



**Semper
excelsius**

artikelbundel 2022



*Jesper Houwen
senior adviseur*

*Jan Looise
senior adviseur/interim
manager bedrijfsvoering*

*Lisenka Beijer
officemanager*

*Peter Kruijsen,
senior adviseur*

*Dick Mak
senior adviseur/
controller*

*Frank Mullaart
senior adviseur/
controller*

*Monica van der Hoff-Israël
eigenaar/ bestuurder/senior
adviseur*

*Linsey Perre
adviseur*

*Sabine Schimmel
senior adviseur/
controller*

*Iris Zeldenrijk
senior adviseur*

*Mark Ruitenbeek
senior adviseur*

*Merel van 't Leven
junior adviseur*

*Rick de Wit
directeur
senior adviseur*

*Inge Heijes
senior adviseur/
controller*

Voorwoord

Dit jaar viert Infinite Financieel haar 15 jarig bestaan. We zijn verheugd en trots dat we al zo lang – en steeds omvangrijker – mogen adviseren en ondersteunen bij de bedrijfsvoering en het financieel management in de sectoren onderwijs en opvang. Al snel na de oprichting van ons bedrijf lanceerden we onze artikelbundel: een boekje gevuld met artikelen, geschreven door onze adviseurs en controllers, dat we onze klanten en relaties jaarlijks gratis aanbieden. Voordat we in dit voorwoord ingaan op de inhoud van de artikelbundel van 2022 blikken we eerst kort terug op de eerste 15 jaar in het bestaan van Infinite Financieel.

Toen ik, Monica van der Hoff, in 2007 Infinite Financieel oprichtte, had ik een bureau voor ogen dat bedrijfsvoering in dienst stelt van het onderwijs. Onderwijs moet centraal staan en bedrijfsvoering en financiën faciliteren. Dat vroeg (en vraagt) om adviseurs die hart voor het onderwijs hebben en vervolgens hun kennis en ervaring daarvoor inzetten. Dat betekent voor mij ook een bedrijfscultuur, waarin niet het verdienen van veel geld centraal staat, maar wel het leveren van goed, gedegen en gewaardeerd werk waarvoor de klant bereid is een reëel bedrag te betalen. Zo ben ik begonnen, zo is Infinite Financieel gegroeid en zo hoop ik dat onze klanten ons waardeerden en waarderen. Door de jaren heen heb ik ook zelf veel veldwerk gedaan naast veel interimwerk voor gemeenten. Uiteindelijk heb ik voor meer focus gekozen en heb ik Rick de Wit bereid gevonden om als directeur verder te gaan met mij als bestuurder achter hem. Mijn hart en passie blijven zo bij de ontwikkeling van het jonge kind, van opvang tot onderwijs, zij het in een andere rol.

Vanaf 2008 maak ik, Rick de Wit, deel uit van de Infinite Financieel familie. De eerste jaren als adviseur hield ik me onder meer bezig met vraagstukken rondom de opzet en inrichting van bestuurs- en stafbureaus in het onderwijs. Ik startte in het najaar van 2009 ons netwerk controllers primair onderwijs, waarna collega Jan Looise in 2010 ons netwerk controllers voortgezet onderwijs startte. Nog steeds bezoeken tientallen ‘financials’ uit het hele land deze netwerkbijeenkomsten die drie á vier keer per jaar in Utrecht plaatsvinden. Vanaf 2012 heb ik me onder meer gespecialiseerd in de bedrijfsvoering van samenwerkingsbanden passend onderwijs. Sindsdien spreken we bij Infinite

meel de vereenvoudiging van de bekostiging in het primair onderwijs van start. Die werpt dit jaar al de schaduw vooruit bij het tellen van de leerlingen en het opstellen van de begroting. Een van de artikelen gaat over de vraag of de vereenvoudiging een technische exercitie is of u dwingt uw allocatiebeleid te herzien. Daarnaast leest u artikelen die u inspireren om de planning en controlcyclus te verbeteren en te verdiepen met een goede kaderbrief of met behulp van thematisch begroten.

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn inmiddels een vast gegeven in ons onderwijsbestel. Een van de artikelen gaat in op de verwevenheid tussen het financieel management van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden en een ander artikel geeft informatie over risicobeheersing bij samenwerkingsverbanden. Ook zien we in een ander artikel wat de kracht is van doelen stellen in een programmabegroting, waarvan veel samenwerkingsverbanden passend onderwijs zich bedienen.

Nu de scheiding tussen bestuur en toezicht steeds professioneler wordt, zien we steeds meer Raden van Toezicht zich bedienen van onder meer een auditcommissie. In een van de artikelen staat de vraag centraal wat nu de positie van de controller is ten opzichte van zo'n commissie.

Al die artikelen zijn feitelijk inhoudelijk van aard, zoals het Infinite Financieel betaamt. De traditie is dat de bundel altijd opent met een opiniërend artikel. Daarin draait het dit jaar om de vraag of onderwijsbesturen nog een tandje beter kunnen als het gaat om het verbeteren van het Nederlandse onderwijs en het bevorderen van kansgelijkheid. De titel van deze bundel, *Semper excelsius* (altijd beter), slaat zowel daarop als op onze ambitie voor Infinite Financieel. We horen graag of u het antwoord op die vraag aan de onderwijsbesturen deelt. En natuurlijk zijn ook alle andere reacties op én vragen over artikelen in deze bundel weer van harte welkom via info@infinitebv.nl.

We wensen u, mede namens al onze collega's, veel leesplezier en inspiratie met onze artikelbundel van 2022.

Monica van der Hoff, eigenaar en bestuurder Infinite Financieel
Rick de Wit, directeur Infinite Financieel

Inhoudsopgave

Kansengelijkheid: mag van onderwijsbesturen meer gevraagd worden? <i>Rick de Wit</i>	5
De controller en de auditcommissie – een paar apart? <i>Jan Looise</i>	10
Het NPO: Een testcase voor de balans tussen lumpsum en centrale sturing <i>Mark Ruitenbeek</i>	15
Performance management in de kinderopvang: sneller geïnformeerd, snellere actie <i>Peter Kruijssen</i>	20
De verwevenheid van het financieel management van samenwerkingsverbanden en schoolbesturen <i>Merel van 't Leven</i>	26
De vereenvoudiging van de bekostiging in het primair onderwijs raakt uw allocatiebeleid – meer dan een technische verandering <i>Jesper Houwen</i>	31
Thematisch begroten – een nieuwe vorm van beleidsrijk begroten <i>Sabine Schimmel</i>	36
Risicoanalyse gedaan, en nu? Van eenmalige exercitie naar cyclisch risicomanagement <i>Iris Zeldenrijk</i>	45
Vooraf goed regelen! Nut en effect van een goede kaderbrief <i>Frank Mullaart</i>	50
Vertrouwen is goed. Is controle beter? <i>Inge Heijes</i>	55
De kracht van doelen stellen in een programmabegroting <i>Linsey Perre</i>	62
Metten – weten – daten: van risico naar kans - Risicobeheersing bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs <i>Dick Mak</i>	65

Kansengelijkheid: mag van onderwijsbesturen meer gevraagd worden?

Een opiniërend artikel door Rick de Wit, directeur Infinite Financieel

Kansenongelijkheid kreeg een gezicht

De documentaireserie Klassen (2020) gaf kansengelijkheid in Nederland een gezicht. Een gezicht dat eigenlijk al wel bekend was uit wetenschappelijke publicaties en rapporten. Maar via de door 4 miljoen mensen bekeken documentaireserie van omroep HUMAN werd concreet zichtbaar hoe kinderen uit verschillende wijken en met verschillende sociale achtergronden naar heel uiteenlopende scholen gaan en hoe dit hun kansen beïnvloedt.

Dit artikel is een bespiegeling over de vraag of schoolbesturen wel het maximale doen om het best haalbare onderwijs te bieden en maximaal bij te dragen aan kansengelijkheid.

Dat de opgave voor schoolbesturen complex is, blijkt ook uit een artikel in de Volkskrant van 23 april 2022 naar aanleiding van recent gepubliceerde analyses van de Erasmus School of Economics ¹. Deze analyses zijn gebaseerd op de interactieve website van KansenKaart (www.kansenkaart.nl). Deze website toont onder meer aan hoe het in gemeenten en wijken is gesteld met de economische en etnische segregatie in het basisonderwijs.

De Inspectie is somber, maar heeft de oplossing

De op 14 april 2022 door de Inspectie van het Onderwijs gepubliceerde Staat van het Onderwijs 2022 schetst een somber beeld. Al twintig jaar gaan de basisvaardig-

¹ <https://www.eur.nl/en/news/much-attention-research-class-composition-primary-schools-assistant-professor-bastian-ravesteijn>

heden (rekenen en taal) van de Nederlandse leerlingen achteruit. Ook de kennis op het gebied van burgerschap (hoe werken de maatschappij en de democratie?) blijft achter.

De Inspectie brengt niet alleen een sombere boodschap, maar ook de oplossing. Die is tweeledig:

- ✦ Leg bij kinderen in het funderend onderwijs de nadruk op taal, rekenen en burgerschap.
- ✦ Geef docenten en schoolleiders bijscholing.

Dat deze oplossing snel zoden aan de dijk zou zetten, illustreert de inspectie aan de hand van twee voorbeelden. Ten eerste door te wijzen op andere Europese landen die hetzelfde probleem hadden en dat via het recept 'nadruk op basisvaardigheden en bijscholen van onderwijsmensen' oplosten. In de tweede plaats door in eigen land te wijzen op scholen die van de Inspectie het oordeel 'onvoldoende' krijgen, zich binnen een jaar weten op te werken naar 'voldoende' en vaak een paar jaar later doorstoten naar 'goed'.

Werkt de geadviseerde oplossing wel?

In de Volkskrant van 16 april 2022 reageert Frank Kalshoven, directeur van De Argumentenfabriek, op deze door de Inspectie gepresenteerde oplossing. In de eerste

plaats vraagt hij zich af of de in Europese landen gerealiseerde oplossingen wel toepasbaar zijn in het Nederlandse onderwijsbestel. De Inspectie stelt namelijk dat 'de noodzakelijke structurele verbetering verlangt dat alle partijen in en rond het onderwijs een gezamenlijke aanpak vaststellen'. Dit betekent, zo redeneert Kalshoven, dat in ons stelsel 'een nationaal plan steun moet krijgen van de schoolbesturen, de schoolleiders, de vakbonden, de docentenverenigingen, de ouderorganisaties, de minister, de Kamer en Joost mag weten wie nog meer'. Alleen al daarmee ben je, lijkt mij, met een beetje pech twee jaar verder en ligt er een plan dat de sfeer van compromissen ademt en dat focus en urgentie ontbeert.

Ook over de tweede onderbouwing van de oplossing is Kalshoven kritisch. Hij bestrijdt dat als enkele scholen zich op korte termijn sterk kunnen verbeteren, alle scholen dat kunnen. Het kenmerk van de scholen die de Inspectie als voorbeeld stelt, is dat er 'de nood aan de man is'. Ze zijn als 'onvoldoende' of zelfs als 'zeer zwak' beoordeeld. Het voortbestaan is in het geding of kan in het geding komen. Dat is voor schoolbesturen vrijwel altijd een reden om de portemonnee te trekken en te investeren in extra menskracht, bijscholing en het in-

vliegen van externe experts. Of daarbij sprake is van doelmatige inzet van middelen is regelmatig de vraag; misschien hadden gerichte interventies enkele jaren eerder met een fractie van de kosten eenzelfde resultaat kunnen bewerkstelligen. Maar ja, toen was 'de nood niet aan de man' en had het bestuur misschien nog helemaal geen zicht op de ontwikkelingen die gaande waren.

Pleidooi voor groot onderhoud aan het Nederlandse onderwijssysteem

De trend die de Inspectie presenteert en de bijbehorende analyse van Kalshoven laten zien dat het in 2020 geschreven discussiestuk 'Toekomst van ons onderwijs - Pleidooi voor groot onderhoud aan het Nederlandse onderwijssysteem' nog steeds zeer actueel is. Begin 2020 publiceerden 14 vooraanstaande onderwijsorganisaties dit discussiestuk. Daarmee wilden de organisaties het gesprek aangaan met iedereen die iets met het onderwijs te maken heeft, van leerlingen en ouders tot schoolbestuurders, om de dialoog aan te gaan met politiek en samenleving. Het stuk stelt onder meer dat:

❖ Het door het Nederlandse publiek bekostigde onderwijs en onderzoek behoort tot de internationale top:

de kwaliteit is onbetwist en de inhoud is bij de tijd.

❖ Iedereen toegang heeft tot het onderwijs en gelijke kansen heeft om het maximale uit talenten te halen. Daar zijn we dus nog niet. Hoewel het discussiestuk brede lof en instemming oogstte, is het kennelijk lastig het stelsel in beweging te krijgen, terwijl dat wel hard nodig is.

Voldoende is dus niet voldoende

Ruim 95% van de scholen (primair onderwijs) en afdelingen (voortgezet onderwijs) krijgt van de Inspectie het oordeel voldoende (of zelfs goed; al is dat aantal beperkt). Desondanks dalen we, met dus vrijwel alleen maar scholen die voldoende scores, van jaar tot jaar op de Europese ladders. Dan is er maar één conclusie mogelijk: onze lat ligt niet hoog genoeg. Omdat vrijwel alle scholen en onderwijsbesturen 'voldoende' scores, wordt er ook geen urgentie tot verbetering gevoeld. De nood is niet aan de man. Een trendbreuk wordt niet geforceerd.

Ook worden bijvoorbeeld niet altijd de goede keuzes gemaakt bij de inzet van personeel en de inzet van de beschikbare middelen. Uit de Staat van het Onderwijs 2021 blijkt bijvoorbeeld (figuur 2.3.b) dat scholen met

veel leerlingen met achterstanden ('weging') percentageel gezien minder gebruikmaken van de hogere schalen in het kader van de functiemix. Een gemiste kans om de beste leraren tegen aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden te laten werken voor leerlingen die het sterkst van het onderwijs afhankelijk zijn als het gaat om kansengelijkheid.

Onderwijsbesturen, neem het heft in handen!

De Inspectie gebruikt voldoende wanneer het, internationaal gezien, eigenlijk niet voldoende is. De meeste schoolbesturen gaan er prat op dat ze 'op het gemiddelde zitten' en dus tevreden mogen zijn. In deze vicieuze cirkel zakken we steeds verder weg in het moeras. Natuurlijk zijn de leerlingen die van huis uit de kansen niet volop aangereikt krijgen hier als eerste de dupe van.

Er moet dus snel iets gebeuren. Mijn pleidooi is dat elk onderwijsbestuur (schoolbestuur, samenwerkingsverband) met bovenstaande in het achterhoofd onmiddellijk zelf aan de slag gaat. Ik beweer overigens niet dat dit gemakkelijk is met de coronapandemie (hopelijk) net achter de rug en de omvangrijke personeelstekorten. Maar het moet wel gebeuren. Want bijvoorbeeld wachten op een (vaag, compromisrijk) Nationaal Plan is

tijdverspilling en niet nodig. Neem zelf het heft in handen. Schaf de zesjescultuur af, want voldoende is niet goed genoeg. Ga voor goed! Ik geef u daarvoor vijf tips.

Vijf tips

1. Voorbij 'middle of the road'

Formuleer beoogde resultaten die bovengemiddeld zijn. Wees niet tevreden met (landelijk) gemiddelde scores, of het nu om onderwijsresultaten, verzuimcijfers of tevredenheidsscores gaat. Leg de lat hoog.

2. Werkgelegenheid dient de organisatiedoelen, maar het is geen doel op zich

Werf, bind en behoud medewerkers die willen bijdragen aan het realiseren van deze bovengemiddelde resultaten en zich daar enthousiast voor in willen zetten. Een salaris vanuit een baan in het onderwijs is niet het doel; via je baan bijdragen aan de beoogde school- en organisatieresultaten is het doel. Zet secundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden zo in dat de leerlingen die de meeste kansen zouden moeten krijgen, les krijgen van de beste medewerkers.

3. Verklaar niet, klaar het!

Je kunt een klus klaren of verklaren waarom het niet gelukt is, bijvoorbeeld door naar externe omstandigheden te wijzen. Ga voor het eerste. Klaag niet over het overheidsbeleid, maar neem de situatie als een gegeven en zet het inventief naar je hand.

4. Maak het verschil met de inzet van geld en menskracht

Koppel de beschikbare middelen aan de beoogde resultaten. Zet geld en menskracht zo in dat het maximaal bijdraagt aan de realisatie van beoogde resultaten. Taakbeleid is er, zo bezien, uiteindelijk ook voor de leerlingen, niet alleen voor de medewerkers.

5. Vier met elkaar (leiding, team en leerlingen) succesjes, ook als ze klein zijn.

Ja, van onderwijsbesturen mag meer gevraagd worden!

