



Exempli Gratia

artikelbundel 2023



Frank Mullaart
senior adviseur

Iris Zeldenrijk
senior adviseur

Peter Kruijsen,
senior adviseur

Inge Heijes
senior adviseur
controller

Linsey Perre
adviseur

Herman de
Gelder senior
adviseur

Jesper Houwen
senior adviseur

Dick Mak
senior adviseur

Menno Borgo
senior adviseur

Christiaan Raatgever
senior adviseur

Monica van der Hoff-Israël
eigenaar/bestuurder
senior adviseur

Rick de Wit
directeur
senior adviseur

Merel van 't Leven
junior adviseur

Mark Ruitenbeek
senior adviseur

Johanna Eppinga
senior adviseur

Lisenka Beijer
officemanager

Jan Looise
senior adviseur

Voorwoord

Voor het dertiende jaar op rij bieden wij onze klanten en relaties een bundel aan met artikelen over bedrijfsvoering en financieel management in het onderwijs en de kinderopvang. De artikelen zijn geschreven door onze adviseurs en controllers en het productieproces was in handen van onze officemanager.

We willen niet alleen onszelf steeds verder ontwikkelen en verbeteren, ook onze klantenkring stimuleren we daartoe: via onze adviesopdrachten, via ons werk als interim-controller of interim-hoofd stafbureau, via onze scholingsactiviteiten en -bijeenkomsten én met onze jaarlijkse artikelbundel. U heeft nu editie 2023 in handen. De inhoud van de bundel typeert enerzijds het brede scala aan vraagstukken waarmee bestuurders en financials in de sectoren onderwijs en opvang worden geconfronteerd en anderzijds de brede ervaring en expertise waarover onze collega's beschikken.

U leest in deze bundel onder meer een artikel over de signaleringswaarde voor mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen. Bedoeld als signaleringswaarde, in de praktijk vaak gehanteerd als norm. Aan de hand van twee situatiebeschrijvingen schetst het artikel hoe verschillende omgevingsfactoren kunnen leiden tot verschillende toepassingen van de signaleringswaarde.

Onderwijsbesturen die in het bijzonder met deze signaleringswaarde te maken kregen, zijn de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Minister Wiersma kondigde een generieke korting aan op de bovenmatige vermogens van alle samenwerkingsverbanden. In één van de artikelen in deze bundel wordt juist gepleit voor 'rustiger vaarwater' voor deze organisaties.

Een ander artikel bevat een pleidooi voor een leidende rol van bestuurders en toezichthouders in de planning en controlcyclus en de controller 'slechts' als regisseur. Iets wat alles met eigenaarschap te maken heeft.

Een volgend artikel beschouwt de planning-en-controltools (softwareprogramma's) als Capisci en Cogix, die in enkele jaren tijd gemeengoed zijn geworden in het onderwijs. De auteurs benadrukken de waarde die dergelijke instrumenten voor alle budgethouders kunnen hebben, niet alleen voor de controller.

In een volgend artikel leest u over de dilemma's van incidenteel geld, bijvoorbeeld subsidies. En hoe daar toch structureel resultaat mee kan worden geboekt.

Een nieuwe ontwikkeling is het verantwoorden van duurzaamheid in het bestuursverslag. U leest hoe onderwijsbesturen hier alvast mee aan de slag kunnen gaan, vooruitlopend op de komst van een standaard hiervoor.

Een vraag die veel onderwijsbesturen bezighoudt, is de opzet en de omvang van de bovenschoolse organisatie. Infinite Financieel benchmarkt de ontwikkeling op dit punt al jaren. In het artikel over dit onderwerp leest u over de stand van zaken en aandachtspunten voor uw organisatie.

Het laatste artikel in de bundel gaat over de veranderende taak van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Waren zij bij hun start verantwoordelijk voor een dekkend netwerk, inmiddels worden zij geacht te zorgen voor een inclusief netwerk. Dat heeft gevolgen voor het beleid en voor de bedrijfsvoering.

Alle genoemde artikelen zijn feitelijk, inhoudelijk van aard, zoals het Infinite Financieel betaamt. De traditie wil dat de bundel altijd opent met een opiniërend artikel. Daarin draait het dit jaar om de vraag of geld in het onderwijs nu een randvoorwaarde of een succesfactor is.

Met de titel van deze bundel, Exempli Gratia, drukken wij de wens uit dat u in deze bundel veel informatie aantreft waaraan u zich kunt spiegelen.

Reacties op én vragen over artikelen in deze bundel zijn van harte welkom, via info@infinitebv.nl.

We wensen u, mede namens al onze collega's, veel leesplezier en inspiratie met onze artikelbundel 2023.

Monica van der Hoff-Israël, eigenaar en bestuurder Infinite Financieel

Rick de Wit, directeur Infinite Financieel

Inhoudsopgave

Maakt geld (niet) het verschil!?: randvoorwaarde of succesfactor?	4
<i>Rick de Wit</i>	
De signaleringswaarde mogelijk bovenmatig vermogen in de praktijk	9
<i>Iris Zeldenrijk en Jesper Houwen</i>	
Samenwerkingsverbanden passend onderwijs: behoefte aan rustiger vaarwater?	15
<i>Merel van 't Leven en Linsey Perre</i>	
De planning & control-cyclus: een zaak van het bestuur	19
<i>Christiaan Raatgever en Monica van der Hoff-Israël</i>	
Planning & controltools: van speeltje van de controller naar instrument voor integraal budgethouderschap	27
<i>Johanna Eppinga en Menno Borgo</i>	
Van incidenteel geld naar structureel resultaat	31
<i>Mark Ruitenbeek en Peter Kruijsen</i>	
Duurzame ontwikkeling verantwoord in het bestuursverslag: ga er maar aan staan!	37
<i>Inge Heijes en Jan Looise</i>	
Ideale omvang van een stafbureau: wie zoekt zal vinden	41
<i>Frank Mullaart en Jan Looise</i>	
De ontwikkeling van passend onderwijs: van een dekkend naar een inclusief netwerk	47
<i>Dick Mak en Merel van 't Leven</i>	

Maakt geld (niet) het verschil!?

Randvoorwaarde of succesfactor?

Een opiniërend artikel door Rick de Wit, directeur Infinite Financieel

De coronamiljarden vlogen in de afgelopen jaren de schatkist uit. Onder meer via het NPO, het Nationaal Programma Onderwijs, vonden honderden miljoenen hun weg naar de onderwijssector. De inzet van zo veel extra geld suggereert dat onderwijsresultaten maakbaar zijn met (veel) geld. Mijn opiniërende artikel in onze bundel 2023 draait om de vraag of dit zo is. Maakt geld het verschil? Doet geld ertoe?

