



# Terra Incognita

artikelbundel 2018



*Frank Mullaart  
senior adviseur/  
controller*

*Rick de Wit  
adjunct-directeur  
senior adviseur*

*Dick Mak  
senior adviseur/  
controller*

*Ton van Iwaarden  
senior adviseur/  
controller*

*Jan Looise  
senior adviseur*

*Monica van der Hoff-Israël  
directeur*

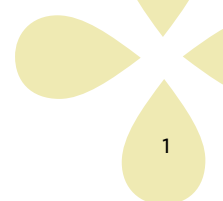
*Gulsum Mete  
administratief  
medewerker*

*Iris Zeldenrijk  
adviseur*

*Amarens Veeneman  
adviseur*

*Els Verschure  
senior adviseur*

*Karen Titulaer  
communicatiemanager*



# Voorwoord

Zoals inmiddels traditie is geworden, bieden wij u hierbij graag onze jaarlijkse artikelbundel aan: Terra Incognita.

Onze adviseurs en controllers schrijven regelmatig artikelen en beschouwingen over hun vakgebied, bedrijfsvoering in het onderwijs. Ook dit jaar hebben wij deze publicaties samengebracht. Graag vertrouwen wij erop dat u de bundel met veel genoegen zult lezen en er profijt van kunt hebben.

Uiteraard zijn wij graag bereid tot een nader gesprek of toelichting, hetzij naar aanleiding van een artikel, hetzij in het verlengde daarvan ten behoeve van uw eigen organisatie. Dit vanuit ons motto en onze overtuiging: “meesters in bedrijfsvoering met verstand van onderwijs”.

*Monica van der Hoff-Israël,  
directeur*

# Inhoudsopgave

<b>Terra Incognita</b> <i>Monica van der Hoff-Israël</i>	3
<b>Doelmatigheid in het onderwijs</b> <i>Amarens Veeneman Msc</i>	8
<b>Iwoo nieuwe stijl - arrangeren en alloceren</b> <i>Dick Mak</i>	12
<b>Kenmerken en beleidskeuzes van samenwerkingsverbanden passend onderwijs</b> <i>Rick de Wit</i>	15
<b>Bestuursverslag 2.0 – Revolutie of niet?</b> <i>Ton van Iwaarden</i>	22
<b>Een parel op het strand: het sectorplan po</b> <i>Loek van der Kroon</i>	26
<b>Hoe om te gaan met het verschil tussen business control en financial control in het onderwijs?</b> <i>Iris Zeldenrijk Msc</i>	31
<b>Hoe groot is mijn bestuursbureau?</b> <i>Frank Mullaart</i>	36
<b>De controller in de rol van auditor: van de dansvloer naar het balkon?</b> <i>Drs Jan Looise</i>	42

# Terra Incognita

*De Staat van het Onderwijs 2018: "niveau onderwijs glijdt af"*

**"De prestaties in het funderend onderwijs dalen gestaag. Daarnaast dreigen ongelijke kansen en grote schoolverschillen te worden versterkt door toenemende sociaal-economische segregatie. De manier waarop het onderwijs en de overheden (lokaal en landelijk) gezamenlijk werken aan kwaliteitsverbetering werkt onvoldoende om deze trends te keren. Autonomie wordt door scholen onvoldoende benut en ingevuld. Te open overheidssturing leidt regelmatig tot vrijblijvendheid."**

Tot zover de samenvatting van 11 april 2018 van de Staat van het Onderwijs 2016-2017 op de site van de Inspectie van het onderwijs. Het is duidelijk dat met name het funderend onderwijs, en niet het beroeps- en wetenschappelijk onderwijs, zorgen baart. Volgens de Inspectie zijn de dalende prestaties van leerlingen niet terug te zien in het mbo, hbo en wo. Kansengelijkheid is wel een aandachtspunt in het vervolgonderwijs. Kwaliteit van het onderwijs verdient in iedere onderwijssector aandacht.

Wie vervolgens het voorwoord van drs. Monique

Vogelzang, Inspecteur-generaal van het Onderwijs, leest, ziet dat de Inspectie de oplossing zoekt in drie opgaven voor nieuwe afspraken:

- Consensus over welke basis in het onderwijs nu echt op orde moet zijn. Bij gebrek aan consensus over goed onderwijs is sturing op gewenste resultaten moeilijk. Hoewel nationaal geformuleerde doelen niet gehaald worden, levert dat (zo constateert de Inspectie) geen gevoel van urgentie op.
- Een betere benutting van hun autonomie door lerarenteams, schoolleiders en bestuurders. Deze autonomie leidt tot prachtig onderwijs, maar autonomie betekent een grote verantwoordelijkheid, en zeker geen alibi voor vrijblijvendheid. Bij onduidelijkheid aan kaders ervaren leraren handelingsverlegenheid, onzekerheid en grote werkdruk. Bestuurders en schoolleiders moeten focus aanbrengen, teams steunen en zorgen dat professionals zich kunnen ontwikkelen en van elkaar kunnen leren. En op landelijk niveau kunnen sectororganisaties met hun leden sterker gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor resultaten op het gebied van bijvoorbeeld innovatie en onderwijskwaliteit, maar ook voor de

- maatschappelijke opdracht van het onderwijs.
- Bewaken van de maatschappelijke opdracht, het collectief belang. De oplopende ongelijkheid, de grote schoolverschillen en de sterke segregatie tonen aan dat het maatschappelijk belang gemakkelijk ondergeschikt raakt aan individuele of georganiseerde belangen.

Tot zover de Inspectie. Die met haar nieuwe vorm van toezicht sinds augustus 2017 schoolbesturen en scholen al meer probeert uit te dagen om boven de basiskwaliteit uit te stijgen.

De reacties van de twee sectororganisaties op het rapport zijn verschillend. Beide erkennen ook de eigen verantwoordelijkheid voor verbetering, voor focus en kwaliteit, waarbij de VO-raad vervolgens afstand neemt van de conclusie van de Inspectie dat de kwaliteit van het onderwijs afglijdt. Vervolgens verwijzen beide organisaties naar eigen agendapunten die al geruime tijd de pers halen: het gegeven van te krappe bekostiging waarmee het onderwijs complexe maatschappelijke opdrachten moet realiseren en, vooral, de roep om hogere salarissen voor leerkrachten en docenten. Bij dit laatste vinden zij de onderwijs-

vakorganisaties aan hun zijde: het lerarentekort moet snel worden aangepakt, onder meer door salarisverhogingen. Daarnaast ziet de AOb de vermindering van het flexwerk en het bestrijden van de lerarentekorten als de eerste stappen om het afglijden van de onderwijskwaliteit te stoppen. Hierbij past de voetnoot, dat gedurende de afgelopen 20 jaar van afglijden er ook (grote) periodes van werkloosheid in het onderwijs zijn geweest, met veel keus voor schoolbesturen op de arbeidsmarkt.

De drie opgaven waar de Inspectie over spreekt, komen (in ieder geval tot op heden) slechts marginaal aan de orde in de reacties vanuit de sectorraden. Er mag meer van hen gevraagd worden op dit punt. Zoals minister Slob het verwoordde in zijn reactie op “De Staat”: de vraag waarom scholen met vergelijkbare populaties in vergelijkbare omstandigheden tot geheel andere prestaties komen, moet ons blijven bezig houden. De bewindslieden gaan hierop in hun Kamerbrief met een reactie op “De Staat” wel in. Zij concluderen dat de Inspectie als belangrijke oorzaak voor de dalende prestaties in het funderend onderwijs het gebrek aan ambitie in de kwaliteitscultuur noemt. Onder het kopje

“werken aan een ambitieus funderend onderwijs” zien zij mogelijkheden langs drie lijnen: heldere gezamenlijke ambities en doelen, een professionele kwaliteitscultuur en de randvoorwaarden op orde. Onder deze laatste lijn vallen het tegengaan van lerarentekorten, het werkdrukakkoord in het basisonderwijs waarbij scholen de 450 miljoen euro uit het regeerakkoord kunnen besteden, benadrukking van strategisch personeelsbeleid, ondersteuning van schoolleiders en leraren op het gebied van taal- en rekenonderwijs en een aantal nadere onderzoeken naar leermiddelenaanbod voor betere leerlingen om die uitdagend onderwijs te kunnen bieden, naar onderwijskwaliteit en onderwijsresultaten. Dat er genoeg leraren zijn, wordt door de bewindslieden haast in een bijzin als één van de randvoorwaarden gezien.

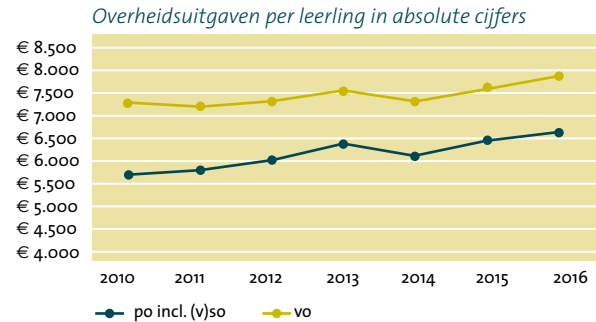
Heeft het veld een kans gemist? Maatschappelijk bestond er aanvankelijk veel sympathie voor de roep om hogere salariering. De vraag is hoe groot, zeker na de toezegging van een paar honderd miljoen voor het basisonderwijs, dit maatschappelijk draagvlak nog is. De specifieke aandacht voor doelmatigheid in het

nieuwe Inspectietoezicht is wellicht een (onbewust) accurate vertaling van het maatschappelijk gevoelen. In de politiek speelt dezelfde vraag: wat krijgen wij terug voor miljoenen investeringen? Of deze verschuiving terecht is, is een andere vraag. Blijkbaar kunnen schoolbesturen nog onvoldoende helder maken wat het rendement van alle investeringen (of deze nu als te krap of niet worden beschouwd) in het onderwijs is. Sterker, het woord “rendement” wordt als marktdenken gekwalificeerd en daarmee van iedere legitimiteit ontdaan. Het lijkt een spagaat: enerzijds vraagt het onderwijsveld om geld, anderzijds verlangt de maatschappij een uitspraak over de doelmatigheid van de onderwijsmiddelen. Al eerder hebben we dit gezien; de continuïteitsparagraaf werd als verplicht onderdeel in het jaarverslag door OCW opgelegd als uitvloeisel van het Amarantis-debacle. Blijkbaar had de sector zelf niet, of beperkt, behoefte aan dergelijk onderbouwd doorkijken naar de toekomst.

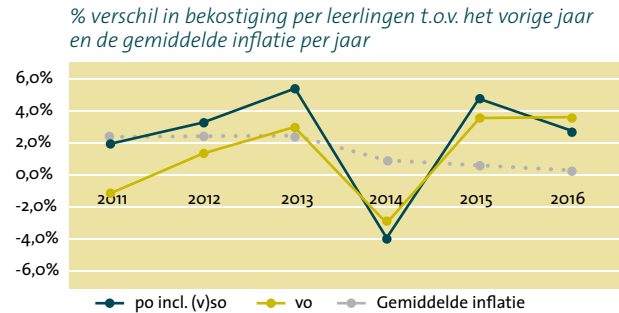
Als de sector niet kan laten zien dat zij doelmatig werkt, is het de vraag of de roep om meer geld op veel sympathie, laat staan op steun mag rekenen.