Het zal u niet verbazen dat ik vind dat van onderwijsbesturen in zijn algemeenheid meer gevraagd mag worden: een concrete visie op de werkelijke maatschappelijke opdracht, een hoger ambitieniveau en een

duidelijk plan met aandacht voor kansengelijkheid als rode draad in al het handelen.

Maar uit het hierboven aangehaalde artikel in de Volkskrant van 23 april 2022 blijkt evenzeer dat schoolbesturen het niet alleen kunnen. Er is ook een sterker overheidsbeleid nodig, landelijk en lokaal. Daarnaast, niet in de laatste plaats, zullen ouders overtuigd moeten worden van de kansen die de school in de buurt biedt. Gezamenlijk is er voor deze partijen veel werk aan de winkel. De klok slaat nu 12 uur.

Rick de Wit is directeur van Infinite Financieel. Hij onderhoudt contacten met bestaande en potentiële klanten, geeft leiding aan het team van Infinite Financieel en is verantwoordelijk voor de interne bedrijfsvoering. Daarnaast is hij ook actief als senior adviseur, bijvoorbeeld in risicoanalyses en vraagstukken die te maken hebben met de bedrijfsvoering van samenwerkingsverbanden passend onderwijs.



De controller en de auditcommissie – een paar apart?

Door Jan Looise

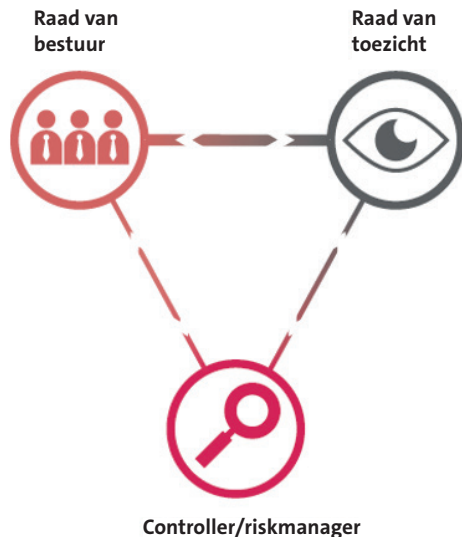
In 2015 organiseerde Infinite Financieel een congresdag met als thema **Controller: schoothond of waakhond**. Het was vlak na het debacle Amarantis Onderwijsgroep, waarbij een zeer groot (geworden) schoolbestuur failliet ging, met alle maatschappelijke en politieke commotie van dien. Hoofdspreker op dat congres was Marcel Wintels die als interim-bestuurder puin had geruimd bij deze scholengroep en ons vertelde dat te veel mensen de verkeerde kant hadden opgekeken en verzuimden om de bestuurder voldoende tegenspraak te bieden. **Conclusie van deze congresdag: als het er op aankomt, blaft de controller vaak wel maar bijt niet door.**

Hoe is dat 7 jaar later? Er zijn meer checks and balances bijgekomen in het intern toezicht: de auditcommissie deed zijn intrede en de business controller komt in beeld. Hoe werken die twee samen in het versterken van het financiële toezicht?

Intern toezicht: van tweeluik naar driehoek

Zo luidde de boodschap in het WRR-rapport 'Versterking van de interne checks & balances van publieke organisaties'.² Want als het interne toezicht niet op orde is, zal de externe verantwoording van de organisatie ook te wensen overlaten en zullen externe toezichthouders vaak te laat zijn. Voorkomen is belangrijker dan genezen. De WRR adviseert de smalle verbinding Raad / College van Bestuur en Raad van Toezicht open te breken en een derde partij toe te voegen. De controller lijkt daarvoor de aangewezen functionaris; de business controller wel te verstaan.

2 <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2014/05/27/van-tweeluik-naar-driehoeken>



Dimensies in controllerstaak

De controllersfunctie kan op veel verschillende manieren worden ingevuld. Daarbij is een aantal dimensies in de positionering en rolinvulling van de controller te onderscheiden.³

- ❖ loyaliteit: aan directeur – aan concern
- ❖ positionering: decentraal – centraal
- ❖ focus: financieel – niet-financieel
- ❖ taak: gericht op verwerken transacties – gericht op ondersteunen beslissingen
- ❖ rol: ondersteunend – leidend.

Afhankelijk van de positionering op elk van deze dimensies ontstaat een specifiek profiel van de controller. In de praktijk varieert de positionering van de controller sterk. Soms is deze een lijnfunctionaris onder het CvB-lid Financiën, maar soms betreft het een onafhankelijke staffunctionaris. Een controller in de lijn kan de leiding vooral ondersteunen en adviseren; de onafhankelijk gepositioneerde controller kan gemakkelijker een belangrijke gewetensfunctie hebben. Bij inschakeling van de business controller als derde partij in de driehoek wordt de controller aan de rechterkant van de vijf dimensies geplaatst. Zo lijkt ook in het onderwijs de laatste jaren de controllersfunctie te verschuiven van aandacht voor de financiële functie naar het verstrekken van niet-financiële beleidsinformatie.

Deze controller moet gevraagd en ongevraagd met het bestuur en met de Raad van Toezicht in contact kunnen

³ De Jong 2008 p. 38

treden. Daarnaast is het zijn (of haar) plicht om rechtstreeks met de Raad van Toezicht contact op te nemen als de bestuurder in zijn ogen onverantwoorde risico's neemt en er niet wordt geluisterd naar zijn kritische geluiden. Een vorm die hieraan voorafgaat, is het aanschuiven bij bijeenkomsten van de auditcommissie.

Auditcommissie als oog en oor RvT

Het fenomeen auditcommissie is relatief nieuw in onderwijsorganisaties en verbonden met het Raad van Toezicht model. In de tijd van vrijwilligersbesturen van stichtingen en verenigingen was er hooguit een bestuurslid met financiële competenties en/of een kascommissie actief. Maar zeker nu de Onderwijsinspectie de nadruk is gaan leggen op risicogestuurd en bestuursgericht toezicht krijgt de financiële verantwoordelijkheid meer aandacht van de interne toezichthouder. Want tot het 'bestuur' rekent de wetgever zowel het dagelijks bestuur (CvB) als de toezichthouder (RvT). Hoewel deze functies gescheiden zijn, moet ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid zorgen voor – een systeem van – deugdelijk financieel beheer en risicomangement. De meeste toezichthoudende organen in het onderwijs stellen daarom een auditcommissie in

met doel en taken die – idealiter – in een reglement zijn vastgelegd. De doelstelling luidt veelal 'de auditcommissie (AC) adviseert gevraagd en ongevraagd de toezichthouder over het financieel beleid, waarbij de commissie toeziet op de rechtmatigheid en doelmatigheid van het financieel beheer en financieel beleid van de stichting en de door de stichting in stand gehouden scholen'. Bij de taken gaat het op papier vaak over het beoordelen van a. het interne systeem van planning en control, b. de kaderbrief en de (concept)begroting met de tussentijdse rapportages, c. de concept-jaarrekening, d. het risicobeheerssysteem en e. het treasurybeleid. Ook bespreekt de AC de uitkomst van de controle van de jaarrekening met de accountant en de – opvolging van de – aanbevelingen. De auditcommissie gaat zelf over de frequentie en de aanwezige (andere) functionarissen bij vergaderingen.

In de reglementen die ik heb gezien, komt verrassenderwijs de aanduiding controller niet voor. Het is dus eerder gewoonterecht dan formeel vastgelegd dat de controller bij alle vergaderingen aanwezig is! Ook de aanwezigheid van een lid CvB is vaak niet vastgelegd. Hoe is nu de praktijk?

Auditcommissie en controller werken samen

Begin maart 2022 verzonden wij een korte vragenlijst naar vijfendertig controllers uit ons netwerk. Uit de reactie van 20 deelnemers krijgen wij het volgende beeld van de praktijk.

Eén bestuur (een zgn. éénpitter) werkt niet met een auditcommissie. Van de 19 overige schoolbesturen met een auditcommissie bestaan verreweg de meeste uit twee leden die in de helft van de gevallen twee à drie keer per jaar bijeenkomen en anders viermaal of vaker. Zij ontvangen daarvoor meestal (90%) dezelfde honorering als de andere leden van de Raad van Toezicht.

Naast de controller is in principe ook de bestuurder bij 18 van de 19 organisaties aanwezig als de auditcommissie vergadert. Eenderde van de respondenten werkt zonder reglement of protocol, 40% mét en de rest gedeeltelijk. Gaat het dan over de vergaderfrequentie, de rolopvatting en/of de informatievoorziening? Dit laatste wordt in ruim 40% genoemd als enige punt. Bij slechts twee respondenten ligt iets vast over alle drie aspecten. Bij drie gaat het alleen over de rolopvatting. Die kan adviserend en/of controlerend zijn, maar driekwart van de controllers meldt dat de auditcommissie zowel adviseert als controleert. Slechts in één geval beperkt de AC

zich tot een voornamelijk adviserende rol.

De rapportage aan de Raad van Toezicht vindt even vaak mondeling als schriftelijk plaats; niemand antwoordt 'informeel'.

De controllers zijn overwegend positief over wat er goed gaat in de samenwerking en noemen dan een prettige verstandhouding, goede voorbereiding door de AC-leden, respectvol ook bij verschil van opvatting, betrokken en positief kritisch. Slechts één respondent is ronduit negatief over de samenwerking 'er gaat momenteel weinig goed' en 'de commissieleden hebben te weinig kennis van zaken'. Anderen reageren op de vraag wat beter kan met suggesties als: pro-actiever zijn, meer sparringpartner zijn, niet alleen informatie halen, ook inbrengen en niet op de stoel van de bestuurder gaan zitten.

Toch scoort de samenwerking tussen auditcommissie, controller en bestuurder gemiddeld een kleine 8. Bij ruim 60% is de waardering een 8 of hoger. Slechts één respondent geeft een onvoldoende.

Conclusie

Om het intern financieel toezicht te versterken, bepleit de WRR in 2014 de rol van de business controller tussen bestuur en Raad van Toezicht. Daar is in het onderwijsveld gehoor aan gegeven, zeker bij de wat grotere schoolbesturen. Bij de kleinere is het moeilijker om de rol en taak van financial en business controller goed te scheiden. Met name de onafhankelijke positie en bredere kijk op beleid en beheer zijn essentieel. Daarnaast heeft binnen het Raad van Toezicht-model het fenomeen van de auditcommissie wortel geschoten. De samenwerking tussen deze financiële commissie, de bestuurder en de controller wordt door laatstgenoemden gewaardeerd met een (kleine) 8. Dit blijkt uit de reacties van 20 controllers op onze korte enquête. Verbeterpunten zijn het beter vastleggen van taak en rolomvatting en pro-actiever gedrag van de commissieleden zonder op de stoel van de bestuurder te gaan zitten. Mijn beeld is dat de controller gehoor vindt bij de auditcommissie, maar dat de adviesrol van beide kanten wel iets steviger kan: een professionele dialoog over de financiële koers draagt bij aan de kwaliteit van planning & control.

Drs. Jan Looise is senior adviseur bij Infinite financieel op het raakvlak van bestuur en beheer in vo en po. Hij werkt als (interim) controller, adviseert bij (formatieve) krimp, verricht due diligence bij fusie en coacht bestuur en schoolleiding op financiële deskundigheid.



Het NPO: Een testcase voor de balans tussen lumpsum en centrale sturing

Door Mark Ruitenbeek

Het coronavirus heeft er voor gezorgd dat het onderwijs verschillende keren is verstoord. De combinatie van thuisonderwijs, verhoogd ziekteverzuim bij leerlingen en leraren, kortere periodes zonder onderwijs en de onzekere maatschappelijke situatie heeft leerachterstanden veroorzaakt en bij sommige leerlingen bestaande problematiek verergerd. De rijksoverheid heeft om deze reden extra middelen beschikbaar gesteld.

Al langere tijd worstelen het ministerie van OCW en de landelijke politiek met de balans tussen enerzijds het geven van vrijheid en verantwoordelijkheid aan schoolbesturen (lumpsum) en anderzijds het stellen van landelijke doelen bij investeringen in het onderwijs (doelmatige besteding belastinggeld). Dit artikel verkent de spanning en de balans tussen beide uitgangspunten, waarbij de besteding van extra gelden in het kader van de coronacrisis als casus wordt benut.

Achtergrond lumpsum

In 1995 (vo) en 2006 (po) is de lumpsum financiering ingevoerd in het funderend onderwijs. Voor deze invoering stelde het ministerie het beleid grotendeels vast en konden scholen loonkosten en materiële kosten declareren. Met de invoering van de lumpsum hebben scholen meer ruimte gekregen om zelf keuzes te maken. Het gevolg hiervan is ook dat het ministerie meer op afstand is komen te staan. Besteding van middelen wordt jaarlijks achteraf verantwoord. Sinds de invoer-

ring van de lumpsum worstelt de politiek met de balans tussen het geven van ruimte aan scholen en hun besturen enerzijds en de wijze waarop inhoudelijk kan worden gestuurd anderzijds.

Doelmatigheidsonderzoek Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft de laatste jaren verschillende onderzoeken uitgevoerd naar het funderend onderwijs. Het is het doel van de Algemene Rekenkamer om inzichtelijk te maken of de overheid haar middelen zo besteedt dat beleidsmatige doelstellingen op een doelmatige manier worden behaald. In 2017 keek de Algemene Rekenkamer naar de doelmatigheid van het beleid in het boekjaar 2016 rondom passend onderwijs. De aanbevelingen en conclusies uit dit onderzoek waren stevig, samenvattend:

- ✦ De benchmarkmogelijkheden stonden in 2016 nog in de kinderschoenen, waardoor resultaten tussen samenwerkingsverbanden niet vergelijkbaar zijn.
- ✦ De jaarverslagen zijn onvoldoende eenduidig, waardoor het ministerie onvoldoende inzicht heeft in de bereikte resultaten.

- ✦ Raden van Toezicht zijn niet onafhankelijk (betrokken schoolbesturen) en bieden daardoor geen onafhankelijk tegenwicht aan de bestuurder.
- ✦ Medezeggenschap is onvoldoende in positie om intern bij te sturen op de besteding van middelen en het behalen van resultaten.

Het gevolg van deze conclusies was dat het ministerie scherper is gaan kijken naar de wijze waarop investeringen worden vertaald naar beleid en hoe dit uiteindelijk leidt tot het behalen van inhoudelijke doelstellingen. De focus is verschoven van het bieden van ruimte en het geven van verantwoordelijkheid aan schoolbesturen naar wat meer centrale controle en verantwoording. Het onderzoek geeft ook handvatten bij de huidige investeringen in het onderwijs, zoals het Nationaal Programma Onderwijs (NPO).













Coronamiddelen 2020

In mei 2021 blikte de Algemene Rekenkamer terug op de uitgaven die het ministerie heeft gedaan om kinderen extra te begeleiden nadat de scholen in de eerste coronagolf enige tijd moesten sluiten. Scholen konden voor

10-20% van hun leerlingen extra middelen aanvragen. Inhoudelijk grijpt de Algemene Rekenkamer terug op de aanbevelingen zoals die in het verantwoordingsonderzoek zijn gedaan. Bij deze eerste subsidieronde ziet de Algemene Rekenkamer dat het ministerie zicht heeft op de aanvraag en een redelijk zicht heeft op de uitputting

van de middelen. Of de inhoudelijke programma's aansluiten bij de beleidsmatige doelen en op welke gronden leerlingen deel mogen nemen aan een programma, daar is geen centraal zicht op. In onderstaande afbeelding ziet u de schematische weergave van deze conclusies, zoals de Algemene Rekenkamer deze presenteert.

Geen zicht op selectie leerlingen en invulling inhaalprogramma's

	Regie scholen	Inzicht minister
 1. Subsidieaanvraag		
 2. Gebruik volledig subsidiebedrag Voor maximum aantal leerlingen?		
 3. Selectie leerlingen Welke criteria?	<p>'Kwetsbaar'</p> 	
 4. Keuze programma - Inhoud - Vorm - Tijd - Duur		

Politieke duiding

Politiek gezien schommelt de discussie. Enerzijds vinden diverse Kamerleden dat de verantwoordelijkheid bij de schoolbesturen hoort en wil men scholen in een drukke periode niet belasten met extra papierwerk. Bij de eerste subsidieregeling is een motie ⁴ in de Tweede Kamer aangenomen om de verantwoording eenvoudig te houden en de mogelijkheden deze gelden te besteden, breed te formuleren. Hier volgt de Tweede Kamer dus de gedachte achter de lumpsum en worden de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer gelaten voor wat ze zijn, zouden we kunnen concluderen. De bedragen waren op dit moment ook nog relatief beperkt tot € 282 miljoen.

In mei 2021 publiceerde De Algemene Rekenkamer het verantwoordingsonderzoek 2020, waarin zij terugkijkt op het beleid in 2020 en tegelijk vooruitblijkt. Op dat moment waren de NPO-middelen van € 8,5 miljard (totaalbedrag voor alle onderwijssectoren) al bekend. Gezien de omvang van dit bedrag en de grote maatschappelijke impact herhaalt de rekenkamer nog eens dat wel inzichtelijk moet zijn hoe deze middelen wor-

den besteed en welk resultaat moet worden behaald. De Algemene Rekenkamer wijst er bovendien op dat bestedingsvrijheid niet uitsluit dat schoolbesturen wordt verzocht beleidsinformatie te verzamelen om zo op landelijk niveau inzicht te genereren in de besteding van de middelen.