Gewoontevorming

Wie werkt voor Infinite Financieel, mag in veel 'onderwijskeukens' kijken. Eén wet die we daarbij ontdekt hebben in afgelopen jaren, luidt: vrijwel altijd is het erg krap, 'net te doen'. In de 16 jaar van het bestaan van ons bedrijf hielden we honderden interviews, bijvoorbeeld over de toereikendheid van de bekostiging of de samenwerking van het bovenschoolse bestuursbureau. Vrijwel altijd – en we spreken dan over het precoronatijdperk

– hoorden we: "Het is erg krap, maar we kunnen ons er net mee redden". Bijzonder is dat achter diezelfde constatering zeer verschillende werkelijkheden schuilgaan. Werkelijkheden die wij vanuit ons referentiekader typeerden als 'zeer riant' tot 'echt niet te doen'. Maar vrijwel overal was de beleving identiek: erg krap, 'net te doen'. Kennelijk is er sprake van een bepaalde gewenning, van een subjectieve beleving, die om meer draait dan de feitelijk beschikbare euro's.

In 4 jaar van matig naar goed

Basisschool De Regenboog in het centrum van Dordrecht maakte in enkele jaren tijd een opmerkelijke ontwikkeling door. Onder meer de regionale omroep RTV Rijnmond wijdde er in juni 2023 een artikel aan¹. In 4 jaar tijd onderging de school een metamorfose, van een school met een dalend leerlingenaantal en een

¹ <https://www.rijnmond.nl/nieuws/1687558/van-leerlingentekort-tot-wachtlijst-deze-dordtse-basisschool-fietsen-ze-tegenwoordig-niet-meer-voorbij>

matig imago naar een school met een wachtlijst en het inspectieoordeel 'goed'. De vraag die mij boeit, is in welke mate investeringen in personeel, materialen, scholing en dergelijke aan dit succes hebben bijgedragen. Uit het jaarverslag van H3O, de organisatie waartoe De Regenboog behoort, blijkt in geen enkel opzicht dat er grote investeringen zijn gedaan. Ja, de school betrok een nieuw gebouw. Dat heeft zeker een impuls gegeven, maar van andere grote investeringen is mij niets gebleken.

Niet meer morsen financiert de strategie

Infinite Financieel bestond in 2022 15 jaar. We vierden dat met een boeiend congres op Buitenplaats Kameryck. Marc Mittelmeijer, voorzitter van de Raad van Bestuur van CVO Rotterdam, daarvoor als bestuurder werkzaam bij andere organisaties in het po en vo, verzorgde de opening. Hij bracht de boodschap dat het hem in alle organisaties die hij bestuurd, lukte ruimte te vinden om te gaan investeren, ondanks de "zeer krappe bekostiging van het po en vo". Hij ziet het als een kerntaak van de financiële functie binnen de organisatie om dit proces te faciliteren: "De financiële functie van de organisatie maakt de strategie van de organisatie mogelijk!"

– ondanks het feit dat de bekostiging in de ogen van Mittelmeijer niet alleen zeer krap is, en het onderwijs feitelijk vrijwel volledig gefinancierd wordt als 'uitvoeringsorganisatie' en niet als 'ontwikkelorganisatie'.

Bij dat faciliteren speelt de (business) controller natuurlijk een belangrijke rol. Hij noemt 3 maatregelen die kunnen leiden tot investeringsruimte:

- ✧ Het geld dat 'gemorst' wordt in de bedrijfsvoering van de scholen en de centrale organisatie, opsporen en beschikbaar maken (dit raakt aan mijn eerdere alinea in dit artikel over gewoontevorming, maar heeft ook betrekking op het scherper onderhandelen met leveranciers);
- ✧ Additionele subsidies gericht inzetten, die vervolgens wellicht een langdurige impuls kunnen zijn;
- ✧ Vanuit de balanspositie investeren via de exploitatierekening, al dan niet met aantrekken van vreemd vermogen.

Het beschikbaar maken van middelen is geen doel, maar het creëren van een voorwaarde, namelijk geld beschikbaar maken voor de strategische ontwikkeling van de organisatie, bijvoorbeeld op het terrein van

onderwijsaanbod en -kwaliteit, professionalisering en werkgeverschap. Wat de meest gewenste en kansrijke investering is, vraagt om een grondige analyse.

Beleidsvoerend vermogen

Mittelmeijer brengt in de praktijk wat in de theorie soms wat ingewikkeld klinkt. P.N. Karstanje schreef (al in 2008²) over het beleidsvoerend vermogen van basisscholen. Dit begrip definieert hij als volgt: “Het vermogen van de organisatie als geheel om doelen te stellen in relatie tot (veranderende) eisen van interne en externe actoren, deze doelen te implementeren en een cyclisch proces van evaluatie en bijstelling uit te voeren, waarbij een optimale flexibiliteit wordt toegepast”. De inzet van de middelen is effectief (doeltreffend) als die bijdraagt aan de daadwerkelijke realisatie van beoogde doelen en doelmatig (efficiënt) als de kosten hierbij in verhouding staan tot de opbrengsten. De toenemende aandacht van de Inspectie van het Onderwijs voor doelmatigheid is feitelijk een nieuwe invalshoek voor een bekend vraagstuk.

In de Staat van het Onderwijs 2023 vraagt de Inspectie

van het Onderwijs aandacht voor beleidsrijkere meerjarenbegrotingen en ontwikkeling van een professionele kwaliteitscultuur. Veel schoolbesturen kunnen daarin nog verbeteren. Maar de inspectie richt zich ook tot de overheid: lumpsum moet de basis van financiering zijn. Het doet recht aan 2 belangrijke basisprincipes: de autonomie van onderwijsinstellingen en een stabiele bekostiging, zodat het bestuur beleid kan maken voor de langere termijn en daarmee ook de continuïteit van het onderwijs kan verzekeren.