Ter illustratie een tweetal grafiekjes:

*Grafiek 1. (ongecorrigeerd voor wijzigingen in de bekostiging of inflatie)*



*Grafiek 2. (%groei in bekostiging per leerling stijgt per jaar harder dan inflatie.) De “dip” in 2014 is het gevolg van de extra middelen die in 2013 in het kader van het Herfstakkoord naar het onderwijs zijn gegaan, daarom laat 2014 ten opzichte van 2013 een daling van bekostiging zien.*





Natuurlijk zijn dit niet meer dan illustraties. En natuurlijk heeft iedereen gelijk die aanvoert dat als de bekostiging in de basis onvoldoende is, het simpele feit van meer bekostiging het probleem niet oplost.

Maar de vraag is of je met deze wijze van argumenteren de oorlog wint. Gelijk hebben is nog steeds niet hetzelfde als gelijk krijgen. Om meer geld vragen zonder concrete resultaten te benoemen die daarmee bereikt kunnen worden, of dan binnen handbereik komen, laadt al gauw de schijn van arrogantie op zich: “laat dat maar aan ons, de professionals, over”. Een toon die juist niet binnen de cultuur van het onderwijs past.

Onderwijs is meer dan in cijfers uitgedrukte resultaten, betekent voor de maatschappij meer dan de oplevering van wandelende diploma's. Onderwijs gaat ook over participatie en persoonlijke ontwikkeling, over een bijdrage aan de maatschappij van de toekomst waarin in principe iedereen zijn of haar plek kan vinden.

Daarmee wint de vraag naar doelmatigheid echter juist aan legitimiteit. Zou niet iedere bestuurder,

iedere directeur, iedere leraar zichzelf de vraag moeten (willen) stellen of datgene wat hij of zij doet, besluit of uitvoert en de manier waarop hij of zij dat doet, ook naar redelijke verwachting leidt tot de realisatie van de doelen die de organisatie, de school, het onderwijs zichzelf gesteld hebben? Vraagt het belang van goed onderwijs voor alle leerlingen niet om juist die zelfreflectie en die wens tot verantwoording? Met de discussie over doelmatigheid begeeft het onderwijs zich op grotendeels onbekend terrein. Terra incognita. Terrein dat erom roept om verkend te worden.

*Monica van der Hoff-Israël, directeur-eigenaar. Vanuit haar visie op goede, transparante en consistente bedrijfsvoering in onderwijs geeft zij dagelijks leiding aan de adviespraktijk van Infinite Financieel. Zij is specialist op het gebied van business control, risicomanagement en auditing*



# Doelmatigheid in het onderwijs

Er is reuring in onderwijsland. Scholen geven aan niet rond te kunnen komen met de beschikbare middelen en menigeen vindt dat de salarissen van leraren omhoog moeten. Dit terwijl er vanuit de politiek de afgelopen jaren meer middelen beschikbaar zijn gesteld. In Den Haag vraagt men zich af hoe het kan dat het extra geld niet toereikend is<sup>1</sup>. Wat levert het op, en wanneer is het genoeg? Is er meer geld nodig, of kan – en moet – er doelmatiger gewerkt worden in het onderwijs?

De nieuwe manier waarop de Inspectie sinds kort naar het onderwijs kijkt – ‘onderzoekskader’ in plaats van ‘toezichtskader’ -, lijkt verband te houden met voorgaande vragen. Voorheen lag de nadruk van het toezicht op de rechtmatigheid van beleidskeuzes (voldoet alles aan de wet- en regelgeving van OCW?) en continuïteit (is de organisatie nu en in de toekomst financieel gezond?). Nu is hier een derde aandachtsgebied bij gekomen, namelijk doelmatigheid<sup>2</sup>.

## Wat is doelmatigheid?

Doelmatigheid legt een relatie tussen resultaten en de middelen die daarvoor worden ingezet. In het onderzoekskader dat momenteel gehanteerd wordt door de Inspectie houdt doelmatigheid in dat het bestuur efficiënt en effectief gebruik maakt van de onderwijsbekostiging. Beleid is doelmatig wanneer de betreffende inspanningen en uitgaven daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel en de kosten in verhouding staan tot de opbrengsten. Dit betekent dat een activiteit zeer doelmatig kan zijn bij

<sup>1</sup> Motie Duisenberg, ‘waar blijft het geld?’ (2 februari 2017).

<sup>2</sup> Jeroen van Wingerde, Controllernetwerk PO Infinite Financieel (15 juni 2017).

het realiseren van beoogde doel A, maar niet bij het bereiken van doel B.

Dit lijkt gesneden koek, maar in de praktijk blijkt dit vaak minder zwart-wit. Het is gemakkelijk om voorbeelden te geven van ondoelmatige besteding van onderwijsmiddelen, denk aan majeure vastgoedinvesteringen terwijl de leerlingenstroom opdroogt. Positieve voorbeelden zijn lastiger te benoemen. Een voorbeeld van doelmatigheid waar weinig discussie over zal ontstaan is het minimaliseren van de overheadkosten. De meeste andere voorbeelden zijn echter snel omstreden, zoals het maximaliseren van cito-scores, zo groot mogelijke klassen of zo hoog mogelijke onderwijstijd per leerkracht/docent. Afhankelijk van de doelen die de school zichzelf stelt kan geconcludeerd worden of deze keuzes al dan niet doelmatig zijn.

Dit laatste is ook belangrijk om in gedachten te houden bij het afleggen van verantwoording. Stel niet alleen de vraag wat er bereikt is, maar ook wat oorspronkelijk het doel was om te bereiken. Hoe hebben de middelen die besteed zijn bijgedragen

om de gestelde doelen te bereiken? Dit vraagt om concrete doelen en meetbare beoogde resultaten. Met andere woorden, bij geplande activiteiten moet helder zijn welk resultaat ermee beoogd wordt en hoe de uitvoering zal worden gemonitord. Wanneer dit niet scherp voor ogen is, kan bij de evaluatie en verantwoording niet goed ingegaan worden op de vraag of het beleid (en de besteding van middelen) doelmatig was. Doordat deze vraag dan (grotendeels) onbeantwoord blijft is het ook niet mogelijk te leren en te verbeteren. Belangrijke vragen die bij de evaluatie gesteld moeten worden zijn: 'dragen de ingezette middelen daadwerkelijk bij om de gestelde doelen te bereiken?' en 'kunnen dezelfde effecten gerealiseerd worden tegen lagere kosten?'

### **En hoe meet je dat?**

Ondanks de subjectiviteit van de definitie van doelmatigheid wil de Inspectie dus gaan onderzoeken of 'onderwijsmiddelen kosten- en doelbewust zijn aangewend'. Waar rechtmatigheid en continuïteit goed controleerbaar zijn door na te gaan of voldaan wordt aan wet- en regelgeving en door middel van (landelijke) normen en kengetallen, is doelmatigheid

dat per definitie niet. Immers, het normenkader waarop men zich moet baseren bij het beoordelen van doelmatigheid verschilt per context. Bij het beoordelen van doelmatigheid moet men kijken naar plannen, realisatie en evaluatie, en niet naar landelijke normen. Hierdoor begeeft de Inspectie, en ook eventueel de accountant, zich op onbekend terrein wanneer hij/zij een oordeel probeert te vellen over doelmatigheid. Hoewel het beoordelen van doelmatigheid bijna casus-gericht werken vereist, zouden ook sommige kengetallen handvatten kunnen bieden. Denk bijvoorbeeld aan het vergelijken van kosten per prestatie, of het effect ervan, tussen verschillende organisaties. Dit kan nuttig zijn, want, hoewel kengetallen in dit geval geen signaleringsfunctie (kunnen) hebben, kunnen ze wel helpen bij het stellen van de juiste vragen. Te denken valt aan verhouding onderwijzend personeel ten opzichte van het totale personeel, overheadkosten ten opzichte van totale kosten, of totale gemiddelde kosten per leerling. Echter, ook bij deze kengetallen geldt dat de beantwoording van de vraag of onderwijsmiddelen kosten- en doelbewust zijn aangewend kan verschillen afhankelijk van de context waarin de school zich

begeeft, en de doelen die ermee bereikt moeten worden. In het kader van doelmatigheid moet men dus kijken naar de ken- en stuurgetallen die de organisatie zelf geformuleerd heeft.

Omdat doelmatigheid niet universeel is kan de inspectie – anders dan bij rechtmatigheid en continuïteit – het niet afdwingen, maar slechts aanmoedigen. Dit heeft als gevolg dat de inspectie een beweging maakt van ‘controleren’ naar ‘stimuleren’<sup>3</sup>. In het onderzoekskader vraagt de Inspectie slechts of een schoolbestuur aanvullend beleid heeft op de doelmatigheid van het bestuur/de scholen en hoe/ of dit beleid gerealiseerd wordt <sup>4</sup>. De doelmatige besteding van de onderwijsbekostiging moet door de intern toezichthouder gemonitord worden, die hier vervolgens over rapporteert in het jaarverslag.

Bent u geïnspireerd geraakt door dit verhaal? De Onderwijsraad deed recent de oproep om mee te denken over de financiering van en sturing

<sup>3</sup> <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/toezicht-op-financieel-beheer/toezicht-op-financiele-rechtmatigheid-en-doelmatigheid>

<sup>4</sup> Onderzoekskader Inspectie, versie 1 juni 2017

op kwaliteit van het onderwijs, waarin u kunt meedenken en -praten <sup>5</sup>. Voor het passend onderwijs is door OCW een werkgroep gestart met als thema het meten, weten en vertellen van successen in samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Ook in die vraag staat doelmatigheid centraal. Naast veel samenwerkingsverbanden en andere organisaties neemt ook Infinite Financieel deel. Uiteraard staan wij open voor suggesties en zullen we u op de hoogte houden van de opbrengsten van deze werkgroep. Maar, ook als u geen tijd heeft om input te leveren via een van de genoemde kanalen raden wij u van harte aan om wel binnen uw eigen organisatie veel aandacht te hebben voor het definiëren, meten en beoordelen van doelmatigheid. De kwaliteit van uw onderwijs en het draagvlak binnen uw organisatie voor eventuele maatregelen kunnen er alleen maar door groeien.

<sup>5</sup> <https://www.onderwijsraad.nl/actueel/lopende-adviestrajecten/denkt-u-mee-over-financiering-van-en-sturing-op-kwaliteit-in-het-onderwijs/item7548>

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



# Iwoo nieuwe stijl - arrangeren en alloceren

Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs zijn verantwoordelijk voor de realisatie van een dekkend aanbod aan onderwijsvoorzieningen. Een van de arrangementen in het voortgezet onderwijs is het leerwegondersteunend onderwijs (Iwoo). Vmbo-scholen met een Iwoo-licentie ontvangen voor iedere leerling met een aanwijzing Iwoo extra ondersteuningsbekostiging. De aanwijzing wordt toegekend op basis van landelijke criteria en voor de gehele duur van de schoolloopbaan van de leerling.