Deze achtergrond resulteert in een discussie tussen enerzijds de druk om de middelen binnen een afgebakende tijd en op een uniforme wijze te besteden. Immers, hoe gelijkvormiger scholen de NPO-middelen inzetten, hoe eenvoudiger de besteding te vergelijken is en hoe duidelijker dit te verantwoorden is op school- en sectorniveau. Anderzijds zorgen lokale effecten ervoor dat vergelijkbare besteding bijna niet mogelijk is. Het lerarentekort speelt in de ene regio sterker dan in de andere en de mate van achterstand bij leerlingen wisselt sterk van school tot school.

Vanuit deze afwegingen is het compromis voor de menukaart te duiden. Enerzijds een lijst met interventies waaruit scholen moeten kiezen, een keuze waarbij de medezeggingsraad ook nog eens instemmingsrecht heeft. Anderzijds zijn de interventies op de menukaart abstract omschreven, is de bestedingsperiode van de middelen inmiddels flexibel en hangt de regeling for-

4 Motie nr. 68 Van Meenen-Westerveld bij het vaststellen van de begrotingsstaten OCW 2021, debat 15-10-2020.

meel onder de lumpsum (hetgeen terugvordering van NPO-middelen door OCW achteraf in juridische zin nagenoeg onmogelijk maakt). Het is een compromis waar de worsteling tussen vertrouwen geven, mee willen sturen op de besteding en verantwoording vragen in terug te zien is.

Conclusie

De invoering van de lumpsum heeft een einde gemaakt aan het strakke beleid van potjes met geld, waarbij een overschot in het ene potje niet kon worden gebruikt om een tekort in een ander potje op te vullen. Hierdoor kunnen scholen de middelen zo inzetten dat het optimaal bij de eigen school past. Tegelijk is onderwijs van groot maatschappelijk belang en wordt het hoofdzakelijk gefinancierd uit publieke middelen. Het is dan ook logisch dat hierover verantwoording moet worden afgelegd. De sector doet er goed aan om hierin zelf de regie te nemen door bestaande benchmarks verder uit te bouwen. De onderzoeken van de Algemene Rekenkamer onderstrepen ook het belang van een goede macht en tegenmacht binnen de onderwijsorganisatie; neem uw Raad van Toezicht en uw medezeggenschapsraad mee in de bestuurlijke keuzes die u maakt.

Daarnaast verdient het aanbeveling om onderzoek te doen naar de kosteneffectiviteit van onderwijskundige interventies. Dit alles wel in de wetenschap dat onderwijs altijd maatwerk zal zijn en geen twee leerlingen (of twee scholen) gelijk zijn; onderzoek helpt, maar zal nooit alle verantwoordingsvragen beantwoorden. Dat neemt niet weg dat de onderwijssectoren op dit vlak nog flinke stappen kunnen zetten.

Mark Ruitenbeek richt zich in zijn adviezen op het snijvlak van cijfers, beleid en verandering binnen een organisatie. Mark is naast zijn werkzaamheden voor Infinite Financieel lid van een gemeenteraad en heeft ervaring in een gemeentelijke rekenkamercommissie. Analyses op het snijvlak van cijfers, beleid en doelmatigheid hebben zijn belangstelling.



Performance management in de kinderopvang: sneller geïnformeerd, snellere actie

Door Peter Kruijzen

Kinderopvangorganisaties ervaren in een dynamische en veranderlijke omgeving hogere eisen en zijn op zoek naar verbeteringen in hun managementrapportages, zodat de organisatie beter en sneller is geïnformeerd en sneller kan acteren op veranderingen.

Performance management

In dit artikel probeer ik antwoord te geven op de vraag of performance management een bijdrage kan leveren aan het sneller informeren van het management van de kinderopvangorganisatie.

De definitie van performance management is ‘performance management omvat alle activiteiten die erop gericht zijn om doelen in een organisatie op een effectieve en efficiënte wijze te behalen’. Een onderdeel van

performance management is prestatiemanagement, oftewel het meten van prestaties.

Performance management beheerst de uitvoering van de strategie van de organisatie, op een zodanige wijze dat continu verbeteren wordt gestimuleerd en proactief kan worden bijgestuurd, waardoor de organisatie op een duurzame wijze waarde creëert.

Huidige situatie

In de praktijk blijkt dat de meeste organisaties nog traditioneel worden bestuurd. Het budget is daarbij leidend. De managementinformatie is gericht op de financiële cijfers. Het budget wordt gebruikt om de opbrengsten en kosten te verdelen over de verschillende locaties en centrale afdelingen en om de werkelijke resultaten te presenteren. Er is vaak geen koppeling met de strategische doelen. De doelstellingen uit een strategisch plan

zijn niet terug te vinden in budgetten en managementrapportages. Het traditionele rapportageproces onder leiding van de afdeling Financiën is op orde en levert de rapportages keurig op tijd na de maandafsluiting op.

Strategie-implementatie

De basis voor performance management is een goede ontwikkeling, uitwerking en communicatie van de strategie. Als een organisatie zijn missie heeft bepaald, moet worden gestart met de vraag: 'Hoe kan de missie worden volbracht?' Om te weten wat er moet gebeuren om aan de missie invulling te geven, moet de eigen organisatie, maar ook de buitenwereld, bekend zijn. Om hier invulling aan te geven, gebruiken veel organisaties de SWOT-analyse. Op basis van interne zwaktes en sterktes, kansen en bedreigingen in de omgeving van de organisatie kan de organisatie meerdere scenario's bepalen en doorrekenen. Uiteindelijk is strategieontwikkeling een proces van keuzes maken en ontstaat uit dit proces het strategisch plan met concrete doelstellingen.

Over strategie is oneindig veel geschreven. Performance management gaat over strategie-implementatie en niet over strategieontwikkeling.

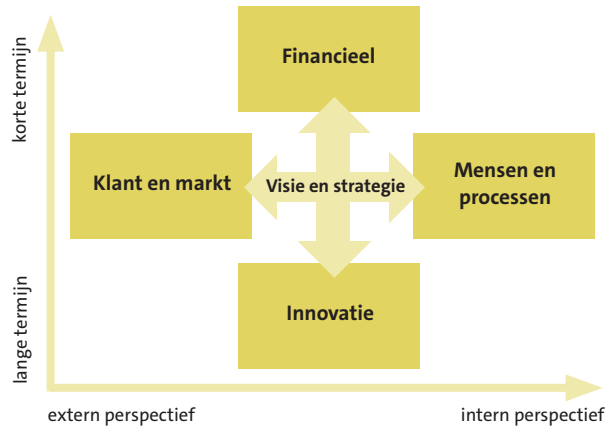
Managementmodellen

In dit artikel is ervoor gekozen om één managementmodel toe te lichten, namelijk de balanced scorecard. Er zijn nog meer managementmodellen die gebruikt kunnen worden voor performance management zoals het INK-model en de A3 methodiek.

Balanced scorecard

De balanced scorecard (BSC) is een door Robert Kaplan en David Norton ontwikkeld strategisch prestatie-managementmodel. Het is bedoeld om de missie en visie te vertalen in daadwerkelijke (operationele) acties. Daarnaast kan het helpen om de gekozen strategie makkelijker te communiceren, strategische feedback en het leerproces aan te sturen en om de planning en streefcijfers te bepalen.

De (operationele) acties worden opgezet tezamen met meetbare indicatoren, die ondersteuning bieden bij het verkrijgen van inzicht en het bijsturen van de gekozen strategie. Uitgangspunten hierbij zijn de visie en de strategie, die vanuit vier perspectieven worden gezien: financieel perspectief, afnemers(klant)perspectief, interne processen en het lerend vermogen en innovatie.



De vier perspectieven:

1. Financieel perspectief: hoe zien de aandeelhouders en andere financiers ons? Wat is bepalend voor succes op de lange termijn?
2. Klant perspectief: hoe zien de klanten (ouders, kinderen) ons?
3. Interne processen: op welk gebied moeten we de eigen prestatie verbeteren en heeft dit invloed op de klanttevredenheid? Welke interne factoren zijn daarin bepalend?
4. Lerend vermogen en innovatie: hoe kunnen we blijven verbeteren en groeien? Welke interne factoren

zijn daarbij bepalend voor succes op de lange termijn?

Om te komen tot prestatie-indicatoren dienen eerst de kritische succesfactoren (KSF) te worden bepaald. Kritische succesfactoren zijn factoren die beslissend zijn voor het al dan niet behalen van een vooraf gesteld doel. Om het doel te behalen ('succes') zijn bepaalde factoren een noodzakelijke voorwaarde ('kritiek'). Een kritische succesfactor bestaat uit een object (bijvoorbeeld: ziekteverzuim) en een richtinggevende handeling (bijvoorbeeld: beperken). Om op kritische succes-

factoren te kunnen sturen, dienen zij eerst meetbaar te worden gemaakt. Dit wordt gedaan door middel van een kritische prestatie-indicator (KPI).

KPI's zijn variabelen of maatstaven om prestaties van organisatie te analyseren. Een KPI is kwantitatief en meet of een doelstelling of kritische succesfactor is behaald. Een KPI wordt uitgedrukt in een getal en gerelateerd aan een norm. Een norm geeft aan welk prestatie-niveau gehaald moet worden. De norm moet eenduidig zijn, zodat deze bij de verwachtingen aansluit. Tevens moet de norm acceptabel en haalbaar zijn, zodat er motivatie is tot het leveren van de prestatie. Normen zijn niet statisch en ontwikkelen zich in de loop van de tijd. Een belangrijk uitgangspunt is de balans in de balanced scorecard. Er moet een balans zijn tussen korte- en langetermijndoelen, financiële en niet financiële doelstellingen. Het gaat om de samenhang tussen de perspectieven, waarbij aanpassingen in het ene perspectief er niet voor mogen zorgen dat een ander perspectief uit de pas gaat lopen.

Nadat de missie, visie en strategie zijn vastgesteld, kunnen de volgende stappen worden doorlopen.

1. Het ontwikkelen van kritische succesfactoren.
2. Het ontwikkelen van prestatie-indicatoren per perspectief.
3. Het vaststellen van de streefwaarden van de prestatie-indicatoren.
4. Het vaststellen van de meetmethode.
5. Het vertalen van de doelen in operationele activiteiten.
6. Het koppelen van 'eigenaren' aan de operationele activiteiten.

Over het aantal indicatoren per perspectief bestaat geen eenduidig antwoord. Kaplan & Norton geven zelf aan dat per perspectief tussen de vier en zeven indicatoren moeten worden gebruikt. In zijn totaliteit bestaat de balanced scorecard dus uit circa 25 indicatoren.

Voorbeeld balanced scorecard

Perspectief	KSF'en	Presentatie indicator(en)
Financieel perspectief	Verbeteren liquiditeit	Rentabiliteit 3%, liquiditeit 1,5
Klantperspectief	Ouders waarderen de opvang	Klanttevredenheid (8)
Intern perspectief	Ziekteverzuim beperken	% ziekteverzuim < landelijk gemiddelde
Leer- en innovatieperspectief	Professionaliteit medewerkers verbeteren	100% van de geselecteerde medewerkers heeft deelgenomen aan intern opleidingsplan

Managementinformatie

Om de voortgang te monitoren voor het behalen van de doelstellingen en om zo nodig tussentijds bij te sturen, zullen de rapportages en de frequentie aangepast dienen te worden aan de behoefte en aan de prestatie-indicatoren van de BSC.

In de bestaande situatie wordt de rapportage veelal met de hand samengesteld. De informatie daarvoor komt rechtstreeks uit de administratieve systemen of wordt handmatig via Excel verwerkt. Dit is tijdrovend en foutgevoelig. Er zou gekozen kunnen worden voor een compleet geïntegreerde oplossing. Hiervoor dient een softwarepakket te worden aangeschaft waarmee alle relevante financiële en niet-financiële indicatoren kunnen worden berekend en waarmee de indicatoren op een overzichtelijk manier aan de gebruiker worden

gepresenteerd. Een compleet geïntegreerd softwarepakket kan dus gegevens uit de verschillende administratieve softwarepakketten halen en vervolgens omzetten in managementinformatie.

Doordat dit op een geautomatiseerde wijze gebeurt, wordt de kans op fouten tot een minimum beperkt en draagt dit bij aan de betrouwbaarheid van de gepresenteerde gegevens.

Overigens dient ook aandacht te worden geschonken aan het betrouwbaar en tijdig leveren van informatie door de onderliggende processen. Voor de financiële processen is dit in de regel al op orde, maar voor de niet-financiële processen dient hier bij het opzetten van een managementinformatiesysteem zeker aandacht aan te worden geschonken.

Conclusie

De vraag of performance management een bijdrage kan leveren in het sneller informeren van het management van een kinderopvangorganisatie kan positief worden beantwoord. Het vraagt meer aandacht voor implementatie van de strategie, maar zorgt er middels de kritische succesfactoren en de prestatie-indicatoren voor dat deze meetbaar wordt. Middels de daarbij behorende managementinformatie kan worden gemonitord of de organisatie op koers ligt en kan tijdig worden bijgestuurd. Voor de managementinformatie kan gekeken worden naar geautomatiseerde levering van de informatie en dient aandacht te worden geschonken aan de onderliggende processen.

Peter Kruijssen is senior adviseur en adviseert schoolbesturen, samenwerkingsverbanden en kinderopvangorganisaties. Daarbij richt hij zich onder meer op de administratieve organisatie en op de planning- en controlcyclus zowel de opzet als de inrichting, als de documenten die in deze cyclus een rol spelen zoals begroting, rapportages en verantwoordingsdocumenten.



De verwevenheid van het financieel management van samenwerkingsverbanden en schoolbesturen

Door Merel van 't Leven

Schoolbesturen en samenwerkingsverbanden passend onderwijs werken met een andere focus aan hetzelfde doel: zorgen voor zo goed en passend mogelijk onderwijs voor iedere leerling. Om dit te kunnen bereiken hebben ze elkaar nodig.

In veel gevallen zit deze samenwerking ingebakken in de organisatiestructuur van de samenwerkingsverbanden: daar wordt het bestuur of de ALV bijvoorbeeld gevormd door afgevaardigden van besturen van de scholen in het gebied en/of zijn het de directeuren van de betreffende scholen die hun stem kunnen laten horen in het directeurenoverleg. Maar ook bij minder directe en zichtbare gebieden wordt de verwevenheid van samenwerkingsverbanden en schoolbesturen duidelijk, bijvoorbeeld bij de (meerjaren)begroting. Dit wordt in eerste instantie duidelijk in de opzet van de begroting

van het samenwerkingsverband, met alle gevolgen van dien.

Communicerende vaten in de begroting van het samenwerkingsverband

De begroting van een samenwerkingsverband bestaat grofweg uit drie delen, die werken als communicerende vaten. De begroting begint met de inkomsten van het samenwerkingsverband, die voor het grootste deel afkomstig zijn van DUO. Het bedrag dat een samenwerkingsverband krijgt, is gebaseerd op het totaal aantal leerlingen dat schoolgaand is in het gebied van het samenwerkingsverband. Het aantal leerlingen, en daarmee dit bedrag, kan door de jaren heen dalen of stijgen, maar zal op de korte termijn relatief stabiel zijn. Het tweede deel van de begroting bestaat uit de verplichte afdrachten. Een deel van de inkomsten van het samenwerkingsverband wordt direct doorbetaald aan de scholen voor gespecialiseerd onderwijs, geba-

seerd op het daadwerkelijk aantal leerlingen dat op de teldatum naar die scholen gaat. Dit onderdeel van de begroting is dus sterk afhankelijk van het functioneren van de scholen en het aantal TLV's dat de scholen hebben verzilverd. Het derde en laatste onderdeel van de begroting, bestaat uit de programmalasten. Dit is het deel van de begroting waarmee samenwerkingsverbanden inhoudelijk iets kunnen betekenen en beleid kunnen voeren. Dit is het geld waarmee het samenwerkingsverband zijn doelen kan bereiken en waarvan veel samenwerkingsverbanden een deel direct aan hun (reguliere) scholen geven, om op dat niveau passend onderwijs vorm te geven.