Het rapport ‘Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid – Integraal beleidsonderzoek Sturing op kwaliteit van onderwijs’, begin 2023 aangeboden aan de Tweede Kamer, draait om de vraag: hoe kan het Rijk sturen om de kwaliteit, waaronder kansengelijkheid, van het primair en voortgezet onderwijs te vergroten? Het rapport stelt onder meer dat “actoren in het onderwijs te maken hebben met aansturing vanuit vele verschillende richtingen; niet alleen vanuit het Rijk, maar ook vanuit diverse partijen en actoren in het veld zelf”. Hierdoor kan het gevoel van sturingsoverload ontstaan, met een bepaalde mate van beleidsresistentie tot gevolg, waardoor beleidsinterventies weinig effect hebben en nog meer

2 <https://www.nro.nl/sites/nro/files/migrate/Beleidsvoerend-vermogen-van-basisscholen.pdf>

beleidsmaatregelen worden opgeworpen. Daarnaast richt beleid zich in recente jaren meer en meer op het schoolniveau in plaats van het bestuursniveau, terwijl besturen formeel verantwoordelijk blijven; deze hybriditeit creëert ongemak. Om effectief te kunnen sturen, moeten 4 basiselementen van sturing op orde zijn. De werkgroep constateert dat aan deze voorwaarden niet wordt voldaan en vindt dat niet langer acceptabel. Het Rijk moet daarom inzetten op:

- ✚ Heldere en gedragen doelen;
- ✚ Zicht op prestaties;
- ✚ De juiste prikkels vanuit beleid;
- ✚ Voldoende toegeruste actoren.

Dat kan enerzijds door meer actieve sturing en regie van het Rijk op bepaalde thema's, en anderzijds door op andere thema's meer ruimte te laten aan het veld, om de omgeving waarin het veld opereert te optimaliseren. De verhouding tussen die twee is een politieke keuze.

85% van het budget is personele lasten, dus...

Een merkwaardig misverstand is dat beleid voeren, beleidsrijk begroten, vrijwel onmogelijk is, omdat meer dan 80% van de lasten vastligt in personele uitgaven.

Dat klopt; onderwijs is een arbeidsintensieve sector, waarin de loonkosten het overgrote deel van de uitgaven vormen. Maar dat betekent niet dat er een geringer beleidsvoerend vermogen is dan in andere organisaties, waar uitgaven aan materialen of machines dominant zijn. Integendeel, het feit dat onderwijs mensenwerk is, biedt juist grote kansen. Medewerkers kunnen elke dag opnieuw dingen anders doen, of niet meer doen, of voor het eerst doen, of nog slechts in beperkte mate doen. “Geld maakt niet gelukkig, maar het is wel heel handig om er genoeg van te hebben”, is wat we er in het privéleven vaak over zeggen. Vertaald naar organisaties geldt dan: “Geld maakt niet succesvol, maar het is wel heel handig om er genoeg van te hebben”. Zo geformuleerd is geld dan een randvoorwaarde, geen bepalende succesfactor. Sturen op de effecten die met het beschikbare geld nagestreefd en gerealiseerd worden, is wél bepalend voor succes.

De splinter en de balk

In risicoanalyses die Infinite Financieel met en voor schoolbesturen en samenwerkingsverbanden passend onderwijs uitvoert, staat één risico steevast in de top 5: de onbetrouwbare overheid. Ik vind dat dit risico te

groot gemaakt wordt. Ja, de overheid confronteert de sector eens in de zoveel jaar met een buitengewoon onredelijk besluit: van het afschaffen van de vergoeding voor bestuur en management in 2008 tot de generieke korting op de budgetten van de samenwerkingsverbanden in 2023. Maar door de jaren heen is er toch bovenal sprake van een tamelijk stabiele bekostiging. De imago-schade die de overheid aanricht, is me dunkt groter dan de structurele financiële schade. De onbetrouwbaarheid uit zich ook heel frequent in het laat (in het boekjaar) en onverwachts toekennen van extra bekostiging. Ook dat levert geen schade op, wel gedoe in het realiseren van doelmatigheid.

Ik ben geen fan van de politieke stroming die uitdraagt dat het feit dat het onderwijs in Nederland niet in vitaliteit staat verkeert, vrijwel volledig op het conto van de schoolbesturen te schrijven valt en dat het (gedeeltelijk) afschaffen van de lumpsumbekostiging en bijvoorbeeld het gaan werken met veel en gerichte doelsubsidies de oplossing is. Maar er moet wel iets opgelost worden, namelijk dat schoolbesturen te veel naar de overheid wijzen – te weinig geld (of te tijdelijk en te onverwachts geld) en te veel regels – en te weinig de hand in eigen

boezem steken. Ook in weerbarstige omstandigheden wordt bestuurlijk leiderschap verwacht. Natuurlijk hebben de besturen een punt. De overheid kan en moet dit beter doen. Zowel het rapport ‘Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid – Integraal beleidsonderzoek Sturing op kwaliteit van onderwijs’ als de Staat van het Onderwijs 2023 wijzen de overheid hierop. Maar die constatering is geen alibi om niets te doen. Jezelf klein maken, oorzaken buiten jezelf leggen en je mogelijkheden onderschatten zijn nooit goed. Marc Mittelmeijer (CVO, Rotterdam) en Sandra Nederlof (De Regenboog, Dordrecht) geven het goede voorbeeld. Dat maakt de sector sterk. Volgt u?!

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 signaleringswaarde mogelijk bovenmatig vermogen in de praktijk

Door Iris Zeldenrijk en Jesper Houwen

In 2020 kwam de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) met een signaleringswaarde voor mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen voor alle onderwijsinstellingen. Dit leidde direct tot veel vragen. Wat zegt de formule die de inspectie hanteert voor de signaleringswaarde? In hoeverre is de signaleringswaarde in de praktijk toepasbaar voor alle onderwijsinstellingen?

We zijn inmiddels drie jaar verder en de signaleringswaarde is nog even relevant, misschien nog wel relevanter. Voor samenwerkingsverbanden is inmiddels gebleken dat op basis van de signaleringswaarde een generieke korting op de bekostiging zal worden toegepast. Schoolbesturen kregen aanvankelijk tot 2024 (boekjaar 2023) om bovenmatig vermogen doelmatig af te bouwen. Ondertussen werkt OCW aan een wetsvoorstel³ voor handhavend optreden.

In dit artikel verwonderen we ons over een aantal schijnbare tegenstellingen rondom de signaleringswaarde voor mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen. Is het nu een norm of een startpunt voor gesprek? En betreft het daadwerkelijk een signaleringswaarde voor een maximum vermogen? Tevens kijken we naar de toepassing van de signaleringswaarde in de praktijk en beschrijven we aan de hand van twee situatiebeschrijvingen hoe verschillende omgevingsfactoren kunnen leiden tot verschillende toepassingen van de signaleringswaarde.

3 Kamerstuk 35925-VIII nr. 11

Signaleringswaarde mogelijk bovenmatig vermogen als gespreksstarter of als harde norm?

