



## Linea recta

artikelbundel 2019



*Dick Mak  
senior adviseur/  
controller*

*Frank Mullaart  
senior adviseur/  
controller*

*Ton van Iwaarden  
senior adviseur/  
controller*

*Jan Looise  
senior adviseur*

*Peter Kruijsen  
senior adviseur*

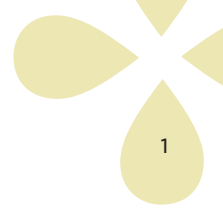
*Loek van der Kroon  
senior adviseur*

*Monica van der Hoff-Israël  
bestuurder  
senior adviseur*

*Rick de Wit  
directeur  
senior adviseur*

*Amarens Veeneman  
adviseur*

*Iris Zeldenrijk  
adviseur*



# Voorwoord

Opnieuw is het ons een groot genoegen onze (inmiddels traditionele) artikelbundel aan te bieden, nu de jaarbundel 2019.

In onze advisering en ondersteuning kijken we vaak terug, naar de context en de (ontstaans) geschiedenis van een probleem of een vraagstuk. Belangrijker is en blijft, ook voor ons en onze adviseurs en controllers, vooruitkijken: “en dan?”, “wat betekent dat voor de toekomst?”, “hoe nu verder?”. Onderwijsorganisaties gaan immers uit van continuïteit en zijn toekomstgericht. Met ons openingsartikel “Lef en communicatie” kijken we ook vooruit. Met een eigen mening, zoals inmiddels bij de openingsartikelen van onze artikelbundel gebruikelijk is.

De andere artikelen zijn van de hand van onze adviseurs en controllers, over hun ervaringen of over hun verwonderingen.

Zoals uit deze artikelen en vooral ook uit ons openingsartikel blijkt, gaan wij zonder omwegen op ons doel af. Ook onze werkwijze is daarop geënt. Vanuit die gedachte hebben wij onze bundel 2019 toepasselijk de titel “linea recta” meegegeven.

Wij hopen dat u met evenveel genoegen de bundel zult lezen als waarmee wij hem hebben samengesteld.

Graag gaan wij, als u dat wenst, met u in gesprek over een vraagstelling of mogelijk een zorg die bij u leeft, misschien ook naar aanleiding van een artikel. Wij zijn u graag van dienst, vanuit ons motto en onze overtuiging: “meesters in bedrijfsvoering met verstand van onderwijs”

*Monica van der Hoff-Israël,  
bestuurder*

# Inhoudsopgave

<b>Lef en communicatie</b> <i>Rick de Wit</i>	3
<b>De kwaliteit van de planning &amp; controlcyclus</b> <i>Monica van der Hoff-Israël</i>	7
<b>Bedrijfsprocessen beschrijven? Dat is lang zo gek nog niet</b> <i>Frank Mullaart</i>	14
<b>Modernisering Vervangings- en Participatiefonds: wat moeten de onderwijsbestuurder en de controller ervan weten?</b> <i>Loek van der Kroon</i>	19
<b>10-14 onderwijs? Ga voor een planmatige aanpak</b> <i>Amarens Veeneman</i>	27
<b>Voorziening groot onderhoud in een nieuw jasje?</b> <i>Ton van Iwaarden</i>	33
<b>De financiële staat van het onderwijs – feit of frame</b> <i>Jan Looise</i>	39
<b>De kansen en de risico's van het schoolmodel als verdeelmodel binnen het samenwerkingsverband</b> <i>Dick Mak</i>	43
<b>Werkdruk in het primair onderwijs: oorzaken en oplossingen uit de praktijk</b> <i>Iris Zeldenrijk en Amarens Veeneman</i>	47
<b>Integraal kindcentrum en bedrijfsvoering</b> <i>Peter Kruijssen</i>	53

# Lef en communicatie

*Hoe lossen we de vertrouwenscrisis tussen schoolbestuurders en politiek op?*

## **Wantrouwen en argwaan**

Op gezette tijden horen we nieuwe berichten over graaiende bestuurders. Nooit gaat dat dan over het funderend onderwijs.

De Wet Normering Topinkomens wordt keurig nageleefd en zonnekoning gedrag komt niet voor. Toch lijkt een aanzienlijk deel van de politiek het gehad te hebben met de onderwijsbestuurders, bij veel politici is er wantrouwen of op z'n minst argwaan.

Als een graaicultuur niet de oorzaak is, wat is dan wel de oorzaak van dat wantrouwen?

De vertrouwenscrisis tussen politiek en onderwijsbestuurders lijkt in belangrijke mate te gaan over extra financiële impulsen in de exploitatie van het onderwijs. De politiek wil een antwoord op de vraag wat het positieve effect is van de honderden miljoenen die extra aan de sector zijn toegekend. En de sector levert het antwoord niet.

De minister en een groot deel van de Kamer zijn van mening dat onderwijsorganisaties zich nadrukkelijker moeten gaan verantwoorden. Mijn voorspelling is dat meer verantwoording op de huidige manier, de vertrouwenscrisis niet op gaat lossen. Daar zijn andere oplossingen voor nodig.

## **Slecht voor imago sector**

Een groep onderwijsbestuurders vindt het geen probleem dat hun reserves ver boven het noodzakelijke maximum uitsteken, vinden dat zij niet transparant hoeven te zijn over de beschikbare middelen en de besteding ervan en hebben lak aan de afspraak dat de jaarstukken openbaar gemaakt worden via de website van de organisatie. Gelukkig is die groep relatief klein, maar we komen ze tegen in onze praktijk en ze zijn schadelijk voor de sector als geheel. Het voedt een bepaalde beeldvorming bij politiek en journalistiek.

## **Knelpunten**

Het overgrote deel van de onderwijsbestuurders huldigt voorgaande standpunten gelukkig niet en toch botert het ook tussen hen en de politiek niet. Mijn stelling is dat dit ingegeven wordt door bepaald gedrag en bepaald denken van bestuurders van schoolbesturen

en samenwerkingsverbanden. Voorbeelden hiervan zijn:

- Er is een gebrek aan ambitie. Dit citaat uit een jaarverslag illustreert dit. 'Alle scholen hebben het basisarrangement van de inspectie!' Middle of the road is kennelijk voldoende om uitroeptekens te mogen gebruiken.
- Er wordt te veel gespiegeld aan anderen. Ook hier ter illustratie een citaat. 'Ons vermogen ligt keurig op het gemiddelde van de sector'. In de plaats van eigen doelen te stellen, dicteert de benchmark de norm.
- Er is een te grote hang naar zekerheid. 'Alle inkomsten die niet 100% zeker zijn nemen we niet op in de begroting'. Realistisch financieel beleid vraagt om scherpere uitgangspunten. Op dit punt moeten een aantal Raden van Toezicht ook anders gaan opereren. Niet snel vergeet ik de radeloze bestuurder die twee opdrachten van zijn RvT kreeg: 'ga een deel van het vermogen investeren en presenteer een meerjarenbegroting die elk jaar op o sluit'.
- De financiën worden te technisch benaderd. Veel bestuurders geven hun financiële staf de ruimte om te technische financiële stukken te produceren, die pagina's lang herhalen hoe de bekostiging in elkaar

zit en veel te veel technische details beschrijven.

Niet de strategische financiële vragen staan centraal.

- Er wordt ten onrechte geklaagd. Onderwijsbestuurders hebben het te vaak over de onbetrouwbare overheid. Een term die op zijn plaats was toen in 2010 van het ene op het andere moment de bekostiging voor 'bestuur en management' werd geschrapt. Maar mag niet geplakt worden op de (ja, soms best onhandige) kenmerken van een systeem, zoals het laat in het boekjaar bekend worden van de definitieve bekostiging. Een moedige, zelfbewuste bestuurder vindt hier oplossingen voor. De bewijzen zijn er. Bijvoorbeeld het opnemen van extra baten, als de RvT geen tekort accepteert.

De knelpunten liggen niet alleen bij de bestuurders, maar ook bij de politiek en in de medezeggenschap. Ik noem twee voorbeelden, die beide betrekking hebben op het nut van de secundaire processen binnen de onderwijsorganisatie.

In de politiek woedde enkele maanden geleden de discussie of het geld niet beter rechtstreeks naar de scholen toe kon in plaats van naar hun schoolbestuur. Waarom zouden organisaties in alle andere sectoren

een hoofdkantoor(tje) mogen hebben en het onderwijs niet? Gelukkig kwamen ook veel schoolleiders in het geweer tegen deze onzalige gedachte.

Regelmatig spreek ik schoolleiders die zich gegijzeld voelen door hun medezeggenschapsorgaan. Dit is aan de orde als bijvoorbeeld de GMR gaat dicteren wat de omvang van de functies binnen de bovenschoolse organisatie moet zijn en daarbij een niet realistische formatie dicteert.

Gelukkig is er ook tegengeluid. In december 2018 verscheen de 'Handreiking bestuursverslag'<sup>1</sup>. De opbrengst van een Taskforce die nadacht over een bestuursverslag dat meer inspeelt op de informatiebehoeften van stakeholders. De handreiking doet de suggestie een aparte paragraaf in het bestuursverslag op te nemen over de bedrijfsvoering. Gelukkig, ook de secundaire processen doen er toe!

### Lef en communicatie brengen verandering

Lef en communicatie zijn de sleutelwoorden voor hoe het anders moet en kan. Financieel-technische begrotingsmodellen moeten plaats maken voor begrijpe-

lijke allocatiemodellen<sup>2</sup> en beleidsrijke begrotingen, waarin een beleidsrijke, transparante verdeling van de beschikbare middelen centraal staat en ook ruimte is voor plannen bottom-up. Natuurlijk blijft een technische detailbegroting nodig om de inkomsten en uitgaven te beheersen. Maar het verhaal dat de organisatie in gaat en met de stakeholders gedeeld wordt ziet er anders uit. Dit wordt ook door de bestuurder zelf verteld: deze keuzes maken wij, zo streven wij naar doelmatigheid en kwaliteit, deze gerichte investeringen gaan wij doen, etc.

De aanstaande vereenvoudiging van de bekostiging gaat hierbij helpen. Er wordt tot dusver vooral gesproken over een financiële effecten van de vereenvoudiging van de bekostiging. Maar er zijn ook - grotere - effecten voor de bedrijfsvoering van schoolbesturen. Mijn stellige overtuiging is dat de vereenvoudiging bekostiging een katalysator wordt voor het ontwikkelen van beleidsrijke allocatiemodellen en begrotingen. Immers, er zijn geen personele en materiële budgetten meer en ook geen budgetten per schooljaar meer

<sup>1</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/05/21/brochure-richtlijn-jaarverslag-onderwijs>

<sup>2</sup> Het allocatiemodel van een onderwijsorganisatie betreft de spelregels die worden gehanteerd met betrekking tot het verdelen en mogen besteden van alle beschikbare baten, zowel op de scholen als bovenschools en gezamenlijk.

waarop je de formatie kunt baseren. Het komt straks neer op eigen denkkraft. Zoals de continuïteitsparagraaf de katalysator bleek voor de ontwikkeling van kwalitatief betere meerjarenbegrotingen, gaat de vereenvoudiging van de bekostiging een impuls geven aan het ontwikkelen van beleidsrijkere allocatiemodellen.

### Verantwoorden vooraf

Wie zo allocceert en middelen aan doelen koppelt werkt aan een nieuwe vorm van verantwoorden: verantwoorden vooraf. Ik ben ervan overtuigd dat het met de verantwoordingsdiscussie goed gaat komen als we de omslag maken naar verantwoorden vooraf. Waarom zou je je alleen moeten verantwoorden over wat je gedaan hebt en niet over wat je van plan bent? Natuurlijk moet je uiteindelijk beide met elkaar confronteren. Beleidsrijkere allocatiemodellen leveren een belangrijke bijdrage aan verantwoorden vooraf. Zo passen een paar ontwikkelingen mooi in elkaar. Ze helpen ook om een goede invulling te geven aan het aanstaande instemmingsrecht van de (G)MR op de hoofdlijnen van de begroting.

### Vertrouwen

Als onderwijsbestuurders met lef het voortouw nemen in het werken met beleidsrijke allocatiemodellen en zo werken aan verantwoorden vooraf en daar helder en overtuigend over communiceren zullen zij langzaam maar zeker ook het vertrouwen van de politiek weer weten te winnen. De onderwijssector plukt daar de vruchten van.

*Rick de Wit, directeur, houdt zich in de dagelijkse praktijk niet alleen bezig met de interne bedrijfsvoering van Infinite Financieel maar is ook bijzonder kundig op het gebied van bedrijfsvoering van samenwerkingsverbanden passend onderwijs.*





# De kwaliteit van de planning & controlcyclus

De planning & controlcyclus (P&C-cyclus) is de ruggengraat van het bedrijfs- en beleidsmatig handelen binnen een organisatie. Een goede P&C-cyclus ondersteunt het bestuurlijke proces op een zodanige manier, dat de bestuurder en meestal ook de managers in staat worden gesteld om alle relevante keuzes goed geïnformeerd en tijdig te kunnen maken en dat de interne toezichthouder in staat wordt gesteld daarop adequaat toezicht uit te kunnen oefenen. Zowel de structuur van de P&C-cyclus als de P&C-documenten zelf sluiten daartoe aan op de visie, missie en vervolgens het strategisch beleid van de organisatie.

