is cyclisch
2	Beleidspunt	Formatieinzet volgt beleid
3	Omgevingsverkenning	In- en externe invloeden op het formatiebeleid
4	Bekostigingsbasis	Leerlingenaantallen worden geduid
5	Reikwijdte	Het gaat over alle formatie
6	Budget totaal	Beschikbaar totaal budget
7	Allocatiemodel	Beschikbaar budget per organisatieonderdeel
8	Benodigde formatie	Gewenste hoeveelheid formatie (totaal en delen)
9	Fricties	Confrontatie budget en wensen
10	Ken- en stuurgetallen	In- en externe benchmark
11	Transparant	Begrijpelijk voor ‘buitenstaanders’
12	CAO proof	Dienstbaar aan besluitvorming

2. de onderzoekers legden de 40 opgevraagde plannen langs de meetlat van de 12 criteria en constateren dat veel formatieplannen slechts in beperkte mate aandacht besteden aan het meerjaren formatiebeleid, in de zin van afstemming tussen verschillende beleidsdomeinen Onderwijs, Personeel en Financiën. Ook ontbreekt vaak duidelijkheid over aannames en uitgangspunten. Daarnaast zijn de plannen vaak (te) omvangrijk en gedetailleerd en ligt de focus te weinig op de afstemming tussen wenselijkheid en betaalbaarheid van de formatie. Hierdoor is de kans groot dat voor de niet ingewijde lezer de formatieve besluiten soms een ad hoc karakter dragen en eerder weerstand oproepen dan begrip. Terwijl een goed MFBP bijdraagt aan de dialoog tussen werkgever en werknemer met transparante argumenten en heldere besluitvorming.

3. Het formatiebeleid hangt samen met beleid op het gebied van onderwijs, personeel en financiën. Om deze verschillende invalshoeken recht te doen komen de onderzoekers van Infinite Financieel tot een set van vijf kengetallen die door het Arbeidsmarktplatform zijn overgenomen:

a. Absolute en relatieve toe/afname van het aantal leerlingen

b. Leerlingen per formatieplaats

c. Aandeel van personele kosten in de rijksbijdrage

d. Rentabiliteit

e. Liquiditeit

Het bestuur kan deze set gebruiken om het goede gesprek te voeren met de directeuren, MR-en en andere betrokkenen. Daarbij spelen twee vragen een hoofdrol: hoeveel functies van welk niveau zijn er nodig gelet op de onderwijsvraag? En is de formatie nu en in de nabije toekomst betaalbaar?

Scan

De scan zelf biedt handvatten aan werkgevers, werknemers, (G)MR en andere belanghebbenden bij het opstellen, vaststellen en beoordelen van het meerjaren-formatiebeleidsplan. Deze scan borduurt voort op het eerder genoemde toetsingskader met 12 aspecten van een bruikbaar formatieplan. De scan leidt de gebruiker in webbased omgeving langs 41 ja /nee vragen die gaan over het vormgeven van het eigen meerjaren-formatieplan. Als u naar de webpagina ⁷ van de scan gaat kunt u helemaal onderaan de pagina bij het kopje

⁷ <https://www.arbeidsmarktplatformpo.nl/meerjarenformatiebeleid/>

‘Navigatie’ een keuze maken uit diverse onderwerpen waar u meer over wilt weten. U kunt zelf kiezen uit het onderwerp dat voor u op dat moment belangrijk is. Uw gegeven antwoorden kunt u ook uitprinten. Wilt u eerst meer toelichting op het gebruik van de scan? Daarvoor is een extra uitleg beschikbaar.

De scan is een leidraad die u op goede ideeën kan brengen en biedt dus vooral een helpende hand. Er staan praktijkvoorbeelden in, tips en onderdelen uit formatieplannen van andere schoolbesturen. Wanneer u aan de slag gaat met het opstellen van uw formatieplan kan de scan u helpen het goede gesprek aan te gaan over de toekomstige personeelsformatie van uw school.