De signaleringswaarde voor mogelijk bovenmatig eigen vermogen geeft volgens de inspectie aan wanneer het publiek eigen vermogen van een onderwijsinstelling mogelijk te veel is. Dit is het geval wanneer het werkelijke publiek eigen vermogen meer is dan het normatief eigen vermogen. Het normatief eigen vermogen wordt berekend aan de hand van een formule die rekening houdt met de twee functies van vermogen: de financieringsfunctie voor het financieren van materiële vaste activa, en de bufferfunctie voor het opvangen van tegevallen. Een aantal zaken vallen ons op rondom deze signaleringswaarde.

Dit komt allereerst door de gehanteerde terminologie rondom de signaleringswaarde die soms tegenstrijdig lijkt met de toepassing ervan. De inspectie geeft aan dat het normatief eigen vermogen weergeeft welk vermogen ‘redelijkerwijs nodig is voor een gezonde bedrijfsvoering’. Dat lijkt al tegenstrijdig met de bedoeling van de signaleringswaarde, namelijk het weergeven van een bovengrens. Als het uitgangspunt is wat er ‘redelijkerwijs’ nodig is, het normatief eigen vermo-

gen, dan is al het meerdere als mogelijk bovenmatig bestempelen geen evident gevolg. Bovendien is het gebruik van de term ‘normatief publiek eigen vermogen’ verwarrend. De inspectie communiceert nadrukkelijk dat de signaleringswaarde gebruikt wordt als startpunt voor een gesprek en dus géén harde norm is. Er zijn immers omstandigheden mogelijk om af te wijken van de signaleringswaarde, zo beschrijft de inspectie in de Kamerbrief⁴. Dan is het verwarrend om wel de term normatief te gebruiken. Overigens zien we bij de samenwerkingsverbanden passend onderwijs nu echter dat de signaleringwaarde wél als een harde norm wordt gebruikt en lijkt er weinig ruimte voor een gesprek en goede redenen voor een hoger eigen vermogen ten opzichte van de signaleringswaarde. De vraag is of dit voor schoolbesturen anders zal zijn.

Ook als we inzoomen op de berekening die ten grondslag ligt aan mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen vallen ons discrepanties op. De inspectie gebruikte diverse bronnen ter onderbouwing van deze formule,

4 Bijlage bij Kamerstuk 35300-VIII nr. 207, ‘Bijlage Signaleringswaarden voor mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen van onderwijsinstelling’

waaronder het rapport van de commissie Don (2009) als het gaat om de rekenfactor voor het buffervermogen. De commissie Don stelt dat grote po- en vo-besturen over een buffer van 5% van de baten zouden moeten beschikken, om tegenvallers op korte en middellange termijn op te vangen. Dit zijn tegenvallers als gevolg van risico's die (voor een belangrijk deel) niet beheersbaar zijn en niet voorspeld kunnen worden. Ook de formule voor mogelijk bovenmatig vermogen is hierop gebaseerd. Echter: de commissie Don gebruikt het percentage als minimum, terwijl deze nu opgenomen is in een formule teneinde het maximale vermogen te berekenen.

Tot slot merken we op dat de formule voor de signaleringswaarde voor alle onderwijsbesturen gelijk is, van grote hbo-instellingen tot de eenpitter primair onderwijs (m.u.v. samenwerkingsverbanden). De formule houdt geen rekening met verschillen tussen de sectoren die van invloed kunnen zijn, terwijl deze er wel degelijk zijn. Denk bijvoorbeeld aan het al dan niet in bezit hebben van gebouwen en het al dan niet hebben van voorzieningen voor onderhoud. Een actueel voorbeeld is de zogenaamde vordering op OCW die po-school-

besturen eind 2022 hebben afgeboekt. Deze vordering leidde tot een hoger werkelijk eigen vermogen, terwijl dit niet leidde tot een hoger normatief eigen vermogen, waardoor er eerder sprake was van bovenmatig eigen vermogen. Het ontbreken van zulke sectorspecifieke verschillen benadrukt wat ons betreft dat de signaleringswaarde inderdaad als gespreksstarter gebruikt moet worden en niet als harde norm moet worden toegepast.

Toepassing van de signaleringswaarde in de praktijk

Wij zijn dus van mening dat de signaleringswaarde voor mogelijk bovenmatig vermogen niet rigide kan worden toegepast, maar dat uitkomsten geduid moeten worden aan de hand van omgevingsfactoren van het schoolbestuur. Dat leidt ons naar de toepassing van de signaleringswaarde in de praktijk. In ons werk komen we verschillende omstandigheden bij besturen tegen die leiden tot een verschillende toepassing van de signaleringswaarde bovenmatig publiek eigen vermogen. Hieronder bespreken we twee concrete situaties in de praktijk.

Van voorziening groot onderhoud naar activeren en afschrijven

In het primair en voortgezet onderwijs wordt nog relatief veel gebruikgemaakt van een voorziening groot onderhoud. Andere onderwijsinstellingen activeren het groot onderhoud vaak en doen dat al jaren zo. Dat geeft een verschil in de formule voor mogelijk bovenmatig vermogen. In geval van een voorziening dient de voorziening voor het financieren van groot onderhoud (en dus niet het eigen vermogen) en maakt dit geen onderdeel uit van de formule. Als groot onderhoud wordt geactiveerd, leidt dat tot een boekwaarde gebouwen die wel onderdeel is van de signaleringswaarde.

Door de ontwikkelingen rondom de componentenmethode stappen meer schoolbesturen in het po en vo over van de voorziening naar het activeren en afschrijven van groot onderhoud. Op het moment van overstappen gebeurt het volgende:

- ✿ het werkelijk eigen vermogen stijgt, omdat de voorziening vrijvalt;
- ✿ het normatief publiek eigen vermogen stijgt langzaam, met 63,5% ($0,5 \times 1,27$) van de aanschafwaarde van groot onderhoud.

In de eerste jaren leidt dit dus tot een snellere stijging van het werkelijk publiek eigen vermogen dan het normatief publiek eigen vermogen, waardoor mogelijk bovenmatig vermogen kan toenemen. Bovendien is het de vraag of de formule van de signaleringswaarde wel aansluit op deze situatie. Immers, deze is gebaseerd op een zogenaamd ideaalcomplex waar in de eerste jaren nog geen sprake van zal zijn. Ons inziens een situatie waarin mogelijk bovenmatig vermogen te verantwoorden en onderbouwen is.