Het bedrag dat beschikbaar is voor dit programmatische onderdeel van de begroting wordt bij een neutrale begroting bepaald door de inkomsten min de verplichte afdrachten. Vrijwel de volledige lastenkant van de begroting van het samenwerkingsverband wordt dus bepaald door beleid van de scholen, namelijk via het aantal TLV's dat ze verzilveren, waarmee de verplichte afdrachten en daarmee ook de programmalasten worden bepaald. Dit heeft op zijn beurt weer invloed op de begrotingen van de scholen, want in de programma's

zitten vaak ook bedragen die de samenwerkingsverbanden uitkeren aan de scholen om op schoolniveau iets mee te doen. Als de verplichte afdrachten dus heel hoog zijn, en daarmee de programmalasten heel laag, krijgen de scholen minder geld van het samenwerkingsverband. Ook als het aantal TLV's, en daarmee de verplichte afdrachten, sterk fluctueren, kan dit vervelend zijn voor de scholen, omdat ze dan in hun eigen begroting niet goed op het geld van het samenwerkingsverband kunnen rekenen. Dit kan grote gevolgen hebben voor de scholen met betrekking tot de duurzaamheid van beleid, bijvoorbeeld als er personeel wordt aangenomen met het geld van het samenwerkingsverband.

Daar komt nog eens bij dat als bij een samenwerkingsverband de verplichte afdrachten hoger zijn dan de inkomsten voor een bepaald begrotingsonderdeel (bijvoorbeeld lichte ondersteuning), dat dan alle overige verplichte afdrachten worden verhaald op de scholen in het samenwerkingsverband. Via het samenwerkingsverband (en daarmee ook samen met andere scholen en schoolbesturen) hebben de schoolbesturen dus invloed op hun eigen begroting. Wat ze zelf doen met de afgifte van TLV's, komt uiteindelijk indirect weer bij ze

terug middels ofwel minder (netto)inkomsten van het samenwerkingsverband, ofwel, in extremere gevallen, door de verplichte afdrachten die op ze worden verhaald.

Afbouwen vermogens samenwerkingsverbanden

Daarbij speelt ook dat de samenwerkingsverbanden passend onderwijs eind 2020 van de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs de opdracht hebben gekregen om hun bovenmatig vermogen versneld en doelmatig af te bouwen. Het bovenmatig vermogen is al het vermogen dat een onderwijsinstelling redelijkerwijs niet nodig heeft om bezittingen te financieren en risico's op te vangen. Al het eigen vermogen dat boven de zogenoemde signaleringswaarde komt en dat instellingen niet goed kunnen onderbouwen, is bovenmatig. De samenwerkingsverbanden zijn sinds vorig jaar bezig met het afbouwen van deze bovenmatige reserves en de bedoeling van de minister is dat het bovenmatig vermogen uiterlijk eind 2023 volledig is afgebouwd. Alle samenwerkingsverbanden hebben zich hier ook door middel van het Sectorplan aan gecommitteerd. Alle reserves die op dat moment boven de door de Inspectie

opgestelde signaleringswaarde komen, moeten dan expliciet verantwoord worden.

Een probleem dat hierbij kan ontstaan, is dat de samenwerkingsverbanden geen reserves meer hebben voor echt grote calamiteiten of om sterk stijgende verplichte afdrachten te ondervangen. Dit betekent dat deze risico's worden verplaatst van de samenwerkingsverbanden naar de schoolbesturen die dit moeten opvangen. De wens van de minister om de reserves van de samenwerkingsverbanden af te bouwen, legt daardoor ook een grotere druk op de schoolbesturen.

Indexatie

In weer andere situaties heeft het begrotingsbeleid van samenwerkingsverbanden veel invloed op de begroting van schoolbesturen. Dit speelt vooral bij het wel of niet begroten van mogelijke indexaties die de samenwerkingsverbanden krijgen van DUO. De samenwerkingsverbanden maken aan het einde van het jaar, voorafgaand aan het nieuwe kalenderjaar, de begroting op en krijgen in december van dat jaar op basis van de leerlingtelling en de dan geldende bekostigingsbedra-

gen de voorlopige beschikkingen van DUO. Deze beschikkingen worden in de loop van het lopende kalenderjaar echter nog bijgesteld door DUO. Soms is dit op basis van een klein verschil in leerlingaantallen, maar vaker worden de bekostigingsbedragen in de loop van het jaar nog geïndexeerd, wat betekent dat ze worden aangepast op basis van bijvoorbeeld een veranderend prijspeil. Hoewel de indexatie die schoolbesturen ontvangen grotendeels besteed moet worden aan de wijzigingen in de cao, is dit bij veel samenwerkingsverbanden niet of lang niet volledig het geval. De indexatie zal dus automatisch in de reserve verdwijnen, tenzij het samenwerkingsverband er bewust iets mee doet.

Een samenwerkingsverband kan er dus voor kiezen om het bedrag dat het extra ontvangt van DUO direct uit te betalen aan de scholen. Wat echter vaak gebeurt binnen de scholen is dat het bedrag dat – onverwachts – binnenkomt, ook in de reserve belandt. Er is niet op gerekend binnen de begroting en iedereen is druk bezig met zijn eigen bezigheden, waardoor het in de praktijk lastig blijkt om het later ontvangen geld nog (doelmatig) te besteden. Voor scholen zou het dus handig zijn

als samenwerkingsverbanden vooraf in de begroting al rekening houden met de indexatie die zij van DUO krijgen. Hier kunnen ze de bedragen die worden uitgekeerd aan scholen op aanpassen, waardoor ook scholen beleidsmatig rekening kunnen houden met de indexatie.

Dit indexeren in de begroting is echter niet zonder gevaren. Uiteraard moet men bij het indexeren van de inkomsten, ook de verplichte afdrachten meenemen in het indexatiepercentage. Maar ook andere vraagstukken en problemen kunnen ontstaan. Om te beginnen is er het vraagstuk met welk percentage je indexeert in de begroting: is dat op basis van het percentage indexatie dat het afgelopen jaar heeft plaatsgevonden of een gemiddelde over de afgelopen jaren? En neem je voor ieder bedrag op de begroting hetzelfde (gemiddelde) indexatiepercentage of bereken je dat per ondersteuningscategorie (licht / zwaar)? Het is hierbij in ieder geval van belang om de indexatie over de afgelopen jaren te berekenen op basis van de indexatie van de overheid per leerling. Zo koppel je het los van eventuele inschattingfouten in het volume.

Hoewel het misschien voordelig is voor het schoolbestuur (en daarmee natuurlijk indirect ook voor het samenwerkingsverband), loopt het samenwerkingsverband natuurlijk wel extra risico door te indexereren. Het indexatiepercentage dat DUO hanteert, verschilt per jaar en is daardoor niet helemaal te voorspellen. Mocht dit toch lager uit blijken te vallen dan waarmee het samenwerkingsverband rekening heeft gehouden, ontstaat er een gat in de begroting. Hoe lager de reserves van het samenwerkingsverband zijn, hoe meer risico's dit met zich meebrengt voor de financiële positie van het samenwerkingsverband en zo uiteindelijk ook weer voor de schoolbesturen.

Conclusie

Zowel samenwerkingsverbanden als schoolbesturen moeten zich dus realiseren dat hun begrotingen en hun financieel beleid verweven zijn. Met allebei een eigen focus en werkwijze, werken ze samen aan hetzelfde doel, waardoor risico's die gelopen worden elkaar beïnvloeden. Maar niet alleen inhoudelijk hebben ze elkaar nodig, ook op het gebied van bedrijfsvoering zijn ze van elkaar afhankelijk en heeft het functioneren van de één invloed op de mogelijkheden van de ander. Voorkom

dat je op het eilandje van je eigen organisatie zit en slechts naar binnen kijkt, maar let ook op de organisaties om je heen en let op het geheel. Dit zal het functioneren van de organisaties ten goede komen en daarmee als het goed is ook de kinderen, om wie het uiteindelijk allemaal draait in de onderwijswereld.

Merel van 't Leven is bij Infinite Financieel gestart als trainee en inmiddels junior adviseur. Vanuit die rol is ze breed betrokken bij projecten binnen Infinite Financieel, met een focus op vraagstukken binnen passend onderwijs en de bedrijfsvoering van samenwerkingsverbanden.



De vereenvoudiging van de bekostiging in het primair onderwijs raakt uw allocatiebeleid – meer dan een technische verandering

Kan ik de Rijksbekostiging binnen mijn organisatie op dezelfde manier blijven verdelen na de invoering van de vereenvoudigde bekostiging in het primair onderwijs? Moet ik op een andere manier vaststellen hoeveel scholen bijdragen aan onze bovenschoolse gezamenlijke activiteiten en de bestuurlijke kosten? Ben ik straks vrijer om mijn beleid te sturen door de Rijksbekostiging anders te alloceren over de scholen?

Dit zijn een aantal vragen die mogelijk bij u opkomen als u nadenkt over de gevolgen van de vereenvoudiging van de bekostiging in het primair onderwijs. De invoering dwingt u wellicht om in (de begroting van) 2023 nieuwe keuzes te maken. Of biedt de vereenvoudiging

Door Jesper Houwen

u juist kansen? Hoe komt dat? En welke vraagstukken zullen hierbij spelen? Deze vragen komen in dit artikel aan de orde.

Veranderingen

Om te beginnen zet ik de feitelijke veranderingen op een rij. Vanaf 1 januari 2023 ontvangen scholen, besturen en samenwerkingsverbanden de Rijksbekostiging via een nieuwe systematiek. In het kort houdt de vereenvoudiging het volgende in:

- ✚ De Rijksbekostiging wordt voortaan bepaald op basis van de leerlingentelling op 1 februari uit het voorgaande jaar en de bekostiging wordt per kalenderjaar toegekend.

- ❖ Er verdwijnen veel parameters, of variabelen zoals u ze ook kunt noemen, die in de huidige bekostigings-systematiek een rol spelen.
- ❖ Niet langer zal sprake zijn van een onderscheid tussen materiële en personele bekostiging.
- ❖ Er ontstaat een basisbekostiging die gelijk is voor alle leerlingen op alle scholen, ongeacht de leeftijd van de leerlingen of leerkrachten.
- ❖ Er wordt geen apart budget toegekend voor personeel & arbeidsmarktbeleid of directie. Dit zit straks allemaal in het basisbedrag per leerling.
- ❖ Als aanvulling op het basisbedrag blijft er wel extra en aanvullende bekostiging bestaan voor bepaalde doelen, zoals het verminderen van onderwijsachterstanden.

Omdat veel parameters verdwijnen, ontstaan er herverdeeffecten voor scholen en schoolbesturen. OCV heeft een overzicht gemaakt van een indicatie van deze herverdeeffecten. Daarnaast leidt de nieuwe teldatum van 1 februari tot wijzigingen in de bekostiging. De PO-Raad heeft een model ontwikkeld om voor uw school of bestuur een indicatieve berekening te maken voor de bekostiging vanaf 2023. In dit model kunt u re-

kenen met uw leerlingentelling van 1 februari 2022 en bedragen die zijn aangepast op de teldatum van 1 februari.

Rijksbekostiging wordt minder sturend in de uitgaven

In de huidige praktijk gebruiken veel schoolbesturen bepaalde parameters van de Rijksbekostiging ook om hun uitgaven te sturen. Een voorbeeld is dat de uitgave aan de personele lasten niet hoger mag zijn dan de personele bekostiging. Dergelijke werkwijzen staan haaks op het principe 'lumpsum'. Schoolbesturen maken dan geen eigenstandige, beleidsmatige afwegingen in hun uitgaven die het beste zijn voor hun leerlingen, terwijl de lumpsum juist hiertoe aanspoort. Door het verdwijnen van de vele parameters wordt de Rijksbekostiging minder sturend in de uitgaven. Het is namelijk niet meer vast te stellen welk deel van de Rijksbijdrage waarvoor bedoeld is, zoals u nu bijvoorbeeld wel zou kunnen afleiden uit de materiële bekostiging. De wetgever beoogt een bekostigingssystematiek die schoolbesturen en samenwerkingsverbanden meer ruimte geeft om de Rijksbekostiging optimaal, conform eigen beleidsambities, onder de scholen te verdelen. U bent

dus meer dan ooit aan zet om op basis van uw eigen afwegingen en beleidskeuzes het geld onder de scholen te verdelen.

Wees op tijd, want u krijgt met verschillende vraagstukken te maken! Vraagstukken die beantwoord moeten worden, voordat u feitelijk in uw begroting 2023 kunt gaan cijferen.

Krijgt mijn organisatie hiermee te maken?

De gevolgen voor uw organisatie zijn vooral afhankelijk van hoe uw organisatie de bekostiging op dit moment over de scholen verdeelt. Wanneer uw organisatie nu de beschikkingen per school volledig volgt in de verdeling van de Rijksbekostiging, dan is er in theorie geen aanpassing noodzakelijk. U kunt dit blijven doen. Besef wel dat een gevolg van deze keuze is dat er scholen zijn die minder en meer geld ontvangen én deze effecten kunnen groot zijn. Vanwege die financiële effecten is aanpassing van de afspraken dan misschien toch wel gewenst. Hierover leest u meer in de volgende paragraaf. Wanneer uw organisatie andere afspraken heeft gemaakt over de verdeling van het geld, zijn aanpassingen waarschijnlijk noodzakelijk. Ga in ieder geval na of de afspraken gehandhaafd kunnen blijven of niet. Veel or-

ganisaties hebben een afdracht per school afgesproken voor bovenschoolse kosten. Als deze afdracht gebaseerd is op bijvoorbeeld de hoogte van de personele bekostiging, dan moet u dit bijstellen. Straks kunt u immers niet meer vaststellen wat de hoogte van de personele bekostiging is. Zo kunnen er veel tot weinig afspraken zijn die u moet herzien. Dit betekent dat u uw financieel beleid zult moeten heroverwegen, via bijvoorbeeld de kaderbrief die aan de begroting voorafgaat.

Financiële consequenties voor scholen verzachten of niet?

Eén van de vraagstukken die speelt, heeft te maken met de financiële (herverdeel)effecten waarmee de vereenvoudiging gepaard gaat. Er zijn namelijk scholen die meer of minder bekostiging zullen ontvangen op basis van de beschikking vanuit het Rijk, zonder dat er iets hoeft te veranderen in de leerlingenpopulatie op de scholen. Deze financiële effecten hebben verschillende oorzaken, waarvan de leeftijd van de leerkrachten op de school de belangrijkste is. Een school met veel oudere leerkrachten kan een lagere beschikking verwachten. Een school met jongere leerkrachten kan een hogere beschikking verwachten. Vindt u dit terecht? Bijvoor-

beeld omdat u de verantwoordelijkheid rondom personeelsbeleid volledig op schoolniveau neerlegt? Of past dit niet binnen uw organisatie? Bijvoorbeeld omdat de scholen vanwege personeelstekorten beperkt de ruimte hebben voor strategisch personeelsbeleid. Ga hierover gezamenlijk in gesprek en bepaal welke afspraken bij uw organisatie passen. Overigens is er een overgangsregeling vanuit het Rijk, waardoor de financiële effecten tijdelijk verzacht worden. Dit geeft u wat tijd om uw bedrijfsvoering aan te passen.

Uw allocatiebeleid staat centraal

Het allocatiemodel van een bestuur of samenwerkingsverband betreft de spelregels waarmee alle beschikbare baten over de scholen worden verdeeld. Het allocatiemodel bestaat uit afspraken over hoeveel geld er naar de scholen gaat en hoeveel geld wordt afgedragen voor bovenschoolse activiteiten. Deze activiteiten betreffen de kosten voor een bovenschoolse organisatie, zoals de loonkosten voor bestuurder en stafmedewerkers. Ook gaat het over kosten van alle gezamenlijke activiteiten die om redenen van efficiency, kwaliteit of solidariteit bovenschools worden georganiseerd en gefinancierd. Om deze bovenschoolse activiteiten te bekostigen,

wordt meestal een percentage van de bekostiging per school afgedragen. De spelregels in het allocatiemodel zijn vaak ietwat op hoofdlijnen geformuleerd of door gewoonte tot stand gekomen. Wanneer de spelregels tot stand zijn gekomen door jaarlijks te kijken naar ‘wat er nodig is bovenschools te organiseren’ en als hier goede afspraken over worden gemaakt, dan levert het allocatiemodel een belangrijke bijdrage aan de transparantie van de overhead en het vooraf verantwoorden. De afspraken kunnen bijvoorbeeld integrale schoolleiders faciliteren of stimuleren doordat ook de financiële verantwoordelijkheid integraal wordt gedragen. Veelal zorgt een goed allocatiemodel voor een doelmatigere besteding van het kostbare geld en leidt het tot een betere onderwijskwaliteit.

Een kans!

Meer dan ooit heeft uw organisatie de kans om eigen keuzes te maken in de verdeling van de Rijksbekostiging. Immers, met goede plannen kunt u onderbouwen waarom school X een relatief wat groter deel van de lumpsum op bestuursniveau mag besteden dan school Y. Vóór de vereenvoudiging werd u hierin wellicht belemmerd, doordat van elk potje geld vanuit het Rijk dui-

delijk was waarvoor het diende. Straks is dit niet meer zo! Niemand weet straks meer hoeveel bepaalde potjes van voorheen, exact per school bedragen in de nieuwe bekostiging, omdat er één basisbedrag per leerling komt. Grijp deze kans dus aan om ervoor te zorgen dat het geld terecht komt op de school waar dit het meeste nodig is. Zo heeft uw organisatie het meest positieve effect op de leerlingen en de samenleving.