Een niet optimaal functionerende P&C-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:

- a. de processen van de organisatie transparant zijn;
- b. de organisatie doelgericht, doelmatig en doeltreffend werkt;
- c. de informatievoorziening aan bestuur en manage-

ment over uitvoering, inzet van middelen en werkprocessen, juist, volledig en tijdig plaatsvindt;

d. risico's inzichtelijk en aanvaardbaar zijn.

Een situatie waarin de organisatie, kortom, “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 P&C-cyclus kwalitatief van voldoende niveau is. In 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 & control moeten de basisdimensies in onderlinge samenhang worden bekeken en ingevuld:

1. 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.

2. 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).
3. 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 gevoerd door de visie, de doelstelling, de strategie, het besturingsmodel (rolverdeling tussen bestuur en directie/management en) en de sturingsfilosofie van de organisatie.

*Eerste toetssteen: structuur van de P&C-cyclus en de onderlinge samenhang van de P&C-documenten*

Een goede Planning & Control cyclus 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 een ieder 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'en <sup>3</sup>) en prestatie-indicatoren (pi's) 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. Uitgangspunt 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.

<sup>3</sup> 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?

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%.

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. Leidinggevendenden 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 & 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.

*Monica van der Hoff-Israël is bestuurder en senior-adviseur bij Infinite Financieel. Infinite Financieel adviseert en ondersteunt onderwijsorganisaties op het gebied van bedrijfsvoering.  
[www.infinitebv.nl](http://www.infinitebv.nl)*



# Bedrijfsprocessen beschrijven?

## Dat is lang zo gek nog niet

Naast het primaire onderwijsproces, lopen er binnen alle onderwijsorganisaties ook een aantal ondersteunende processen. Processen die er voor zorgen dat het primaire proces van onderwijs geven zo goed mogelijk kan verlopen. Processen die, als ze goed lopen, voor rust, efficiëntie en duidelijkheid binnen de organisatie zorgen, maar als ze niet goed lopen tot veel onvrede, onduidelijkheid en geldverspilling kunnen leiden. Voorbeelden van ondersteunende processen die binnen iedere organisatie voorkomen zijn de financiële administratie, de personele administratie maar ook processen rond inkoop en ICT.

Vaak zijn deze processen (de manier van werken) in de loop van de tijd ontstaan, omdat ze zo het meest praktisch waren of omdat een nieuwe medewerker het elders ook al zo deed. Of ze zijn ontstaan tijdens de inrichting van een nieuw systeem.

Het belang en de invloed van deze bedrijfsprocessen op het primaire onderwijsproces worden vaak onderschat. Echter, juist door deze processen goed te regelen ontstaat er voor de organisatie de mogelijkheid om maximaal te kunnen presteren, omdat randvoorwaarden op orde zijn.

### Vastleggen processen

In de meeste gevallen is het zo dat de medewerkers die betrokken zijn bij de processen vaak ook precies kunnen vertellen hoe het deel van het proces dat zij uitvoeren loopt en wat beter zou kunnen. Wel is deze kennis vaak wat gedateerd. Toch zijn in veel gevallen deze processen niet beschreven.

In dit artikel wordt ingegaan op de vraag of het zinvol is om deze processen vast te leggen in een beschrijving



van de administratieve organisatie (AO) of juist niet. En wat doen we in dit verband met de benodigde interne beheersing (IB)? Dit vanuit de ervaringen die wij hebben met het opstellen van AO/IB beschrijvingen.

### Administratieve processen

Binnen veel organisaties heeft men niet veel op met AO/IB beschrijvingen. Ze zijn er soms omdat de accountant dat zo graag wilde, ze worden als tijdrovend gezien of als een document voor de onderste la. Toch is het opstellen van een goede procesbeschrijving een waardevolle investering, die de organisatie verder kan helpen en risico's kan beperken. Uit ervaring blijkt namelijk dat door het beschrijven van de processen en met name door het met elkaar doorspreken van deze processen er veel meer inzicht ontstaat in de manier waarop ze lopen. Overlappingsen komen naar voren en eventuele gaten (waardoor risico's kunnen ontstaan) kunnen alsnog gedicht worden. Daarnaast worden gelijke werkzaamheden die door meerdere medewerkers worden uitgevoerd gestandaardiseerd. Daarnaast kunnen afspraken worden vastgelegd voor de borging van de kwaliteit van de processen. Bijvoorbeeld hoe is

het “4 ogen” principe ingericht?

Ook kan het doordenken van processen leiden tot aanpassingen, als het besef ontstaat dat vooral door gewenning en gewoontevorming en processen lopen zoals ze lopen, maar er eigenlijk best wel goede verbeteringen mogelijk zijn.

Waaruit bestaat nu een ‘goede’ procesbeschrijving?

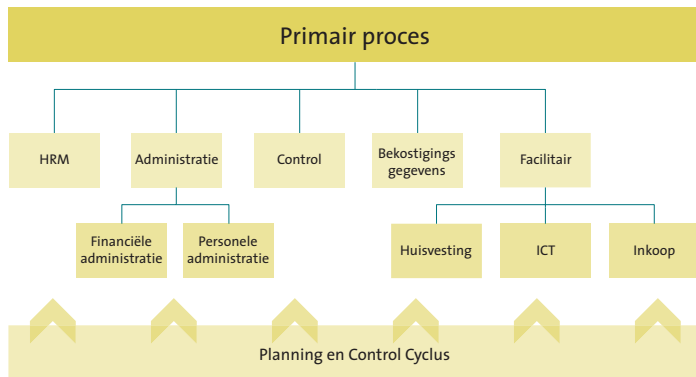
- Een procesbeschrijving moet een kort en bondig document zijn.
- Een procesbeschrijving moet goed inzichtelijk zijn. Hierbij is gebruik van stroomschema's, uitgewerkt in toelichtende tabellen, vaak aan te bevelen.
- Er moet samenhang in zitten en moet van de hoofdprocessen naar de gedetailleerde processen leiden.
- De procesbeschrijvingen maken duidelijk hoe de functiescheiding geregeld is.
- De procesbeschrijvingen maken duidelijk wie welke bevoegdheden heeft binnen de organisatie.

Wat betreft het kort en bondig houden van een AO beschrijving is het van belang dat een procesbeschrijving wat anders is dan een werkbeschrijving. Een werkbeschrijving gaat gedetailleerd in op hoe de beschreven processen in de dagelijkse praktijk uitgevoerd worden.

Een AO beschrijving geeft op hoofdlijnen weer wat de taken en verantwoordelijkheden zijn.

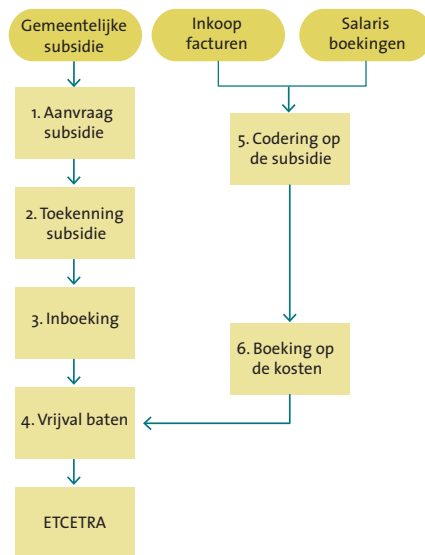
## Opstellen AO

Hoe stel ik een goede procesbeschrijving op? Verstandig is vaak om vanuit het hoogste proces naar onderliggende processen te werken. Als voorbeeld een hoofdprocesgang binnen een organisatie.

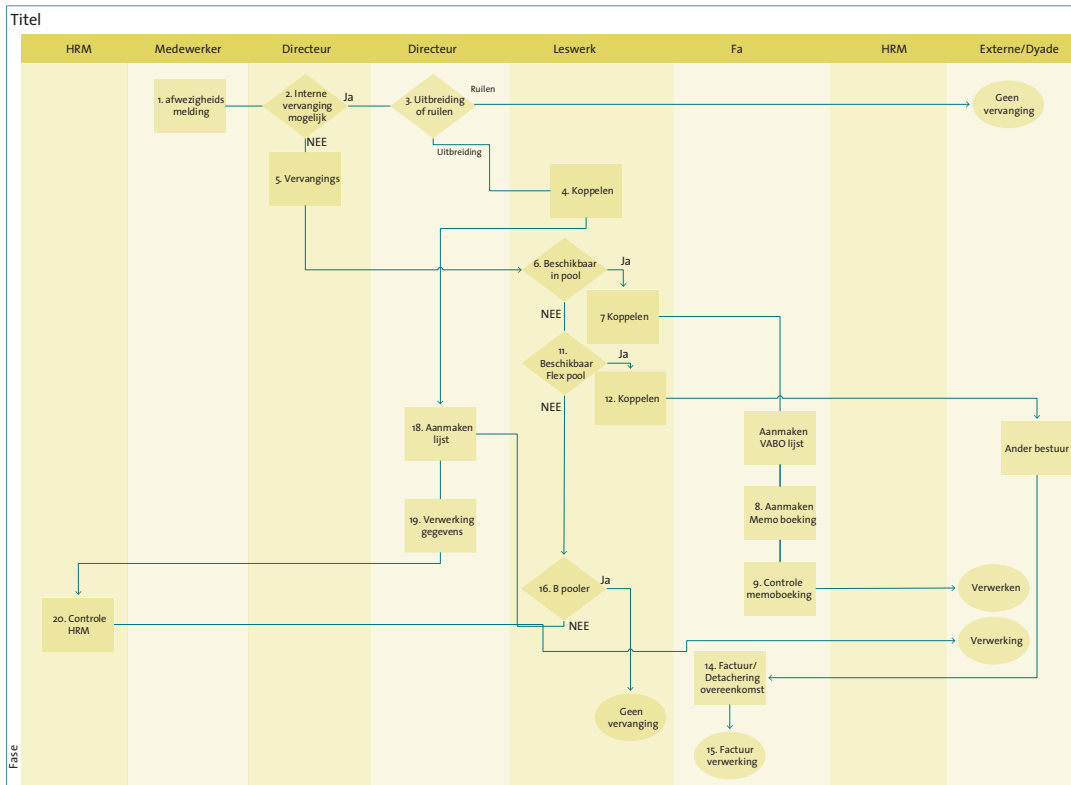


Vervolgens kunnen deze onderliggende processen nader uitgewerkt worden. Dit kan, afhankelijk van de complexiteit in een of meerdere stappen.

Dit kan in meerdere vormen, die met name afhankelijk zijn van persoonlijke voorkeuren. Vaak wordt gewerkt met een processchema per proces.



Deze stroomschema's geven direct inzicht in de verschillende processtappen, maar geven in eerste instantie niet aan wie ze uitvoert c.q. wie de verantwoor-



delijkheid heeft voor een proces. Daarvoor zijn echter ook oplossingen, die hierna aan de orde komen. Een andere veel gebruikte methode is die van de Swimming Lanes.

In deze stroomschema's is het direct duidelijk wie wat uitvoert, maar is vaak de directe procesgang wat moeilijker te volgen.

### Toelichting in tabel

Vaak zal het wenselijk zijn om de stroomschema's nader te duiden. Om de inzichtelijkheid te bevorderen kan dit in de vorm van een tabel gebeuren, waarbij door middel van een nummering verbinding met het stroomschema wordt gelegd.

accountant zal er weinig plezier aan beleven en winst uithalen. Wie het doet omdat er het geloof is dat ze daadwerkelijk een bijdrage kunnen leveren aan een betere en efficiëntere bedrijfsvoering kan er jarenlang plezier aan beleven!

Nummer	Processtap	Wie	Wanneer	Beschrijving
1	Aanvraag gemeentelijke subsidie	Beleidsmedewerker FA	Na verzoek	Door de beleidsmedewerker FA worden de gemeentelijke subsidies aangevraagd.
2	Toekenning subsidie	Beleidsmedewerker FA	Na ontvangst	De beleidsmedewerker FA ontvangt van de gemeente de toekenning en zendt deze naar het AK.

Op deze manier ontstaat een procesbeschrijving die zeer toegankelijk is en die bijvoorbeeld ook gebruikt kan worden voor het inwerken van nieuwe medewerkers.

### Tot slot

Wie stroomschema's of procesbeschrijvingen laat opstellen louter omdat het bijvoorbeeld moet van de

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



# Modernisering Vervangings- en Participatiefonds: wat moeten de onderwijsbestuurder en de controller ervan weten?

*Waarom vervangingsbeleid en uitkeringskosten meer met elkaar te maken hebben dan u denkt*

“Wij zijn van en voor de scholen”, zegt Denis Vijgen, directeur van het Vervangingsfonds en het Participatiefonds op de eigen website. Mede daarom wordt er in Rotterdam, waar het bestuursbureau van de fondsen zetelt, al jaren flink gereorganiseerd, en dat gaat nog even door. Over welke veranderingen hebben we het en komen die ook daadwerkelijk de schoolbesturen en hun scholen en ook de samenwerkingsverbanden passend onderwijs ten goede?