Geen gebouwen op de balans

Ruimte om een streefwaarde lager dan de signaleringswaarde mogelijk bovenmatig vermogen op te stellen zit in onze ervaring vooral in de financiering van gebouwen. Bijvoorbeeld als een schoolbestuur nog een woning van oudsher op de balans heeft staan, of een renovatie. In dat geval telt een deel van de aanschafwaarde wel mee in het normatief publiek eigen vermogen, terwijl dergelijke eigendommen niet altijd leiden tot vervanging en je je af kunt vragen in hoeverre je dit vermogen aan moet houden. In met name het po zijn er meer restricties als het gaat om het investeren in gebouwen. Bovendien zijn po- en vo-instellingen vaak geen eigenaar van

de gebouwen, ze staan dan niet op de balans. Er zijn dus po- en vo-schoolbesturen die geen gebouwen op de balans hebben, een uitzondering daargelaten. In dat geval bestaat de formule normatief publiek eigen vermogen uit twee onderdelen:

- ✚ de boekwaarde materiële vaste activa;
- ✚ de rekenfactor (afhankelijk van de omvang van de organisatie) keer de totale baten.

Ons inziens is de uitkomst hiervan niet per se ruim voor dergelijke onderwijsinstellingen. Het betekent dat je in het eigen vermogen een tegenwaarde hebt voor de materiële vaste activa op de balans en over buffervermogen beschikt, waarvan eerder al bleek dat de rekenfactor in eerdere onderzoeken als minimum is gebruikt in plaats van als maximum. We kunnen ons voorstellen dat in dergelijke situaties de formule voor mogelijk bovenmatig vermogen, wat normaal gesproken onwenselijk is, juist gebruikt wordt als streefwaarde voor het eigen vermogen.

Conclusie: duidt het eigen vermogen en maak eigen financieel beleid

Wat ons betreft zitten er bepaalde discrepanties in zowel de communicatie, als in de onderbouwing van de signaleringswaarde mogelijk bovenmatig vermogen en de daadwerkelijke toepassing daarvan in de praktijk. Bovendien blijkt dat afhankelijk van de situatie van het schoolbestuur (zoals onderhoud activeren of niet, gebouwen op de balans of niet) de toepassing van de signaleringswaarde heel anders kan zijn. Een gedegen risicoanalyse en goede meerjarenbegroting dragen wat ons betreft meer bij aan een gezond financieel beleid dan de signaleringswaarde. De signaleringwaarde maakt het wel nog belangrijker om als schoolbestuur zelf iets van je vermogenspositie te vinden, deze te analyseren en te duiden. Iets wat al sinds twee jaar verplicht is in het jaarverslag, maar wat we nog maar weinig écht zien gebeuren.

Iris Zeldenrijk (MSc) houdt zich als senior adviseur voornamelijk bezig met het uitvoeren van risicomanagementtrajecten, de opzet en inrichting van bestuursbureaus en de kwaliteit van de planning- en controlcyclus. Daarnaast is zij werkzaam als interim-controller en parttime controller.



Jesper Houwen (MSc) is senior adviseur bij Infinite Financieel. Hij is voornamelijk werkzaam als adviseur en controller voor het primair onderwijs. Daarnaast geeft hij advies bij financiële en bedrijfsvoering vraagstukken rondom passend onderwijs aan samenwerkingsverbanden en go-scholen. Voordat Jesper bij Infinite Financieel kwam, werkte hij o.a. bij het ministerie van OCW.



Samenwerkingsverbanden passend onderwijs: behoefte aan rustiger vaarwater?

Door Merel van 't Leven en Linsey Perre

Tien jaar geleden stonden we aan de wieg van passend onderwijs zoals we dat nu kennen. Nadat in 2012 de Wet passend onderwijs door de Eerste en Tweede Kamer was aangenomen, waren de samenwerkingsverbanden in 2012 en 2013 volop in opbouw en ontwikkeling om uiteindelijk in 2014 verantwoordelijk te worden voor passend onderwijs. Samenwerkingsverbanden, en alle andere bij passend onderwijs betrokken organisaties, hebben dus bijna tien jaar de tijd gehad om deze opdracht vorm te geven. Veel samenwerkingsverbanden hebben inmiddels een stabielere organisatie gecreëerd dan tien jaar geleden. Er blijven echter grote uitdagingen hun kant op komen.

De opdracht: het aanbieden van passend onderwijs

Er lijkt de afgelopen jaren inhoudelijk steeds meer gevraagd te worden van samenwerkingsverbanden. Dit maakt de uitvoering van passend onderwijs nog uitdagender. Zo spelen er in het hele onderwijsveld problemen die ook impact hebben op de uitvoering van passend onderwijs. Uiteindelijk zijn leraren degenen die in de klas moeten zorgen voor passend onderwijs. Door het lerarentekort dat vrijwel overal speelt, en de hoge werkdruk van de leraren die er wel zijn, wordt het goed ondersteunen van leerlingen nóg moeilijker.

Daarnaast zijn er uitdagingen die de essentie van het passend onderwijs raken. Zo lijkt de doelgroep verzwaard. Bij steeds meer samenwerkingsverbanden horen we de ervaring dat er, in vergelijking met 2013, méér maar vooral ook zwaardere probleemgevallen zijn

onder leerlingen. Dit lijkt zich ook te manifesteren in hogere deelnamepercentages. Landelijk stijgen de deelnamepercentages van alle vormen van gespecialiseerd onderwijs al sinds 2016. Bij individuele samenwerkingsverbanden is dat soms nog veel meer. Tegelijkertijd heeft de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs Dennis Wiersma de ambitie uitgesproken om in 2035 inclusief onderwijs te realiseren. Voor veel samenwerkingsverbanden zal het uitvoeren van deze nieuwe zienswijze nog veel voeten in de aarde hebben.

Kortom, samenwerkingsverbanden lopen anno 2023 nog tegen talloze uitdagingen aan die impact hebben op de uitvoering van passend onderwijs.

Onrustige context

Om deze complexe opdracht aan te kunnen gaan, is de context waarin samenwerkingsverbanden opereren extra belangrijk. Ze zijn gebaat bij een stabiele interne organisatie en bedrijfsvoering, maar ook bij een eenduidig en stabiel landelijk beeld en beleid. Vooral op laatstgenoemd terrein is het voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs een roerig jaar. Er komt vanuit het rijk en de landelijke politiek veel op ze af.