Wilt u toch wat houvast bij het maken van keuzes? Kijk eens naar benchmarks die er zijn, bijvoorbeeld bij de sectorraden. Hier kunt u de baten en lasten van uw schoolbestuur vergelijken met andere schoolbesturen of de hele sector. Zo vergelijkt u bijvoorbeeld de ontwikkeling van uw personeelslasten of de relatieve omvang van uw afschrijvingslasten ten opzichte van uw totale lasten. Dit geeft u inzicht in hoeverre uw organisatie meer of minder besteedt aan bepaalde posten en prikkelt u wellicht om bij een ander schoolbestuur te vragen hoe zij het doen. Benchmarks zijn niet bedoeld om u normen op te leggen. Ze zijn bedoeld om vragen te agenderen. Wat u hier niet terugvindt, is hoe besturen de middelen over de scholen alloceren. Dit is ook afhankelijk van de wensen en behoeften in de eigen organi-

satie. Kijk daarom vooral ook naar uw eigen strategisch beleidsplan en ga na hoe u uw allocatiemodel hierop kunt aansluiten zodat u uw doelstelling kunt realiseren.

Jesper Houwen werkt sinds januari 2022 als senior adviseur bij Infinite Financieel. Hij is o.a. werkzaam voor schoolbesturen in het po. Daarnaast verleent hij advies op het gebied van de bedrijfsvoering van het passend onderwijs. Voordat Jesper bij Infinite Financieel kwam, was hij o.a. projectleider vereenvoudiging bekostiging po bij het ministerie van OCW.



Thematisch begroten – een nieuwe vorm van beleidsrijk begroten

Door Sabine Schimmel

Een organisatie heeft een missie, een visie en daaraan ontleende doelstellingen. Die doelstellingen worden nagestreefd door activiteiten uit te voeren. Voor die activiteiten is geld, zijn budgetten nodig. Op dit punt ontstaat de koppeling met de begroting. De vorm van de begroting is hierbij een middel. Dat kan de traditionele RJ-indeling zijn (RJO – indeling specifiek voor het Onderwijs), maar ook een thematische indeling.

In dit artikel gaan we dieper in op de vraag of een thematische opzet van de begroting helpt in het realiseren van een betere koppeling van beleid aan de ontvangen middelen en daardoor ook tot een betere besluitvorming leidt.

Definitie thematisch begroten

Thematisch begroten is een vorm van effectenbudgettering. Hierbij worden de financiële middelen gekoppeld aan de met de te ondernemen activiteiten te bereiken doelen (effecten). Om dit voor elkaar te krijgen kan gebruik worden gemaakt van het systeem van 'kostendragerbudgetten'. Dit wordt als volgt omschreven⁵ :

'Kostendragerbudgetten specificeren de middelen die een organisatie of organisatie-eenheid beoogt te realiseren voor eenheden die de kosten kunnen dragen. Een kostendrager kan verschillende gedaantes aannemen: een activiteit, output of outcome. In aanvulling hierop ziet men soms programma's als kostendrager van samenhangende activiteiten gericht op het voortbrengen van een dienst of product.'

⁵ 'Financieel management van non-profit organisaties', T.L.C.M. Groot & G.J. van Helden, 2017 (hfst 6). In dit studieboek worden o.a. de verschillende budgetsystemen en de verschillende vormen van presentatie van budgetten besproken.

Vrij vertaald is thematisch begroten: begroten per programma, zoals hierboven beschreven, waarbij programma en thema in dit artikel hetzelfde betekenen. Wij hebben het thema genoemd, omdat het vaak tijdelijke projecten zijn waaraan middelen worden toegekend. Het woord thema is dan meer toepasselijk.

In de administratie kunnen kostendragers ingericht worden met een naam van het thema. Deze kostendragers kunnen binnen de administratie vervolgens aan diverse kostensoorten gekoppeld worden om zo tot een budget (en ook realisatie) per thema te komen. En anderzijds kan de administratie ook via de traditionele RJO-indeling worden doorsneden (en gepresenteerd).

Het doel is niet om meer in detail te gaan begroten, maar wel om de begroting op een andere wijze te presenteren (naast de reguliere vorm per kostensoort en kostenplaats). Hierbij gaan wij ervan uit dat de begroting op een beleidsrijke manier tot stand is gekomen.

Is thematisch begroten zinvol?

Doel van thematisch begroten is het bereiken van een koppeling van beleid aan middelen.

Bij goed financieel management zijn doelen en middelen aan elkaar gekoppeld. Een thematische begroting die qua structuur aansluit bij de beleidsinhoud zorgt voor een koppeling tussen beleid (doelstellingen en de daaraan gekoppelde activiteiten) en financiën. Zo kun je de financiële vastlegging en interne verslaglegging beter laten aansluiten op de beleidsmatige inhoud. Dit zorgt voor beter onderbouwde en daardoor meer gerichte keuzes, die weer leiden tot een meer doelmatige inzet van de beschikbare geldmiddelen. Dit biedt kansen om het onderwijskundig beleid zichtbaarder leidend te maken in de manier waarop de ontvangen bekostiging wordt ingezet (op welke doelen / thema's) en de verantwoording daarover. Het geeft immers een antwoord op de vraag hoe we onze middelen hebben verdeeld over de specifieke thema's, ingericht om de doelen uit bijvoorbeeld het strategisch plan en daarvan afgeleide schoolplannen te behalen, en of de inzet van deze middelen doelmatig is geweest. Door de lasten te begroten per thema zie je hoeveel geldmiddelen worden ingezet voor een bepaald thema en dit kun je afzetten tegen de realisatie van deze specifieke beleidsdoelen.

Thematisch begroten, geeft dan ook inzicht in de prioriteiten die worden gesteld. Door de begroting thematisch aan te vliegen, wordt de onderlinge samenhang geïllustreerd en daarmee ook de onderlinge afhankelijkheid. Als één thema bijvoorbeeld veel aandacht (en dus middelen) krijgt, blijft er wellicht minder over voor een ander thema. Deze mix van inzet geeft ook aan welke doelen (thema's) prioriteit hebben en dus waar een schoolbestuur en/of school zijn focus op legt.

Een thematische opzet kan ook helpen in het concretiseren van de te bereiken doelen.

Daarnaast is het belangrijk om – ook al zijn er voldoende financiële middelen aanwezig – naar de toekomst toe gericht te sturen en kritisch te blijven. Inzicht in de lasten behorende bij de aanvullende geldstromen is belangrijk, omdat deze geldstromen vaak tijdelijk zijn. Beslissingen die nu worden genomen, hebben echter vaak een langere termijn effect op de hoogte van de kosten (formatie), waardoor inzicht in deze kosten belangrijk is bij het opstellen van de meerjarenbegroting. Thematisch begroten kan hierbij helpen.

Thematisch verantwoord

Een thematische begroting helpt ook bij de verantwoording van de besteding van aanvullende bekostiging, zoals bijvoorbeeld de verantwoording over de besteding van de ontvangen NPO-middelen of het terugdringen van voortijdige schoolverlaters of het bieden van leerwegondersteuning. Dit zijn alle aanvullende geldstromen, gericht op het realiseren van specifieke beleidsdoelen. Deze specifieke beleidsdoelen zijn voorbeelden van thema's.

Randvoorwaarden

Om thematisch begroten te kunnen inzetten, is de eerste randvoorwaarde dat er beleidsrijk begroot wordt. Met andere woorden: het beleid en de afspraken in bijvoorbeeld het strategisch plan, en daarvan afgeleid de schoolplannen, zijn leidend (bijvoorbeeld in de formatie) voor de begroting.

Om dit te kunnen bereiken, zijn onder andere de volgende zaken belangrijk:

- ❖ Concrete doelen die vertaald kunnen worden naar activiteiten en kosten(dragers).
- ❖ Een duidelijke organisatiestructuur (wie is waarvoor verantwoordelijk).

- ❖ Doelen en de daarvan afgeleide activiteiten gekoppeld aan budgetten en de aanwezigheid van ‘thema-houders’ (verantwoordelijk voor een bepaald thema). Door allocatie van middelen naar themahouders worden zij ook budgethouder.
- ❖ Het hebben van een allocatiemodel (allocatiebeleid). Het allocatiebeleid is onderdeel van het totale financiële beleid van de organisatie. Daarbij is het belangrijk om onderscheid te maken tussen baten en lasten. De ontvangsten per soort zijn geen thema. Wel zul je de besteding van deze middelen moeten ‘oormerken’ om ze te kunnen volgen over de diverse thema’s en om te kunnen verantwoorden over de besteding van deze middelen.
- ❖ Inzicht in de invloed van een thematische inrichting van de begroting op de inrichting van de financiële administratie. Soms kan er een conflict ontstaan tussen de bestaande indeling van kostendragers en grootboekrekening en de gewenste thematische inrichting.
- ❖ Het aanmaken van kostendragers moet worden ondersteund door het administratiesysteem. Een alternatief voor kostendragers kan zijn projectnummering in de administratie (afhankelijk van de inrichting van de administratie).
- ❖ Het hebben van een formatieplan. In de personeels- en salarisadministratie is het koppelen van de formatie aan kostendragers of projectcodes belangrijk; op welke thema’s wordt de formatie ingezet?
- ❖ Het begrotingssysteem (Capisci, Cogix, Excel, et cetera.) moet verschillende dwarsdoorsnedes en verschillende presentaties van de (deel)begroting ondersteunen.

Invoeren thematisch begroten in de praktijk

Terwijl thematisch begroten bij samenwerkingsverbanden al meer ingeburgerd raakt, zijn er in het voortgezet en primair onderwijs nog niet veel schoolbesturen die hiermee werken. Alhoewel NPO ze daar nu wel meer toe dwingt. De meeste schoolbesturen zijn nog bezig met het invoeren van beleidsrijk begroten. Als meer ervaring is opgedaan met het beleidsrijk begroten, kan de volgende stap, namelijk thematisch begroten, worden gezet.

Proces van thematisch begroten

Het proces van thematisch begroten kent 3 fasen:

1. Planvorming
2. Inrichting
3. Uitvoering (en evaluatie)

1. Planvorming

Bepaal – bijvoorbeeld aan de hand van het strategisch beleidsplan en daarvan afgeleide schoolplannen – de doelen en de daaraan gekoppelde activiteiten. De doelen kunnen ook op andere wijzen worden vastgesteld.

Doelen kunnen verder verdeeld worden in korte termijn doelen (operationele, going concern) en langere termijn doelen (strategische, ontwikkeldoelen). Ook belangrijk is te bepalen welke financiële stromen hierbij horen; regulier of projectmatig. Vervolgens moet vastgesteld worden welke middelen aan welk thema gekoppeld kunnen worden. Het antwoord op de vraag: ‘Wat wil ik waar aan uitgeven?’ Zo wordt per thema een budget vastgesteld. In onderlinge samenhang kan dan eventueel bijgesteld worden.

Dit hele proces van allocatie kan bottom-up of top-down plaatsvinden. Bottom-up door lasten bij elkaar op te tellen en top-down door te bepalen vanuit de ‘top’ (i.c. het

schoolbestuur): ‘Wat willen we uitgeven aan dit thema?’ Dit laatste geeft een *taakstellend budget*. Je kunt ook een bepaald resultaat nastreven (door verdeling van middelen over thema’s). Dan hebben we het over een *resultaatverplichting*. Beide systemen hebben hun eigen dynamiek.

Veel beleidsmatige keuzes worden gemaakt bij de inzet van de formatie -> lessentabel (vo), groepsindeling (po), taakbeleid. Het formatieplan kent dus een belangrijke relatie met thematisch begroten; het maakt inzichtelijk op welke thema’s de formatie wordt ingezet.

2. Inrichting

Bepaal aan de hand van de gestelde doelen en daarvan afgeleide activiteiten eerst de thema’s en daaraan gekoppeld kostendragers. Zorg dat je financiële administratie en de begrotingssystemen driedimensionaal zijn ingericht. Grootboekrekening (kostensoort) gekoppeld aan kostenplaats (afdeling / school) en kostendrager (thema). Zorg dat de begroting driedimensionaal getoond kan worden en dat de rapportages ook in deze indeling kunnen worden gepresenteerd.

Kostensoorten zijn door middel van kostendragers de belangrijkste schakel tussen de indeling in thema’s en

de RJO-indeling (jaarrekening).

Ook in de personeels- en salarisadministratie (PSA) is het koppelen van de formatie aan kostendragers of projectcodes belangrijk. In de praktijk is dit laatste weerbarstig. Het koppelen van formatie aan thema's wordt vaak door de realiteit achterhaald. Om dit te ondervangen, kan er ook een procentuele verdeling op basis van ervaring worden gemaakt en dit kan zowel vooraf als achteraf. Dus bijvoorbeeld 4% van X formatie gaat naar thema Y. Achteraf blijkt dit 5% te zijn. Het kan ook nog anders: vooraf via de administratie (PSA) inrichten en achteraf via toedeling op basis van percentages.

Niet alle uitgaven zijn toe te wijzen aan een bepaald thema. Dit is te ondervangen door een algemeen thema aan te wijzen, of deze uitgaven op de kostenplaats bestuursbureau / overhead / bovenschools te laten zonder een verdere verdeling naar thema's.

3. Uitvoering (en evaluatie)

Baten

Het eerste deel van de begroting wordt gevormd door de baten. Alle middelen die de organisatie ontvangt, worden hier gepresenteerd.

Budgetten – budgethouders

De tweede stap is het vertalen van baten naar budgetten voor kostenplaatsen en/of budgethouders.

In deze stap wordt bepaald wie welk van de in deel 1 bepaalde baten mag uitgeven. Dit is gerelateerd aan a. de organisatiestructuur van de organisatie en b. het allocatiemodel van de organisatie.

Lasten

In het derde deel van de begroting worden per organisatieonderdeel (kostenplaats) en thema (kostendrager) de lasten gepresenteerd. Op totaalniveau per grootboekrekening (kostensoort), en – dieper in de begroting – meer in detail, bijvoorbeeld gerubriceerd naar persoonlijke lasten, afschrijvingen, huisvestingslasten, leermiddelen en overige lasten per kostenplaats en kostendrager. Zo wordt inzichtelijk welk budget bij welk thema hoort en wat de uitnutting van dit budget is per thema.

Resultaat

Het vierde en laatste deel wordt gevormd door het resultaat. Dan wordt zichtbaar welke middelen je over hebt voor het behalen van een bepaald doel in dat thema.

Voorbeelden thema's

Relevante thema's zijn bijvoorbeeld thema's die het reguliere beleidsterrein overschrijden, zoals tijdelijke thema's die met tijdelijke of impulsmiddelen worden bekostigd (denk aan NPO of EHK). Deze thema's kunnen verder worden onderverdeeld in korte termijn doelen en lange termijn doelen.

Maar ook structurele thema's (bijvoorbeeld sectoren 'Horeca en Voeding' of 'Techniek' bij een vmbo) kunnen worden gevolgd. Ook kunnen tijdelijke thema's uiteindelijk structureel worden. Denk hierbij aan NPO, het terugdringen van achterstanden en het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Al deze thema's zijn begonnen als tijdelijk, maar worden uiteindelijk structureel meegenomen in de bekostiging.

In onderstaande tabel worden de verschillende thema's ingedeeld naar tijdelijk of structureel, korte of lange termijn:

Thema's	Korte termijn (operationele doelen)	Lange termijn (ontwikkeldoelen)
Tijdelijk	NPO, Lerarenbeurs, zachte landing, andere subsidie- ondersteuningsprogramma's	Verduurzaming huisvesting, verbetering binnenklimaat, schakelklassen, overige onderwerpen uit het strategisch plan
Structureel	Werkdrukverlichting, diverse sectoren (vmbo), leerwegondersteuning	Ontwikkeling personeel, huisvesting, innovatie, overige onderwerpen uit het strategisch plan

Nadelen van thematisch begroten?

Heeft een thematische opzet van de begroting ook nadelen? Een vaak gehoorde angst is dat het meer werk oplevert. Deels is dit zo, maar er valt ook veel winst te behalen in organisatiesturing en transparantie (medezeggenschap). Immers, het leidt tot het juiste gesprek, zorgt ervoor dat de juiste personen (dus ook de schooldirecteuren en teamleiders) aan tafel zitten en maakt dat het onderwijskundig beleid meer leidend is in de manier waarop de bekostiging wordt ingezet. De doelen worden helder gesteld en er worden gedragen keuzes gemaakt. Kortom, het leidt tot een betere besluitvorming.

Daarnaast zou een thematische opzet ook minder keuzevrijheid geven in de besteding van het budget, dan wel beperkend zijn bij onverwachte uitgaven. Minder keuzevrijheid is vanuit het schoolbestuur gereedeneerd

eerder een voordeel. Immers, de gekozen koers wordt hierdoor vastgehouden. Daarnaast is een begroting niet heilig; daar kan van afgeweken worden, als het maar doordacht is, besproken, geautoriseerd en toegevoegd.