Conclusie

Genoeg, competent en betaalbaar personeel is een essentiële voorwaarde voor een succesvolle onderwijsorganisatie. In onzekere tijden is het nodig om verder vooruit te kijken en beleidsmatig te werken aan de verbinding tussen onderwijs, personeel en financiën. De twee besproken instrumenten kunnen daarbij goed van pas komen. De scan lijkt ons het meest praktisch en is bovendien webbased. Beide instrumenten gaan

uit van de professionele dialoog, tussen werkgever en werknemer en tussen leidinggevende en team. De gesprekken en de instrumenten stimuleren tot samenwerking om gemeenschappelijke doelen te bereiken en verantwoorde besluiten te nemen.

Nuttige links:

www.arbeidsmarktplatformpo.nl/uploads/media/Handleiding_methodiek.pdf

<https://www.arbeidsmarktplatformpo.nl/dossiers/strategisch-personeelsbeleid/methodiek-strategische-personeelsplanning-po>

<https://www.arbeidsmarktplatformpo.nl/dossiers/strategisch-personeelsbeleid/monitor-strategisch-personeelsbeleid-stand-van-zaken-in-het-primair-en-voortgezet-onderwijs>

<http://www.voion.nl/instrumenten/handreikingen-strategisch-hrm>

<https://www.arbeidsmarktplatformpo.nl/meerjarenformatiebeleid>

Jan Looise is senior-adviseur. Hij adviseert en begeleidt regelmatig bij fusietrajecten en fusie-onderzoeken. Jan verzorgt trainingen rondom financiën, beleid en bestuur voor zowel PO als VO.



Bestuursverslag: Veel mag – Kwaliteit moet

Het is voorjaar 2017 en veel schoolbesturen zijn druk doende hun jaarverslag over 2016 op te stellen. Onderdeel van het jaarverslag is het bestuursverslag. Uit een beperkt onderzoek, dat wij hebben uitgevoerd onder bestuursverslagen 2015, blijkt dat het bestuursverslag in allerlei vormen voorkomt: uitgebreid versus beknopt, onsamenhangend versus gestructureerd, verantwoording versus puntsgewijze opsomming.

Bij het opstellen van het bestuursverslag heeft u als bestuurder een grote vrijheid. Uiteraard moet het bestuursverslag aan een aantal wettelijke eisen voldoen, maar u bent in tegenstelling tot de jaarrekening vrij om het bestuursverslag naar eigen inzicht op te stellen. Hiermee biedt het bestuursverslag een uitstekende basis om het beleid van uw onderwijsinstelling uit te leggen en toe te lichten.

Omvang bestuursverslag

Een goed bestuursverslag hoeft niet uitgebreid te zijn. Veel belangrijker is de boodschap die u te vertellen

heeft. Eindeloos lange beleidsmatige teksten nodigen de lezer niet uit om het bestuursverslag te lezen. En een bestuursverslag dat op basis van een checklist slechts de verplichte elementen bevat, heeft voor de lezer een beperkte informatiewaarde. Het is de kunst korte veelzeggende teksten te schrijven, waarin financiën en beleid steeds in samenhang gepresenteerd worden.

Financiële gegevens

De wet- en regelgeving schrijft voor dat het bestuursverslag ook financiële informatie bevat. Voorbeelden hiervan zijn de analyse van de situatie op balansdatum, de analyse van de behaalde financiële resultaten en de continuïteitsparagraaf. Regelmatig treffen wij bestuursverslagen aan met allerlei gedetailleerde financiële overzichten en detailanalyses, soms beslaan deze de helft van het bestuursverslag. Hierdoor komt de nadruk teveel te liggen op de financiële kant en minder op de beleidsmatige inhoud. Veel belangrijker is het om de hoofdlijnen toe te lichten. Dit geldt ook voor ander cijfermateriaal. Gedetailleerde opstellingen

over bijvoorbeeld het ziekteverzuim per school zorgen voor afleiding.

Hoe kunt u uw bestuursverslag verbeteren?

Ten eerste: zorg voor structuur. Benoem de belangrijkste beleidsgebieden van uw onderwijsinstelling als hoofdstukken. Denk bijvoorbeeld aan: Governance, Onderwijs, Kwaliteitszorg, Personeel, Huisvesting, Samenwerking, Financiën, Continuïteitsparagraaf (Toekomstparagraaf).