Het jaar startte met een nieuwe teldatum door het ingaan van de vereenvoudiging van de bekostiging primair onderwijs. Daarnaast werd er, voor gegevensuitwisseling, overgegaan van het systeem BRON naar ROD. Deze samenloop is niet vlekkeloos gelopen, waardoor het jaar begon met ontbrekende gegevens vanuit DUO rondom de leerlingtelling van 1 februari 2022. Daarbovenop kwam onduidelijkheid rondom het btw-vraagstuk, aangezien samenwerkingsverbanden € 13 per leerling ontvingen voor btw-compensatie, terwijl er (nog) geen helderheid was over eventuele veranderingen in het wel of niet toepassen van btw. En het kalenderjaar sloot af met een motie die opriep tot een generieke korting voor samenwerkingsverbanden met een bovenmatig vermogen.

Vanuit DUO waren in april 2023 nog steeds niet alle gegevens over 2022 beschikbaar, de gevolgen van de btw-maatregelen zijn nog in uitwerking en ook rondom de uitwerking van de generieke korting spelen nog veel vragen. Dus over al deze ontwikkelingen is op het moment van schrijven nog niet geheel duidelijk wat het precies betekent voor de bedrijfsvoering van samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

In deze context van onduidelijkheid en onvoorspelbaar beleid staan samenwerkingsverbanden dus ook nog voor de steeds zwaarder wordende opdracht van het zorgen voor een passende plek voor iedere leerling. Uit onze risicoanalyses blijkt dat dit ook zo wordt ervaren; risico's betreffende wispelturig overheidsbeleid staan vaak hoog in de top 10 risico's. Deze constatering legt nog meer druk op een goed functionerende, stabiele interne organisatie en bedrijfsvoering.

Focus op wat wél kan

Waar samenwerkingsverbanden niet direct de (landelijke) context kunnen veranderen, kunnen ze er wel voor zorgen dat ze zo goed mogelijk zijn opgewassen tegen de onrust. In 2018 heeft het Steunpunt Passend Onderwijs in verschillende bijeenkomsten met samenwerkingsverbanden gewerkt aan een lijst met kenmerken van succesvolle samenwerkingsverbanden. Deze lijst met tien succesfactoren is ook in 2023 nog onverminderd actueel. Een uitgebreidere omschrijving van de factoren is te vinden op de website van het Steunpunt Passend Onderwijs⁵, maar hier vindt u alvast een korte

opsomming:

1. Leraren en andere professionals die van elkaar leren, geven passend onderwijs vorm in de school.
2. Er is een gezamenlijke visie.
3. Er zijn concrete beleidsdoelstellingen.
4. Het beleid kent positieve prikkels.
5. Beleid wordt gemonitord op een transparante manier.
6. Er is een integrale aanpak voor alle soorten ondersteuning.
7. De expertise van het (v)so en externe partijen wordt erkend.
8. Er is op een systematische manier aandacht voor kwaliteitszorg.
9. Binnen het samenwerkingsverband kent men elkaar goed en is men bereid elkaar iets te gunnen.
10. Er heerst een open cultuur die is gericht op leren en samenwerken.

Rustiger vaarwater lijkt dus vooralsnog niet aan de orde. Samenwerkingsverbanden zullen het vooral moeten hebben van hun eigen stuurmanskunst.

⁵ (<https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2022/02/Lijst-10-succesfactoren-versie-juli-2018.pdf>)

Merel van 't Leven (MSc) 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.



Linsey Perre (MSc) 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.



De planning & control-cyclus: een zaak van het bestuur

Door Monica van der Hoff-Israël en Christiaan Raatgever

Inleiding

De planning & control-cyclus (P&C-cyclus) is het meest ingevoerde informatie-instrumentarium binnen onderwijs bestuurlijke organisaties. Er zijn (soms grote) verschillen in de kwaliteit van de documenten of van de informatie. Ook verschillen de inhoud van de documenten en de gehanteerde cycli. Maar algemeen wordt de P&C-cyclus gezien als een cyclus met financieel / cijfermatig gedomineerde informatie. Vanuit dit beeld wordt de controller veelal gepositioneerd als leidend in het proces van de totstandkoming van de P&C-documenten. In het verlengde daarvan worden het bestuur en de interne toezichthouder impliciet nogal eens gezien als min of meer passieve ontvangers van de P&C-informatie.

De auteurs van dit artikel menen dat de P&C-cyclus veel breder ingezet zou moeten worden binnen organisaties. De juiste inzet van het juiste P&C-instrument leidt tot een verrijking van de complete organisatie met focus op de strategische doelstellingen van de organisatie. Het bestuur en binnen de organisatie de schooldirecteuren / rectoren en managers zijn leidend in de kwaliteit en invulling van de cyclus. De controller is slechts de regisseur.

Nut en noodzaak van de P&C-cyclus in brede context

De P&C-cyclus heeft twee functies: verbetering (van de organisatie, van de resultaten) en bewaken dat de gestelde doelen worden bereikt. Deze laatste functie valt uiteen in beheersing, sturingsfocus op risico's en veranderingmanagement.



De twee hoofdfuncties van de P&C-cyclus komen terug in onderstaande uitwerking van de vier PDCA stappen.

P: plan

In deze stap worden de richting en ambities van de organisatie en organisatieonderdelen (zoals de scholen) bepaald. Hierbij vormt het strategisch beleidsplan van de organisatie het vertrekpunt. Beleid wordt ontwikkeld en dit wordt uitgewerkt naar doelstellingen. Activi-

teiten worden gepland op basis van een gedegen analyse van de context, de vertreksituatie en de beschikbare middelen. Het SMART formuleren van doelen is in deze fase belangrijk. Aan de hand hiervan is het mogelijk om de resultaten en doelen in de check-fase te meten en te evalueren.

D: do

De geplande activiteiten worden overeenkomstig afspraak uitgevoerd.

C: check

In deze stap wordt de uitvoering geëvalueerd en worden resultaten gemeten. De resultaten en de uitkomsten van de evaluaties worden kritisch beschouwd. De uitkomsten worden vergeleken met de gestelde doelen.

A: act

Vanuit de vorige stap worden conclusies getrokken en verbeterpunten geformuleerd. Plannen worden zo nodig bijgesteld en/of tussendoelen voor de komende periode worden geformuleerd.

Wanneer het doel of het beoogde resultaat bereikt is, is

het van belang dat te borgen. In dat geval staat de A van deze stap voor adapt.

Deze cyclus kan alleen succesvol en zinvol doorlopen worden als de doelen zo concreet mogelijk worden benoemd (met mijlpalen, meetpunten en omschrijving wanneer een doel als gehaald wordt beschouwd) en de (verbeter)plannen zodanig worden opgesteld dat volstrekt duidelijk is hoe ze moeten worden uitgevoerd. En het is essentieel dat de organisatie bereid is in de act-stap zo nodig harde conclusies te trekken en de bijbehorende consequenties te accepteren.