Sinds 2016 wordt nagedacht over een andere grondslag voor een deel van de lumpsum die de samenwerkingsverbanden van het Rijk ontvangen. Het is de verwachting dat de minister in 2018 met een voorstel gaat komen. Het gaat hier om het bestanddeel dat gerelateerd is aan de deelname aan Iwoo en pro op 1 oktober 2012. Wanneer deze grondslag wordt aangepast, worden tegelijkertijd de landelijke criteria voor de toekenning van Iwoo-bekostiging aan

de scholen losgelaten. Vooruitlopend hierop kunnen samenwerkingsverbanden ervoor kiezen hier al eerder eigen beleid te ontwikkelen (opting out). Hiermee wordt beoogd thuisnabij onderwijs voor de Iwoo-leerlingen beter mogelijk te maken en deze leerlingen beter over de scholen te spreiden.

In dit artikel wordt ingegaan op de argumenten om over te gaan tot opting out, de mogelijkheden die dit biedt en de manier waarop de middelen aan dit arrangement kunnen worden gekoppeld.

## Opting out: de keuze

In de praktijk worden verschillende argumenten gebruikt om al dan niet te kiezen voor opting out. Het komt regelmatig voor dat de keuze wordt gemaakt op louter financiële gronden. Er is dan sprake van negatieve resultaten in de meerjarenbegroting, die in de meeste gevallen worden veroorzaakt door te hoge deelnamepercentages Iwoo. De keuze voor opting out biedt dan de ruimte voor een budgetplafond. Een tweede reden is dat opting out meer zekerheid

geeft in het meerjarenperspectief. Vooral voor samenwerkingsverbanden waar sprake is van een fluctuerend deelnamepercentage is dit aan de orde. Ten slotte biedt opting out de mogelijkheid om met een andere bril naar het arrangeren te kijken. Een deel van het beschikbare budget kan, zoals nu gebruikelijk is, geïnvesteerd worden in kleinere groepen in met name de onderbouw van het vmbo. Aanvullend hierop worden arrangementen ingericht, voor (groepen) leerlingen die anders buiten de boot dreigen te vallen en naar bijvoorbeeld het vso zouden uitstromen. Opvallend is dat deze laatste mogelijkheid, ondanks dat deze de meest beleidsrijke optie is, relatief het minst wordt benut.

### **Van leerlingmodel naar schoolmodel**

In verreweg de meeste situaties waarin voor opting out wordt gekozen, wordt afgestapt van het indiceren van leerlingen. Het alternatief is dan populatiebekostiging. Populatiebekostiging wordt op verschillende manieren vorm gegeven. Het invoeren van populatiebekostiging leidt onvermijdelijk tot herverdeeffecten. Om deze effecten zo klein mogelijk te houden, wordt in een

aantal gevallen gekozen voor een verdeling van middelen op basis van historische aantallen lwoo-aanwijzingen. Nadeel hiervan is echter dat het een statische verdeelsleutel is, die zich niet gemakkelijk laat herijken. Er worden immers geen aanwijzingen meer afgegeven.

Een andere mogelijkheid is om een weging toe te passen op de leerlingen in vmbo basis, kader en eventueel theoretische leerweg. De weging kan in eerste instantie worden gebaseerd op de verhouding van het aantal afgegeven aanwijzingen per leerweg. Leerlingen vmbo-bl krijgen dan een zwaardere weging dan leerlingen vmbo-kl. Als hierop wordt gemonitord, kan indien nodig de weging op termijn worden aangepast.

Een derde mogelijkheid is om aan te haken bij de manier van bekostiging door het Rijk. De laatste ontwikkelingen tenderen naar een verhoging van de normbekostiging per leerling en een bekostiging op basis van vmbo-bl en kl (leerjaren 3 en 4). Deze manier van toerekening van middelen haakt het best aan bij een beleidsrijke invulling van lwoo nieuwe stijl.

## Aanbeveling

De keuze voor opting out en een beleidsrijke invulling hiervan leiden onvermijdelijk tot herverdeeleffecten. Spreek daarom vooraf uit dat, wanneer deze te groot worden, er een afdoende overgangsmaatregel zal worden genomen. Als deze belemmering is weggenomen kan er energie vrijkomen om vrij na te denken over het nieuwe arrangement. Beschouw dit nieuwe arrangement niet geïsoleerd maar in het bredere verband van het dekkend aanbod van het samenwerkingsverband. Kies vervolgens voor een financieel verdeelmodel dat aansluit bij de inhoud van het arrangement. Op die manier is de kans van slagen het grootst.

*Dick Mak is senior-adviseur. Hij is expert in de bedrijfsvoering van samenwerkingsverbanden passend onderwijs*





# Kenmerken en beleidskeuzes van samenwerkingsverbanden passend onderwijs

*Hoe beoordelen schoolbesturen en ondersteuningsplanraden keuzes?*

In augustus 2014 is passend onderwijs ingevoerd. De eerste ondersteuningsplannen van samenwerkingsverbanden werden geschreven in 2013 en 2014, zonder ervaring met de werking van het stelsel. Inmiddels is er meer bekendheid met die werking en met de effecten die zich voor kunnen doen. Die ervaringen zijn of worden meegenomen in het tweede ondersteuningsplan (2018-2022).

In dit artikel zetten we acht kenmerken die samenwerkingsverbanden typeren op een rij en vijf beleidskeuzes die elk samenwerkingsverband raken. En we bespreken een belangrijke randvoorwaarde. Adviseurs en controllers van Infinite Financieel ondersteunen tientallen samenwerkingsverbanden en schoolbesturen bij de bedrijfsmatige vormgeving van passend onderwijs. Hierdoor hebben wij een goed beeld van de stand van zaken in het land. Deze schat aan ervaring is verwerkt in dit artikel.

## **Kenmerken**

Acht kenmerken bepalen de (uitgangs)positie van elk samenwerkingsverband. Hieronder benoemen we ze en bespreken we per kenmerk wat de impact is op de mogelijkheden en risico's van het samenwerkingsverband.

### *Omvang*

Samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs kennen een gemiddelde omvang van 20.000 leerlingen, de verbanden in het voortgezet onderwijs tellen gemiddeld 13.000 leerlingen. Schaalgrootte is onder meer van belang in het kader van de verevening (zie kenmerk 3). Ook speelt omvang een rol in de dekking van de vaste (overhead)kosten.

### *Financiële positie*

Er zijn samenwerkingsverbanden met een financiële buffer van minder dan € 100.000 en er zijn verbanden met meerdere miljoenen euro's als reserve. Soms heeft

het verband deze reserve bij de start overgedragen gekregen van de rechtsvoorganger, soms is er de eerste jaren heel voorzichtig begroot uit onbekendheid met de werking van het nieuwe stelsel en soms zijn begrote bedragen niet uitgegeven bij gebrek aan plannen. Ook speelt soms mee dat in november of december alsnog blijkt dat de overheid meer geld te beschikking stelt. Het is van belang dat het samenwerkingsverband in het jaarverslag een eigen (risico)analyse presenteert van de benodigde reserve. Als de benodigde reserve afwijkt van de feitelijke huidige reserve dan hoort daar een plan bij: hoe gaat de reserve op het gewenste niveau komen (als deze nu te laag is) of hoe gaan wij extra geld inzetten (als de reserve nu te hoog is)? De reservepositie is dus mede bepalend voor de financiële ruimte die een samenwerkingsverband heeft.

### *Verevening*

Sinds augustus 2015 wordt geld dat voorheen rechtstreeks toegekend werd aan de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en geld dat bestemd was voor rugzakken uitgekeerd aan het samenwerkingsverband (budget zware ondersteuning). Het samenwerkingsverband betaalt

mee aan leerlingen verwezen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs en besteedt het overige geld naar eigen inzicht. Vóór invoering van passend onderwijs was er in de ene regio meer geld voor (v)so en rugzakken dan in de andere. Het budget zware ondersteuning is voor elk samenwerkingsverband in 2021 een gelijk bedrag per leerling. Dit wordt de verevening genoemd. Sommige verbanden kennen een positieve verevening (meer geld dan in het verleden), andere een negatieve verevening (minder geld dan in het verleden). In de periode 2016-2021 groeit elk samenwerkingsverband toe naar dit gemiddelde bedrag. In de overgangperiode krijgen sommigen verbanden tijdelijk nog een (aflopende) toelage, om te wennen aan de nieuwe situatie en andere verbanden krijgen een (aflopende) korting. De verevening is op landelijk niveau louter een herverdeling van geld. Regionaal kan het gevoeld worden als een bezuiniging, als er sprake is van een negatieve verevening. De vereveningspositie van het samenwerkingsverband heeft invloed op de financiële speelruimte in de periode 2016-2021.

### *Speciaal basisonderwijs, lwoo en pro*

In het primair onderwijs is het speciaal basisonderwijs een relatief lichte vorm van onderwijs voor leerlingen die in het basisonderwijs onvoldoende tot hun recht kunnen komen. De voorgangers van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs po (de samenwerkingsverbanden wsns: weer samen naar school) waren hier al verantwoordelijk voor. In het voortgezet onderwijs zijn de samenwerkingsverbanden per 1 januari 2016 inhoudelijk en financieel verantwoordelijk geworden voor lwoo en pro.

Kenmerkend voor het samenwerkingsverband zijn onder meer de deelnamepercentages aan deze vormen van onderwijs en de beleidsvisie van het samenwerkingsverband op ontwikkeling van respectievelijk sbo en sloo en pro.

Daarbij kunnen de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs sinds 2016 kiezen voor opting out lwoo<sup>6</sup>, er ontstaat dan meer beleidsvrijheid. De bepaling van de budgetten die samenwerkingsverbanden vo voor lwoo en pro

ontvangen vindt nog plaats op basis van een tijdelijke regel (gebaseerd op de deelname op 1 oktober 2012). Als de huidige deelname sterk afwijkt van het landelijk gemiddelde kan de nieuwe, toekomstige bekostigingssystematiek nog een risico inhouden. Er zal dan naar verwachting ook een overgangsmaatregel komen.

### *De relatie tussen het samenwerkingsverband po en het samenwerkingsverband vo*

Sommige samenwerkingsverbanden po en vo passen in geografisch opzicht naadloos op elkaar, ze omvatten (vrijwel) volledig dezelfde regio. In andere gebieden gaat dit minder op en overlappen meerdere samenwerkingsverbanden elkaar gedeeltelijk. Gewenst is een goede samenwerking tussen het po-verband en het vo-verband, onder meer ten behoeve van een ononderbroken schoolloopbaan van leerlingen. Leerlingen die extra ondersteuning ontvangen zijn hierbij gebaat. Ingewikkeld wordt het als het ene verband een beleid voert dat haaks staat op het andere, bijvoorbeeld het po-verband vindt groei van het speciaal onderwijs gewenst en het vo-verband wil inzetten op een scherpe daling.

<sup>6</sup> Bij opting out kan het samenwerkingsverband eigen inhoudelijke en financiële criteria hanteren.

De wetgever heeft ook een formele bepaling opgenomen over de afstemming tussen de samenwerkingsverbanden po en vo. Zij mogen hun ondersteuningsplan niet vaststellen dan nadat op overeenstemming gericht overleg met het andere verband heeft plaatsgevonden.

In bepaalde regio's hebben de schoolbesturen de organisatie van een soepele overgang van po naar vo opgedragen aan het samenwerkingsverband. Als het samenwerkingsverband niet-wettelijke taken (zoals het zorgragen voor deze soepele overgang) opgedragen krijgt, is het wel van belang dat hiervoor ook financiële middelen beschikbaar worden gesteld.