## **Ontwikkelingen rond het Vervangingsfonds (VF)**

Het VF biedt al sinds 1992 een waarborg voor de kosten van vervanging van ziek personeel en ondersteunt schoolbesturen bij de uitvoering van de bedrijfsgezondheidszorg. Het streven van zowel ocv als de sociale partners is het opheffen van het Vervangingsfonds, omdat de bestaande prikkels om het

ziekteverzuim terug te dringen niet werken. Dat is ook in het belang van de scholen: hoog ziekteverzuim kost geld en dus blijft de premie die de scholen betalen (te) hoog. Dus is VF al een aantal jaren geleden het ‘Eigen Risico Drager’-schap gaan promoten. Anno 2019 is ruim 50% van de schoolbesturen po (veelal de kleinere) eigen risicodrager (ERD-er), maar men ‘koerst aan op een toekomst zonder VF’, schrijft minister Slob aan de Tweede Kamer op 6 november 2018<sup>4</sup>. De minister suggereert in zijn brief dat het stopzetten van het VF de nadrukkelijke wens van het veld is; daar valt zeker een vraagteken bij te plaatsen. Aan met name de kwetsbare scholen/schoolbesturen is die vraag nooit expliciet voorgelegd. Onze sector kent nog altijd 323 eenpitters (bron: PO-Raad), voor wie het opheffen van VF een heikele zaak is. Heeft een school op een bestand van

<sup>4</sup> Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/06/kamerbrief-over-vervangingsfonds-en-participatiefonds-primair-onderwijs>

pakweg 10 leerkrachten een of twee ernstig zieken, dan is het risico onevenredig groot. Hier bestaat ook geen mogelijkheid om het risico te spreiden. Er komt wel een vangnet voor besturen die, na opheffing, in de problemen komen, maar, zo zegt de minister, dat vangnet is eindig. Een definitie van dit vangnet is er (nog) niet. Wanneer het stopt en hoe: niemand die het weet. Bij beëindiging van het VF krijgt de sector er zeker een risico bij. Te hoog verzuim kost geld. De praktijk van beheersbaar ziekteverzuim is weerbarstig. Met het project 'Plan V' van het Vervangingsfonds is aangetoond dat het ziekteverzuim omlaag kan, maar garanties voor een structureel laag percentage zijn er niet en komen er niet. ERD-besturen kunnen nu nog gebruik maken van een terugkeer-regeling (terug in het VF<sup>5</sup>). Deze mogelijkheid stopt en dat betekent dat alle besturen werk moeten maken van ziekteverzuim-preventie en moeten zorgen voor het afdekken van risico's. Wat het nu zo lastig maakt, is het lerarentekort. Geen leraren, dus ook geen vervangers. Is er geen vervangende leerkracht te vinden, dan zullen er ook geen vervangingskosten worden gedeclareerd bij het VF.

5 In 2017 maakten 90 van de ongeveer 465 schoolbesturen daarvan gebruik (Bron: jaarverslag VF 2017)

Veel schoolbesturen zien de kosten voor vervanging nu dus dalen. We gaan er allemaal van uit dat het lerarentekort een tijdelijk probleem is, dus moeten schoolbesturen zich nu niet rijk rekenen. Met een ziekteverzuim hoger dan 6% (landelijk gemiddelde in 2018 (bron: VF) gaat het de besturen geld kosten: dan zijn de vervangingskosten hoger dan de premie. In 2017 speelde dit bij 350 schoolbesturen; dat is dus een derde deel van de sector PO! (bron: VF)

Het goede nieuws is dat de ondersteuning bij de uitvoering van de bedrijfsgezondheidszorg blijft! Sterker nog, deze zal fors worden uitgebreid en het VF gaat hierin samen optrekken met het Participatiefonds. Het nieuwe aanbod staat verder in dit artikel beschreven.

### **De modernisering van het Participatiefonds (PF)**

Het PF biedt een waarborg voor de kosten van werkloosheidsuitkeringen aan ex-werknemers. Dan gaat het óók om de bovenwettelijke uitkeringen en die zijn hoog in de sector onderwijs! In de voornoemde brief van de minister wordt aangekondigd dat het PF vooralsnog blijft bestaan. De werkwijze van het fonds wordt wel gemoderniseerd. Sociale partners willen meer financiële prikkels inbouwen om werkgevers te

stimuleren werk te maken van re-integratietrajecten. Daarom komt er ook hier een vorm van eigenrisicodragerschap. Alle schoolbesturen gaan in de basis 50% van de wettelijke én bovenwettelijke werkloosheidsuitkeringen zelf betalen. De andere helft wordt door het PF betaald. De vergoeding kan in bepaalde gevallen worden verhoogd naar 90%, maar dat geldt alleen voor die werkloosheidskosten die redelijkerwijs niet voorkomen kunnen worden. En dat moet getoetst kunnen worden. Het schoolbestuur moet daarvoor een goed gedocumenteerd en onderbouwd verzoek indienen<sup>6</sup>. Er is toegezegd dat deze aanvraagprocedure eenvoudig zal zijn (in vergelijking met de instroomtoets nu). Over de kans die schoolbesturen hebben de vergoeding naar 90% op te krikken is nog niets bekend. Zeker is wel dat de kwaliteit van de dossiers nog meer dan voorheen een allesbepalende factor zal zijn, vooropgesteld dat het schoolbestuur zich daadwerkelijk inspant om zijn werknemers aan het werk te houden. De werkgever hoeft bij elke aanvraag die aanvullende 40% niet voor te financieren. Pas als er een voor het schoolbestuur negatief besluit valt over de aanvraag gaat het PF de

kosten bij het schoolbestuur in rekening brengen. Dat gebeurt met een factuur (en niet meer door een korting op de lumpsumvergoeding). Verwachte ingangsdatum is 1 augustus 2020, als ook de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren in werking treedt. Daarmee gelden voor werknemers in het openbaar en bijzonder onderwijs dezelfde rechten en plichten.

Het PF wil werkloze werknemers actiever begeleiden in hun terugkeer naar werk. Werkloosheidskosten worden zo beperkt en het draagt bij aan het terugdringen van het lerarentekort. Uiteraard gaat bij deze modernisering de premie PF omlaag, maar er is geen onderzoek gedaan naar de vraag hoe de verhouding ‘minder premieafdracht – meer uitkeringskosten’ gaat uitpakken. De verwachting is verder dat er mogelijk enkele vervelende neveneffecten gaan optreden na invoering. Zo ligt het voor de hand dat schoolbesturen risicomijdend gedrag gaan vertonen in bijvoorbeeld het aannamebeleid. Men zal goed nadenken alvorens een nieuwe leerkracht in dienst te nemen. Dat geldt zeker voor de leraar die al enige tijd in de WW zit. Bij een contract langer dan 6 maanden krijgt betrokkene weer WW-recht, dat in zo'n geval voor de helft voor rekening van

<sup>6</sup> Instroom in de WW met een vaststellingsovereenkomst wordt niet meer vergoed, met een uitzondering: ontslag om bedrijfseconomische redenen.

het bestuur (de laatste werkgever) komt. Dit is slechts één voorbeeld. In veel gevallen loont het de moeite het arbeidsverleden van de sollicitant goed onder de loep te nemen. Een ander neveneffect is dat er mogelijk vaker voor een gang naar de rechter wordt gekozen. Schoolbesturen hebben er baat bij een zo hoog mogelijke vergoeding bij het PF af te dwingen.

Hoe dan ook lopen de schoolbesturen na deze modernisering grotere risico's. In deze tijd van lerarentekort is de instroom in de WW behoorlijk teruggelopen, maar de uitkeringskosten nemen toe. Dat is voor een deel te verklaren door de groei van het aantal bovenwettelijke uitkeringen, van 5.723 in 2016 naar 7.233 in 2017.

In euro's 92 miljoen. Ter vergelijking: PF betaalde in 2017 aan WW-uitkeringen 121 miljoen (Bron: PF).

Samengevat is het gemoderniseerde systeem dus gebaseerd op vijf pijlers:

1. minder administratieve last → daar waar een andere instanties (UWV, kantonrechter) het ontslag hebben getoetst, toetst PF niet nogmaals;
2. voorspelbaar wat wel en wat niet vergoed wordt regels zijn makkelijk te begrijpen en eenvoudig uitvoerbaar;

3. meer prikkel op het voorkomen van werkloosheid → altijd een deel van de werkloosheidskosten voor eigen rekening;
4. voorkomen is beter dan genezen → meer aandacht voor het voorkomen van werkloosheid;
5. maatwerk in re-integratie → nieuwe re-integratiebeleid (1000 leerkrachten).

Zo hoopt PF de kosten beter de beheersen, eerlijker te verdelen en te zorgen dat er altijd iemand voor de klas staat.

### Focus heel erg korte termijn

In alle ideeën over de reorganisatie van de fondsen komt het lerarentekort regelmatig voor. Met meer autonomie voor besturen, zo is het idee, liggen er kansen voor besturen om de arbeidsmarktproblematiek zelf aan te pakken. Die kansen lagen er al in tijden van het Sectorplan PO, toen iedereen sprak over boventalligheid als gevolg van krimp. Het PF ziet het aantal aanvragen voor een uitkering de laatste jaren fors dalen. Logisch, krimp en boventalligheid spelen nauwelijks meer en



besturen nemen minder snel afscheid van hun onderwijzend personeel in tijden van krapte. Dat is niet nieuw. Begin deze eeuw was er ook sprake van een lerarentekort in de sector PO. Schrijver dezes weet nog goed wat er gebeurde toen die krapte voorbij was. Het aantal aanvragen bij PF voor een vergoeding van werkloosheidsuitkeringen nam gestaag toe (net als het aantal vaststellingsovereenkomsten), omdat werkgevers weer mogelijkheden zagen afscheid te nemen van disfunctionerende of uitgebluste leerkrachten. Zo is de kaartenbak van thuiszitters (10.000!) met een riante (bovenwettelijke) ww-uitkering, waar iedereen het over heeft en waar het PF het plan '1000 leerkrachten aan de slag' voor heeft bedacht, volgelopen.

### **VF en PF gaan samen de dienstverlening aan schoolbesturen verzorgen en uitbreiden**

De fondsen willen klantgerichter gaan werken, dus worden de BGZ-activiteiten geïntensiveerd en niet meer uitsluitend onder de vlag van het VF uitgezet. In het terugdringen van het ziekteverzuim én het re-integreren van langdurig zieken en werklozen trekken de fondsen samen op. Hoe gaat dat er dan uitzien? Het

land wordt verdeeld in 12 regio's. Iedere regio heeft een eigen regiocoördinator, die de contactpersoon is voor alle schoolbesturen op het gebied van BGZ en re-integratie van personeel. De regiocoördinator vormt samen met de adviseurs Arbeid en Vitaliteit en een casemanager een regioteam. Elk regioteam 'bedient' 80-90 schoolbesturen. In zo'n regio heeft het UWV zelf ook 3 'eigen' onderwijscoördinatoren. Hier vinden de fondsen en UWV elkaar, dicht bij de onderwijswerkgevers en met een gegarandeerde landelijke dekking. Het gaat hierbij dan niet alleen om behoud van 'eigen' onderwijspersoneel, maar ook om (zij-)instroom vanuit andere sectoren. Zo hebben de banken en de verzekeringssector toegezegd hieraan actief te willen bijdragen en dat vastgelegd in een convenant met alle onderwijssectoren en ocv. Op deze manier willen het VF en het PF een bijdrage leveren aan het lerarentekort.

In de aanpak van de re-integratie wordt een forse ommezwaai gemaakt. Tot voor kort werkte het PF met een zogenoemd 5-fasentraject. Als na afloop van dit re-integratietraject geen resultaat werd geboekt, bleef de betrokkene van het UWV een uitkering ontvangen;

men ging uit van een eigen verantwoordelijkheid bij het vinden van een baan. Nu wordt het beleid: we stoppen pas met re-integratieactiviteiten als iemand weer aan het werk is. Leerkrachten die langer dan een jaar in de WW zitten krijgen een test om hun inzetbaarheid te onderzoeken. Na de test volgt een arbeidskansengesprek met een re-integratiemedewerker. Daaruit moet duidelijk worden hoe bemiddelbaar de betrokkene is (direct of na enige inspanning). Daar pakt de casemanager het op. Samen op zoek naar vacatures, binnen of buiten de sector. Het PF is nu (2018-2019) actief met het '1000 banenproject' en hanteert daar een enigszins vergelijkbare aanpak. Tot eind januari 2019 heeft PF ruim 400 uitkeringsgerechtigden weer aan het werk gekregen, een hoopvol resultaat. Hier wordt samengewerkt met o.a. het regionaal transfercentrum Transvita in Utrecht. Alle schoolbesturen kunnen gebruik maken van de dienstverlening van de fondsen. In het kader van het klantgericht werken, streven de fondsen meer maatwerk na. Schoolbesturen kunnen in de toekomst kiezen voor extra ondersteuning. Voorbeelden zijn het inzetten van specialisten bij een re-integratietraject, de begeleiding van een of meer werk-naar-werktrajecten

of het opzetten van een boven bestuurlijke samenwerking op het gebied van vervanging en re-integratie van onderwijspersoneel. Dat brengt wel extra kosten met zich mee.