Ten tweede: Stel bij het beschrijven van de hoofdstukken vast dat er een patroon in uw tekst is terug te vinden:

- Doelstelling
- Beleidsvoornemens
- Realisatie
- Evaluatie
- Toekomstmaatregelen

Deze structuur sluit aan bij de PDCA-cyclus. U bespreekt welke doelen u heeft gesteld en welke doelen u heeft bereikt. Als antwoord daarop beschrijft u wat u in het kalenderjaar heeft gedaan, welke financiële middelen hier mee gemoeid waren en wat dat heeft opgeleverd. Hebben we de gestelde doelstellingen

bereikt. Indien nee, wat is hiervan de oorzaak? En hoe gaan we ervoor zorgen dat deze doelstellingen alsnog worden bereikt.

Ten derde: Stel aan de hand van een checklist (bijvoorbeeld de checklist van u accountant) vast dat de verplichte elementen een plaats hebben gevonden in het bestuursverslag.

Tot slot: Beperkt het aantal cijfermatige (zowel financieel als niet-financieel) overzichten in uw bestuursverslag. Beperk bij het gebruik hiervan tot overzichten op bestuursniveau. Veel meer details leiden af. Heeft u er toch behoefte aan om gedetailleerde informatie openbaar te maken (bijvoorbeeld ziekteverzuimcijfers, meldfrequentie, verzuimduur, resultaten per school/afdeling) dan kunt u deze informatie bijvoorbeeld op uw website plaatsen.

Accountantscontrole

Het bestuursverslag is ook onderwerp van de accountantscontrole. De accountant stelt vast dat de vereiste verplichte onderwerpen in het bestuursverslag voorkomen. Daarnaast stelt de accountant vast dat het bestuursverslag verenigbaar is met de jaarrekening.

Vanaf 2016 is daar een belangrijke taak toegevoegd: het signaleren van materiële onjuistheden. Komt het bestuursverslag overeen met de kennis die de accountant heeft van uw onderwijsinstelling. Het is een vorm van juistheidcontrole waarbij de accountant iedere mededeling in het bestuursverslag feitelijk moet toetsen aan alle (!) beschikbare controle-informatie. De accountant zal het bestuursverslag daarom met meer aandacht toetsen dan voorheen het geval was. Houd bij het opstellen van uw bestuursverslag hiermee rekening!

Ton van Iwaarden is senior-adviseur en fungeert regelmatig als interim controller voor grote en middelgrote schoolbesturen zowel in het PO als in het VO.



Wie volgt wie

Regelmatig ontstaat tussen de afdelingen financiële administratie (FA) en personeel (P&O) de discussie wat nu leidend is: de begroting of het bestuursformatieplan (BFP). Een vraag die meestal naar voren komt als het fout is gegaan. Daarom zijn duidelijke en goede afspraken hierover van groot belang. De personele lasten zoals deze vanuit het BFP naar voren komen vormen immers meestal tussen de 80% en 85% van de totale lasten binnen de begroting. In de begroting wordt pas duidelijk of we het allemaal kunnen betalen cq of we niet te weinig middelen inzetten. De onderlinge invloed is dus erg groot.

Afstemming

Voordat we ingaan op de bovenstaande vraag eerst iets, wat misschien logisch lijkt, maar ook vaak nog niet goed loopt. De gegevens die zowel in de begroting als in het formatieplan gebruikt worden moeten dezelfde zijn. Uitgangspunten en basisgegevens mogen niet verschillen. Te vaak blijkt dat de (financiële) begroting volledig op de afdeling financiën gemaakt wordt (of door de controller). Het BFP is iets van de afdeling personeel. Hierdoor kan het risico ontstaan dat de twee losse documenten niet voldoende met elkaar in lijn zijn. Lastig daarbij is dat de (financiële) begroting meestal op kalenderjaarbasis wordt gemaakt en de BFP op schooljaarbasis. Zeker indien bezuinigingen noodzakelijk zijn, zijn verschillen tussen deze twee documenten, zeker als deze niet (tijdig) opgemerkt worden, catastrofaal.

Begroting of formatieplan

De vraag of de (financiële) begroting of het BFP leidend is hangt met name af van de horizon waar we naar kijken. Van zowel de (financiële) begroting als het BFP wordt, als het goed is, een meerjarige versie gemaakt.