Risico's

Mogelijke risico's verbonden aan een thematische opzet van de begroting:

- ❖ Het geeft een perverse prikkel; niet het geheel meer zien, maar alleen per thema sturen.
- ❖ Thema's zijn geen organisatieonderdelen met eigen verantwoordelijken. Wie maakt dan keuzes als die te maken zijn? Wie legt verantwoording af? Stel een medewerker heeft een aanstelling voor onbepaalde tijd en wordt ingezet op verschillende thema's. Wanneer een thema niet doorgaat, kun je niet een deel van deze overeenkomst beëindigen of er andere voorwaarden aan stellen.
- ❖ Een praktijk die niet aansluit op de begroting als gevolg van schaarste binnen de formatie. Bijvoorbeeld een NPO-leerkracht, bekostigd door NPO-middelen, die als gevolg van ziekte van een reguliere leerkracht deze werkzaamheden overneemt.

De hierboven genoemde risico's kunnen worden ondervangen door ook de realisatie op thema te volgen (tonen in een rapportage). Dan kan de realisatie vergeleken worden met de begroting per thema en kunnen de verschillen geanalyseerd en verklaard worden. Zoals eerder gesteld: een begroting hoeft niet heilig te zijn. De onderlinge samenhang en de baten op kostenplaatsniveau maken dat als er budget overblijft op één thema, het gebruikt kan worden om overschrijding bij een ander thema op totaalniveau op te vangen.

Het laatste risico kan worden ondervangen door *vooraf* via de personeels- en salarisadministratie de formatie per thema (kostendrager) in te richten en *achteraf* via toedeling op basis van percentages, gebaseerd op de praktijk, de formatie te alloceren naar de diverse thema's.

Conclusie

In dit artikel ben ik dieper ingegaan op de vraag of een thematische opzet van de begroting helpt in het realiseren van een betere koppeling van beleid aan de ontvangen middelen en daardoor ook leidt tot een betere besluitvorming. We kunnen concluderen dat een thematische opzet leidt tot andere gesprekken en daardoor vaak ook tot nieuwe inzichten. Door een goede keuze vooraf in de te stellen doelen en het gedwongen zijn deze ook concreet te maken, worden alle betrokkenen binnen een schoolorganisatie meegenomen in het begrotingsproces, waardoor deze meer integraal van opzet wordt. Dit biedt kansen om het onderwijskundig beleid zichtbaarder leidend te maken in de manier waarop de ontvangen bekostiging wordt ingezet (op welke doelen / thema's) en de verantwoording daarover. Eventuele risico's en nadelen zijn van dien aard dat deze een thematische opzet van de begroting niet in de weg staan. Sterker nog; alle seinen staan op groen als een schoolbestuur deze fase in volwassenheid van begroten heeft bereikt!

Drs Sabine Schimmel RC EMFC is senior-adviseur voor en interim-controller bij schoolbesturen in het voortgezet onderwijs. In haar rol als adviseur ondersteunt zij klanten onder meer bij de opzet en inrichting van de planning & control cyclus, inclusief de producten die daarbij horen, bij het uitvoeren van risicomanagement trajecten en bij onderwijshuisvesting.



Risicoanalyse gedaan, en nu?

Van eenmalige exercitie naar cyclisch risicomangement

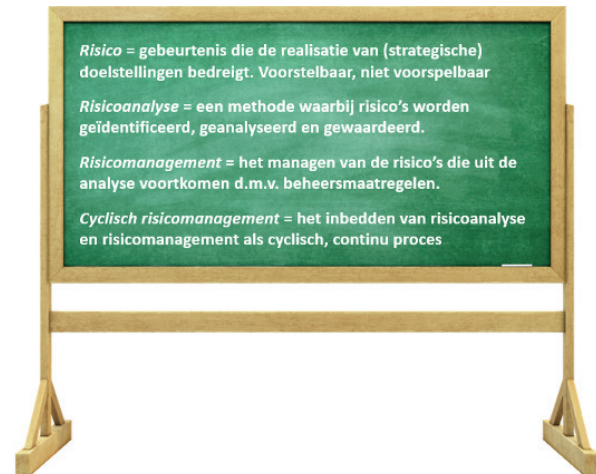
Iris Zeldenrijk

Infinite Financieel wordt steeds vaker gevraagd voor het uitvoeren van een risicoanalyse. Veel besturen beschouwen de risicoanalyse als een instrument om het benodigd buffervermogen te onderbouwen. Hoewel dit natuurlijk ook een belangrijke uitkomst is, heeft de risicoanalyse primair nog veel belangrijkere doelen. Het identificeren én beheersen van de belangrijkste risico's van de organisatie dragen bij aan de realisatie van de (strategische) doelen.

Met het uitvoeren van een risicoanalyse is een eerste belangrijke stap gezet. In onze ogen krijgt risicomangement echter pas waarde wanneer het cyclisch wordt ingezet. In dit artikel bespreken we wat cyclisch risicomangement inhoudt en geven we een aantal aanknopingspunten die behulpzaam kunnen zijn in het vormgeven van cyclisch risicomangement.

Wat is cyclisch risicomangement?

Bij cyclisch risicomangement gaat het om het inbedden van risicoanalyse en risicomangement als een cyclisch, continu proces. Enerzijds gaat het om het borgen



van risicomanagement in de planning- en controlcyclus van de organisatie in de breedste zin (en dus niet alleen financieel). Zo wordt continu gemonitord of de juiste risico's in beeld zijn en de beheersmaatregelen doelmatig en doeltreffend zijn. Aan de hand daarvan kan, waar nodig, tijdig bijsturing plaatsvinden. Anderzijds is het belangrijk om het gesprek over risico's en 'risicodenken' levend te houden. Dit vanuit onze overtuiging dat de meeste risico's in het gedrag en handelen (of niet-handelen op cruciale momenten) van mensen zitten. Risicobewustzijn is daarmee heel belangrijk in het beheersen van risico's en neemt een centrale plek in bij het vormgeven van cyclisch risicomanagement.

Zowel structurelementen als cultuurelementen zijn van belang

Grofweg zijn er dus twee lijnen te onderscheiden: structuur (inbedden in de planning- en controlcyclus (P&C-cyclus), documenten en momenten) en cultuur (risicobewustzijn, gedrag). Beide lijnen lichten we kort toe, waarbij we een aantal aanknopingspunten geven om hiermee aan de slag te gaan.

Risicomanagement inbedden in structuren

Om van risicomanagement een cyclisch proces te maken, kan risicomanagement in structuren geborgd worden. Vaak refereren we dan aan de planning- en controlcyclus van de organisatie. De P&C-cyclus verbindt twee belangrijke, onlosmakelijke processen: plannen en beheersen. Het is de ruggengraat van bedrijfs- en beleidsmatig handelen binnen een organisatie. De cyclus bestaat uit documenten en momenten: het delen van informatie door het op te schrijven en/of te bespreken. We raden aan om aan ieder document een risicoparaagraaf toe te voegen. Dit geldt voor documenten uit de financiële planning- en controlcyclus (begroting, kwartaalrapportages en dergelijke), maar ook voor andere beleidsdocumenten. In de planningsdocumenten (strategisch plan, begroting, beleidsstukken) richt de risicoparaagraaf zich op de risico's die zich voor kunnen doen, waardoor de doelstellingen uit het desbetreffende plan niet gerealiseerd worden. In de begroting beschrijf je dus de risico's voor het realiseren van de begroting, in het beleidsplan de risico's voor dat specifieke beleidsplan en hoe zich dat verhoudt tot het geheel van de organisatie. In de beheersingsdocumenten (kwartaalrap-

portages, jaarverslag) worden risico's gemonitord. De volgende vragen kunnen worden beantwoord:

- ✦ Zijn er risico's zichtbaar geworden?
- ✦ Hoe zijn we hiermee omgegaan?
- ✦ Hebben de beheersmaatregelen effect gehad?
- ✦ Zijn er nieuwe risico's in beeld?
- ✦ Moeten de beheersmaatregelen worden bijgesteld?

Naast het beschrijven van de risico's, is het goed om ook in de formele overlegstructuur aandacht te hebben voor risicomangement. Bijvoorbeeld door het thema herhaaldelijk te agenderen in RvT- en GMR-vergaderingen en een vast agendapunt te maken in plannings- en voortgangsgesprekken met directeuren van scholen.

Juist ook de cultuur is van belang

Risicomangement gaat niet leven door alleen aandacht te hebben voor structurelementen. Ook de cultuur moet faciliterend zijn voor een succesvolle implementatie van cyclisch risicomangement. Het gaat dan om de houding en het gedrag van medewerkers ten aanzien van het identificeren, begrijpen, bespreken van risico's en het acteren daarop. Waar de struc-

turelementen ook wel gekwalificeerd kunnen worden als hard controls, gaat het bij de culturelementen om de soft controls. Deze zijn minder goed waarneembaar, maar daarmee niet minder belangrijk. Idealiter worden medewerkers niet alleen verantwoordelijk gemaakt voor (onderdelen van) risicomangement middels structuren, maar voelen zij zich ook verantwoordelijk en tonen zij eigenaarschap op eigen initiatief. Hiervoor is het van belang om risicobewustzijn onder medewerkers te vergroten. Om dit te bewerkstelligen, is onder andere het volgende van belang.

- ✦ Constante communicatie over risicomangement en het belang daarvan.
- ✦ Voorbeeldgedrag door het leiderschap in de organisatie.
- ✦ Bijdragen aan kennis over risico's, risicomangement om zo het risicobewustzijn breed in de organisatie te bewerkstelligen.
- ✦ Ook betrokkenheid bij risicomangement van medewerkers op alle niveaus draagt hieraan bij. Het bespreekbaar maken van risico's (kritische houding).

- ❖ Het creëren van een veilige werkomgeving, waarbij men elkaar kan aanspreken op handelen (of niet-handelen) en gedrag.

Het beïnvloeden van het handelen en het gedrag van mensen is natuurlijk ingewikkelder dan het inbedden van risicomanagement in structuren, en kost dus ook meer tijd. We adviseren daarom klein te beginnen en het uitvoeren van een risicoanalyse als startpunt te gebruiken. De volgende stappen kunnen behulpzaam zijn in het vergroten van risicobewustzijn in de organisatie:

- ❖ Betrek een brede groep bij het identificeren van de belangrijkste risico's van de organisatie. In onze ervaring is 'risicodenken' nieuw voor veel mensen in onderwijsorganisaties. Vaak geven deelnemers aan onze sessies aan het wel als een waardevol perspectief te ervaren.
- ❖ Focus op het goed uitwerken van twee of drie risico's in beheersmaatregelen. Sluit daarbij aan bij het beleid dat er al is en alle acties die al ondernomen worden. Vaak zal blijken dat de risico's en beheersmaatregelen nauw verwant zijn met het (strategisch) beleid van de organisatie.

Overigens is het niet de bedoeling dat risicobewustzijn leidt tot risicomijdend gedrag. Risicobewustzijn maakt dat medewerkers zich bewust zijn van de risico's die bepaalde keuzes of bepaald handelen met zich mee kunnen brengen. Hierdoor kunnen juist ook kansen weloverwogen worden benut.

Op alle niveaus van de organisatie

In het voorgaande is impliciet al gesuggereerd dat cyclisch risicomanagement zich op alle niveaus van de organisatie voor kan doen. Op het hoogste bestuursniveau, maar ook tussen bestuur en scholen en binnen de school zelf. Risicomanagement is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Waar de bestuurder bij het schrijven van het strategisch plan nadenkt over de risico's op stichtingsniveau, kunnen directeuren ook een risicoparagraaf aan de schoolplannen toevoegen. Het monitoren van risico's heeft een plek in kwartaalrapportages, maar ook in voortgangsrapportages van directeuren richting de bestuurder.

Conclusie: structuur + cultuur = succesvolle implementatie cyclisch risicomanagement

De eerdergenoemde structurelementen hebben alleen effect in een cultuur waarin men elkaar aan kan aanspreken op gedrag, alles bespreekbaar is en men niet alleen verantwoordelijk is, maar zich ook verantwoordelijk voelt (eigenaarschap). Bovendien is risicobewustzijn in belangrijke mate van invloed op het gedrag en handelen van mensen en hun attitude jegens risico's. Door structuur- én cultuurelementen te combineren creëer je een cyclisch risicomanagementsysteem dat robuust in elkaar zit en waarbij mensen zich betrokken voelen. Daar wordt de organisatie beter van!

Iris Zeldenrijk is senior adviseur en houdt zich voornamelijk bezig met het uitvoeren van risicomanagementtrajecten, fusieonderzoeken en haalbaarheidsonderzoeken. Tevens adviseert zij schoolbesturen over de opzet en inrichting van bestuursbureaus en de kwaliteit van de planning- en controlcyclus. Voor een aantal kleine schoolbesturen vervult zij de rol van part-time controller.



Vooraf goed regelen! Nut en effect van een goede kaderbrief

Door Frank Mullaart

Ieder jaar net na de zomer start weer het traject om te komen tot een nieuwe begroting. Op basis van een door het administratiekantoor of de controller opgestelde planning, en de door hen beschikbaar gestelde gegevens, gaan alle budgethouders aan de slag om hun deelbegroting op te stellen.

Vaak toch een lastig traject, omdat we dit maar één keer per jaar doen en we niet meer precies weten hoe alles nu in elkaar zit. En er vaak ook onder best wel hoge tijdsdruk moet worden gewerkt. Dit laatste omdat we in de laatste Raad van Toezicht-vergadering voor de kerstvakantie de begroting vastgesteld en goedgekeurd willen / moeten hebben.

Tussen het moment dat de contouren van de nieuwe begroting duidelijk worden en het moment dat deze naar de RvT moet, is er meestal geen tijd meer om eens rustig met iedereen alles door te nemen: hoe de begroting tot stand is gekomen en wat daarbij de beslissingen en aannames zijn. Zeker indien er sprake is van herverdeling van middelen (bijvoorbeeld een knelpuntenpot of een innovatiebudget) zou dit echter wel wenselijk of zelfs noodzakelijk moeten zijn. Daarnaast blijft ook vaak de vraag of alle budgethouders wel vanuit dezelfde gedachte en richtlijnen hun deelbegroting hebben opgesteld. Vaak geeft dit op korte of langere termijn onrust binnen een organisatie. Men vraagt om duidelijkheid.

Duidelijkheid en eenduidigheid worden steeds belangrijker

Die vraag om duidelijkheid en ook eenduidigheid wordt de komende tijd steeds belangrijker. Binnen het primair onderwijs bijvoorbeeld door de vereenvoudiging van de bekostiging. Hierdoor ontstaan herverdeeleffecten tussen de scholen. Wat willen we hiermee?

Subsidies waarvan steeds vaker op een dieper niveau binnen de organisatie bepaald wordt hoe die worden besteed. Hoe houden we daar grip op?

Ook speelt de verwachte wijziging van de Wet op de medezeggenschap, waarin de (G)MR vermoedelijk instemmingsrecht krijgt op de hoofdlijnen van de begroting. Om instemming te krijgen, zullen we op z'n minst uit moeten leggen hoe de begroting tot stand is gekomen, welke keuzes er zijn gemaakt en op basis waarvan.

Daarnaast komt er ook binnen onderwijsorganisaties steeds meer aandacht voor de manier waarop de middelen over de organisatie verdeeld worden en hoe de begroting nu precies is opgebouwd. En daarbij is ook belangrijk: waarom is er hiervoor gekozen?

Allocatiebeleid

De manier waarop de middelen verdeeld worden over de organisatieonderdelen, wordt bepaald in het allocatie- (of toewijzings)beleid van de organisatie. In een ander artikel in deze bundel wordt hier dieper op ingegaan.

Nu zien wij vaak dat er binnen de organisatie wel afspraken zijn (of ooit waren) over het allocatiebeleid, maar dat deze versnipperd binnen de organisatie aanwezig zijn, niet altijd goed gedocumenteerd zijn en bij veel mensen in ieder geval niet duidelijk op het netvlies staan, als men begint met het maken van de begroting.

De kaderbrief

De plaats om al deze afspraken vast te leggen, is de kaderbrief. In de kaderbrief worden, voordat het begrotingstraject start, alle afspraken die gelden voor de begroting, vastgelegd. Dit zijn enerzijds de belangrijkste punten uit strategische beleidsplannen of schoolplannen die de komende begrotingsperiode worden uitgewerkt, maar anderzijds ook de financiële afspraken en uitgangspunten die gelden.

De kaderbrief nader uitgewerkt

Zoals aangegeven, is de kaderbrief dus het startpunt van het meerjarenbegrotingstraject. Het document geeft voor alle budgethouders aan waarbinnen de meerjarenbegroting gemaakt moet worden en welke doelen men de komende jaren wil bereiken. In de kaderbrief zullen dan ook minimaal de volgende onderdelen terug te vinden zijn:

- ❖ De beleidsuitgangspunten voor de komende periode.
- ❖ De huidige situatie (het vertrekpunt).
- ❖ Standaardafspraken voor de budgethouders voor de begroting (of verwijzing naar beleidsstukken).
- ❖ Periodegerelateerde afspraken.
- ❖ Risico's in het begrotingstraject.