### **Betere communicatie met het veld**

De fondsen willen hun communicatie met de 'klant' gaan verbeteren. Er wordt gewerkt aan volledige digitalisering van alle administratieve handelingen via het nieuwe portal 'MijnPF' (naar voorbeeld van het al bestaande 'MijnVF'). Schoolbesturen kunnen hier alle informatie over hun werknemers vinden, maar ook aanvragen indienen, dossiers bekijken en nagaan hoe ver men is in het re-integratietraject. Met een regio-coördinator die zeker 2 tot 3 keer per jaar langs komt, hoopt PF de onderwijswerkgever te ondersteunen in zijn beleid m.b.t. Goed Werkgeverschap en HR. Dat zou ook gelden voor de bedrijfsvoering. De veranderingen hebben hoe dan ook gevolgen voor de organisatie, dus extra ondersteuning in deze is geen overbodige luxe. De fondsen zullen in de aanloop naar invoering van de modernisering voorlichtingsbijeenkomsten in het hele land organiseren om alle relevante informatie met schoolbesturen te delen.

## Tot slot

Terug naar de vraag of dit allemaal de onderwijsbesturen wel ten goede komt. Het is moeilijk om dit te voorspellen, laat staan er een uitspraak over te doen. Over de vraag dat het anders moet met zowel het VF en het PF is niet veel discussie. En dat er wordt gekozen voor meer financiële prikkels is ook te begrijpen in een tijd dat veel schoolbestuurders overtuigd zijn de risico's aan te kunnen. Maar vertegenwoordigen zij hiermee de sector? Wat blijft, is een heel diverse sector, van hele grote besturen tot en met veel eenpitters, die lang nog niet allemaal klaar zijn om om te gaan met het VF en het PF nieuwe stijl. Is er een kans dat er na de modernisering nog meer geld opzij wordt gelegd voor mogelijke risico's bij werkloosheidsuitkeringen? Als het lerarentekort nog jaren gaat duren, nemen de reserves in de sector verder toe en daarmee misschien ook de irritatie in politiek Den Haag.

De wijze waarop nu voor financiële prikkels wordt gekozen kan overkomen als een strafmaatregel. Als je je zaken niet op orde hebt of als je je niet voldoende inspannt, moet je meer betalen. Zou er niet meer beloning in de nieuwe aanpak kunnen worden

verwerkt bij aantoonbaar resultaat, zoals bijvoorbeeld een premiereductie voor een jaar of een bonusregeling? Of een beloning voor onderwijsbesturen die het aandurven werkloze leerkrachten een baan aan te bieden en langdurig te begeleiden bij hun terugkeer in het arbeidsproces? Waarom niet 50% van de loonkosten betalen als subsidie in het eerste jaar, als je het lef hebt iemand met een 'geschiedenis' aan te nemen. Of lopen we hier dan tegen (Europese) regelgeving aan? Ook rijst de vraag of er gekeken is naar de werkwijze in het vo, waar de schoolbesturen collectief voor 75% gezamenlijk opdraaien voor de kosten en de schoolbesturen individueel 25%?

Het advies aan onderwijsbesturen is toch vooral de ontwikkelingen goed te blijven volgen en zich voor te bereiden om wat komen gaat. Nog niet alles is uitgewerkt en besloten. Het is goed als dit onderwerp op de agenda van de PO-Raad komt te staan (de raad heeft meerdere zetels in het bestuur van de fondsen). Neem in de voorbereiding ook de 'periode na het lerarentekort' mee. De uitkeringslasten zullen toenemen. In de meerjarenbegroting kan geanticipeerd worden op toename van deze lasten. Alleen een zeer professionele

aanpak van het personeelsbeleid zal dit risico enigszins beheersbaar maken. Leerkrachten en andere medewerkers moeten goed gevolgd en begeleid worden met behulp van de gesprekkencyclus (functioneren en beoordelen). Voor kwetsbare onderwijsbesturen is samenwerking de enige mogelijkheid om aan risicospreiding te doen. Ocw heeft speciaal daarvoor subsidie beschikbaar gesteld.

Dus: maak voor al deze zaken gebruik van het aanbod voor ondersteuning en waar nodig, van lopende subsidieregelingen. En ga vooral uit van eigen kracht, neem zelf de regie.

*Loek van der Kroon is senior-adviseur.  
Hij is specialist in het thema RTC en  
samenwerkingsinitiatieven.*



# 10-14 onderwijs? Ga voor een planmatige aanpak

Onderwijs voor leerlingen in de leeftijd 10-14 jaar, ook wel 10-14 initiatieven, zijn in opkomst in Nederland. Hierin wordt onderwijs gegeven op een fysieke, afzonderlijke locatie waarin kinderen in groep 7 instromen en na klas 2 deze onderwijsplek weer verlaten. Deze ontwikkeling is gezien de huidige wetgeving en financieringsstructuur niet vanzelfsprekend. Er bestaan namelijk rigide schotten tussen het primair (po) en voortgezet onderwijs (vo). Zo zijn er verschillende cao's, mr-regelingen, verantwoordingen, eindtoetsen, toelatingsregelingen, en, niet in de laatste plaats, verschillen in de bekostiging. Welke lessen kunnen we trekken uit de praktijk? En vooral: wat moet u doen als u zelf een 10-14 initiatief wilt starten?

Infinite Financieel adviseurs Amarens Veeneman adviseerde in 2018 schoolbesturen over de invoering van 10-14 onderwijs. Ook stelde ze er een stappenplan voor op. In dit artikel vat zij het stappenplan voor u samen <sup>7</sup>.

## Stap 1: Bepaal uw visie

Waarom wilt u een 10-14 initiatief starten? Het is raadzaam om hier vooraf scherp voor ogen te hebben wat precies uw motieven zijn. Bij het concretiseren van uw visie is het belangrijk om vast te stellen welke leerlingen uw doelgroep zijn. Een 10-14 initiatief kan gericht zijn op leerlingen die erbij gebaat zijn om langer in de veilige omgeving van de basisschool te leren.

Een andere mogelijke doelgroep beslaat juist de leerlingen die eerder toe zijn aan de stap naar het vo. Er zijn ook 10-14 initiatieven die een brede doelgroep willen bedienen. Houd bij het bepalen van de doelgroep ook rekening met de omgeving: wat is er al en waar is nog behoefte aan?

---

<sup>7</sup> Als u geïnteresseerd bent in het volledige stappenplan, stuur dan een mailtje naar: [info@infinitebv.nl](mailto:info@infinitebv.nl).

## Stap 2: Kies een onderwijsconcept (en stel vast wat daarvoor nodig is)

Start bij het kiezen van een onderwijsconcept vanuit de visie die u in stap één hebt vastgesteld. Bepaal op basis van uw visie welk (nieuw) onderwijsconcept daar het beste bij past. Bedenk hierbij ook goed hoe de integratie po-vo vorm gaat krijgen. Zorg dat u bij het gekozen onderwijsconcept scherp in beeld krijgt welke inzet dit vraagt van leerkrachten, docenten, onderwijsondersteunend personeel, etc. Welke mensen zijn nodig, en voor hoeveel tijd? Houd hierbij ook rekening met de benodigde bevoegdheden om aan de verschillende leerlingen les te mogen geven.

Stel bij stap 2 ook vast welke huisvesting past bij het onderwijsconcept. Zijn hier investeringen voor nodig? In hoeverre is de gemeente bereid mee te werken? Bedenk daarnaast ook welke leermiddelen en overige faciliteiten nodig voor het onderwijsconcept. Welke (digitale) leermiddelen zullen worden benut? Vereist dit de aanschaf van (ICT) apparatuur?

## Stap 3: Maak een inschatting van de baten

Een realistische schatting van de baten van een initia-

tief voor 10-14 onderwijs begint bij goede leerlingprognoses. Op basis van deze prognoses kan een schatting gemaakt worden van de baten van het initiatief. Bestaat de instroom voor 100% uit po-leerlingen van een bepaalde school, of is de instroom breder? En gaan alle leerlingen van die po-school automatisch door naar het 10-14 initiatief, of is dat slechts een bepaalde doelgroep?

Wat betekent deze leerlingprognose voor de baten? Reken uit wat de bekostiging zou worden voor groep 7 en 8 in het po en de bekostiging voor klas 1 en 2 vo. Het is nuttig om de onderwijsmiddelen per sector te beschouwen. Immers, de baten van het po moeten ook voor het po worden ingezet verantwoord, en visa versa.

Er bestaan (nog) geen subsidies voor 10-14 onderwijs. Het ministerie doet door middel van een pilot onderzoek naar wat er moet gebeuren om de uitvoering van de doorgaande leerlijn makkelijker vorm te geven en knelpunten uit de weg te ruimen. De 10-14 initiatieven in de pilotgroep werken binnen de huidige wettelijke kaders en ontvangen hiervoor geen extra financiële middelen van het ministerie van OCW. Houd er rekening mee dat 10-14 initiatieven geen aanspraak kunnen ma-

ken op bepaalde subsidies en toeslagen zoals de kleine scholentoeslag. De 10-14 initiatieven hebben namelijk geen eigen BRIN-nummer. Zij vallen deels onder een po-school en deels onder een vo-school. Het initiatief wordt dus feitelijk geen 'school', en zal daarom ook geen vaste voet in de bekostiging ontvangen.

#### **Stap 4: Maak een inschatting van de lasten**

De exploitatiekosten, en met name de personele lasten, zijn afhankelijk van het gekozen onderwijsconcept (stap 2). Dit kan dus in elke situatie verschillend zijn. Om toch een indicatie te geven van de mogelijke lasten worden hieronder twee hypothetische onderwijsconcepten globaal uitgewerkt. Bij het eerste onderwijsconcept werkt men zowel in het po als het vo vanuit een klassikale structuur, bij de tweede variant wordt niet vanuit een klassikale structuur gewerkt.

*Aannames bij variant 1, waarbij zowel het po als het vo vanuit een klassikale structuur zijn ingericht.*

Werken vanuit een klassikale structuur zal voor het po-deel niet of nauwelijks extra kosten met zich meebrengen ten opzichte van de huidige situatie op de

school waar de groep 7 en 8 leerlingen<sup>8</sup> nu ingeschreven staan. Op basis van de huidige aannames (zelfde functiebouwwerk bij inzet personeel) betekent dit dat de kosten voor de po-klassen van het 10-14 initiatief gelijk zijn aan de kosten voor groep 7 en 8 van de doelgroep-school.

Voor het vo-deel van het 10-14 initiatief zijn de personele lasten, gezien door de bril van het 'klassikaal denken', niet gelijk aan de huidige exploitatie. Daarom wordt hier een voorbeeld geschetst van de benodigde personele inzet (op) wanneer er op een 10-14 initiatief waar 4 vo groepen gevormd zouden worden. Bij het berekenen van de benodigde personele inzet (op) in een klassikaal onderwijssysteem zijn ter illustratie de volgende aannames gedaan:

- Een groep heeft 33 lessen per week (50 minuten per les).
- Per groep vergt dit in totaal 15 lesuur voorbereidings-tijd per week.
- Reistijd van docenten naar de 10-14 locatie is in totaal 20 lesuur per week.

<sup>8</sup> Dit is de doelgroep (school van herkomst) die is bepaald in stap 1.

- Management- en organisatietaken kosten 3 lesuren per dag en dus 15 lesuren per week. Hieronder vallen taken zoals coördineren van ziektevervanging, team leiden, roosters opstellen, project/schoolplan schrijven en bewaken.
- Algemene leerlingondersteuning, 2 lesuren per week per groep.

Wanneer het totale aantal uren per week wordt toegepast op de fictieve situatie van 4 groepen komt dat uit op 295 lesuur per week aan benodigde personele inzet. Wat dit betekent voor de behoefte aan OP in fte, en de daarmee gemoeide kosten, is samengevat in de tabel hieronder. De behoefte aan OP in lesuren is omgezet naar de behoefte aan OP in klokuren. Vervolgens is deze behoefte afgezet tegen de norm voor de gemiddelde personeelslast (gpl) voor 2017 en 2018.

FTE gebaseerd op aantal leerlingen instelling	Uw organisatie
Totaal aantal lesuren	295
Klokuur (lesuren * 50 / 60)	246
Fte (klokuur / 40)	6,146
Norm gpl	€ 81.147
Personele kosten (fte * norm gpl)	€ 498.717

*Aannames bij variant 2, waarbij geheel niet vanuit een klassikale structuur wordt gewerkt*

Wanneer het idee van klassikale lessen wordt losgelaten, ontstaan meer mogelijke manieren om personeel in te zetten op het 10-14 initiatief. Het is dan raadzaam om te rekenen met een aantal voorbeeldfuncties. Dit schetst een beeld van de mogelijke personele inzet op hoofdlijnen. Een schatting van de personele lasten kan dan gemaakt worden op basis van de in de cao's vastgestelde normfuncties. Hieronder zijn een tweetal voorbeelden uitgewerkt. Uiteraard vraagt een gedetailleerde uitwerking hiervan om een vanuit onderwijskundige visie opgebouwd functiebouwwerk (stap 2) en om preciezere loonkosten aan de hand van personeelsgegevens.