Bovenstaande uitwerking in PDCA laat meteen zien dat de P&C-cyclus het hele bestaansrecht van de organisatie (en wat daartoe dienstig moet zijn) beslaat. De financiële / bedrijfsmatige component is daar slechts onderdeel van. De domeinen rond onderwijskwaliteit, onderwijskansen, humanresourcesmanagement en actuele maatschappelijke thema's moeten centraal staan. Onderwijsorganisaties willen deze elementen ook graag centraal stellen, maar worstelen vaak met het concretiseren van beleid op deze onderdelen: wanneer

vinden we de kwaliteit goed, wanneer zijn we tevreden met de kansen die we onze leerlingen bieden, hoe zien we onze eigen relevantie in onze maatschappelijke omgeving? Het onderwijs is bovendien van oudsher huiverig voor het meetbaar of aantoonbaar willen maken / proberen te maken van doelen en resultaten op deze gebieden. En toch is een concreet kwaliteitskader onmisbaar om te kunnen sturen op verbetering en professionalisering.

Het meetbaar maken van organisatiedoelstellingen maakt dat de organisatie minder afhankelijk wordt van het oordeel van externe auditors (de onderwijsinspectie, de accountant). Het voorkomt ook dat een organisatie een gevoel van comfort ontwikkelt dat niet uitnodigt tot kritische zelfreflectie en gevoelde noodzaak tot verbetering.

Aansluiting met governancecode

Ook de governancecodes (codes goed bestuur) in het onderwijs hebben zich de afgelopen jaar steeds meer in deze richting geëvalueerd.

De PO-Raad werkt in haar code vanuit de principes

(1) zorgen voor goed onderwijs voor alle kinderen, (2) voortdurend werken in verbinding met de maatschappelijke context, (3) actief werken aan de professionaliteit van de organisatie en zichzelf en (4) integer en transparant werken.

De VO-raad werkt eveneens met een viertal principes en wel vanuit de kernwoorden verantwoordelijkheid, professionaliteit, integriteit en openheid.

In beide gevallen staan ontwikkeling van de kwaliteit en professionaliteit van de organisatie, de verbinding met de stakeholders / de omgeving en transparant / integer handelen centraal. De vormgeving van de P&C-cyclus zoals hierboven omschreven, sluit daarmee naadloos aan op deze governancecodes: be good en show it.

De huidige praktijk: een kleine historie

Toch is de praktijk van de P&C-cyclus grotendeels nog steeds een money-driven cyclus. Veelal starten besturen de cyclus met de meerjarenbegroting en de jaarbegroting (plan). Dan volgen de budgettering en uitvoering (do), gevolgd door financiële uitputtingsoverzichten en (kwartaal)rapportages waarin de uitvoering wordt geconfronteerd met de begroting (check). De laatste stap,

bijstelling van de uitvoering (act), lijkt relatief weinig voor te komen, tenzij er echt (met name financiële) verrassingen zijn. Ook in het jaarverslag komt de combinatie van terugkijken, aangeven wat daarvan geleerd is en vervolgens wat dit voor de toekomst betekent, nog relatief weinig voor. Mogelijk geven de (beleids)plannen daarvoor nog te weinig houvast.

Waar komt deze focus op bedrijfsvoering in de P&C-cyclus vandaan? Een korte historische terugblik leidt ons naar de invoering van de lumpsumbekostiging in het funderend onderwijs, de invoering van het jaarverslag als verantwoordingsdocument en de invoering van de continuïteitsparagraaf. In al deze ontwikkelingen stonden het doeltreffend, efficiënt en doelmatig inzetten van overheidsmiddelen en vervolgens het verantwoorden van die inzet centraal.

Het (meerjarig) begroten, het volgen van de uitputting van die begroting en ten slotte het opstellen van de jaarrekening met een doorkijk naar de financiële ontwikkeling de komende jaren hebben de P&C-cyclus dan ook sterk beïnvloed.

Is het verwonderlijk dat het doorlopen van de P&C-cy-

clus vaak als een soort noodzakelijk kwaad werd en wordt gezien? Als het feestje van de controller?

De laatste jaren is hierin wel een kentering te zien. In toenemende mate focussen bestuurders op beleidsrijk begroten en op het op jaarbasis en meerjarig volgen van onderwijskundige / kwalitatieve ontwikkelingen naast financiële ontwikkelingen. Ook in de dialoog tussen bestuur en intern toezichthouder wint de P&C-cyclus aan inhoudelijke waarde. Naast de groeiende behoefte van bestuurders en toezichthouders aan een meer inhoudelijk gedreven P&C-cyclus heeft met name de Wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur (2010) aan deze ontwikkeling een impuls gegeven. Deze wet heeft onder meer het interne toezicht duidelijk gepositioneerd, de zorgplicht geïntroduceerd en geregeld dat het bestuur moet zorgen voor een goed functionerend kwaliteitssysteem en instrumentarium voor bestuur en toezichthouder zodat zij indien nodig in kunnen grijpen. De Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (2021) ten slotte, benadrukt het bestuurlijk handelen in het belang van de (continuïteit) van de eigen organisatie. In deze ontwikkeling past de doorontwikkeling van de

rol van de controller: van financial control (financiële focus) naar business-control (focus op de doelstellingen van de organisatie met inachtneming van de randvoorwaarden waaronder financiën). Integraal risicomanagement gericht op het behalen van de doelstelling, wordt in toenemende mate ingevoerd.

Ondanks deze ontwikkelingen geldt de P&C-cyclus binnen veel besturen echter hoofdzakelijk nog steeds als een zaak van de controller (in samenwerking met de administratie en personeelszaken). Het concreet definiëren van goede onderwijskwaliteit, van de bijdrage aan onderwijskansen voor alle kinderen en van de participatie richting maatschappelijk relevante thema's is voor veel bestuurders, directeuren / rectoren en toezichthouders een moeilijke opgave. Teruggrijpen op de vertrouwde P&C-cyclus met hoofdzakelijk informatie van financiële en overige bedrijfsmatige aard is dan een voor de hand liggende stap.

Het roer om

Iedereen in het onderwijs is het erover eens dat de kerntaken van onderwijs gaan over goed onderwijs, waar-

bij alle kinderen zich binnen hun potentieel maximaal ontwikkelen en zo goed mogelijk toegerust worden om in de maatschappij te kunnen participeren. Vanuit die premisse moet het in de P&C-cyclus ook daarover gaan. Bedrijfsvoering, waaronder financiën, is ondersteunend en niet leidend.