#### *Krimp of groei*

Als sprake is van groei van het totaal aantal leerlingen in een regio zal het budget van het samenwerkingsverband toenemen en omgekeerd. Bij krimp betekent dit dat het aantal leerlingen in het sbo, lwoo, pro en (v)so verhoudingsgewijs met het zelfde aantal moet dalen om op hetzelfde deelnamepercentage te blijven. Bovendien zet krimp de budgetten onder druk, als het moeilijk is bepaalde vaste lasten omlaag te brengen, gaat dat ten koste van de andere budgetten.

Het goed prognosticeren in de meerjarenbegroting van de leerlingenaantallen houdt nauw verband met de kwaliteit van de beleids- en besluitvorming. Enerzijds moet het totaal aantal leerlingen geraamd worden, van belang voor de inkomsten van het samenwerkingsverband, anderzijds moeten de leerlingenaantallen sbo, lwoo, pro en (v)so geraamd worden, van belang voor de verplicht af te dragen ondersteuningsbekostiging. Met name op dit tweede punt kunnen relatief kleine afwijkingen al grote financiële gevolgen hebben. Het is daarom belangrijk dat bij het beoordelen van een begroting duidelijk is welke aannames zijn gepleegd met betrekking tot de leerlingenaantallen. Deze aannames dienen dan ook expliciet in de begroting vermeld te worden.

#### *De positie van de schoolbesturen in het samenwerkingsverband*

Kenmerkend voor de beleids- en besluitvorming is hoe het samenwerkingsverband is opgebouwd en hoe de besluitvorming wordt georganiseerd. Bestaat het samenwerkingsverband qua leerlingenaantal bestuurlijk gezien uit veel, relatief kleine tamelijk gelijkwaardige deelnemers of domineren enkele schoolbesturen?

Daarbij is zowel de praktijk interessant als de formele spelregels, bijvoorbeeld bepalingen over stemrecht, afspraken over de rol van het directeuren- of scholenoverleg en dergelijke. Hebben bepaalde besturen een bijzondere positie in het bestuur? Risico's die hier spelen zijn een te grote dominante van één van de deelnemers of het niet kunnen komen tot een gezamenlijke visie (verdeeldheid die verlamt).

#### *De situatie van het (voortgezet) speciaal onderwijs in de regio*

Tenslotte is kenmerkend voor het functioneren van een samenwerkingsverband de vraag of er scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs zijn gevestigd in de eigen regio en zo ja, of het er relatief veel of weinig zijn en of ze samenwerken of elkaar beconcurreren. Als er geen speciale scholen in de eigen regio zijn, dan heeft dit invloed op de mogelijkheden tot samenwerking, bijvoorbeeld in symbiose-arrangementen. Ook kan het functioneren van het speciaal onderwijs als leverancier van andere diensten ingewikkelder zijn, bijvoorbeeld het vervullen van een rol in het toekennen of uitvoeren van arrangementen. Een risico is dat de regio geen gezamenlijke visie ontwikkelt op de rol van het

speciaal onderwijs als lesplaats en leverancier van overige diensten, zodat het speciaal onderwijs moet gissen wat gewenst is en er van gericht beleid geen sprake is.

Kenmerken en daarmee uitgangspunten van samenwerkingsverbanden verschillen, kortom, sterk. Vaak gaat om het omstandigheden die een gegeven zijn. Wat niet wegneemt dat bij het beoordelen van beleidsvoorstellen en en te maken keuzes beoordeeld moet worden of de voorstellen dan wel keuzes zich logisch verhouden tot de omstandigheden waarin het samenwerkingsverband zich bevindt. Dit kan niet los gezien worden van elkaar.

#### **Beleidskeuzes**

De Wet passend onderwijs biedt veel beleidsvrijheid. Daarom verschillen samenwerkingsverbanden sterk van elkaar. Het is mooi dat de wet deze ruimte biedt. Maar gebruikmaking van deze ruimte impliceert wel dat samenwerkingsverbanden beleidskeuzes en daarmee besluiten dienen te maken en te nemen met inachtneming van deze zelfgekozen ruimte. Des te meer klemt het dat beleidskeuzes van samenwer-

kingsverbanden vaak nog op historische patronen zijn gebaseerd en minder of soms zelfs nauwelijks nog op onderbouwde beleidsrijke keuzes met ook voor de kenmerken/uitgangspositie van het samenwerkingsverband. De vijf beleidskeuzes waarvoor samenwerkingsverbanden staan, passeren hieronder de revue. U kunt de keuzes die in uw verband gemaakt worden hieraan spiegelen. Daarbij zijn bepaalde keuzes niet goed of fout, het draait om de onderbouwing en om de vraag of de samenhang tussen kenmerken en beleidskeuzes logisch en consistent is.

*Draagt het samenwerkingsverband bij aan de basisondersteuning en de interne ondersteuningsstructuur op de scholen?*

Er zijn samenwerkingsverbanden die een groot deel van hun middelen hieraan besteden. En er zijn samenwerkingsverbanden die hier geen geld aan besteden, soms op bijna principiële gronden ('dat is een taak van de schoolbesturen').

*Hoe is de extra ondersteuning georganiseerd?*

Ook op dit punt komen veel varianten voor. Verbanden die schoolbesturen (scholen) geld geven om de

extra ondersteuning te regelen en verbanden die de mogelijkheid bieden om individuele en groepsarrangementen aan te vragen. In die laatste vorm is er dan nog weer onderscheid tussen verbanden die geld toekennen om het arrangement uit te (laten) voeren en verbanden die een expert toewijzen die het arrangement uit gaat voeren.

Voor deze en de vorige beleidskeuze (de bijdrage aan de basisondersteuning en de interne ondersteuningsstructuur) geldt dat als er geld overgedragen wordt aan de scholen duidelijke verantwoording van de besteding plaatsvindt door de scholen.

*Kent het samenwerkingsverband één of meerdere centrale voorzieningen?*

Nogal wat samenwerkingsverbanden vo kennen een bovenschoolse voorziening, een OPDC. In het po is dit sinds 1 augustus 2016 ook wettelijke toegestaan, maar er wordt nog niet zoveel gebruik van gemaakt. Ook plusklassen binnen samenwerkingsverbanden po zijn een voorbeeld van een bovenschoolse voorziening. Dergelijke voorzieningen maken een aanbod mogelijk dat scholen afzonderlijk soms niet kunnen realiseren. Of er behoefte is aan dergelijke voorzieningen zal

voortvloeien uit de algemene (strategische) visie die het samenwerkingsverband heeft.

*Wordt het principe 'de verwijzer betaalt' gehanteerd?*

Enkele verbanden laten scholen geheel (of gedeeltelijk) betalen bij verwijzing van een leerling naar het speciaal onderwijs, soms ook naar het speciaal basisonderwijs. Soms wordt een bijdrage van de school gevraagd bij plaatsing in een bovenschoolse voorziening.

*Heeft een samenwerkingsverband vo al gekozen voor opting out?*

Sinds 2016 kunnen de vo verbanden kiezen voor opting out lwoo. Zij kunnen dan eigen afspraken maken over de criteria, de processen en de verdeling van de middelen. Verschillende keuzes zijn mogelijk op dit punt (zie artikel opting out lwoo elders in deze bundel). Belangrijk is dat keuzes passen binnen de algemene visie van het samenwerkingsverband en de uitwerking wordt gemaakt in relatie tot het totale dekkende aanbod.

## Een belangrijke randvoorwaarde

Alle in dit artikel genoemde kenmerken in beleidskeuzes moeten samenhangend en beleidsrijk tot uitdrukking komen in het ondersteuningsplan en de (meerjaren)begroting. Een programmatische begroting is bij uitstek het instrument dat beide kan verbinden. Meer hierover kunt u lezen op onze website (link naar handreikingen, die Dick actualiseert). En de begrotingsmodellen die Infinite Financieel ontwikkelt voor samenwerkingsverbanden voldoen hier maximaal aan. Nu het stelsel passend onderwijs zo'n vier jaar op weg is, ontstaat er steeds meer zicht op de complexiteit van het stelsel, maar ook op de mogelijkheden die het stelsel biedt om regionaal maatwerk te realiseren. Dat vergt denkkraft en een gezamenlijke visie. Als die ontstaat profiteren leerlingen maximaal van passend onderwijs.



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

# Bestuursverslag 2.0 – Revolutie of niet?

Jaarlijks verantwoorden onderwijsinstellingen zich aan de hand van een jaarverslag (de jaarrekening én het bestuursverslag plus overige gegevens <sup>7</sup>). In het jaarverslag wordt inzicht gegeven in de besteding van de ontvangen middelen en de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd. Vanwege de toenemende omvang van het bestuursverslag en de omstandigheid dat het bestuursverslag steeds minder wordt gelezen, is het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap samen met DUO een pilot gestart.

Deze pilot is in september 2017 aangevangen met een aftrapsessie met workshops en de pilot wordt in mei 2018 afgerond. Deelnemers aan deze pilot zijn bestuurders en controllers van universiteiten tot basis-onderwijs, accountants, adviseurs en medewerkers van het Ministerie van OCW. Doelstelling is te komen tot een compacter bestuursverslag gebaseerd op need-to-know informatie, dat beter tegemoet komt aan de be-

hoeften van stakeholders van nu. Ongetekende ziet dit als een behoorlijke uitdaging om aan deze verwachtingen te voldoen. Hoe meer stakeholders u wilt tegemoet komen, hoe minder specifiek aansprekend u voor ieder van die stakeholders bent.

In september 2017 is deze pilot gestart. De uitkomst van de eerste fase van de pilot is een overzicht van de need-to-know thema's op basis van een zo breed mogelijke inventarisatie en weging van onderwerpen, gekoppeld aan de wettelijke voorschriften. <sup>8</sup> Deze thema's zijn:

- Visie,
- Besturingsmodel,
- bedrijfsvoering en financiële positie,
- belangrijkste (beleids)prestaties,
- risicoprofiel, inclusief continuïteit,
- naleving wet- en regelgeving/rechtmatigheid,
- omgang met de omgeving,
- aandacht voor duurzaamheid,
- in control zijn.

<sup>7</sup> Richtlijn Jaarverslag Onderwijs, toelichtende brochure versie december 2016

<sup>8</sup> Burgerlijk wetboek 2, Titel 9, Richtlijnen voor de jaarverslaggeving, specifieke OCW-regelgeving, rapport taskforce publieke verantwoording



Bovenstaande thema's zijn niet nieuw en komen met name voort uit de bestaande wet- en regelgeving (burgerlijk wetboek, richtlijnen voor de jaarverslaggeving, besluiten Ministerie van OCW). Vanuit die optiek is de (voorlopige) uitwerking van het nieuwe bestuursverslag weinig vernieuwend. Daarnaast lijken de bovenstaande thema's, de door de kerngroep van de pilot benoemde ruggengraat, vooral gericht op de specifieke wensen van het ministerie van OCW, dan wel de Tweede Kamer (besturingsmodel, bedrijfsvoering, risicoprofiel, rechtmatigheid, specifieke beleidsprestaties zoals functiemix, prestatiebox en werkdrukvermindering) en niet zozeer op een brede groep stakeholders. In de door de kerngroep verspreide handreiking bestuursverslag nieuwe stijl wordt aangegeven dat het mogelijk is naar eigen inzicht en behoefte extra onderwerpen toe te voegen, maar dat dit afbreuk doet aan het streven naar een compact bestuursverslag. Tevens worden de extra onderwerpen onderdeel van het accountantsonderzoek. Met het plaatsen van deze kanttekeningen wekt de kerngroep op zijn minst de indruk opname extra onderwerpen af te raden. Stakeholders als ouders en werknemers komen hierdoor toch minder

aan bod. Onderwerpen zoals onderwijsprestaties of personele ontwikkelingen vallen onder de zogeheten extra onderwerpen. Voor ouders zijn de interessegebieden vooral gericht op een (deel van) specifieke school of afdeling waar hun kind de opleiding volgt. Zij blijven voor hun informatie dan toch voornamelijk afhankelijk van andere bronnen (website, nieuwsbrieven) dan het bestuursverslag. Dit is een gemiste kans. Het bestuursverslag 2.0 is juist een kans om ook deze groepen van relevante informatie te voorzien. Dat is ook niet onmogelijk. Onderstaand vindt u suggesties hiervoor.