Deze beslaat vaak een horizon van 3 tot 5 jaar. Jaarlijks wordt de komende periode uitgewerkt in een jaarbegroting en jaar-BFP. Om het tot stand komen van al deze documenten goed en betrouwbaar en beleidsrijk te laten verlopen is een goed opgezette en goed uitgevoerde P&C cyclus van belang.

Meerjarig

In een goed opgezette P&C cyclus wordt namelijk vanuit het meerjarige strategische beleidsplan een strategische personeelsplanning gemaakt. Hierin is opgenomen welk personeel, met welke vaardigheden, we op welke manier willen inzetten om de gestelde doelen te bereiken. Dit strategische personeelsplan is hiermee dus belangrijke input voor het meerjarige BFP. Het BFP is de cijfermatige vertaling van al het benodigde personeel. Hier hoort uiteraard ook een kostenparagraaf bij.

De kosten die vanuit het meerjarige BFP komen zijn vervolgens weer input voor de meerjarenbegroting. Hier worden de personele lasten samengebracht met de andere te verwachten lasten en wordt dit afgezet tegen de te verwachten baten. Als deze berekening een tekort laat zien dat niet wenselijk is, zal men terug

moeten naar het meerjarige BFP om aanpassingen door te voeren. Hierbij dient ook het effect op het behalen van de gestelde doelen bekeken te worden. Kleine aanpassingen zullen vaak binnen het meerjarige BFP mogelijk zijn. Omvangrijke aanpassingen vragen om beleidskeuzes.

Heel duidelijk hierbij is dus dat het meerjaren BFP leidend is voor de meerjarenbegroting.

Het meerjaren formatieplan is trouwens niet alleen van belang voor de aansturing van de begroting, maar ook om tijdig inzicht te krijgen in eventuele maatregelen die genomen moeten worden. Veel personele maatregelen (zowel meer als minder personeel) hebben een doorlooptijd langer dan een jaar. Verder vooruit kijken is dus noodzaak.

Jaarbegroting en BFP

Een heel ander verhaal is het wanneer we kijken naar de jaarbegroting en het jaarlijkse BFP.

Jaarlijks wordt in de periode oktober tot en met december door de meeste besturen de begroting voor het komende kalenderjaar opgesteld. Deze wordt onder andere opgesteld op basis van de meerjarenbegroting en het meerjarige BFP. Bovendien moet er

met de afdeling personeel afgestemd te worden of de gegevens vanuit het meerjarige BFP nog actueel zijn. Als de begroting is opgesteld, wordt deze aan het begin van het nieuwe kalender jaar vastgesteld. Hiermee geeft het de financiële kaders voor het komende kalenderjaar aan.

Enige maanden later start het traject van het nieuwe jaarlijkse BFP. Aangezien deze voor het komende schooljaar wordt opgesteld, valt deze voor 5/12 onder de huidige vastgestelde begroting. Hierdoor is er in het jaarlijkse formatieplan geen ruimte meer om wat betreft de personele kosten af te wijken van de bedragen in de begroting. De jaarbegroting bepaalt dus hiermee het volume van het jaarlijkse BFP.

De functie van het jaarlijkse BFP wordt daarmee veel meer het op detailniveau invullen van de functies en werkzaamheden, verbonden aan de beschikbare formatie.

Voor 7/12 valt het nieuw opgestelde BFP in het volgende kalenderjaar waarvoor de jaar begroting nog niet is opgesteld. Hiermee bepaalt het jaarlijkse BFP een aanzienlijk deel van de begroting voor het volgende kalender jaar. Het is essentieel om daarbij voor ogen te

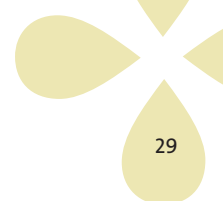
houden dat voor het jaarlijkse BFP, de meerjaarlijkse BFP en de meerjaren begroting kaderstellend zijn. Anders verliezen deze meerjarendocumenten hun sturingswaarde en bepalen effecten van jaardocumenten (in dit geval het jaarlijkse BFP) de koers voor de langere termijn. Daarmee raakt de organisatie out of control.