Vastleggen beleidsuitgangspunten

De kaderbrief begint met het opnemen van het beleid dat de organisatie in de komende begrotingsperiode wil gaan realiseren. Indien in (verschillende) beleidsplannen al planningen en budgetten daarvoor afgesproken zijn, kunnen deze hier een plek krijgen. Is dit niet het geval, dan zal dit tijdens de opzet van de kaderbrief moeten worden bedacht.

Vastleggen huidige situatie

Om te kunnen bepalen wat de mogelijkheden, met name op financieel gebied zijn, maar ook wat op inhoudelijk gebied de komende tijd haalbaar is, is het van belang om te kijken hoe de situatie nu is. Is het vermogen van de organisatie te hoog of te laag? Lopen eerder ingezette ontwikkelingen volgens plan of niet? Allemaal zaken die de mogelijkheden voor de toekomst beïnvloeden.

Vastleggen standaardafspraken

Een groot aantal afspraken en randvoorwaardes voor de begroting zal niet jaarlijks aangepast worden. Het is nu eenmaal aan te bevelen zo veel mogelijk zaken binnen de organisatie stabiel te houden. Al deze standaardafspraken worden (uiteraard zover van invloed op de begroting) in de kaderbrief opgenomen. Hierbij kan gedacht worden aan:

- ❖ Gebruiken we in de begroting indexeringen of niet?
- ❖ Basisprincipes over hoe de middelen over de organisatieonderdelen worden verdeeld (bijvoorbeeld werken we met afdrachten of met een eigen verdeelmodel?).

- ❖ Hoe berekenen we de kosten voor personeel (werkelijke loonkosten, normloonkosten)?
- ❖ Welke kosten nemen we gezamenlijk en welke niet?

Vastleggen periodieke afspraken

Iedere keer als we de kaderbrief opstellen, zullen er een aantal zaken zijn die we per keer opnieuw willen bepalen. Een voorbeeld hiervan is dat als we in het algemene gedeelte hebben aangegeven dat we jaarlijks indexeren, we hier de hoogte van de indexering opnemen. Hetzelfde kan gelden voor afdrachtpercentages.

Door de twee bovenstaande onderdelen te splitsen, hoeft jaarlijks eigenlijk alleen maar het tweede deel te worden bijgewerkt.

Risico's in het begrotingstraject

De begroting is een inschatting maken van de toekomst. De laatste jaren is wel gebleken hoe snel ons beeld volledig overhoop gegooid kan worden. Het is dus van belang om ook vast te leggen (op hoofdlijnen) wat de acties zijn als er majeure ontwikkelingen zijn die van invloed op (de realisatie van) de begroting zijn. Verkla-

ren we alles in de verschillen tussen de begroting en de realisatie of komt er een punt dat we opnieuw naar de begroting gaan kijken?

Plaats van de kaderbrief in het proces

De kaderbrief is alleen zinvol als deze voor de daadwerkelijke start van het begrotingsproces klaar is.

Het voordeel van het tijdig gereed hebben van de kaderbrief is dat hierdoor de ruimte ontstaat om met de Raad van Toezicht en de (G)MR de kaderbrief te bespreken. Als er over de uitgangspunten van de begroting en de kaders waarbinnen de begroting gemaakt moet worden overeenstemming is, is het aanbieden van de complete meerjarenbegroting aan het einde van het kalenderjaar niet anders dan een cijfermatige uitwerking van de afgesproken kaders.

Dit wil zeggen dat het wenselijk is dat in de eerste vergaderingen na de zomervakantie de kaderbrief wordt besproken.

Hoe kom je tot een goede kaderbrief?

Om tot een goede kaderbrief te komen, moeten de volgende stappen worden doorlopen:

- ❖ Zijn alle gegevens die in de kaderbrief moeten beschikbaar, zowel op het gebied van beleids- als financieel-technische uitgangspunten?
- ❖ Is niet alles beschikbaar, werk dit dan eerst uit.
- ❖ Stel een conceptkaderbrief op.
- ❖ Bespreek deze met de verschillende gremia.
- ❖ Stel rond de zomervakantie de definitieve kaderbrief vast.

Frank Mullaart is senior-adviseur en fungeert regelmatig als interim-financial en business controller bij zowel grote als middelgrote schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs. Als controller is hij bij een aantal klanten de vaste controller, maar hij vervult deze functie ook regelmatig op interim basis. In zijn rol als adviseur ondersteunt hij klanten onder meer op het gebied van allocatiemodellen en vraagstukken binnen de plannings- en control cyclus. Hieronder vallen ook vraagstukken rond de begroting en kaderbrief. Daarnaast ondersteunt hij klanten bij het in zicht krijgen van de gewenste omvang van bestuurskantoren en bovenschoolse organisaties.



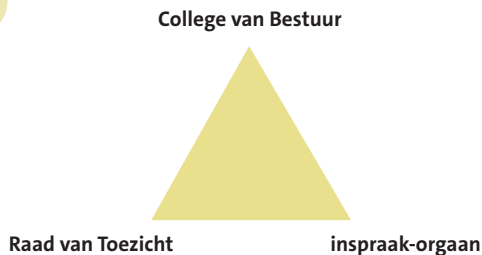
Vertrouwen is goed. Is controle beter?

Door Inge Heijes

Aleen flink aantal jaren wordt het onderwijs grotendeels bekostigd door middel van lumpsumsubsidie(s). Vanuit de overheid wordt het vertrouwen uitgesproken dat schoolbesturen zelf het best in staat zijn om de keuzes te maken die zorgen voor de beste onderwijsresultaten binnen de beschikbare middelen. De essentie van dit vertrouwen laat zich volgens René ten Bos vertalen als “het geven van vrijheid en accepteren dat er vele malen meer uitkomsten zijn dan je op voorhand (kan) verwacht(en)”. Doordat de overheid het onderwijsveld vertrouwt met middelen, ontstaat een natuurlijke ruimte om hiermee te spelen – in de goede zin van het woord.

Echter, hoe groot zijn precies dat vertrouwen en die ruimte? Elke subsidieregeling gaat gepaard met de verplichting van verantwoording, met richtlijnen die voorschrijven hoe die verantwoording moet worden afgelegd. Met andere woorden, de gegeven ruimte wordt door middel van deze regelgeving direct ingekaderd en van een externe verantwoordingsplicht voorzien.

Schoolbesturen kennen een groot aantal partijen in het maatschappelijk verkeer waaraan zij zich te verantwoorden hebben. Vanzelfsprekend zijn de leerlingen en hun ouders belangrijke partijen, evenals samenwerkingspartijen zoals andere schoolbesturen, gemeenten, jeugdzorg, samenwerkingsverbanden en uiteraard de Inspectie van het Onderwijs en het ministerie van OCW. Naast al deze externe partijen is er ook een aantal interne partijen, waaronder de inspraakorganen en de Raad van Toezicht. Hoewel de Raad van Toezicht technisch gezien geen interne partij is, wordt dit orgaan wel als zodanig aangemerkt in de bestuurlijke driehoek:



In de afgelopen jaren is flink geïnvesteerd in de professionalisering en de werking van het interne toezicht. Zo is in 2019 de Code Goed Onderwijsbestuur geactualiseerd en in januari 2020 de commissie Code Goed Onderwijsbestuur van start gegaan: een commissie die toeziet op de toepassing van de vastgestelde principes en leden kan aanspreken op de naleving ervan. Voor inspraakorganen komen steeds meer scholingsmogelijkheden beschikbaar. Al een aantal jaren wordt onderzocht wat de beste manier is om de inspraakorganen optimaal te betrekken bij het proces van strategie en beleid (bijvoorbeeld het wetsvoorstel instemmingsbevoegdheid meerjarig financieel beleid). Sinds de subsidie ‘werkdrukmiddelen PO’ is nog een andere manier gevonden om de inspraakorganen te betrekken bij de wijze van

inzet. De schoolleiding is verplicht om voorafgaand aan de periode waarvoor de subsidie is bedoeld, de inzet af te stemmen. Deze werkwijze wordt nu niet meer enkel voor de werkdrukmiddelen ingezet in het PO, maar ook voor de diverse incidentele subsidies die in de afgelopen jaren beschikbaar zijn gekomen voor alle sectoren van het onderwijs. Eén van de meeste recente en omvangrijke subsidies is NPO.

Daarmee wordt geïllustreerd dat een belangrijk onderscheid bestaat tussen externe en interne controle of governance. Externe controle vindt enkel en alleen haar weg in de vorm van verantwoording. Interne controle is dynamischer dan dat. Met inspraakorganen kan voorafgaand aan de inzet van middelen worden gesproken of in meer formele zin advies of instemming worden gevraagd. Na de besteding van middelen wordt in de vorm van evaluatie óf verantwoording inzicht gegeven in die besteding en de behaalde doelen. Een extra element dat hierbij van toegevoegde waarde kan zijn, is de mogelijkheid om in deze evaluatie of verantwoording specifieke onderdelen op te nemen die de bestuurlijke driehoek wil monitoren. Dit is in tegenstelling met de externe verantwoordingsmodellen, die uitvragen waar-

aan de overheid behoefte heeft – een behoefte die vaker wel dan niet politiek gestuurd is.

Gesteld kan worden dat de onderwijsbesturen niet alleen het vertrouwen krijgen van de overheid, maar ook dat bovengenoemde ontwikkelingen een gevolg zijn van de wens van de overheid om de interne governance, en daarmee het vertrouwen in een goed functioneren van deze governancestructuur, te versterken. In theorie zou dit mogen leiden tot een afname van de externe governance, die zijn vertaling kent in controle en verantwoording. De overheid heeft immers als speerpunt dat de administratieve lasten zo klein mogelijk worden gehouden. Bij elke subsidieregeling wordt deze overweging meegenomen. Een aantal jaren geleden is een pilot gestart om het jaarverslag te comprimeren – een pilot die voornamelijk niet tot merkbare resultaten heeft geleid. Ondanks goede voornemens en initiatieven, is nog maar zeer beperkt sprake van een verschuiving van externe governance naar interne governance. Een verzwaring van governance wordt duidelijker ervaren.

Naast de ontwikkelingen in de punten ‘Raad van Toezicht’ en ‘inspraakorgaan’, heeft ook het punt ‘college

van) bestuur’ in de afgelopen jaren een ontwikkeling doorgemaakt. De totstandkoming van de strategische plannen, de sturing hierop en de verantwoording ervan in rapportages en jaarverslagen zijn vergelijkbaar met de uitgangspunten van COSO ⁶ (‘strategy & objective-setting’). Zo wordt vanuit de missie en visie van het onderwijs iedere vier of vijf jaar het strategisch beleidsplan herijkt. Een belangrijk onderdeel hiervan betreft het risicomanagement. Welke voorstelbare risico’s spelen een rol bij het willen behalen van de beleidsdoelen? Op welke manier willen we deze risico’s beheersen? Door deze elementen een prominente plaats te geven in de interne governance, ontstaat niet alleen een belangrijk en gedragen inzicht in deze risico’s en de beheersing daarvan, maar het zorgt ook voor een goede inzet van middelen. Het gesprek wordt gevoerd over de doelen die het bestuur wil realiseren in relatie tot de beperkte middelen die hiervoor beschikbaar zijn. Door deze keuzes met elkaar te maken, komen ook onderwerpen als doelmatigheid en rechtmatigheid aan bod. Rechtmatigheid, omdat gewaarborgd moet worden dat middelen die een beperking van besteding kennen, ook

⁶ <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Presentation-September-2017.pdf>

zodanig worden ingezet. Met name de Raad van Toezicht heeft hierin een belangrijke taak. Doelmatigheid kent in de laatste jaren ook een meer prominente plek in de besluitvorming. De ontwikkeling dat steeds meer doelen (bijvoorbeeld verduurzaming naast onderwijs)

vanuit de overheid worden opgelegd, draagt hieraan bij. Het is van belang dat goed gesproken wordt over de wijze waarop deze doelen bereikt kunnen worden met de beperkte middelen die er zijn. Ook hierbij is de vergelijking met het COSO model op zijn plaats. Door het in-

Enterprise Risk Management



zetten van de lagen 'governance & culture' en 'strategy & objective-setting' ontstaat niet alleen een basis voor de later af te leggen verantwoording, maar evengoed worden de dialoog en de ruimte gecreëerd voor vertrouwen binnen de bestuurlijke driehoek. Dat vertrouwen zorgt voor een andere invulling van en dynamiek in verantwoording.

In aanvulling op de onderdelen 'governance & culture' en 'strategy & objective setting' is er ook steeds meer aandacht voor 'performance', in de vorm van risicomangement in de dagelijkse en cyclische praktijk. Daarnaast is er een grote belangstelling voor de continuïteitsparagraaf en leidt de discussie over een mogelijk bovenmatig vermogen van onderwijsbesturen tot een verdere aanscherping van de financiële verantwoording. Deze beide onderwerpen zouden het mogelijk moeten maken om in de dialoog met de overheid ook ruimte vrij te maken om de governance niet enkel vanuit verantwoording te laten plaatsvinden, maar dit te combineren met vertrouwen. Het voornemen is er en het theoretisch kader staat, maar in de praktische uitvoering van regelgeving wordt nog altijd consequent voor de lijn van verantwoording gekozen.

Ondanks al deze groeispurten en ontwikkelingen in de driehoek, blijft de verantwoording aan het ministerie van OCW dus ongewijzigd. Het voornemen om de administratieve lasten in de sector te verminderen, is er al jaren. De overweging wordt ook vaak genoemd in de toelichting bij nieuwe regelgeving. Bij de start van incidentele subsidies is de verschuiving in het steunen op de interne governance bovendien vaker zichtbaar, ofwel doordat plannen na toekenning van de gelden afgestemd moeten worden met het personeel / de inspraakorganen (NPO), ofwel doordat subsidies op basis van plannen worden toegekend (EHIK, IOP). Echter, als het aankomt op de verantwoording, komen de oude patronen weer naar voren. EHIK en IOP zijn aangemerkt als G1 subsidies (geoordeelde subsidies zonder terugbetalingsverplichting). Verantwoording over de activiteiten bepaalt of de gelden definitief toegekend worden. Als de doelen zijn behaald, maar de subsidie is hiervoor niet geheel gebruikt, mogen de niet-bestede gelden alsnog voor overige bekostigde activiteiten worden gebruikt.

NPO (waaronder ook de arbeidsmarkttoelage) zou in eerste instantie als een G2 subsidie (geoordeelde subsidie met terugbetalingsverplichting) moeten worden

verantwoord. Dit is na een korte overwegingsperiode teruggebracht tot een G1 subsidie, waarbij de financiële verantwoording in de jaarrekening relatief beperkt kan blijven en vooral wordt gevraagd om een inhoudelijke verantwoording in het bestuursverslag – om vervolgens in het XBRL Onderwijsportaal de financiële verantwoording wél op het niveau van de keuzemenu's uit te vragen, met specifieke aandacht voor de externe inhuur. Ook hierbij geldt echter dat de niet bestede gelden uiteindelijk gebruikt mogen worden voor overige bekostigde activiteiten.

Het onderwijs kent momenteel dus vele incidentele middelen. Er zijn subsidies waarbij op voorhand over het algemeen relatief lichte verantwoordingsvereisten in relatie tot het jaarverslag worden toegezegd, deels omdat door de overheid bij deze subsidies wordt geregeld dat afstemming binnen de bestuurlijke driehoek verplicht is, en deels omdat de verantwoordingsvereisten worden verdeeld over het bekende jaarverslag en het XBRL Onderwijsportaal. Hierdoor vindt vooralsnog een redelijk beperkte accountantscontrole plaats, omdat nog geen controleverklaring wordt gevraagd bij de jaarstukken die via het XBRL Onderwijsportaal

aangeleverd moeten worden. Feit blijft wel dat door de overheid op alle mogelijke fronten om verantwoording wordt gevraagd, zonder dat er een duidelijke samenhang tussen de interne en externe verantwoording, die COSO wel mogelijk kan maken, gerealiseerd wordt. De verantwoordingen die door het bestuur opgesteld moeten worden, zijn hierdoor fragmentarisch en leiden niet tot de gewenste, door de overheid toegezegde lastenverlichting.

Natuurlijk begrijpen we allemaal dat verantwoording afleggen over de publieke gelden die het onderwijs ontvangt, van groot belang is. Het is immers geld van de maatschappij, dat gebruikt wordt om de maatschappij verder te brengen. Echter, is dit belang anders of groter bij de incidentele middelen dan bij de lumpsummiddelen? Of is het de beleving van de maatschappij of de overheid dat schoolbesturen niet verantwoordelijk en/of doelmatig met dit geld kunnen omgaan? De omvang van deze middelen in verhouding tot de reguliere bekostiging is immers relatief klein en als middelen niet binnen deze plannen zijn besteed, staan de regelingen toe dat de overgebleven middelen worden besteed aan overige bekostigde activiteiten.