### **Hoe kan het bestuursverslag verder worden verbeterd?**

*Zorg voor structuur.* Benoem de belangrijkste beleidsgebieden van uw onderwijsinstelling als hoofdstukken. Denk bijvoorbeeld aan: governance, onderwijs, kwaliteitszorg, personeel, huisvesting, samenwerking, financiën, continuïteitsparagraaf (toekomstparagraaf).

*Vast patroon.* Zorg er bij het schrijven van de hoofdstukken voor dat er vanuit een vast patroon geschreven wordt:

- doelstelling,
- beleidsvoornemens,
- realisatie,
- evaluatie,
- toekomstmaatregelen.

Deze structuur sluit aan bij de PDCA-cyclus. Bespreek welke doelen vooraf zijn gesteld en welke doelen zijn bereikt. Als antwoord daarop beschrijft u wat u in het kalenderjaar heeft gedaan, welke financiële middelen hier mee gemoeid waren en wat dat heeft opgeleverd. Hebben we de gestelde doelstellingen bereikt. Indien nee, wat is hiervan de oorzaak? Hoe erg is dat? En hoe gaan we ervoor zorgen dat deze doelstellingen alsnog worden bereikt?

### **Begrijpelijke formuleringen**

Beleidsstukken houden zelden lang de aandacht vast en kennen vaak, ook onbedoeld, jargon. Hou de zinnen kort, gebruik woorden die in het gewone verkeer ook gebruikt worden en voorkom versluisende teksten

(wees duidelijk: is iets goed of niet goed, moet het beter of niet).

### **Aansluiting op de belevingswereld van de stakeholder**

In diverse bestuursverslagen zien we quotes van leerkrachten en ouders. Deze verlevendigen de tekst en zijn veel herkenbaarder voor stakeholders dan beleidsmatige formuleringen. Zorg er wel voor dat het niet allemaal rozengeur en maneschijn is, accepteer in quotes ook kritische noten.

### **Maar bovenal: vraag u af wat de lezer eigenlijk wil weten**

Bovenstaande tips zijn niet nieuw. Waar het om gaat, is dat het bestuursverslag interessant wordt en echt iets vertelt. Daarvoor moet het vragen die bij stakeholders leven, beantwoorden. Dat kan door stakeholders vragen te laten stellen en die dan geordend, met uw antwoord, op te nemen in uw bestuursverslag. Of door een interview door ouders of leerkrachten af te laten nemen. Wellicht is een hoofdstukindeling, gebaseerd op de stakeholder die u wilt aanspreken, veel praktischer dan een thematische hoofdstukindeling.

De rijksoverheid, een belangrijke stakeholder, is duidelijk over wat hij wil weten: dat is in wet- en regelgeving neergelegd. Op sobere, korte wijze kan aan die informatiebehoefte worden tegemoet gekomen. Ditzelfde geldt bij openbaar onderwijs voor een andere belangrijke stakeholder, de gemeente.

Of u ook andere stakeholders wilt aanspreken in uw bestuursverslag (bijvoorbeeld andere scholen), is uw keuze. Bedenkt u daarbij dat hoe meer stakeholders u wilt tegemoet komen, hoe minder specifiek aansprekend u voor ieder van die stakeholders bent. Een goed bestuursverslag hoeft niet uitgebreid te zijn. Daarover wordt de mening van het ministerie gedeeld. Om dit te realiseren is meer nodig dan wat tot nog toe in de pilotfase is bereikt. Er is een verandering van gedrag nodig en het besef dat voor een uitgebreide informatieverstrekking de website een veel beter communicatiemiddel is dan een bestuursverslag. Kies nadrukkelijk welke boodschap u op welke wijze het best kunt communiceren. Lange beleidsmatige teksten nodigen de lezer niet uit om het bestuursverslag te lezen. Aan de andere kant heeft een bestuursverslag dat op basis van een checklist slechts de verplichte

elementen bevat, voor de lezer een beperkte informatie waarde. Het is de kunst korte veelzeggende teksten te schrijven, waarin financiën en beleid steeds in samenhang gepresenteerd worden, herkenbaar gericht op de groep die u wilt bereiken.

In het voorjaar van 2018 zal de pilotgroep de concept-handreiking in de praktijk testen. In een eindbijeenkomst in mei 2018 zullen de bevindingen, observaties, reacties en aanpassingen worden besproken waarna de handreiking beschikbaar zal komen. Hopelijk worden de verwachtingen waargemaakt en blijkt het project een stimulans voor beknoptere, betekenisvollere jaarverslagen voor alle stakeholders.

*Ton van Iwaarden. Ton is als senior-adviseur onze specialist op het gebied van begrotings- en allocatiemodellen po en vo, jaarverslaggeving en interimcontrolling*



# Een parel op het strand: het sectorplan PO

## Sectorplan? De context.

De crisis is al haast uit het collectieve geheugen verdwenen. Maar in 2012 legde de al enige tijd stijgende werkloosheid en de stagnerende groei van de economie een overheersend beslag op de politieke agenda. Een van de mogelijke antwoorden kwam van het Ministerie van SZW. In april 2013 werd het Sociaal Akkoord gesloten. Sectorplannen waren daarvan een belangrijk onderdeel. Daarin zijn afspraken gemaakt om de Nederlandse arbeidsmarkt bestand te maken voor de uitdagingen van de toekomst. Voor de sector primair onderwijs was dat vooral de krimp van het aantal leerlingen en de gevolgen daarvan voor de werkgelegenheid.

Het sectorplan PO is in opdracht van het Participatiefonds geschreven door Monica van der Hoff van Infinite Financieel en samen met de partner Arbeidsmarktplatform PO in december 2013 ingediend bij het ministerie van SZW. Begin 2014 kwam groen licht: met de uitvoering kon worden gestart. Onder het motto “Samen aan de slag voor het onderwijs van morgen” ging men aan de slag. Snel moest worden gehandeld, want het sectorplan liep maar tot 1 oktober 2016.

Het Sectorplan PO was een van de ruim 100 sectorplannen. SZW heeft in het voorjaar van 2017 bij sociale partners, uitvoerders en andere betrokkenen van sectorplannen gevraagd naar de ervaringen met de uitvoering van al die sectorplannen. Hoe verliepen de maatregelen? Wat kan men leren voor de toekomst? De ervaringen en geleerde lessen staan in de “Lessons Learned Sectorplannen”, te vinden op [www.sectorplannen.nl](http://www.sectorplannen.nl). Op grond van deze brede verkenning is het sectorplan PO bekroond als parel (samen met de sectoren Openbaar Vervoer en Luchtvaart).

## De betekenis van het sectorplan voor het primair onderwijs

In de periode 2014-2016 is het sectorplan primair onderwijs uitgevoerd. Daarvoor is een team van deskundigen onder leiding van landelijk projectleider Loek van der Kroon, senior adviseur van Infinite Financieel, het land ingetrokken om schoolbesturen te stimuleren meer te gaan samenwerken op het gebied van arbeidsmarktproblematiek. De belangrijkste opbrengst hiervan is de oprichting van 10 regionale transfercentra, verspreid over het hele land. Zo'n Regionaal Transfercentrum, ook wel RTC genoemd, is een bovenbestuurlijk samenwerkingsverband van schoolbesturen, gericht op het personeel. Het belangrijkste doel van de samenwerking in 2014 is behoud van werkgelegenheid en het bevorderen van de instroom van jong personeel. Het centrum biedt vele mogelijkheden om het goed werkgeverschap verder inhoud te geven. Het is een middel om de (blijve) mobiliteit in de scholen eindelijk van de grond te krijgen. Bijna alle regio's gebruiken het RTC-model ook voor het professionaliseren van de vervangingsorganisatie en lossen daarmee het belangrijkste knelpunt van de WWZ op: de ketenrege-

ling. Uit een effectmeting (Ecorys) in 2016 is gebleken dat tijdens de looptijd van het sectorplan ongeveer 580 fte's aan boventaligheid is opgelost. Maar er zijn heel mooie neveneffecten ontstaan. We noemen er een paar.

- Schoolbesturen die deelnemen in een RTC geven aan de samenwerking verder te willen uitbouwen. De regionale transfercentra helpen schoolbesturen bij het vervullen van goed werkgeverschap: door samenwerking is het gemakkelijker medewerkers werkbehoud en werkzekerheid te bieden. Ook wordt het gemakkelijker loopbaanstappen aan te bieden en banen voor jonge leerkrachten te creëren (andere onderdelen van personeelsbeleid zoals het verzorgen van een gezamenlijk scholingsaanbod, afspraken maken over duurzame inzetbaarheid in de regio en het ontwikkelen van vervangingsbeleid).
- De inzet van flexibele vervangers wordt nauwgezet gevolgd, waarmee de financiële risico's, vooral door de ketenbepaling in de WWZ, worden beperkt.
- Schoolbesturen die niet deelnemen aan RTC's beraden zich op hun positie en overwegen aan te sluiten of zelf initiatief te ontplooiën.

- Er zijn P&O netwerken in de regio's ontstaan.
- Schoolleiders worden in hun taak om tijdig voor vervanging te zorgen ontzorgd.
- Goede leraren blijven behouden voor de sector omdat ze binnen een RTC een grote kans hebben aan het werk te blijven.

### **Regionale samenwerking breidt verder uit**

In de looptijd van het sectorplan is de arbeidsmarkt voor de sector primair onderwijs sterk veranderd. Over krimp hoor je weinig meer, ook al sluiten er nog steeds meer dan 100 scholen per jaar. Alle aandacht gaat nu naar het zorgwekkend snel groeiende tekort aan leraren. Schoolbesturen focussen zich steeds meer op behoud van personeel en voldoende instroom. Dan ligt er nog de afspraak (eigenlijk de verplichting) om ruim 4000 extra banen te creëren in het PO voor mensen met een arbeidsbeperking. Verder is de verwachting dat schoolbesturen in toenemende mate samen (moeten) werken met organisaties buiten het onderwijs. Denk aan maatschappelijke organisaties zoals kinderopvang in IKC's en brede scholen, waar sprake is van vervlechting van het onderwijs met andere sectoren.