Conclusie

Door het verschil in looperiode van de jaarlijkse begroting en het jaarlijkse BFP ontstaat er naar beide kanten een aanzienlijke invloed. Het blijkt ook dat ingrijpen indien er tekorten ontstaan erg lastig is. Dit geeft het enorme belang van een goed meerjarig BFP en een goede meerjarenbegroting weer, documenten die jaarlijks herijkt worden met focus op de lange termijn strategie. Dit zijn de documenten waarmee daadwerkelijk gestuurd kan worden, waardoor de organisatie in control is en blijft en waarbij het meerjarige BFP leidend is.

Frank Mullaart is senior-adviseur en fungeert regelmatig als interim-controller bij zowel grote als middelgrote schoolbesturen.





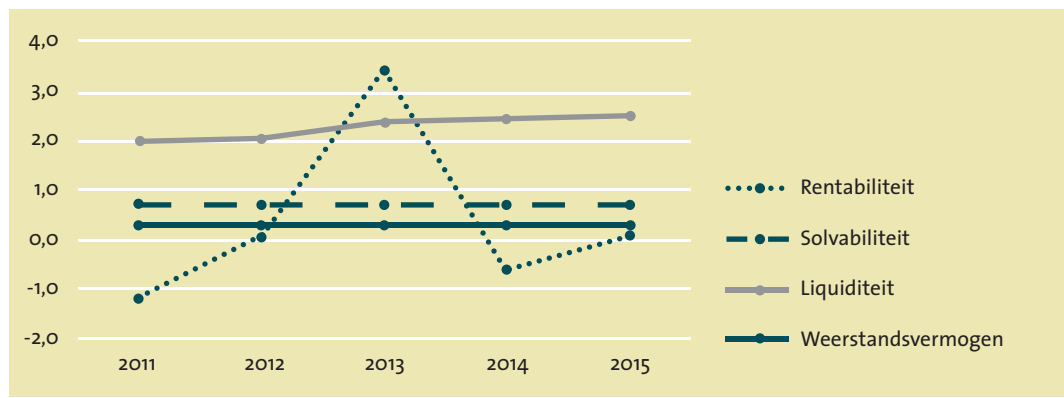
Financiële kengetallen – Tijd voor een eigen koers

Kengetallen fungeren als thermometer voor de financiële gezondheid van organisaties. Maar wanneer is de patiënt ziek en wanneer wordt de koorts levensbedreigend?

Kengetallen zijn dagkoersen

Allereerst zijn de kengetallen een momentopname. Een organisatie met een uitstekende liquiditeit op 31 december kan binnen een paar maanden in zwaar weer verkeren. Mooie herfstakkoorden van de rijksoverheid laten opeens een rooskleurige rentabiliteit zien, die het jaar daarop als sneeuw voor de zon is verdwenen.

Kengetallen primair onderwijs



Vermogen en reserves – zijn schoolbesturen rijk of arm?

Het onderwijs worstelt met een juiste maat voor de noodzakelijke reserves. Het onderwijsveld klaagt soms over wisselend beleid over onderwijsvernieuwing, maar de laatste 15 jaar is dat zeker van toepassing op kengetallen over vermogens en reserves. De inspectie publiceerde afgelopen jaren signaleringswaarden voor een aantal kengetallen; signaleringsinstrumenten en nadrukkelijk geen normen. Ook de kengetallen zelf waren aan verandering onderhevig, zoals de definitie van weerstandsvermogen en kapitalisatiefactor. De discussie werd bepaald door de politieke waan van de dag; zijn de schoolbesturen te rijk en potten zij geld op dat ingezet moet worden voor onderwijsdoeleinden of is er sprake van te kort schietend financieel beleid en dreigen schoolbesturen failliet te gaan?

In de afgelopen jaren zijn diverse methodieken om het vrij besteedbaar vermogen te bepalen de revue gepasseerd. De vraagstelling had diverse achtergronden.