### Voorbeeld po

	Werkgeverslasten (bij 1 fte)	fte	Lasten * fte
Leraar LB	€ 65.000	2	€ 130.000
Leraar LA	€ 60.000	3,3	€ 198.000
Leraarondersteuner (schaal 7, regel 6)	€ 45.000	1	€ 45.000
Onderwijsassistent (schaal 4, regel 6)	€ 38.000	0,5	€ 19.000
		Totaal lasten	€ 392.500

### Voorbeeld vo

	Werkgeverslasten (bij 1 fte)	fte	Lasten * fte
Docent LC	€ 72.500	3	€ 217.500
Docent LB	€ 65.000	5	€ 325.000
Onderwijsassistent (schaal 5)	€ 45.000	2	€ 90.000
		Totaal lasten	€ 632.500

### Conclusie

De vier stappen die zijn opgenomen in dit artikel kunnen dienen als handvat voor bestuurders, beleidsmakers en controllers die een business case willen opstellen voor een 10-14 initiatief in hun regio. De volgtijdelijkheid in deze stappen is cruciaal. Immers, op basis van de visie (stap 1) moet het onderwijsconcept

worden uitgedacht (stap 2) en de daarbij behorende baten (stap 3) en lasten (stap 4) berekend.

Tot slot en ter samenvatting een aantal lessen en adviezen uit de praktijk.

- Hoe de (personele) middelen ingezet gaan worden, zal moeten volgen uit kwalitatieve keuzes in het

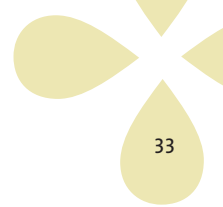
onderwijskundig beleid. Concepten die niet uitgaan van traditionele jaarklassen, in ieder geval voor het vo-deel, lijken de meeste efficiëntie te bieden en sluiten (waarschijnlijk) beter aan bij het onderwijsconcept. Voor het vo-deel zal het namelijk lastig zijn om vanuit een klassikale structuur de groepen kosten-efficiënt in te richten voor alle vo-vakken. De omvang van het vo-deel van het 10-14 initiatief is hiervoor waarschijnlijk te klein.

- Een ervaren knelpunt is dat het ontwikkelen van het curriculum in de opstartfase veel tijd kost. Houd hier rekening mee bij het berekenen van de opstartkosten.
- Er zijn (nog) geen specifieke subsidies voor het stichten en exploiteren van een 10-14 initiatief.
- Geldstromen vanuit het po en vanuit het vo zijn gescheiden en de bestedingsruimte voor het po en vo verschilt. Ook subsidies zijn vaak voor het po dan wel voor het vo, bijvoorbeeld voor kunst en cultuur. Dit betekent ook dat de verantwoording over de ontvangen middelen gescheiden moet plaatsvinden (dus ook twee jaarverslagen).
- Een belangrijke succesfactor is een goede samenwerking tussen de betrokken po- en vo-besturen.

Nog makkelijker is het als er één bestuur is, waaronder zowel po- als vo-initiatieven werken. Dit geldt voor verschillende niveaus: het ontwikkelen van een visie en een onderwijsconcept, tot en met allerlei praktische zaken op rechtspositioneel en financieel vlak.

*Amarens Veeneman is adviseur en gespecialiseerd in vraagstukken op het gebied van bedrijfsvoering passend onderwijs, risicomangement en data-analyse.*





# Voorziening groot onderhoud in een nieuw jasje?

Eind 2017 zijn de eerste (grote) schoolbesturen geconfronteerd met een vernieuwde zienswijze van accountants met betrekking tot de vorming van de voorziening voor onderhoud. Hierbij deed zich het doemscenario voor dat de voorziening voor onderhoud in omvang fors zou gaan toenemen. Schoolbesturen reageerden vol onbegrip, want er was in de wet- en regelgeving toch niets gewijzigd?

*Behandeling van het groot onderhoud in de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving (RJ) tot en met 31 december 2018.*

Tot en met het boekjaar 2018 waren er drie mogelijkheden om het kosten van groot onderhoud te verwerken (citaat uit RJ):

**212.445** Indien aan een materieel vast actief telkens na een langere gebruiksperiode groot onderhoud wordt verricht, dienen de kosten in direct verband met het groot onderhoud te worden verwerkt:

- in de boekwaarde van het actief, indien wordt voldaan aan de criteria voor verwerking in de balans volgens alinea 201 (alinea 448 en verder);
- via een onderhoudsvoorziening (alinea 451 en verder); of
- in de winst-en-verliesrekening.

Indien niet wordt voldaan aan de criteria voor verwerking in de balans en de kosten niet via een onderhoudsvoorziening worden verwerkt, worden de kosten van onderhoud in de winst-en-verliesrekening verwerkt.

### Eén optie is vervallen

Met ingang van 1 januari 2019 is de optie om de kosten van groot onderhoud rechtstreeks in de winst- en verliesrekening te verwerken niet meer toegestaan. Voor een kwart van de schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs heeft dit consequenties, want ongeveer driekwart van deze besturen maakt gebruik van een onderhoudsvoorziening.

### “Oude” methode opbouw voorziening onderhoud

De eerste methode die resteert is de opbouw van een voorziening groot onderhoud. Deze onderhoudsvoorziening is gebaseerd op een meerjarenonderhoudsplaning en is voor wat betreft de omvang en de

jaarlijkse dotaties afgeleid van de totale geraamde onderhoudslasten van alle activa bij elkaar opgeteld. Hierbij bedraagt de jaarlijkse dotatie het gemiddelde van de geplande onderhoudslasten en mag de voorziening in enig jaar niet negatief komen te staan. Onderstaand is een sterk vereenvoudigd voorbeeld weergegeven van het verloop van een onderhoudsvoorziening zoals veel besturen deze toepassen.

Op basis van de meerjarenonderhoudsplaning wordt over een periode van 10 jaar € 130 aan onderhouds-uitgaven verwacht, gemiddeld € 13 per jaar. In bovenstaand overzicht bereikt de voorziening nimmer een negatieve waarde en worden de geplande onderhoudsuitgaven geëgaliseerd over de jaren 2019 tot en met 2028. Het is deze methode die door accountants sinds eind 2017 ter discussie wordt gesteld.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Totaal
Onderhoudsplaning		15	9	14	6	21	12	5	15	17	16	130
Dotatie		13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	
<b>Stand ultimo</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	

### **“Nieuwe” methode opbouw voorziening onderhoud**

Accountants stellen de ‘oude’ methode ter discussie omdat zij van mening zijn dat de hoogte van de voorziening voor onderhoud dient te worden bepaald door voor iedere onderhoudsuitgave afzonderlijk te sparen. Hierbij wordt niet meer geëgaliseerd op totaal niveau, zoals in het voorbeeld hiervoor, maar geëgaliseerd per geplande onderhoudsuitgave. Bijvoorbeeld bij het eens in de 20 jaar vervangen van het dak van een schoolgebouw (uitgave € 20, gepland in 2023) moet jaarlijks € 1 gespaard worden, 20 jaar lang. Hierdoor moet er voor deze onderhoudsuitgave ultimo 2018 reeds € 15 gespaard zijn. Deze methode moet voor alle afzonderlijk geplande uitgaven (componenten) toegepast worden.

In de situatie van het voorbeeld van de oude methode houdt dat in dat de geplande uitgave in 2019 ultimo al grotendeels in de voorziening onderhoud gereserveerd moet zijn, dat geldt hetzelfde voor de geplande uitgaven van de jaren erna. Hierdoor zal de voorziening ultimo 2018 aanzienlijk meer bedragen dan de in het

voorbeeld opgenomen 5. Deze methode leidt voor nagenoeg alle besturen tot een (aanzienlijk) hogere voorziening dan bij toepassing van de oude methode.

### **Onbegrip bij schoolbesturen**

Op de voorgestelde wijzigingen reageerden schoolbesturen richting de accountants over het algemeen vol onbegrip. De richtlijnen voor de jaarverslaggeving ten aanzien van de voorziening voor onderhoud zijn namelijk niet gewijzigd. Er is weliswaar een gewijzigde richtlijn met ingang van 2019 voor de behandeling van groot onderhoud, maar die aanpassing heeft betrekking op het niet meer toestaan van het rechtstreeks ten laste van de exploitatie brengen van de uitgaven van groot onderhoud. De teksten ten aanzien van de vorming van een voorziening voor onderhoud zijn ongewijzigd gebleven. Naar de achtergrond van de standpuntwijziging van accountants blijft het gissen. Aannemelijk is dat binnen (de grotere) accountantskantoren uitvoerend accountants zijn aangesproken door collega’s met de mededeling dat de reeds meer dan 10 jaar toegepaste methode van uitgavenegalisisatie niet in lijn is met de interpretatie van de toepassing

van de richtlijnen. In RJ 212.451 en 212.452 is namelijk het volgende opgenomen:

*Indien wordt gekozen voor de verwerking van kosten van groot onderhoud via de onderhoudsvoorziening dienen de toevoegingen aan de voorziening te worden bepaald op basis van het geschatte bedrag van het groot onderhoud en de periode die telkens tussen de werkzaamheden voor groot onderhoud verloopt. De kosten van groot onderhoud dienen te worden verwerkt ten laste van een onderhoudsvoorziening voor zover deze is gevormd voor de beoogde kosten. Indien de kosten van groot onderhoud uitgaan boven de boekwaarde van de voor het desbetreffende actief aangehouden voorziening, dienen de (meer)kosten te worden verwerkt in de winst-en-verliesrekening.*

Uit dit citaat kan het standpunt worden afgeleid dat de RJ uitgaat van sparen per actief in plaats van in totalen. Het onbegrip van schoolbesturen is echter evident gebaseerd op de jarenlange goedkeuringen door diezelfde accountants op basis van dezelfde regelgeving.

### **Mogelijke gevolgen van de nieuwe methode**

De nieuwe methode leidt zeer waarschijnlijk tot een aanzienlijk hogere voorziening en daarmee een lager eigen vermogen. Deze verhoging is structureel, waardoor meer vermogen van schoolbesturen wordt vastgelegd in een voorziening en het beschikbare vermogen voor investeringen in het onderwijs afneemt. Naar aanleiding van de rapportage “De financiële staat van het Onderwijs 2017” heeft de minister de vraag gesteld of de reserves van schoolbesturen nog wel in verhouding staan tot de reële risico’s. Met andere woorden: houden schoolbesturen niet teveel vermogen vast in het eigen vermogen? De mogelijke verschuiving naar de voorziening onderhoud maakt een schoolbestuur echter niet armer. Weliswaar daalt het eigen vermogen, maar wordt het vermogen vastgelegd als voorziening. Er gaat daarnaast ook geen euro meer of minder de deur uit. Echter het weerstandsvermogen, het eigen vermogen uitgedrukt in een percentage van de totale baten, neemt in deze casus wel af. Het weerstandsvermogen is ook één van de indicatoren die de Inspectie van het Onderwijs gebruikt bij het signaleren van risico’s bij het financieel toezicht. Een dalend weerstandsvermogen kan bij toezichthoudende organen,

zoals de Raad van Toezicht en bij openbare besturen de gemeente, leiden tot het verzoek aanvullende maatregelen te treffen om het weerstandvermogen boven een streefwaarde te krijgen. Hierdoor kunnen schoolbesturen nog meer vermogen gaan vasthouden, een in een tijd van discussie over te rijke besturen ongewenste ontwikkeling.

### Mogelijke oplossingen

Op 18 februari 2019 is bekend gemaakt dat, op initiatief van de PO-Raad, voor de jaarrekening 2018 de opbouw van de voorziening volgens de “oude” methode wordt toegestaan. Hiervoor zal de Regeling jaarverslaggeving onderwijs (Rjo) worden aangepast. Dit is echter een tijdelijk oplossing.

Namens de Raad voor de Jaarverslaggeving zal een werkgroep, samen met enkele schoolbesturen, nadenken over de vraag hoe de ontstane impasse kan worden doorbroken. In de afgelopen maanden zijn diverse voorstellen voorbij gekomen, die echter nog niet tot een definitieve oplossing hebben geleid:

1. Het ministerie van OCW past de Rjo aan, waarbij wordt vastgelegd hoe de voorziening moet worden

opgebouwd. Een dergelijke aanpassing is dan vergelijkbaar met de situatie een aantal jaren geleden rondom de behandeling van de kosten van de BAPO-regeling.

2. Aanpassing van de RJ, hierbij wordt de huidige in de praktijk gebruikte methode dan ook toegestaan.
3. Schoolbesturen die de oude methode hanteren, mogen deze continueren. Schoolbesturen die voor het eerst een voorziening onderhoud vormen, moeten dit doen volgens de nieuwe interpretatie van accountants. Deze methode leidt echter tot ongelijke behandeling tussen schoolbesturen.
4. Schoolbesturen gaan het onderhoud activeren (componentenmethode). Dit leidt tot een verhoging van het eigen vermogen, hetgeen ongewenst is in relatie tot de discussie over te hoge vermogens.
5. De nieuwe methode omarmen. De consequenties hiervan zijn reeds hierboven beschreven.

De eerste oplossing wordt door schoolbesturen en de sectorraden het meest wenselijk geacht, echter het Ministerie van OCW lijkt terughoudend om een dergelijk specifiek besluit te nemen. De aanpassing voor 2018 lijkt dan ook éénmalig te zijn. Aanpassing van de

RJ, waarbij de huidige methode wordt toegestaan, lijkt ook favoriet bij schoolbesturen. Echter de RJ geldt voor meerdere sectoren in Nederland, waardoor aanpassing van de RJ een kleine kans van slagen heeft.