Pittige uitdagingen dus waarbij samenwerking juist bij deze nieuwe ontwikkelingen het verschil kan maken bij het oplossen van regionale arbeidsmarktproblemen, of dit nu tekorten of overschotten betreffen. Pittig juist, omdat de sector zo divers is met nog altijd 40% eenpitters, met z'n veelheid aan onderwijsconcepten, z'n denominaties en met grote verschillen tussen schoolbesturen in professioneel denken en handelen.

Samengevat bevestigen deze ontwikkelingen de noodzaak voor onderwijswerkgevers om zich nog meer te focussen op de inzet van personeel. Behoud van werkgelegenheid is, indien mogelijk, een maatschappelijke plicht. Dat geldt voor een blijvende instroom van jonge, net afgestudeerde leerkrachten, alsook voor behoud van het zittende personeel. De sector PO heeft in korte tijd veel imagoschade opgelopen met gevolgen voor de instroom van PABO studenten en een doorstroom van leraren naar andere sectoren.

## We zijn nog maar pas begonnen

Bepaalde thema's zijn te groot om alleen als school of bestuur op te pakken. Arbeidsmarktplatform en Vervangingsfonds/ Participatiefonds ondersteunen nieuwe samenwerkingsinitiatieven in de sector met hun project "PO in de Regio". Zij helpen vooral bij personele en organisatorische vraagstukken. Zowel bij samenwerking in het kader van het sectorplan als in het kader van zijn opvolger "PO in de Regio" doemen echter ook vraagstukken op van financiële aard, zoals bijvoorbeeld:

- Zijn we als besturen in staat een deugdelijke (meerjaren-)begroting te maken?
  - Wat levert de regionale samenwerking op voor de besturen? Kunnen we er een betrouwbare kosten – opbrengstenanalyse van maken?
  - Welke risico's nemen de schoolbesturen? Denk aan bijvoorbeeld de bekostiging. Kunnen de besturen hun bijdrage blijven betalen, ook op de langere termijn?
  - Welke voorwaarden stellen we aan de uitvoering van de samenwerking (RTC)? Hoe moet de organisatie en inrichting er uit gaan zien?
  - Hoe gaan de besturen onderling afrekenen?
- Hoe regelen ze het (financiële) toezicht?
  - Is het nog van belang of je als bestuur bent aangesloten bij het vervangingsfonds of deels/ volledig eigenrisicodragert bent?
  - Wordt er een administratiekantoor ingehuurd of doen we het zelf? Consequenties van de keuze?

Bij de huidige RTC's is Infinite Financieel betrokken geweest bij deze maatwerk-ondersteuning van financiële en bedrijfskundige aard.

Er zijn nog veel meer vragen zoals hierboven. Ze zijn allemaal voorbij gekomen in de periode van het Sectorplan. Bij elk Regionaal Transfercentrum is de aanpak anders geweest. Er zijn er die niet verder gaan dan een boven bestuurlijke vervangingspool. Er zijn er die naast de vervanging een talentenpool hebben ingericht, werving en selectie verzorgen, scholing aanbieden voor leraren en alle arbo-verplichtingen uitvoeren voor de deelnemende besturen. De complexiteit neemt navenant toe.

Het is soms een zoektocht in de nieuwe wereld van samenwerking op het personele vlak. Nieuw, omdat de

sector dit niet kent, dit nog niet eerder heeft gedaan. En ook omdat iedere regio het op z'n eigen manier wil doen.

We zijn als sector nog maar pas begonnen. De eerste parel ligt op het strand.

*Loek van der Kroon. Loek is senior-adviseur en specialist op het gebied van samenwerking van besturen in regionale arbeidsmarkt vraagstukken (regionale transfercentra) en huisvesting*





# Hoe om te gaan met het verschil tussen business control en financial control in het onderwijs?

Sinds de invoering van de lumpsum is de financiële functie van onderwijsorganisaties veranderd. Een financieel administrateur was niet langer afdoende; er moest een control functie ontwikkeld worden. Hierbij ging het niet enkel meer om gegevens juist en volledig registreren, maar ook om het maken van financiële analyses en het afleggen van verantwoording door middel van rapportages.

Inmiddels maken ontwikkelingen in het onderwijsveld dat de controllersfunctie in onderwijsorganisaties zich steeds meer beweegt van financial controller naar business controller. Een controller kan zich niet langer beperken tot financiële analyses ten behoeve van financiële doelstellingen, maar moet zich vaak verbreden naar control-issues op niet-financieel vlak. Opleidingen focussen zich steeds meer op business

control in plaats van financial control en steeds meer financial controllers noemen zich tegenwoordig business controller. De vraag rijst: wat is nu precies het verschil tussen deze twee functies? En hoe worden deze functies vormgegeven in de onderwijspraktijk? Deze vragen worden beantwoord in dit artikel door te kijken naar de verschillen in werkzaamheden en competenties van beide.

Definities financial controller en business controller  
Alvorens we inzoomen op de verschillen in werkzaamheden en competenties van een financial controller en business controller, kijken we eerst naar de definitie van beide.

Blokker e.a. (2014) omschrijft de twee functies als volgt. De financial controller heeft zich ontwikkeld als financieel expert en is de vraagbaak voor financiële

vraagstukken. Hij/zij zorgt er niet alleen voor dat de administratie volledig, up-to-date en betrouwbaar is, maar maakt ook financiële analyses en prognoses. De business controller vervult vooral de adviesfunctie en draagt interactief en proactief bij aan het realiseren van organisatiedoelen. Hij geeft signalen aan het management waarop deze gericht kan sturen, gevraagd en ongevraagd.

Uit deze twee definities zijn al een aantal verschillen te herleiden. De financiële controller lijkt puur financieel expert, gemoeid met de financiële doelstellingen. De business controller lijkt zich te focussen op doelstellingen breder dan dat, namelijk de organisatiedoelstellingen. De analyses zijn dan ook niet puur financieel, maar zorgen voor verbinding tussen financiën, operatie en strategie. Tevens wordt de business controller omschreven als adviseur die gevraagd en ongevraagd advies geeft. Daaruit valt op te maken dat de business controller een meer proactieve houding aanneemt dan de financial controller, die omschreven wordt als vraagbaak.

### **Wat doen ze?**

De kerntaken van de financial controller en de business controller verschillen van elkaar. De financial controller werkt vooral langs de financiële planning en control cyclus en houdt zich bezig met begroten, monitoren en rapporteren. Een belangrijke taak daarbij is het maken van financiële analyses en het verzorgen van de informatievoorziening richting het bestuur. De business controller is met name bezig met toezien, adviseren (van het management) en het (adviseren over het) managen van risico's. Dit beperkt zich niet tot het gebied financiën. Sterker nog: het vraagt vaak om een koppeling tussen financiële en operationele gegevens. De nadruk ligt op management control, risicomanagement en kwaliteitsmanagement.

### **Wat moeten ze kunnen?**

De verschillende taken vereisen ook verschillende competenties. We duiden zie hieronder op de belangrijkste onderscheidende elementen. Voor een financial controller is het van belang om cijfermatig en analytisch sterk te zijn. Tevens moet hij/zij kennis hebben van de wet- en regelgeving en verstand

Tabel 1: verschillen in werkzaamheden

Financial controller	Business controller
<b>Begroten:</b> het op hoofdlijn verzamelen van relevante gegevens, het analyseren van deze gegevens, het opstellen van een conceptbegroting per organisatie-onderdeel en het consolideren van de deelbegrotingen in de concern-begroting.	<b>Toeziën:</b> omvat op hoofdlijn het uitvoeren van (controle)protocollen en rapporteren over de uitkomsten daarvan waaronder het geven van verbeteradviezen.
<b>Financiële rapportages opstellen:</b> omvat op hoofdlijn het rapporteren, vervolgens interpreteren en toelichten van de cijfers, toevoegen jaarverslag en verantwoording afleggen aan RvT en Ministerie van OCW.	<b>Adviseren:</b> omvat op hoofdlijn het beoordelen van beslisdocumenten (waaronder P&C-documenten) op juistheid, volledigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en compliance en het uitbrengen van een advies daarover aan de besliser.
<b>Monitoren:</b> omvat op hoofdlijn het uitbrengen van tussentijdse financiële rapportages, vervolgens interpreteren van de cijfers, adviseren over actie en verantwoording afleggen aan leidinggevende. Waar er risico's in de bedrijfsvoering bij de monitoring geconstateerd worden, worden deze beschreven en wordt een beheersingsadvies gegeven.	<b>Managen van risico's:</b> omvat op hoofdlijn het periodiek schetsen van de risicocontext, identificeren van risico's, analyseren van risico's, evalueren van risico's, adviseren over het behandelen van risico's, monitoren en adviseren over het bijstellen van deze cyclus.

hebben van boekhouden (ook op detailniveau). De financial controller wordt vaak beschreven als vrij strikt, ingetogen en risicomijdend.

Ook de business controller moet cijfermatig en analytisch sterk zijn. Verder moet hij/zij een strategische blik hebben en mee kunnen praten en

denken op bestuurlijk niveau. Hij/zij moet kunnen schakelen van strategische doelen naar tactische besluiten en weer terug. Van de business controller wordt verwacht dat hij/zij een open houding heeft, breed georiënteerd is en doelgericht. Hij/zij hoeft niet risicomijdend te zijn.

### **Hoe krijgen deze functies vorm in de onderwijspraktijk?**

De hiervoor beschreven verschillen betreffen de typische financial controller en de typische business controller. In het onderwijs kun je daar echter niet van spreken. Vaak zijn de organisaties te klein om beide functies gestalte te geven en zijn beide functies belegd bij dezelfde persoon. In het onderwijs is dan ook zelden sprake van twee aparte functies.. Eerder betreft het één functie (controller) met taken op het gebied van zowel financial control als business control. Waar de focus op ligt, is van meerdere zaken afhankelijk. Allereerst de inrichting en grootte van de organisatie. Als de organisatie bijvoorbeeld groot genoeg is om een hoofd financiële administratie in huis te hebben, dan kan deze veel taken van financial control overnemen. Hierdoor kan de controller zich meer bezig houden met

business control. Echter, de functies van administratie en control moeten wel voldoende gescheiden blijven, om zo te waken voor het risico dat het hoofd administratie zijn of haar eigen werk moet beoordelen en fouten worden gemist.

Daarnaast is ook het persoonlijk competentieprofiel van de controller een factor van belang. Controllers met een sterk financiële inslag zullen, ook al begeven zij zich op business control terrein door onderwerpen aan te pakken die niet puur financieel zijn, deze onderwerpen en vraagstukken veelal alsnog benaderen vanuit het financial control perspectief. Anderen zal het natuurlijker af gaan om in de adviserende rol te treden en op strategisch niveau mee te denken en praten.

Uit onderzoek van Budding e.a. (2017) blijkt dat de taken van een controller in het onderwijs nog merendeel op het gebied van financial control liggen. De controller is vaak primair verantwoordelijk voor het rapporteren en analyseren van financiële gegevens. Wel is te zien dat de controllersfunctie zich de laatste jaren heeft verbreed, en dat taken op het gebied van strategisch management en prestatie management voor de controller steeds belangrijker worden.

De conclusie dat de controller in het onderwijs vaak taken op zowel het gebied van financial control als op het gebied van business control uitvoert, leidt tot de noodzaak om verwachtingen goed te managen. Aangezien het werkgebied van een controller in het onderwijs omvangrijk kan zijn, moet voor hem/haar duidelijk zijn wat er van hem/haar verwacht kan worden en wat niet.