Dat werpt de vraag op waarom al deze vereisten verplicht gesteld zijn. Is het omdat al een paar jaar een politiek debat speelt met als inzet de beleving dat het onderwijs te rijk is? Of is er in de maatschappij of politiek een angst dat gelden onrechtmatig of in het geheel niet worden besteed? Zijn dit redenen waarom zo consequent de lijn van verantwoording wordt gekozen in de externe governance?

De uitgangspositie in het merendeel van de toegezegde subsidies is immers: vertrouwen. Uiteraard speelt (externe) verantwoording een rol in het behouden van dit vertrouwen. Echter, ruimte (vrijheid) is evengoed van belang om het lerend vermogen van het onderwijsveld verder te laten groeien en zo meer eigenaarschap te verkrijgen over de doelmatige en rechtmatige besteding van alle ontvangen middelen. Met deze overweging in gedachten, is controle dan daadwerkelijk beter of op deze wijze dienstbaar?

Inge Heijes is senior adviseur en fungeert als (interim) controller waarbij zij is gewend te schakelen tussen kleine, middelgrote en grote scholen of besturen. Daarnaast heeft zij ervaring in het opzetten van beleid rondom risicomanagement en allocatievraagstukken. Zij is haar carrière gestart als (assistent) accountant en heeft een brede kennis van jaarverslaggeving en administratie organisatie en interne beheersing.



De kracht van doelen stellen in een programmabegroting

Door Linsey Perre

Elk jaar publiceert Infinite Financieel een nieuw (meerjaren)begrotingsmodel voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo. Dit Excelmodel is een hulpmiddel voor samenwerkingsverbanden om hun (meerjaren)begroting vorm te geven. Het model gebruikt een programmatische manier van presenteren in plaats van de 'verplichte' RJO-methode. Hier is bewust voor gekozen omdat wij bij Infinite Financieel de meerwaarde zien van het inzichtelijk maken van de doelen van het samenwerkingsverband, ook in de begroting.

Programmatisch begroten

Een programmatische begroting van een samenwerkingsverband passend onderwijs bestaat uit drie onderdelen: baten, verplichte afdrachten en de lasten van de programma's. Door eerst de baten en verplichte afdrachten te berekenen, wordt er inzicht gecreëerd in de hoeveelheid geld die beschikbaar is voor de plannen van het samenwerkingsverband. Deze plannen kunnen

vervolgens vertaald worden in beleidsrijke programma's. Door deze inrichting leggen we de relatie tussen de gewenste doelen van het samenwerkingsverband, de activiteiten waarmee deze doelen worden nagestreefd en de daarvoor bestemde inzet van middelen. Dit draagt bij aan het verkrijgen van inzicht en het zo nodig op tijd bijstellen van beleid en uitvoering.

Een programma geformuleerd en dan...

Inmiddels zien we dat steeds meer samenwerkingsverbanden gebruikmaken van de programmatische begroting. Echter, het gewenste inzicht wordt niet altijd bereikt met enkel het formuleren van de programma's in het begrotingsmodel. Vaak ligt er een kans in het verder onderbouwen en uitdenken van de programma's. De kracht van de programmatische begroting gaat namelijk verloren als de geformuleerde programma's niet geborgd worden in de gehele planning-en-controlcyclus van het samenwerkingsverband. De programma's krijgen waarde als ze onderbouwd worden met doelen, beoogde kwalitatieve en kwantitatieve resultaten, de

wijze van monitoring, de begrote kosten en één of meer budgethouders. Vervolgens kan deze programmatische manier van plannen en rapporteren ook terugkomen in bijvoorbeeld het ondersteuningsplan, de kwartaalrapportages en het jaarverslag.

De valkuilen van doelen stellen

Een programma dient dus onderbouwd te worden met doelen, activiteiten en gewenste resultaten. Dit blijkt in de praktijk echter vaak lastig. Er zijn twee valkuilen die wij in de praktijk vaak tegenkomen. De eerste valkuil is een doelstelling voor het programma niet formuleren volgens SMART. Dit houdt in dat een goed doel specifiek (S), meetbaar (M), acceptabel (A), realistisch (R) en tijdgebonden (T) moet zijn. Vaak komen wij vrij wollige doelstellingen tegen die moeilijk meetbaar zijn. Dit leidt meteen tot de volgende valkuil, namelijk het verzamelen van veel data zonder een duidelijke link naar het doel van het programma. We zien bij samenwerkingsverbanden dat er veel data beschikbaar is, maar dat dit niet gestructureerd gebruikt wordt om beslissingen te nemen binnen de verschillende programma's. De data-

team[®] methode ⁷ is een manier om deze valkuilen te voorkomen. De methode maakt gebruik van een 8-stapplan en geeft handvatten om een heldere definitie van een probleem te formuleren, een hypothese te stellen, data te verzamelen en te analyseren, maatregelen te formuleren en de effecten te evalueren.



⁷ Schildkamp, K., Handelzalts, A., Poortman, C., Leusink, H., Meerdink, M., Smit, M., Ebbeler, J., & Hubers, M. (2014). De datateam[®] methode: Een concrete aanpak voor onderwijsverbetering. Garant Uitgevers.

Een doel niet gehaald?

Als er dan veel tijd en energie gestoken is in het formuleren van concrete, heldere en realistische doelen kan het onvermijdelijke gebeuren: een of meerdere doelen worden niet gehaald. Geen paniek! Ondanks dat het aanvullen van programma's met doelen, resultaten en data meer inzicht verschaft, staat het niet halen van de doelstellingen niet meteen gelijk aan falen. De doelstellingen en data zijn het beginpunt van het gesprek. Gebruik de data en doelstellingen om een onderbouwd gesprek te voeren over hetgeen wat opvalt. Is het te verklaren waarom het niet gelukt is om leerlingen terug te laten stromen naar het regulier onderwijs? Is het logisch dat leerlingen die ook een arrangement ontvangen vanuit de jeugdzorg worden verplaatst van school A naar school B? Kortom, besteed aandacht aan het formuleren van doelen en gebruik vervolgens de inzichten voor een waardevol gesprek.

Linsey Perre is adviseur en is voornamelijk actief op het gebied van (de bedrijfsvoering van) passend onderwijs. Ze houdt zich bijvoorbeeld bezig met het analyseren van leerlingstromen, het opstellen van meerjarenbegrotingen en het adviseren over verdeelmodellen. Tevens adviseert zij onderwijsbesturen op het gebied van datamanagement.



Meten – weten – daten: van risico naar kans

Risicobeheersing bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Door Dick Mak

Passend onderwijs kent een mooie en ingewikkelde opdracht. Allereerst door de vorm: samenwerkingsverbanden zijn een netwerkorganisatie, die niet op vrijwillige basis tot stand is gekomen. De schoolbesturen zijn met elkaar het samenwerkingsverband, gefaciliteerd door een ondersteunende organisatie. Passend onderwijs vraagt investering in de basis. Tegelijkertijd zien veel samenwerkingsverbanden een steeds groter deel van hun budget opgaan aan hogere aantallen TLV's. Hierdoor vermindert de investeringsruimte en voor men het weet zit men in een neerwaartse spiraal. Daar komt bij dat investeringen nu kosten met zich meebrengen, terwijl de revenuen pas later zichtbaar en financieel merkbaar worden.

Hoe keren we dit tij?

Afgelopen periode hebben wij bij veel samenwerkingsverbanden een risicoanalyse uitgevoerd. Een van de uitkomsten hiervan is het geven van een aanzet voor beheersmaatregelen en het komen tot de inrichting van cyclisch risicomangement. Wat kunnen we hiervan leren?

De opdracht van passend onderwijs

Het (passend) onderwijs heeft een grote opdracht. Uit de evaluatie passend onderwijs⁸ blijkt dat sinds de invoering op 1 augustus 2014 veel stappen zijn gezet, maar dat er nog veel moet gebeuren. Samenwerking is nog niet overal vanzelfsprekend, de materie is complex, de (maatschappelijke) verwachtingen zijn hoog en gelijktijdig met de invoering van passend onderwijs kreeg ook de jeugdzorg (lees: de gemeenten) te maken met een stelselwijziging.

⁸ <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/publicaties/eindrapport-evaluatie-passend-onderwijs/>

Naar aanleiding van de evaluatie passend onderwijs in 2020 heeft de minister van OCW een verbeteraanpak⁹ opgesteld. Naast maatregelen voor leerlingen en ouders worden maatregelen voor leraren, scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden geformuleerd. Kern van de maatregelen voor leraren en scholen is dat gewerkt moet worden aan meer bewustwording en toerusting. Voor schoolbesturen en samenwerkingsverbanden geldt dat meer nadruk moet komen te liggen op samenwerking (zowel onderling, regulier en gespecialiseerd onderwijs, als met ketenpartners) en dat de middelen moeten worden besteed waarvoor ze bedoeld zijn.

Tegelijkertijd is de opdracht voor passend onderwijs uitgebreid met de route naar inclusiever onderwijs. Consequentie hiervan is dat scholen in het reguliere onderwijs nog beter moeten worden toegerust om leerlingen met een ondersteuningsbehoefte binnenboord te houden. Met deze opdracht in het achterhoofd is het goed te kijken wat hier vanuit de risicomanagementtrajecten geconcludeerd kan worden.

Risicomanagement: de aanpak

Een risico is een *onzekere gebeurtenis die het realiseren van de (strategische) doelstellingen van de organisatie bedreigt. Voorstelbaar, maar niet voorspelbaar*. In tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt gaat het hier dus niet alleen om financiële risico's.

De doelstelling van een risicoanalyse is vierledig, namelijk:

- ❖ Het creëren van een groter risicobewustzijn bij meer mensen in de organisatie.
- ❖ Het onderscheiden van de belangrijkste risico's voor het samenwerkingsverband.
- ❖ Het beheersen van de belangrijkste risico's.
- ❖ Het inzichtelijk maken van de financiële consequenties voor de meerjarenbegroting en de risicobuffer.

In onze aanpak van een risicomanagementtraject hebben we drie manieren om informatie te vergaren. Allereerst vullen betrokkenen bij het samenwerkingsverband een risicovragenlijst in, waarbij ze rond de 40 risico's kunnen scoren op kans en impact. De risicolijst is onderverdeeld naar vier domeinen: Onderwijssteuning, Kwaliteitszorg en ambitie, Bestuur en organi-

⁹ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2020Z20529&did=2020D44085>

satie en Financieel beheer. Op basis van de ingevulde lijsten wordt een data-analyse gemaakt. Tegelijkertijd voeren de onderzoekers een documentstudie uit. Met deze input voeren we gesprekken met de verschillende gremia van het samenwerkingsverband, met als doel de achtergronden achter de risicoperceptie te achterhalen en tot een aanzet van beheersmaatregelen te komen.

Risicomanagement: rode draad / terugkerende thema's

In de trajecten die we, met behulp van deze aanpak, de laatste twee jaar hebben gelopen is een aantal algemene lijnen te destilleren.

Wat opvalt is dat in nagenoeg alle data-analyses de meeste hoge risicoscores in het domein Onderwijsondersteuning zitten. Tegelijkertijd worden risico's in het domein Kwaliteitszorg en ambitie vrijwel niet hoog gescoord. Het eerste is logisch, onderwijsondersteuning is immers de kern van passend onderwijs. Het tweede is opvallend (en ook weer niet helemaal). Uit recent gehouden Inspectiebezoeken komt naar voren dat kwaliteitszorg en het concretiseren van doelstellingen en het monitoren daarop bij de meeste samenwerkingsverbanden nog in de kinderschoenen staat.

De risico's die gemiddeld genomen het hoogst scoren zijn:

- ✦ wachtlijsten, zowel bij gespecialiseerde onderwijsvoorzieningen als bij jeugdzorg;
- ✦ de deelname aan gespecialiseerd onderwijs is hoger dan voorzien;
- ✦ afstemming tussen onderwijs en zorg is onvoldoende.

Overigens wordt in lang niet alle gevallen de deelname aan gespecialiseerd onderwijs hoog gescoord. Met name daar waar sprake is van ruime financiële middelen wordt dit niet als groot risico gezien.

Naar aanleiding van de data-analyse, de documentstudie en de gesprekken blijken in de meeste samenwerkingsverbanden de belangrijkste thema's te zijn:

- ✦ passend onderwijs in de scholen: onderwijs gebeurt in de klas, door de docent, al dan niet met ondersteuning door de inzet van extra handen in de klas of expertise;
- ✦ (regie op) de doorontwikkeling van het dekkend netwerk: de netwerkorganisatie die het samenwerkingsverband is, realiseert het dekkend netwerk. Dit betekent dat scholen in gezamenlijk overleg het dekkend netwerk vorm geven;

- ✦ relatie met de gemeenten en andere ketenpartners: onderwijs is geen eiland. Zonder goede lijnen met ouders, zorg, gemeenten etc. realiseren we onze doelen niet;
- ✦ integrale planning en controlcyclus met kwaliteitsbeleid: de basis staat vaak wel (ondersteuningsplan, rapportages), vaak ontbreekt inzicht in relevante data en het gebruik hiervan.

Alle samenwerkingsverbanden zijn verschillend. Er zijn in deze thema's dus accentverschillen. Maar in de basis komt het wel overeen.

Hoe gaan we dit aanpakken? Succesfactoren

Zoals gezegd heeft (passend) onderwijs een complexe opdracht. We werken met mensen. Dat betekent dat beïnvloeding van leerlingstromen geen exacte wetenschap is, waarbij het draaien aan knop A automatisch leidt tot effect B. Het vraagt om een organische benadering.

Veel samenwerkingsverbanden zijn tot 2020 geconfronteerd met een grote vereveningsopdracht. Vanuit een situatie van een hoog deelnamepercentage (v)so en/of een groot beroep op leerlinggebonden financiering moest een weg gevonden worden naar het realise-

ren van dezelfde doelstellingen met minder middelen. In veel gevallen leidde dit bijvoorbeeld tot een significante daling van het aantal toelaatbaarheidsverklaringen. Onder verantwoordelijkheid van het Steunpunt passend onderwijs is bij deze samenwerkingsverbanden onderzoek gedaan. Resultaat hiervan is een lijst met tien kenmerken van succesvolle samenwerkingsverbanden¹⁰. Grofweg zien we in deze lijst de thema's terug die uit de risicoanalyses naar voren kwamen. Het is raadzaam deze lijst te benutten bij het formuleren van beheersmaatregelen om de risico's te verminderen.

Wat betekent dit?

De beheersing van risico's vraagt een beleidsrijke aanpak. Het is van belang te acteren op de oorzaak, niet op het gevolg. Blijf weg van wat vaak de primaire reflex is: de focus op alleen geld. Bijvoorbeeld het op korte termijn sturen op een nulresultaat door een gestegen aantal TLV's te bekostigen door te beknibbelen op de ondersteuning op de reguliere scholen lost de problemen niet op. Dit betekent investeren (en in sommige gevallen je verlies nemen) op de korte termijn en daarmee de focus

¹⁰ <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/document/kenmerken-van-succesvolle-samenwerkingsverbanden/>

leggen op de langere termijn.

Het gaat hierbij om organisch met elkaar de beweging in de bedoelde richting te maken. Die beweging geeft de grootste kans op succes.

Leuk dit, maar wat hebben we hiervoor nodig?

Hoe kan dit alles nu helpen om risico's te elimineren of reduceren?

Uit het voorgaande is een aantal handvatten te destilleren om te komen tot een succesvolle aanpak.

- ❖ Alles begint met gevoeld eigenaarschap. Alle betrokkenen moeten de verantwoordelijkheid voelen voor iedere leerling. Passend onderwijs is geen wazig beleidsonderwerp, maar het gebeurt in de school, in de klas. Dit vraagt goed toegeruste docenten.
- ❖ Weet waar je het over hebt. Verzamel de juiste data en werk die om tot informatie waarmee het gesprek in en tussen alle geledingen gevoerd kan worden. Niet om te “namen en shamen” maar om van elkaar te leren.
- ❖ Zorg bovenal voor concrete doelstellingen en geef aan wanneer je tevreden bent. Monitor hier gedurende het jaar op.
- ❖ Samenwerking is essentieel. Alle betrokkenen, alle

klassen, alle scholen, alle schoolbesturen werken met elkaar aan een dekkend netwerk. Maak gebruik van elkaars kennis en expertise. Zorg voor een integrale aanpak voor alle ondersteuning en zorg voor een goede facilitering.

Dick Mak is senior adviseur. Hij adviseert, o.a. als interim controller, samenwerkingsverbanden en schoolbesturen in het po en vo. Dick is, samen met collega Linsey Perre, ook verantwoordelijk voor de begrotingsmodellen die Infinite Financieel jaarlijks publiceert voor swv-en.



Infinite Financieel B.V.

Vleutensevaart 100

3532 AD Utrecht

t 085-876 94 37

e info@infinitebv.nl

i www.infinitebv.nl