Voor de korte termijn is de impasse doorbroken, een oplossing voor de lange termijn lijkt nog ver weg. Zeker als we in ogenschouw nemen dat men al een jaar aan oplossingen voor deze problematiek werkt.

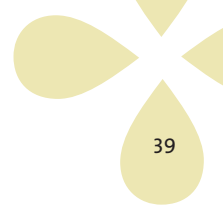
Hoe dan ook, wordt vervolgd.

*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.*





# De financiële staat van het onderwijs – feit of frame



Ieder jaar kijk ik uit naar de publicatie van “De financiële staat van het onderwijs” en naar de reacties in de politiek en de pers. Wat zijn de feitelijke ontwikkelingen en komen die ook zo in de media? We kennen allemaal de roep om meer geld voor het onderwijs (dat er niet kwam voor het voortgezet onderwijs (vo) in deze kabinetsperiode) en het beeld van (te) rijke schoolbesturen die extra geld toch maar op de plank laten liggen. Is dat feitelijk waar of praat men elkaar na en houden we zo het -vertrouwde - beeld in stand en als OCW de hand op de knip? Dit jaar vond ik het verschil tussen feiten en frame erg groot. Dat komt denk ik door drie factoren: (1) er wordt gegoocheld met grote aantallen, (2) er is verwarring over bedrijfseconomische begrippen als eigen vermogen en liquiditeit, en (3) men trekt de analyse niet door, maar framet liever dat besturen rijk (of lui zijn) en daarom geld op de plank laten liggen. Mijn stelling is dat de sector vo het financieel gesproken voorbeeldig doet. De politiek en publieke opinie hebben feitelijk geen reden tot klagen, maar dan moet je wel iets dieper de cijfers induiken. Dat doe ik in dit artikel.

## Zeg het met (grote) getallen

‘De financiële positie van de onderwijsinstellingen pakte in 2017 beter uit dan zij zelf een jaar eerder hadden voorspeld’, staat te lezen in de samenvatting van De financiële staat van het onderwijs. Men telde alle begrote resultaten voor 2017 op en zag dat er geen verlies van 1%, maar een positief resultaat van 0,7% uitkwam; meer dan 500 miljoen! Schande, hoor je tussen de regels door. Maar het gaat hier over alle onderwijssectoren van po, vo, mbo, hbo en wo, en daar gaat ongeveer € 32 miljard in om. Zet dat beeld eens om naar de situatie thuis, dat je je voorneemt om dit jaar € 500 meer uit te geven dan je verdient bij een inkomen van € 35.000 en blijkt dat je uiteindelijk € 250 over hebt gehouden om te sparen. Is dat slecht financieel beheer?

Bovendien zou ik niet alle sectoren op een hoop gooien want de diversiteit is groot: hoeveel instellingen telt het wo, 15 misschien? Het vo heeft ruim 300 schoolbesturen, met nog altijd 100 éénpitters, maar ook besturen met 30 scholen. Het primair onderwijs telt zelfs

1200 besturen, waarvan er 925 in het basisonderwijs. De rest betreft het (voortgezet) speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs en niet te vergeten 150 samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo die in dezelfde financiële database meegenomen worden en behoorlijk bijdragen aan de overschotten.

Een ander bezwaar: de inspectie start de vergelijking met het exploitatiesaldo ontleend aan de continuïteitsparagraaf in de jaarrekening 2016. Is dit een redelijk ijkpunt? Ik denk van niet. Meerjarenbegrotingen worden gemaakt met bepaalde aannames; die kunnen wijzigen in de tijd door externe factoren (minder of meer leerlingen) of eigen beleid. Zo willen veel besturen en Raden van Toezicht geen negatieve (meerjaren) begroting, mede omdat de signaleringssystematiek van de inspectie aangeeft dat gemiddeld de exploitatie op nul moet uitkomen en bij drie jaar negatieve rentabiliteit er vragen gesteld kunnen worden.

### **Eigen vermogen en liquide middelen, een verward stel.**

Als besturen op hun geld zitten, hoeven ze nog niet rijk te zijn, noch vermogend, al is dat natuurlijk soms ook

aan de orde. Geld en vermogen zijn verschillende begrippen, die vaak op één hoop worden gegooid, maar bedrijfseconomisch staan voor twee manieren van kijken en analyseren. Geld op de bank vormt een bezit en dat vinden we onder liquide middelen terug op de actiefzijde van de balans. Je kunt als groot schoolbestuur veel geld bezitten zonder rijk te zijn. Dat hangt af van de kortlopende verplichtingen die er tegenover staan. Zo kom je op het kengetal liquiditeit en de onderste signaleringswaarde van 0,75 die de inspectie hanteert om mogelijk aanstaande faillissementen te traceren. Geld op de plank laten liggen gaat over liquiditeit dus over wel of niet uitgeven en strikt genomen niet over baten en lasten (rentabiliteit).

Anderzijds heerst vaak de gedachte dat als een bestuur veel vermogen (reserves) heeft, de instelling ook meteen rijk is en geld ongebruikt laat. Eigen vermogen is geen geld, het is simpelweg het deel van het bezit dat met eigen middelen is gefinancierd; bezit min schuld is eigen vermogen.

Dat vermogen kan vastzitten in goederen of gebouwen, in beleggingen, vorderingen en in liquide middelen op de bank staan. Als je reserves toenemen hoeft je in verhouding tot de rest van je vermogen niet perse

rijker te worden. Als je voorzieningen of schulden toemenen kan de solvabiliteit (verhouding eigen/vreemd vermogen) gelijk blijven.

Maar er is nog iets wat in de analyse vaak vergeten – of bewust niet genoemd – wordt. De liquide middelen nemen in theorie niet alleen toe door niet bestede baten, maar ook doordat de afschrijvingen hoger zijn dan de investeringen en de dotatie aan de voorzieningen de onttrekkingen te boven gaan. Het vereist inzicht en enige oefening om de verbanden tussen die financiële kengetallen te duiden en dat lukt de meeste journalisten (en politici) vrees ik niet. Zo ontstaat en beklijft het beeld dat als de sector een half (!) procent van de baten overhoudt, alle besturen rijker worden en op hun geld blijven zitten.

### Rijk tegen wil en dank?

In de samenvatting van de inspectie staat “In het vo waren de resultaten substantieel”, waarna mijn krant meldt “Het vo hield de afgelopen 5 jaar € 260 miljoen over van de totale baten waardoor de reserves stegen met een kwart miljard aan onuitgegeven geld.”. Dat lijkt heel veel, maar het gaat over gemiddeld 1 procent per jaar: niet weinig, maar ook niet veel.

Deze exploitatiewinst voegen vo schoolbesturen toe aan het eigen vermogen, maar het aandeel van het eigen vermogen ten opzichte van het totale vermogen neemt in de periode 2013-2017 af.

Passiva	2013		2014		2015		2016		2017	
Eigen vermogen	2013,2	48,2%	2037,0	48,2%	2117,0	48,0%	2176,5	48,6%	2276,0	47,9%
Voorzieningen	485,7	11,6%	520,9	12,3%	586,9	13,3%	644,5	14,4%	696,5	14,6%
Langlopende schulden	388,3	9,3%	381,7	9,0%	428,6	9,7%	436,5	9,8%	530,9	11,2%
Kortlopende schulden	1285,7	30,8%	1286,5	30,4%	1277,3	29,0%	1218,0	27,2%	1251,4	26,3%
<b>Totaal van de passiva</b>	<b>4172,9</b>	<b>100,0%</b>	<b>4226,1</b>	<b>100,0%</b>	<b>4409,9</b>	<b>100,0%</b>	<b>4475,5</b>	<b>100,0%</b>	<b>4754,8</b>	<b>100,0%</b>

Dat komt door twee factoren: de voorzieningen nemen toe met € 210 miljoen in drie jaar tijd en de langlopende schulden stijgen met bijna € 250 miljoen. Dit ontstaat wanneer bij volledige doordecentralisatie van de huisvesting eigenaar-schoolbesturen de gebouwen in hypotheek geven, precies zoals de commissie Don rond 2010 propageerde. Daarnaast is het ook vooral de CAO maatregel van leeftijdsbewust personeelsbeleid die de personele voorziening doet toenemen (met in veel gevallen 50 gespaarde klokuren per werknemer). Tot slot hebben ook meer schoolbesturen op aandrang van hun accountant hun meerjaren onderhoudsplan geactualiseerd en de dotaties verhoogt. Het eigen vermogen daalt ten opzichte van het vreemd vermogen, maar de liquide middelen nemen toe met wel € 400 miljoen tussen 2013 en 2017. Dat is € 140 miljoen minder dan het exploitatieresultaat over die periode. Dat komt doordat de dotaties aan de voorzieningen veel hoger zijn dan de onttrekkingen. Gelukkig investeren de vo schoolbesturen wel meer dan ze afschrijven.

### Conclusie

Met een exploitatieoverschot van gemiddeld half tot één procent doen de sectoren po en vo het bijna

volgens het boekje. Bij dit gemiddelde heeft bovendien zo'n 40% van de schoolbesturen in vo een negatief exploitatieresultaat. Over de hele linie neemt het eigen vermogen toe, maar ook de investeringen in materiele vaste activa. Dat dempt de groei van de liquiditeit, die behalve door het exploitatieoverschot sterk stijgt door toegenomen verplichte voorzieningen in de materiele en vooral de personele sfeer. Het frame dat er geld zonder reden op de plank ligt ontkent de toegenomen investeringsbereidheid van schoolbestuurders. Bovenal gaat het voorbij aan de toename van verplichte voorzieningen. Deze maatregelen maken de besturen rijker tegen wil en dank.

*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.*



# De kansen en de risico's van het schoolmodel als verdeelmodel binnen het samenwerkingsverband

Nu passend onderwijs ruim vier jaar is ingevoerd, evalueren veel samenwerkingsverbanden hun verdeelmodel. In dit artikel is de vraag aan de orde in welke vormen het schoolmodel kan worden toegepast en wat de kansen en de risico's van de verschillende vormen van het schoolmodel zijn.

Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs zijn verantwoordelijk voor de realisatie van een dekend aanbod aan onderwijsvoorzieningen. Om dit te realiseren ontvangen de samenwerkingsverbanden (swv) financiële middelen van het Ministerie van OCW. Grofweg zijn er drie verdeelmodellen, zoals vastgelegd in het referentiekader Passend Onderwijs. Dit zijn:

- Leerlingmodel – ondersteuningsmiddelen komen beschikbaar op basis van individuele handelingsgerichte diagnoses en de aanpak die op basis hiervan nodig is. De school ontvangt extra middelen voor zorgleerlingen.

- Schoolmodel – verdeling van middelen op basis van aantal leerlingen, al dan niet gewogen. De school ontvangt budget voor iedere leerling.
- Expertisemodel – Het swv bekostigt een voorziening of een speciaal profiel. De behoefte hieraan moet bewezen zijn, zorgleerlingen worden gecentraliseerd. Verreweg de meeste swv kozen voor een mengvorm, waarin elementen van twee of drie verdeelmodellen gecombineerd worden.

De collega's die vanuit Infinite Financieel werken voor swv vo menen een tendens naar meer schoolmodel te zien. Dit is mede een gevolg van het feit dat een aanzienlijk deel van de vo verbanden inmiddels koos voor opting out Iwoo.

In het po menen we een gemengder beeld te zien, maar ook daar zijn er samenwerkingsverbanden die meer nadruk gaan leggen op het schoolmodel. Vooral daar waar sprake is van positieve verevening, worden

de ondersteuningsbudgetten voor de scholen (bedrag per leerling) verhoogd. De publicatie van de minister – ‘hoeveel geld per leerling netto beschikbaar’<sup>9</sup> – lijkt de discussie over dit model aan te wakkeren.

In dit artikel wordt ingegaan op de kansen en de risico’s die het schoolmodel voor swv biedt.

### Schoolmodel

Het schoolmodel kent een grofmazige en fijnmazige uitwerking. De grofmazige uitwerking wordt gekenmerkt door een verdeling die wordt gedaan op basis van één gelijk bedrag voor alle leerlingen. In de fijnmazige benadering is sprake van meerdere budgetten voor verschillende doelen en/of van gewogen budgetten; niet alle scholen ontvangen hetzelfde bedrag per leerling. Bij alle verdeelmodellen binnen het schoolmodel moet centraal staan dat de scholen in het swv de wettelijke taak hebben om er met elkaar voor te zorgen dat voor iedere leerling de juiste ondersteuning wordt geboden. De grof- en de fijnmazige benadering wordt onderstaand uitgewerkt.