Als de functie nog ingevuld moet worden, dan verdient het aanbeveling vooraf de behoefte van de organisatie wat betreft de controlfunctie in kaart te brengen: is er meer behoefte aan financial control, of juist meer richting business control? Deze keuzes beïnvloeden niet enkel de functieomschrijving, maar ook het persoonlijk competentieprofiel, wellicht zelfs de persoonlijkheid die nodig is om de functie te bekleden.

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



# Hoe groot is mijn bestuursbureau?

Het hebben van een bestuursbureau<sup>9</sup> is vaak een gevoelig onderwerp binnen het onderwijsveld. Vooral als het gaat om de omvang van dit bureau worden de discussies levendig. Veel besturen doen hun best het bestuursbureau zo klein mogelijk te houden. Immers: het geld moet toch vooral naar het onderwijs gaan. De vraag is of dit de juiste redenering is. Het bestuursbureau is er tenslotte niet voor niets. Er worden noodzakelijke taken uitgevoerd en het is van belang dat er ook kwaliteit geleverd wordt. Bestaat dan het gevaar niet dat een te klein bestuursbureau eerder een last dan een lust wordt voor de organisatie? Dilemma's waar veel organisaties momenteel mee zitten.

## Definitie en opbouw bestuursbureau

Vrijwel alle onderwijsorganisaties met meer dan één school hebben tegenwoordig een (vorm van) bestuursbureau. Maar wat is dat nu, zo'n bestuursbureau?

Medewerkers van een bestuursbureau zijn staf- of soms lijnfunctionarissen die bovenschoolse werkzaamheden uitvoeren die het primaire proces moeten ondersteunen. Deze medewerkers zijn in dienst van het bestuur. Grofweg kunnen we de bovenschoolse werkzaamheden in twee rubrieken indelen.

1. Bestuursactiviteiten en bestuursgerichte stafactiviteiten: activiteiten die noodzakelijk zijn voor het beheersen en besturen van de organisatie. Voorbeelden hiervan zijn de financiële, personele- en salarisadministratie, externe verantwoording, organisatie-breed beleid en het bestuur zelf.
2. Activiteiten waarvan men heeft afgesproken om het gezamenlijk te doen. Dit kan uit een stukje service en ontzorging bestaan, maar kan tevens georganiseerd worden vanuit het oogpunt van

<sup>9</sup> NB: bovenschoolse organisatie, bovenschoolse overhead, stafbureau en bestuurskantoor zijn synoniemen van bestuursbureau.

efficiëntie. Deze activiteiten zouden ook door de scholen uitgevoerd kunnen worden. Voorbeelden hiervan zijn: (groot) onderhoud, centrale inkoop en ICT. Periodiek kunnen over deze gezamenlijke activiteiten ook nieuwe afspraken gemaakt worden.

Om gesprekken over het bestuursbureau en de omvang daarvan zo helder mogelijk te kunnen voeren, is het vaak verstandig de twee bovenstaande activiteiten uit te splitsen in overzichten. Van de gezamenlijke activiteiten kan men periodiek bepalen of deze centraal blijven of weer terug gaan naar de scholen. De bovenschoolse inzet voor de gezamenlijke activiteiten is sterk afhankelijk van de afspraken die binnen de organisatie gemaakt zijn en die zullen tussen organisaties sterk verschillen. Hiervoor is normering dan ook lastig.

Voor bestuursactiviteiten geldt niet dat zij teruggegeven kunnen worden aan de scholen. Hooguit zou geëvalueerd kunnen worden of taken beter uitbesteed kunnen worden. De inzet die nodig is voor bestuursactiviteiten kan enigszins genormeerd worden naargelang het aantal scholen, leerlingen en/of medewerkers.

### Het verschil tussen bestuursbureau en overhead

Als we kijken naar de omvang van het bestuursbureau is het van belang te beseffen dat dit wat anders is dan te kijken naar de overhead. De overhead in brede zin kan gedefinieerd worden als het geheel van functies gericht op de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces. De overheadfuncties staan niet rechtstreeks ten dienste van de leerling. Het bestuursbureau is enkel een onderdeel van de overhead, veel overhead is ook op de scholen georganiseerd.

### Factoren die invloed hebben op de omvang van het bestuursbureau

Op veel plaatsen bestaat de behoefte om een oordeel te vormen over de omvang van het bestuursbureau. Hiervoor gelden echter geen landelijke normen of richtlijnen. Dit is mede het geval omdat de omvang sterk afhankelijk is van een aantal factoren. Voorbeelden van deze factoren zijn:

- Ambities  
Voorbeeld: een schoolbestuur dat de beste werkgever van Nederland wil zijn, zal bijvoorbeeld forse capaciteit op P&O kennen

- De ontwikkelingsfase van de organisatie  
Voorbeeld: een jonge of net gefuseerde organisatie zal (tijdelijk) extra capaciteit nodig hebben om beleid te ontwikkelen en te implementeren.
- De complexiteit van de organisatie  
Voorbeeld: Een schoolbestuur met alleen maar basisscholen is, op dit punt, minder complex dan een schoolbestuur met bas, sbo, (v)so en vo, bijvoorbeeld pro.
- Wat wordt in huis gedaan, wat wordt uitbesteed  
Voorbeeld: als de financiële administratie en de personeels- en salarisadministratie is uitbesteed aan een onderwijsadministratiekantoor, zijn hiervoor geen (of minder) medewerkers nodig op het bestuursbureau.

Om toch meer inzicht te krijgen in de omvang van de bovenschoolse organisatie is het benchmarken van de eigen gegevens met die van andere organisaties zinvol. Zoals met ieder benchmark moeten ook hierbij de uitkomsten met voorzichtigheid beoordeeld worden. Enerzijds verschillen de onderwijsorganisaties sterk in opbouw, anderzijds zijn de beschikbare benchmarkgegevens beperkt in omvang, kwaliteit

en actualiteit. Desalniettemin leert de ervaring dat benchmarkresultaten zinvolle vragen kunnen agenderen, mits de benchmarkrapportage op waarde wordt geschat. Men kan dan nagaan of afwijkingen verklaarbaar zijn en voortvloeien uit bewuste keuzes. Een goede benchmark roept vragen op en beoogt deze niet zelf te beantwoorden. Daarin zit de waarde van het benchmarken.

### Hoe benchmark je je eigen organisatie?

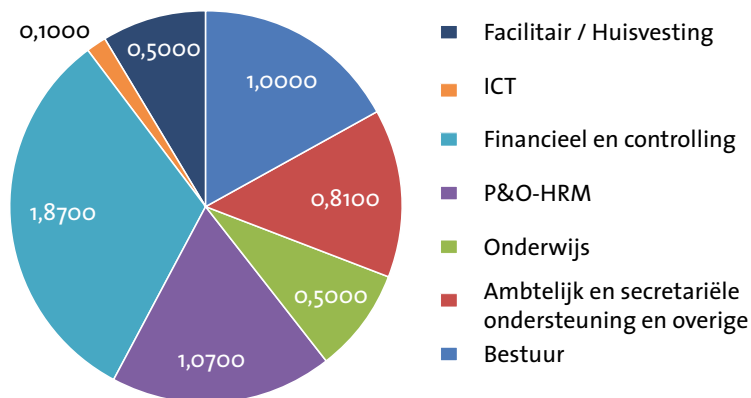
Hiervoor onderscheiden we een aantal logische stappen:

#### Stap 1: in kaart brengen huidige bezetting bestuursbureau

De eerste stap in het uitvoeren van een benchmark is het nauwkeurig in kaart brengen van uw huidige bezetting. Het gaat hierbij niet om wie formeel welke functies uitvoert, maar wie welke taken doet. Immers, niet alle taken waarop men wil benchmarken hoeven in een aparte functie belegd te zijn. Zo zijn er situaties waarin een bestuurder ook verantwoordelijk is voor de huisvesting. De tijd die de bestuurder kwijt is aan besturen en de tijd die de bestuurder kwijt is aan taken



op het gebied van huisvesting moet dan uitgesplitst worden. Soms is dit voor de hand liggend, soms gaat dit wat lastiger. Voor een eenduidige vergelijking is het echter wel van belang de uitsplitsing goed te maken. De gegevens kunnen vervolgens grafisch uitgezet worden, bijvoorbeeld als volgt:



## Stap 2: vergelijken gegevens

Om de benchmark zo waardevol mogelijk te maken, is het verstandig de gegevens van de te benchmarken organisatie te vergelijken met de resultaten van meerdere benchmarkonderzoeken. Aangezien de insteek van de verschillende onderzoeken niet gelijk is, zijn ook de vergelijkingen verschillend van aard. Een deel-vergelijking met slechts één onderzoek is mede daarom slechts van beperkte waarde. Door de gegevens vanuit meerdere onderzoeken te vergelijken ontstaat een meer compleet beeld. De benchmarkgegevens kunnen deels ontleend worden aan openbare bestanden, zoals de DUO database. Ook kan gebruik gemaakt worden van eerdere onderzoeken naar de bezetting van bestuursbureau.

Vergelijking kan op basis van fte's of op basis van kosten. Een voorbeeld van een vergelijking:

<b>FTE gebaseerd op aantal leerlingen instelling</b>	<b>Uw organisatie</b>	<b>Vergelijkings groep</b>
<b>Aantal leerlingen instelling</b>	<b>2610</b>	<b>2610</b>
Bestuur	1,0000	1,12
Ambtelijke en secretariële ondersteuning en overige	0,8100	0,96
Onderwijs	0,5000	0,38
P&O-HRM	1,0700	0,93
Financieel en Controlling	1,8700	0,86
ICT	0,1000	0,40
Facilitair/Huisvesting	0,5000	0,59
Totaal	5,8500	5,2565

Of op percentage en in euro's:

<b>Verhouding kosten bestuursbureau kosten/totale kosten</b>	<b>Uw organisatie</b>	<b>Vergelijkings groep</b>
Bestuursbureau kosten/totale kosten	3,90%	3,70%

### Stap 3: interpreteren van de resultaten

De resultaten van de benchmark zijn geen harde gegevens waaruit men de conclusie zou kunnen trekken. Bovengemiddeld is dus niet per se fout en ondergemiddeld is niet per se goed. Op basis van de gegevens

van de benchmark begint het werk pas echt. Vragen die je jezelf zou moeten stellen, zijn bijvoorbeeld: wat zeggen de gegevens mij? En zijn de verschillen te verklaren? Een analyse en discussie die zeer waardevol zijn.

Ten eerste krijgt men meer inzicht in wat er nu precies op het bestuursbureau gebeurt. Als dit inzicht diffuus is, kan het opstellen van procesbeschrijvingen inclusief de bijbehorende rollen meer ordening en daarmee informatie bieden.

Ten tweede wordt inzicht geboden hoeveel personen of fte zich met welke taken of processen bezig houdt. Daaraan gekoppeld zal de vraag opkomen in hoeverre er daarbij sprake is van effectiviteit en efficiency. De benchmark biedt daartoe vergelijkingsmateriaal, maar feitelijk vraagt dit om een kwalitatieve analyse van het bestuursbureau. Daar zit ook meteen de crux van de benchmark: deze is zuiver kwantitatief van aard, is sterk bepaald door achterliggende factoren en leent zich dan ook niet voor waardeoordelen.