- In de begintijd van de lumpsum stond de vraag centraal hoe groot de financiële buffer moest zijn om de risico's op te vangen die gepaard gingen met de invoering van de lumpsum. Schoolbesturen waren huiverig voor hun nieuwe positie en vroegen om normen voor het noodzakelijke weerstandsvermogen. Ernst&Young Accountants noemde een ondergrens van 5% als noodzakelijk weerstandsvermogen voor organisaties die de bedrijfsvoering op orde hadden en geringe risico's liepen.
- In de periode daarna ontstond het idee dat schoolbesturen onnodig veel geld op de plank lieten liggen en werd PriceWaterhouseCoopers gevraagd aan te geven welk vermogen schoolbesturen echt nodig hadden om risico's op te vangen. PWC introduceerde de financieringsfunctie (middelen noodzakelijk voor vervanging inventaris) en de bufferfunctie (voor opvang risico's). Risicofactoren werden in kaart gebracht en de grootte van het schoolbestuur werd een factor bij het bepalen van de noodzakelijke buffer. Geen algemene normen, maar een gedifferentieerd beeld.

- Voor de overheid leverde dit geen heldere norm op, waarover het gesprek met schoolbesturen kon worden gevoerd over hun vermeende rijkdom. Daarom ging de Commissie Don aan het werk om criteria te formuleren op basis waarvan bepaald kon worden of scholen onnodig te veel vermogen aanhielden. Dat leidde tot het invoeren van de kapitalisatiefactor als nieuw kengetal. Opvallende tendensen uit dit rapport: vergeet weerstandsvermogen en vergroot investeringscapaciteit met vreemd vermogen. Geen minimumnormen meer, maar een maximumnorm voor de kapitalisatiefactor. Hoe kan de inspectie signaleren of een schoolbestuur mogelijk te veel reserves aanhoudt? Een uitvoerig onderzoek van de inspectie onder scholen met een te hoge kapitalisatiefactor volgde, maar leidde niet tot veel duidelijkheid.
- De financiële ontwikkelingen in het primair onderwijs gaven intussen aanleiding om meer zorgen te hebben over onvoldoende liquiditeiten en een te lage kapitalisatiefactor dan te veel geld op de bank. De inspectie ging zich vooral richten op risicogericht toezicht en stelde signaleringswaarden vast aan

de onderkant. Als besturen beneden deze waarden kwamen, kon dat aanleiding zijn tot nader onderzoek.

- In september 2016 zijn door de inspectie nieuwe waarden gepubliceerd. De kapitalisatiefactor is afgeschaft, het oude weerstandsvermogen in een andere vorm teruggekeerd en er zijn vooral minimumwaarden als signalering vermeld.

Conclusie

De focus op schoolbesturen die te veel geld zouden oppotten is de laatste jaren verlegd naar meer algemeen toezicht, dat gericht is op het tijdig opsporen van financiële risico's. De gebruikte instrumenten zijn echter grofmazig van aard en doen vaak geen recht aan de situatie van individuele scholen. Hoewel de inspectie zelf het belang van de signaleringsgrenzen relativeert, blijft het gevaar bestaan dat met name toezichthouders blind varen op de schijnzekerheid van kengetallen en signaleringswaarden als normen hanteren. De verklaring van de kengetallen is belangrijker dan de absolute waarde. Het kennen van de oorzaak

van bijvoorbeeld de negatieve rentabiliteit geeft de mogelijkheid om actie te ondernemen. Ook hier is de bewustwording het begin van een oplossing. Schoolbesturen doen er goed aan zelf te bepalen welke buffer zij noodzakelijk achten voor hun specifieke situatie. Het opstellen van een risicoanalyse in combinatie met meerjarenbegrotingen, meerjarige investerings- en onderhoudsplannen is het begin. Een te hoge of te lage buffer is aan iedereen, ook aan de inspectie goed te verantwoorden, als het bestuur onderbouwd aan kan geven hoe het onderwijs daarmee gebaat is. Niet de omvang van de buffer is het belangrijkste, maar het waarom en waarvoor. Ieder schoolbestuur bepaalt zelf wat in hun situatie gezonde kengetallen zijn. Signaleringswaarden van de inspectie zijn daarbij een belangrijk hulpmiddel, maar het schoolbestuur bepaalt zijn eigen koers.

Els Verschure is senior-adviseur en gespecialiseerd in vraagstukken rondom organisatie, beleid en financiën. Zij adviseert ook veel samenwerkingsverbanden.