<sup>9</sup> Kamerbrief over toezeggingen Passend Onderwijs dd 23 januari 2019. DUO onderwijsdata: bruto restbedrag per brininvesting per samenwerkingsverband : [https://duo.nl/open\\_onderwijsdata/images/05-bruto-restbedrag-per-brininvesting-per-swv-po.xlsx](https://duo.nl/open_onderwijsdata/images/05-bruto-restbedrag-per-brininvesting-per-swv-po.xlsx)

#### *Model 1 - Eén bedrag voor alle leerlingen*

Aan de grofmazige verdeling, zonder gewogen verdeling van de middelen, ligt de veronderstelling ten grondslag dat elke school een even grote bijdrage levert of gaat leveren aan de realisatie van passend onderwijs. Deze aanname is onder meer gebaseerd op onderzoek dat is verricht bij een aantal swv die al enige tijd geleden voor opting out lwoo hebben gekozen. Een van de uitkomsten is dat de ondersteuningsbehoefte zich meer over de scholen heeft verspreid. In dit model zal de monitoring (en het elkaar aanspreken) zich dan ook vooral hierop moeten richten. Hieruit blijkt ook meteen het grootste risico: als de te leveren bijdrage van de scholen niet gelijk is, is deze grofmazige verdeling niet doelmatig: de middelen worden niet ingezet bij de leerlingen die de ondersteuning nodig hebben.

#### *Model 2 - Meerdere budgetten met eigen verdeling*

Het model dat we in de praktijk het meeste tegenkomen is het model waarin verschillende geoormerkte budgetten door het swv aan de scholen worden verstrekt. Te denken valt aan budgetten voor verster-

ken van de basisondersteuning, extra ondersteuning, leerwegondersteuning, eenvoudige arrangementen en scholing. Per budget wordt een apart verdeelmodel vastgesteld.

Het voordeel hiervan is dat de verdeling fijnmaziger is en dat de kans groter is dat de middelen op de juiste plaats terecht komen. Daar staat tegenover dat dit kan leiden tot een verantwoording “per potje”. Dit kan leiden tot versnippering en minder beleidsmatige samenhang. Ook kan hierdoor vernieuwing belemmerd worden, doordat men teveel blijft hangen in de oude werkwijzen (indiceren) in plaats van de ruimte voor het nieuwe arrangeren te ervaren en te benutten. Met name traditionele leerwegondersteuning en ambulante begeleiding als aanbod in plaats van als maatwerk zijn hiervan voorbeelden.

Het aloude “potjesdenken” kan leiden tot verstarring en “lenen” uit andere potjes. Nu al is zichtbaar dat scholen schuiven tussen budgetten en dat dit onder voorwaarden wordt toegestaan.

### *Model 3 – Gewogen lumpsum per school*

In enkele swv wordt inmiddels nagedacht over het toekennen van één gewogen budget ondersteuningsmiddelen aan de scholen, om ruimte te creëren voor nieuwe aanpakken en een betere samenhang in de uitvoering van het beleid. Om ervoor te zorgen dat de middelen op de juiste plek terechtkomen, kunnen twee criteria worden gehanteerd:

- Weging van het aantal leerlingen op basis van ondersteuningsbehoefte, gedifferentieerd naar onderwijssoort (populatiebeposting).
- Weging op basis van schoolprofielen: wanneer een school aantoonbaar (en objectiveerbaar) een meer dan gemiddeld ondersteuningsprofiel heeft, kunnen meer middelen worden toegekend.

Dit kan lastig zijn, omdat hiermee wordt afgeweken van de jarenlang gebruikelijke en inmiddels vertrouwde werkwijze. Ook is er een risico dat de verstrekte middelen niet voor ondersteuning gebruikt worden, maar worden toegevoegd aan de lump sum van de scholen, bijvoorbeeld om gaten elders te dichten. Daar staat tegenover dat wordt aangesloten bij de ontwik-

keling die in het project “vereenvoudiging bekostiging” wordt ingezet: het aantal parameters dat ten grondslag ligt aan de toekenning van basisbekostiging aan de scholen wordt sterk gereduceerd.

Inhoudelijk doet dit recht aan het feit dat de zorgplicht de verantwoordelijkheid is van de scholen, niet die van het swv. Scholen krijgen meer ruimte om invulling te geven aan hun eigen visie en het leggen van eigen accenten (couleur locale). Tevens ontstaat er eenheid van beleid met de basisondersteuning die de school ook zonder de middelen van het swv al moet bieden. Het swv is er voor de grote lijn en de bewaking van de realisatie van het dekkend aanbod. In dit model wordt de bureaucratie verminderd. Dit betekent dat ook de manier van verantwoorden recht moet doen aan deze werkwijze.

Het model is gebaseerd op een manier van plannen en verantwoorden waarin het swv in gesprek is met de scholen. Dit vergroot het inzicht. Wanneer hieraan wordt toegevoegd dat de scholen ook bij elkaar in de keuken kunnen kijken, is het lerende effect optimaal.

### Ten slotte

Over populatiebekostiging en schoolprofielen valt veel meer te zeggen, maar dit valt buiten de scope van dit artikel.

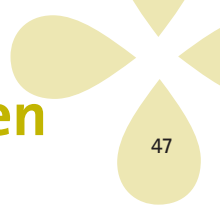
Uiteraard geldt als belangrijke randvoorwaarde voor de keuze van een gewogen lumpsum per school (model 3) dat er sprake is van een doelmatige inzet van middelen, goede plannen en goede monitoring en verantwoording. Onderdeel van de planning en controlcyclus zal ook de periodieke herijking van de verdeelsleutel(s) moeten zijn.

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





# Werkdruk in het primair onderwijs: oorzaken en oplossingen uit de praktijk



In het primair onderwijs is veel te doen over de hoog ervaren werkdruk. Dit heeft negatieve gevolgen, zoals burn-out klachten bij leerkrachten, verzuim, uitval en prestatieverlies. Ook komt het imago van de sector niet ten goede. Inmiddels is duidelijk dat er structureel 430 miljoen euro beschikbaar is voor werkdrukbestrijding in het po. Ook is er een werkdrukakkoord gesloten tussen partijen verenigd in het PO-front en minister Slob over de besteding van deze extra middelen. Het werkdrukakkoord betekent dat scholen in het primair onderwijs met ingang van het huidige schooljaar € 237 miljoen extra krijgen om werkdruk aan te pakken. In het schooljaar 2021-2022 loopt dit bedrag op tot € 430 miljoen. Een gemiddelde school van 225 leerlingen krijgt in schooljaar 2018-2019 circa € 35.000 extra, oplopend tot € 65.000 in het schooljaar 2021-2022 en structureel daarna.

Alle partijen in het PO-front zijn het met minister Slob eens dat de werkdruk zoveel mogelijk op schoolniveau moet worden aangepakt. In het akkoord hebben zij daarom afgesproken dat schoolteams het gesprek over werkdruk moeten gaan voeren. Op basis van dat gesprek wordt duidelijk op welke manier de medewerkers werkdruk ervaren en wat eraan gedaan kan worden. Maar wat is nu een effectieve manier om werkdruk te verminderen? En hoe zet je de extra middelen doelmatig in? Dit artikel gaat in op de oorzaken van werkdruk en deelt een aantal praktijkvoorbeelden hoe op verschillende scholen in het land het geld voor werkdrukverlichting wordt besteed.

## Wat is werkdruk?

Werkdruk wordt vaak gerelateerd aan te weinig tijd en gezien als een tijdsprobleem. In de wetenschap is de opvatting over werkdruk echter breder dan dat. Volgens wetenschappelijk onderzoek kan werkdruk ontstaan wanneer er sprake is van (te) hoge taakei-

Tabel 1: voorbeelden van belastende taakeisen en mogelijke energiebronnen

Belastende taakeisen	Mogelijke energiebronnen
1. Tegenstrijdige taken of doelstellingen	1. Regelmogelijkheden (bv. autonomie)
2. Inefficiëntie door ICT	2. Mogelijkheden om samen met collega's naar oplossingen te zoeken (functionele en sociale steun)
3. Onvoldoende informatie (onduidelijk, tegenstrijdig, te laat)	3. Professionele ontwikkeling
4. Onvoldoende bezetting (te weinig of onvoldoende gekwalificeerd personeel)	
5. Inefficiënte manier van werken	
6. Weinig ondersteunende stijl van leidinggeven	

sen en/of (te) weinig energiebronnen<sup>10,11</sup>. Taakeisen kunnen omschreven worden als 'things that have to be done'. Energiebronnen is een verzamelterm voor de organisatorische, sociale en psychologische aspecten

van een baan. Indien je werkdruk wilt verminderen, kun je taakeisen verlagen en/of energiebronnen verhogen, zodat deze meer met elkaar in evenwicht komen. Tabel 1 laat meer concrete voorbeelden van belastende taakeisen en mogelijke energiebronnen zien.

Als er een disbalans ontstaat tussen de taakeisen en de energiebronnen, ontstaat het gevoel van werkdruk. Het is veelal persoonsafhankelijk wanneer iemand

<sup>10</sup> Demerouti, E., Bakker, A.B., Nachreiner, F., & Schaufeli, W.B. (2000). A model of burnout and life satisfaction among nurses. *Journal of Advanced Nursing*, 32, 454-464.

<sup>11</sup> Schaufeli, W.B., & Bakker, A.B. (2004). Job demands, job resources, and their relationship with burnout and engagement: A multi-sample study. *Journal of Organizational Behavior*, 25, 293-315.

werkdruk ervaart, de ene werknemer zal dat eerder hebben dan de ander. Werkdruk is dus moeilijk objectief te bepalen, we kunnen beter spreken over *ervaren werkdruk*.

### Oorzaken van werkdruk in het onderwijs

De taakeisen en energiebronnen die tot nog toe genoemd zijn, zijn algemeen toepasbaar. Er is ook onderzoek gedaan naar oorzaken waardoor specifiek in het onderwijs werkdruk wordt ervaren. Met stip op één als veroorzaker van werkdruk in het primair onderwijs staat de hoeveelheid niet-lesgevende taken. 36% noemt het administratiewerk de belangrijkste oorzaak van de werkdruk die ze voelen. Nog eens 29% noemt het als tweede of derde oorzaak<sup>12</sup>.

Daar komt bij dat er in het primair onderwijs gemiddeld genomen relatief weinig onderwijs ondersteunend personeel is. Per honderd leerkrachten zijn er gemiddeld drie ondersteuners zoals secretaresses, klas-assistenten en conciërges. Dat heeft ervoor gezorgd dat leraren en schoolleiders veel administratieve taken zelf moeten doen. Ter vergelijking: in het mbo zijn er

veertien ondersteuners per honderd leerkrachten. Een andere oorzaak van ervaren werkdruk die genoemd wordt, is een 'te groot aantal leerlingen met gedragsproblemen' in de klas. Dit wordt door 15 procent van de leerkrachten gezien als de belangrijkste oorzaak van hoge werkdruk. Te grote klassen is voor 13 procent van de ondervraagden de voornaamste reden van de ervaren werkdruk. Ook wordt gewezen naar verschillende ontwikkelingen zoals toenemende kwaliteitseisen van de inspectie, mondige ouders<sup>13</sup>, lerarentekort en krimp (en de daaraan gerelateerde daling van de formatie) als oorzaken van toenemende werkdruk.

De bovengenoemde veroorzakers van werkdruk in het primair onderwijs richten zich sterk op de taakeisen: veel niet-lesgevende taken zoals administratief werk, veel zorgleerlingen in de klas met meer complexe problematiek, grotere klassen en toenemende kwaliteitseisen. Er is echter weinig aandacht voor een tekort aan energiebronnen als oorzaak van hoog ervaren werkdruk.

<sup>12</sup> <https://nos.nl/artikel/2167480-basissschoolleraars-werkdruk-vooral-door-administratieve-rompslomp.html>

<sup>13</sup> <https://dewerelddraaitdoor.bnnvara.nl/media/376796>  
<https://www.nrc.nl/nieuws/2011/03/16/mondige-ouders-lastige-leerlingen-12005297-a1179203>

## Welke oplossingsrichtingen zien we in de praktijk?

Welke keuzes maken de schoolteams als het gaat om de besteding van de werkdrukmiddelen? Wat opvalt is dat de extra middelen voornamelijk worden ingezet aan de personele kant, en zelden wordt geïnvesteerd in materiële activa. Daarnaast worden er verschillende keuzes gemaakt op het gebied van personeel. Om dit nader te illustreren, zoomen we in op twee casu.

School X ervaart krimp. Groep 7 krimpt met drie leerlingen, maar de werktijdfactor van de leerkracht krimpt daarmee nog niet evenredig mee. Er ontstaat onbetaalbare overformatie. Het team van de desbetreffende school besluit de extra middelen voor werkdruk verlaging in te zetten om het gat te dichten zodat deze leerkracht fulltime werkzaam kan blijven. De redenering van deze school is: minder leerlingen in een klas betekent minder werkdruk voor de leerkracht.

School Y besluit mankracht in te huren om bepaalde (niet-lesgevende) taken van leerkrachten over te nemen. Denk hierbij aan het in dienst nemen van een gymdocent om leerkrachten van deze taak te ontlasten,

of een begeleider die bepaalde leerlingen individueel extra ondersteuning biedt. Ook kiezen schoolteams voor het inhuren van een eventmanager die organisatorische taken op zich neemt zoals het organiseren van schoolreisjes en sinterklaas- en kerstvieringen. Bijkomend voordeel is dat op deze manier de leerkracht zoveel mogelijk bezig is met het onderwijs zelf en dat voor de uitvoering van de randactiviteiten niet gevist wordt uit de schaarse vijver van leerkrachten.