De vraag naar de omvang van het bestuursbureau is dan ook vaak een vraag die achterliggende vragen of mogelijk zelfs (voor)oordelen afdekt. De vraag lijkt objectief en ook objectief te beantwoorden. Maar veelal gaat het eigenlijk om andere vragen: is het wel nodig dat er (zoveel) geld naar het bureau gaat? Kan het niet korter, eenvoudiger, minder bureaucratisch? Wat voor voordeel heeft de school/de directeur/de medewerker

van het feit dat er een bestuursbureau is? Vragen die enerzijds de legitimatie van het bestuursbureau raken en anderzijds zelden tot volle tevredenheid van iedereen te beantwoorden zijn.

Het uitvoeren van een benchmark naar de omvang van het eigen bestuursbureau is de eerste stap om deze discussie te voeren, maar tegelijkertijd ook de enige objectiveerbare stap. Daarna zal een inhoudelijke discussie moeten volgen over keuzes, over wat noodzakelijk en wat wenselijk is. De benchmark is geen panacee om de discussie omtrent de omvang effectief te adresseren, wel om deze effectief te starten.



*Frank Mullaart is senior-adviseur. Hij is gespecialiseerd in thema's rond de opzet en inrichting van bestuursbureaus, administratieve organisatie en interne beheersing*

# De controller in de rol van auditor: van de dansvloer naar het balkon?

## Auditing, wat is het?

Bij een audit zullen veel controllers denken aan de accountant die met vinklijstjes en controleprotocol een rechtmatigheidsoordeel vormt over de verkrijging en aanwending van rijksmiddelen. Deze voorbeelden sluiten aan bij de twee hoofdgroepen van audits die we onderscheiden, namelijk quality-based en risk- of compliance based auditing. Verder kennen we financial auditing (kwaliteit van P&C cyclus), performance auditing (doen we het goed genoeg?) en zelfs behavioural auditing (doet hij wat hij belooft). Kortom je kunt het proces, het resultaat of het gedrag van mensen onder de loep nemen.

De hoofdvraag of opdracht voor een auditor luidt dan ook vaak: doen we de dingen die we zeggen dat we doen? Maar ook wel: doen we de goede dingen ook goed? In het eerste geval staat de effectiviteit centraal, in het tweede de efficiency.

Soms is de opdracht nog ruimer: “maak eens een foto van onze bedrijfsvoering”. Maar een goede audit gaat verder dan een objectief beeld en geeft kleur of liever gezegd waardering aan wat de auditor verzamelt. Namelijk door te kijken met een bepaalde bril of langs een meetlat die vooraf is afgesproken. Een bekend voorbeeld in het onderwijs is natuurlijk het bezoek van de inspectie. Welke documenten zijn beschikbaar, wat gebeurt er in de klas en hoe scoort dit in het toetsingskader? Een goede inspecteur voegt daar een objectief oordeel aan toe waarmee de schoolleiding en leraar weer verder kunnen.

Samengevat gaat het bij auditing altijd om:

- een geïnstitutionaliseerde vorm van kijken
- gericht informatie vergaren

- een kortdurende, goed voorbereide, systematische interventie
- analyse, onderzoek, evaluatie, spiegelen, confronteren, reflecteren
- door één of meerdere partij(en) met distantie en competenties
- op basis van een (samengesteld) referentiekader of framework
- met als resultaat: zicht op de standaard of op ontwikkel- en verbeterpunten

### **Audit als stimulerende interventie.**

Een audit is dus een systematisch, gedocumenteerd en onafhankelijk proces dat bestaat uit het opstellen van audit criteria, verkrijgen van auditmateriaal en het beoordelen daarvan en rapporteren daarover. Een eindverantwoordelijke schoolleider of bestuurder kan een audit uit laten voeren omdat het moet, maar zal dat vaker doen omdat hij of zij dat wil. Een goede audit voegt namelijk waarde toe, het is – op zijn best - een stimulerende interventie die de organisatie scherp houdt en bijdraagt aan de kwaliteit van de PDCA cyclus, vanwege de focus op Check en Act; fases waar we in de waan van de dag vaak onvoldoende aan

toe komen. Zo kan een auditrapport beschrijven of risicobeheersmaatregelen werken (meten is weten), of de interne beheersing verbeterd kan worden (onze regels werken) en of de ‘governance’ op orde is (wat we afspreken gebeurt ook).

Sinds 2011 bestaat er een ISO aanpak voor auditing, met ‘Guidelines for auditing management systems’. Deze ISO 19011 richtlijn gaat uit van principes en processtappen bij het uitvoeren van een (integrale) audit en geeft competenties aan van auditoren. Overigens verwacht ISO in 2018 te komen met een herziening waarin meer aandacht is voor kansen en risico’s gelet op de omgeving van de organisatie en minder op vinklijstjes en protocollen. Ook hier is zichtbaar dat de aanpak op zogeheten soft skills toeneemt.

Een audit is in zichzelf een voorbeeld van een gestructureerd proces en kent globaal 5 stappen: initiëren, voorbereiden, uitvoeren, rapporteren, aanpassen/verbeteren. Initiëren gebeurt veelal door de controller, de schoolleider en/of de eindverantwoordelijke bestuurder, soms onder druk

van buiten maar steeds vaker omdat de organisatie wil leren om het beter te doen. In de voorbereidingsfase bepaalt de auditor onder meer:

- het werkgebied / de domeinen/ de meetobjecten waarop de audit betrekking heeft
- de best passende 'bril' waarmee hij informatie verzamelt
- de meetlat / de criteria / het referentiekader waartegen de informatie wordt afgezet

Dat laatste – het bepalen van het framework – is zeer belangrijk en onderscheidt de audit van een scan, een monitor of onderzoek. Maar het is niet eenvoudig om voor een onderwijsorganisatie een goed referentiekader te vinden of te ontwikkelen. Voorbeelden uit het recente verleden zijn 'de kapitalisatiefactor', de richtlijn 'treasurystatuut' en het benchmark onderzoek Overhead. Ondanks alle dashboards wordt er nog weinig gewerkt met wetenschappelijk onderbouwde maatstaven en blijven we vaak hangen in afwijkingen ten opzichte van vergelijkbare organisaties. Zeker als het om bedrijfsvoering gaat. Soms komen we interne normen of streefwaarden tegen waarop een proces of resultaat

geaudit kan worden. Maar we reageren vooral op externe normen – hoezeer we die soms verfoeien - zie bijvoorbeeld de signaleringsgrenzen financiële kengetallen en de eerdergenoemde kapitalisatiefactor. Hier valt nog een wereld te winnen.

### De Controller als auditor

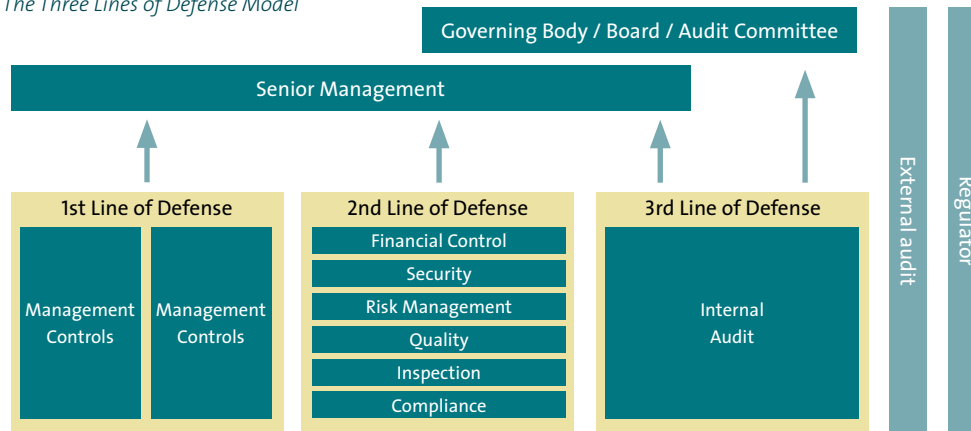
Laten we beginnen bij de rol van de controller in het onderwijs. Deze adviseert het leiderschap gevraagd en ongevraagd bij het formuleren en realiseren van maatschappelijke en financiële resultaten, ontwerpt daarvoor het management control systeem en faciliteert het afleggen van publieke verantwoording. De (business) controller verzamelt, analyseert, informeert en adviseert op een zo veel mogelijk objectieve wijze. Optreden als interne auditor kan een deeltaak van de controller zijn.

Voor de positionering van de auditor helpt het wellicht om te werken met het denkraam van de 'three lines of defense'. Daar past de interne audit in de derde lijn en valt de opdracht en rapportage direct onder de 'hoogste baas'. Twee voorbeelden ter toelichting: A. Ziekteverzuim. Omgaan met ziekteverzuim is een taak voor de direct leidinggevende (1st line), daarvoor

is door de stafafdeling HR beleid ontwikkeld (1st line). De businesscontroller (2nd line) stelt vast dat het beleid er is, dat dit bekend is bij de managers en wordt toegepast en dat het beleid in lijn is met vigerende wet- en regelgeving. Of de afspraken ook werken en beter kunnen is een vraag voor een audit (3rd line). B. Inkoop. In het kader van het inkoop- en financiële beleid zijn er duidelijke procedures voor het aftekenen

van correcte ontvangst van goederen (zoals besteld), accorderen van de factuur (zoals geoffreerd) en voor de betaling van de factuur (namelijk als op ontvangst en factuurbedrag akkoord is gegeven). De financial controller (2nd line) stelt vast dat deze procedures ook gevolgd worden en dat de accorderingen zichtbaar in het systeem plaatsvinden. Een audit richt zich op de vraag of het gehele proces effectief is en past binnen de bestaande procuratie-afspraken.

*The Three Lines of Defense Model*



Adapted from ECII/FERMA *Guidance on the 8th EU Company Law Directive, article 41*

### Tot besluit.

Er lijkt dus een rol weggelegd voor de business-controller als interne auditor, maar wat moet die kennen en kunnen? De rol van auditor doet een beroep op meer en andere vaardigheden, vooral de soft skills. Auditor komt audire, Latijn voor luisteren, maar een auditor kan ook als een onwelkome gast ervaren worden. Biedt de auditor een extra paar oren en ogen die onbevooroordeeld waarnemen of lijkt het gedrag meer op een betweter of verkenners voor de opdrachtgever? Belangrijke competenties voor een interne auditor zijn: een onafhankelijk opstelling, objectief zijn, ethisch verantwoord handelen, schriftelijk en mondeling helder rapporteren en sociaal vaardig.

Een blik in de digitale toekomst leert dat de auditor zeker overweg moet kunnen met grote databestanden want data-analytics zal een belangrijk instrument worden voor de auditor.

Kortom. Het beeld van de auditor als strenge blik van buiten, krijgt steeds meer opvolging van de interne auditor als kritische vriend. Van hard control naar

soft control, van vinken naar verbeteren en van de dansvloer naar het balkon: overzicht, goed luisteren, spiegelen en reflectie bevorderen.

*Jan Looise is senior-adviseur. Hij is expert en vraagbaak op het gebied van bedrijfsvoering voortgezet onderwijs (formatief en financieel) en het auditen van de bedrijfsvoering van onderwijsorganisaties*







Infinite Financieel B.V.

Savannahweg 17

3542 AW Utrecht

T 085-876 94 37

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

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