Samenwerking op het gebied van personeelsvoorziening

In een brief aan de Tweede Kamer over het lerarentekort in het primair onderwijs presenteert minister Bussemaker van OCW een plan van aanpak waarin schoolbesturen worden opgeroepen regionaal te gaan samenwerken. Nieuw is dat niet. Een kwart van de schoolbesturen heeft op vrijwillige basis een samenwerkingsverband opgezet, eerst om de krimp op te vangen en daarna meer om de vervanging van leraren beter te organiseren. Inmiddels weten we dat het opzetten van zo'n samenwerking geen sinecure is. Bestuurders moeten overtuigd zijn van de meerwaarde van zo'n regionale samenwerking in hun zoektocht naar oplossingen voor de krimp, de WWZ en het lerarentekort.

Arbeidsmarkt in beweging

Tot 2015 was het echt een issue: krimp. En die krimp van het aantal leerlingen in vrijwel het hele land gaat onverminderd door. Het is in de meeste gebieden nog steeds moeilijk voor startende leraren vast werk te vinden; vaak moeten zij genoegen nemen met een

invalbaan. Als gevolg van de stijgende AOW-leeftijd is er bij een aantal scholen weinig doorstroom en mobiliteit, maar komt de grote uitstroom van babyboomers langzaam maar zeker op gang. In de grote steden is sprake van groei en neemt de behoefte aan instroom van leerkrachten juist toe. Dit jaar werd duidelijk dat de instroom bij pabo's in de afgelopen periode is gehalveerd, mede als gevolg van gebrek aan perspectief op de korte termijn en afnemende belangstelling voor het primair onderwijs als werkveld. Het is dus niet ondenkbaar dat we in onze sector veel sneller dan gedacht in bepaalde regio's te maken krijgen met een afname van het arbeidsmarktpotentieel en geconfronteerd worden met personeelsschaarste.

Een passende oplossing: regionale samenwerking. Schoolbesturen anticiperen op de WWZ door te gaan samenwerken in een bovenbestuurlijke vervangingspool. Daarvoor ontwikkelen de deelnemende besturen een matchingsbeleid tussen een bestuur met een vervangingsbehoefte enerzijds en de poolers ander-

zijds. Dat beleid wordt gecoördineerd en uitgevoerd vanuit bijvoorbeeld een regionaal transfercentrum. Een regionaal transfercentrum (RTC) is een vorm van bovenbestuurlijk samenwerken op het gebied van personeelsinzet en mobiliteit. Maar er zijn andere vergelijkbare vormen van bovenbestuurlijk samenwerken, zoals bijvoorbeeld De Brede Selectie uit Amsterdam, PON in de Achterhoek en het mobiliteitscentrum Voorne-Putten. Door goede regievoering kan het RTC of een coördinator de meest optimale match tussen een schoolbestuur en een vervanger realiseren. Vervangers die structureel in dienst zijn bij bestuur A kunnen dan worden ingezet voor een ander bestuur B en vice versa. Hierdoor worden personele risico's verkleind en kan het personeel sneller een grotere en zelfs vaste aanstelling aangeboden worden.

Er zijn meer voordelen van deze samenwerking op het gebied van personeelsbeleid en behoud van werkgelegenheid. Regionale transfercentra stellen zich doorgaans de volgende doelen:

- het samenbrengen van vraag en aanbod zo veel mogelijk te benutten. Dit bespaart naast veel individuele problematiek veel kosten voor werving en mogelijke afvloeiingen;

- het verbinden en boeien van jonge leerkrachten door ze meteen een vaste aanstelling te geven bij een van de deelnemende besturen en ze intensief te begeleiden en kennis te laten maken met het werkveld;
- het stimuleren en faciliteren van mobiliteit binnen de regio en een platform te creëren waar op maat gesneden dienstverlening ten behoeve van duurzame inzetbaarheid en vitaliteit van leerkrachten kan worden ontwikkeld en ingezet.

Schoolbesturen kunnen regionale samenwerking geheel vrijwillig aangaan. Het biedt mogelijkheden om het personeelsbeleid verder te professionaliseren, de bedrijfsvoering te optimaliseren en processen rond vervanging van personeel efficiënter uit te voeren.

Loek van derKroon is senior-adviseur. Hij is specialist in het thema RTC en samenwerkingsinitiatieven



Infinite Financieel B.V.

Savannahweg 17

3542 AW Utrecht

T 085-876 94 37

E info@infinitebv.nl

I www.infinitebv.nl