Beide maatregelen vermijden en/of verminderen de werkdruk van de leerkrachten door de taakeisen te verlagen, in ieder geval op de korte termijn. Toch is er vanuit het oogpunt van doelmatigheid wel iets aan te merken aan de maatregel van school X ten opzichte van de maatregel van school Y. Er verandert namelijk feitelijk niets aan de omstandigheden. Het is zeer waarschijnlijk dat de leerkrachten over twee of drie jaar niet meer de effecten ervaren van de 'extra' middelen. Die middelen zijn immers toegevoegd aan de personele lumpsum. In de situatie waarbij mensen worden ingehuurd om niet-lesgevende taken over te nemen van de leerkracht zijn de effecten direct

merkbaar in de school. De kans is groter dat men over drie jaar nog weet welke keuzes gemaakt zijn om werkdruk te verlagen en waarom. Mocht het team dan tot de conclusie komen dat de inzet toch niet effectief genoeg blijkt, is bijsturen gemakkelijker te realiseren dan wanneer de werkdrukmiddelen opgaan aan de reguliere loonkosten van leerkrachten. Omdat de koppeling tussen de inzet van de middelen en het doel wat ermee beoogd wordt duidelijk zichtbaar blijft, is het beoordelen van doelmatigheid tenslotte een stuk gemakkelijker.

Niet enkel investeringen in personeel (extra handen) kunnen bijdragen aan werkdrukverlichting: ook investeringen in materieel kunnen hierin een belangrijke rol spelen. Denk bijvoorbeeld aan investeringen in bepaalde digitale leermiddelen die de taakeisen kunnen verminderen, zoals tools die het nakijkwerk overnemen of lesmateriaal op maat aanbieden <sup>14</sup>.

Sommige scholen kiezen voor immateriële investeringen zoals professionalisering van individuen of teams.

Doordat er structureel aandacht is voor de professionele ontwikkeling, groeit bij de leerkrachten de kennis en het zelfvertrouwen om zelfstandig met de situatie om te gaan en ervaart men voldoende sociale steun van collega's.

### Tot slot

Het moge duidelijk zijn dat maatregelen voor het verminderen van de ervaren werkdruk zich kunnen richten op het verminderen van de taakeisen, maar ook op het vergroten van de energiebronnen. Bij hoge ervaren werkdruk bestaat er een disbalans tussen deze twee, welke weer hersteld moet worden.

Gezien de oorzaken van werkdruk die eerder in dit artikel aan bod kwamen, lijkt het verlichten of verminderen van de niet-lesgevende taken een effectieve manier van besteding van de middelen. Daarnaast zijn er ook voorbeelden van materiële investeringen en immateriële investeringen (denk aan professionalisering) effectief zijn om de ervaren werkdruk te verlagen. De maatregelen lijken zich veelal nog te richten op het verminderen van taakeisen, terwijl er wellicht ook meer maatregelen te bedenken zijn die zich richten op

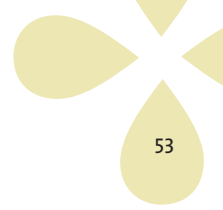
<sup>14</sup> Zie voor voorbeelden [www.kennisnet.nl/artikel/werkdruk-verminderen-met-ict/](http://www.kennisnet.nl/artikel/werkdruk-verminderen-met-ict/)

het vergroten van de energiebronnen naast professionalisering. Deze maatregelen hoeven wellicht niet eens veel geld te kosten, zoals het vergroten van de autonomie of het organiseren van sociale en functionele steun.

Het is nog te vroeg om over het algemeen te beoordelen wat de meest effectieve en doelmatige besteding is van de werkdrukkiddelen. Het is dus zaak om de ervaringen met elkaar blijven te delen om zo van anderen te leren en elkaar te inspireren om de werkdrukkiddelen zo doelmatig mogelijk in te zetten.

*Iris Zeldenrijk is adviseur. Zij adviseert op het gebied van de opzet en inrichting van bestuursbureaus, risicomangement, analyse jaarrekeningen e.d.*





# Integraal kindcentrum en bedrijfsvoering

*Maak duidelijke afspraken bij de start!*

Een integraal kindcentrum (IKC) is een doorontwikkeling van een brede school waarin basisonderwijs, kinderopvang en peuteropvang inhoudelijk en organisatorisch samenwerken. Alle betrokkenen hebben de ontwikkeling van kinderen als centraal uitgangspunt. Het IKC is een voorziening waar kinderen gedurende de dag komen om te leren, te spelen, zich te ontwikkelen en andere kinderen te ontmoeten. Het onderwijs en de kinderopvang worden aangeboden vanuit één visie, waar mogelijk vanuit één accommodatie en één team.

In de bedrijfsvoering dient met een aantal zaken rekening te worden gehouden. Onderstaand worden twee essentiële onderwerpen met mogelijke oplossingen toegelicht.

## 1. De verdeling van de kosten van het gezamenlijk gebruik van de accommodatie

Hier zijn een aantal varianten mogelijk. De keuze dient in overleg tussen de verschillende participanten van het IKC te worden vastgesteld. Op voorhand dient te worden vastgesteld welke kosten verdeeld gaan worden. Sommige kosten zijn lastiger te verdelen, bijvoorbeeld schoonmaakkosten, doordat de kinderopvang een ander programma van eisen kent dan het onderwijs.

Onderstaand drie voorbeelden van rekenmodellen die zouden kunnen worden gehanteerd:

- a. Rekenmodel om de kostenvergoeding per m<sup>2</sup>, aantal deelnemers en factor tijd te berekenen.

Om tot een afrekening te komen wordt berekend welk percentage van de kosten per maand ten laste van het onderwijs respectievelijk de kinderopvang komt:

Onderwijs	: aantal leerlingen per 1e van de maand	x	$1.020^{15} = X$
Kinderopvang	: aantal fulltime bso'ers per maand	x	$1.212^{16} = Y$
$X + Y = Z$			
Aandeel onderwijs	$= X/Z \times 1/12 \times \text{€ jaarlast} = \text{maandbedrag}$		
Aandeel BSO	$= Y/Z \times 1/12 \times \text{€ jaarlast} = \text{maandbedrag}$		

b. Rekenmodel om de kostenvergoeding per m<sup>2</sup> gebruik te verdelen.

Oppervlakte gebouw	:	1.000 m <sup>2</sup>	
Aantal m <sup>2</sup> in gebruik onderwijs	:	500 m <sup>2</sup>	
Aantal m <sup>2</sup> in gebruik kinderopvang	:	300 m <sup>2</sup>	
Aantal m <sup>2</sup> gezamenlijke ruimten	:	200 m <sup>2</sup>	
Totale kosten gebouw	:	€ 200.000	
Aandeel onderwijs	$500/800 \times \text{€ } 200.000$		$= \text{€ } 125.000$
Aandeel kinderopvang	$300/800 \times \text{€ } 200.000$		$= \text{€ } 75.000$

<sup>15</sup> 1.020 is in het voorbeeld aantal uren onderwijs op jaarbasis

<sup>16</sup> 1.212 is in het voorbeeld aantal uren opvang op jaarbasis



c. Rekenmodel op basis van gebruik in tijd en oppervlakte.

Activiteit	m <sup>2</sup> in gebruik	Aantal weken	Aantal uren per week	Totaal	%
Onderwijs	500	40	40	800.000	59,42%
Dagopvang	150	52	55	429.000	31,86%
BSO	75	40	20	60.000	4,46%
BSO-vakantieopvang <sup>17</sup>	75	11	55	45.375	3,37%
Peuteropvang	75	40	4	12.000	0,89%
<b>Totaal</b>				<b>1.346.375</b>	<b>100%</b>

Oppervlakte gebouw : 1.000 m<sup>2</sup>  
 Totaal kosten : € 200.000

De getallen in de kolom 'Totaal' worden berekend met de formule: aantal m<sup>2</sup> x aantal weken x aantal uren per week. In dit voorbeeld zou het onderwijs 59,42% van € 200.000 dienen te betalen.

<sup>17</sup> De BSO en BSO-vakantieopvang maken gebruik van dezelfde ruimtes.

## 2. Personeel dat zowel voor het onderwijs als de kinderopvang werkt

Op het moment dat een onderwijsinstelling en een kinderopvangorganisatie samenwerken en diensten aan elkaar verlenen, zoals het uitlenen van personeel door de ene partij aan de andere, dienen zij aan elkaar btw in rekening te brengen. Doordat zij de btw niet in aftrek mogen brengen, werkt de samenwerking kostenverhogend.

Mogelijke oplossingen om het in rekening brengen van btw te voorkomen zijn:

### Splitsing arbeidsovereenkomst

In een aantal gevallen is een medewerker in dienst van zowel de kinderopvangorganisatie als het onderwijs. De medewerker staat op twee loonlijsten en krijgt van twee werkgevers een salaris. In dat geval is er geen sprake van een prestatie of verdeling van kosten tussen de kinderopvangorganisatie en de onderwijsvrijstelling. Dit blijft dan ook volledig buiten de btw-heffing.

### Uitlener maakt afspraken met inlener over de inhoud en kwaliteit van de werkzaamheden <sup>18</sup>

In sommige gevallen is er in feite geen sprake van het uitlenen van personeel, waardoor er geen btw hoeft te worden geheven. Dit is het geval wanneer de uitlener afspraken maakt met de inlener over de inhoud en kwaliteit van de te verrichten werkzaamheden en hiervoor ook aansprakelijk is (er is sprake van (onder) aanneming) en de werkzaamheden onder een btw-vrijstelling vallen.

In dit geval moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

- a. De partijen hebben een overeenkomst gesloten met een opdracht tot het verrichten van bepaalde werkzaamheden. De opdrachtnemer heeft zich aan de opdrachtgever verplicht om bepaalde werkzaamheden uit te voeren en blijft aansprakelijk voor het resultaat, de inhoud en de kwaliteit van die werkzaamheden;
- b. De te verrichten werkzaamheden zijn helder beschreven zodat de aard van de werkzaamheden

<sup>18</sup> Rijksoverheid (2018), handreiking btw in de samenwerking tussen Onderwijs en Kinderopvang

- duidelijk is. Het is niet nodig om de werkzaamheden gedetailleerd te beschrijven;
- c. Uit de overeenkomst blijkt dat de opdrachtgever en de opdrachtnemer geen arbeidsovereenkomst, uitzendovereenkomst of enige andere juridische band hebben waaruit een verhouding van ondergeschiktheid blijkt;
  - d. Er wordt ook feitelijk zo gehandeld;
  - e. Op de werkzaamheden is een btw-vrijstelling van toepassing.

### **Kosten voor gemene rekening**

De medewerker is in dienst van de kinderopvangorganisatie of de onderwijsinstelling. De loonkosten van deze medewerker worden door de een doorbelast aan de ander. Voor de btw is sprake van het uitlenen van personeel of een andersoortige dienst (bijvoorbeeld management). In beide gevallen is 21% btw verschuldigd. Door toepassing van het leerstuk 'kosten voor gemene rekening' kan de verdeling van gezamenlijke loonkosten buiten de btw-heffing blijven.

Het leerstuk 'kosten voor gemene rekening' heeft geen wettelijke basis, maar is in de rechtspraak ontwikkeld. In de praktijk kan met succes het leerstuk worden toe-

gepast als aan de volgende cumulatieve voorwaarden wordt voldaan:

- a. De kosten worden gemaakt ten behoeve van verschillende partijen.
- b. De kosten worden eerst door één van de partijen gedragen en de werkelijke kosten worden later zonder winstopslag doorbelast aan de andere partij(en). Let op! Bij de doorbelastende partij moet altijd een deel van de kosten achterblijven (dus niet 100% doorbelasten).
- c. De doorbelasting dient plaats te vinden volgens een van tevoren vastgestelde verdeelsleutel. Zolang de partijen niet wijzigen, blijft de verdeelsleutel gelden en kan deze niet worden gewijzigd.
- d. Ook het risico van de kosten dient volgens dezelfde verdeelsleutel door de verschillende partijen te worden gedragen. Hierbij kun je denken aan de situatie dat een uitgeleend personeelslid wegens ziekte geen werkzaamheden kan verrichten voor de inlenende partij. De inlenende partij dient de kosten dan toch volgens de overeengekomen verdeelsleutel te betalen aan de uitlener.

Het is verstandig om voordat een overeenkomst voor gemene rekening wordt gesloten deze af te stemmen met de belastingdienst. Alleen dan bestaat er zekerheid dat er inderdaad geen btw is verschuldigd over de doorbelasting van kosten.

### **Fiscale eenheid**

De onderwijs- en kinderopvangorganisatie kunnen een fiscale eenheid vormen, als zij in financieel, organisatorisch en economisch overzicht vergaand zijn verweven. Prestaties die binnen de fiscale eenheid worden verricht, blijven buiten het bereik van de btw-heffing.

*Peter Kruijsen is senior-adviseur en fungeert regelmatig als interim-controller bij zowel grote als middelgrote schoolbesturen.*





Infinite Financieel B.V.

Savannahweg 17

3542 AW Utrecht

T 085-876 94 37

E [info@infinitebv.nl](mailto:info@infinitebv.nl)

I [www.infinitebv.nl](http://www.infinitebv.nl)