De vraag of een gewenste of noodzakelijke ontwikkeling past binnen de begroting is in dat licht bezien karikaturaal. De vraag moet zijn hoe een dergelijke ontwikkeling realiseerbaar gemaakt kan worden. Zonder uiteraard de continuïteit van de organisatie in gevaar te brengen.

De auteurs pleiten dan ook voor concrete (meerjaren) plannen vanuit een integraal kwaliteitskader. Daarin maakt een organisatie duidelijk wanneer er sprake is van goede onderwijskwaliteit, wat een organisatie verstaat onder het bieden van onderwijskansen aan al zijn leerlingen en welke relevante maatschappelijke thema's de organisatie centraal stelt. In de (meerjaren) plannen maakt een organisatie vervolgens duidelijk hoe zij denkt de doelen te bereiken (plannen) en hoe geconstateerd kan worden of de doelen zijn bereikt (me-

ting en verantwoording). Relevant bij dit laatste punt is de vraag of ook anderen die mening delen (legitimering bij de stakeholders). Ten slotte maakt de organisatie duidelijk wat zij doet met deze wetenschap (verbetering of borging).

Samenvattend: zeg wat je doet en laat zien dat je doet wat je zegt. Kwaliteit is hierbij overigens een dynamisch begrip; het onderwijs zal mee veranderen met de omstandigheden in de maatschappij en binnen de scholen.

Dit pleidooi vraagt niet om iets nieuws. De basis ligt er al. Het onderwijs werkt al met het formuleren van ambities en (strategische) beleidsdoelen in de vorm van bestuurlijk beleid, ondersteuningsplannen, schoolplannen en kwaliteitszorgplannen. Er wordt al gewerkt met leerdoelen, curriculumontwikkeling, maatschappelijke opgaven en zo meer.

Het roer om gaat dan ook om het concretiseren van het (strategisch) beleid, het uitwerken daarvan in plannen (jaarplannen, projectplannen, investeringsplannen en dergelijke) met bijbehorende (meerjaren)begroting en het zorgen dat er in de plannen geen twijfel bestaat over de manier waarop een plan wordt uitgevoerd. De

tussentijdse rapportages monitoren de vorderingen en de zaken waar men tegenaan loopt. Deze rapportages worden tevens ingezet om afwijkingen te verklaren en aan te geven of deze leiden tot aanpassingen en zo ja, welke. Deze rapportages hebben zowel een bedrijfsvoerings- als een financiële paragraaf. In het jaarverslag ten slotte, vinden de integrale en organisatiebrede evaluatie, verantwoording en beschrijving van verbetering of borging hun plaats.

De P&C-cyclus werkt hiermee op alle niveaus: op het bestuurlijke niveau, op het niveau van de scholen en op het niveau van de ondersteunende staf / ondersteunende diensten. En alle met dezelfde focus.

Waar leidt dit toe

De documenten die vanuit deze benadering van de P&C-cyclus ontstaan, ondersteunen consequent en structureel de beoogde verbetering van het onderwijs en de bijbehorende professionalisering van de organisatie, zowel op het niveau van het bestuur als op het niveau van de scholen als op het niveau van de ondersteunende staf / ondersteunende diensten. Hiermee is de organisatie bovendien transparant naar de stakehol-

ders toe en kan de interne toezichthouder naar behoren zijn integrale toezichthoudende taak uitvoeren.

Conclusie

De P&C-cyclus is op deze wijze het instrumentarium bij uitstek om:

- ✚ Te bepalen wat de goede dingen zijn die gedaan moeten worden;
- ✚ Te bepalen of de dingen vervolgens ook goed gedaan worden;
- ✚ Bij te sturen zodra dat nodig is;
- ✚ Continue verbetering mogelijk te maken en bereikte doelen te borgen;
- ✚ Bestuur en interne toezichthouder goed in positie te houden;
- ✚ Naar alle stakeholders toe transparant te zijn in het doen en laten.

Hiermee is de P&C-cyclus 'chefsache': een zaak van het bestuur.

Monica van der Hoff-Israël is eigenaar van en de bestuurder van Infinite Financieel. Daarnaast is zij als senior adviseur onder meer werkzaam voor schoolbesturen in het po en vo als (strategisch) adviseur.



Christiaan Raatgever (MSc) MBA AA is senior-adviseur/interim controller. Hiervoor werkte hij als business controller bij twee onderwijsinstellingen. Hij heeft ervaring opgedaan binnen het funderend onderwijs, alsook binnen de kinderopvang. Ook heeft Christiaan gewerkt binnen de accountancy, met daarbij een focus op de auditsector in het onderwijs.



Planning-en-controltools: van speeltje van de controller naar instrument voor integraal budgethouderschap

Door Johanna Eppinga en Menno Borgo

Planning-en-controltools (softwareprogramma's) als Cogix en Capisci worden in het onderwijs veel gebruikt om begrotingen op te stellen en budgetten toe te wijzen. Vervolgens geven deze tools de mogelijkheid om de budgetten te bewaken en het realiseren van de begroting te monitoren.

Daarmee worden deze tools met name financieel ingezet. Het is dan ook niet verwonderlijk dat zij vaak worden gezien als de 'rechterhand' van de controller. Daarmee wordt geen recht gedaan aan de mogelijkheden van de tools en staat de budgethouder feitelijk aan de zijlijn. De controller heeft hier de hoofdrol. In dit artikel breken wij een lans om deze tools breder te gebruiken en iedere budgethouder (schoolleider, directeur, afdelingshoofd, teamleider en uiteraard bestuurder) zijn of haar rol te laten pakken en verantwoordelijkheid waar te maken.

Een korte introductie op deze tools

De tools bieden een geavanceerd en gebruiksvriendelijk dashboard dat up-to-date gegevens uit onderliggende systemen zoals de financiële administratie en de salarisadministratie ophaalt.

De eerste en belangrijkste reden voor het gebruik van deze tools in het onderwijs is de mogelijkheid om de financiën van scholen en schoolbesturen te plannen en te beheren. Met de software kunnen scholen en besturen begrotingen opstellen, deze volgen en rapportages genereren voor verschillende doeleinden en belanghebbenden. De software biedt ook functies voor budgetplanning en prognoses, waardoor scholen en besturen beter inzicht krijgen in hun financiële situatie en de benodigde maatregelen kunnen nemen om hun financiële doelen te bereiken.

Ten tweede is het mogelijk binnen het dashboard aan de hand van de verzamelde gegevens analyses uit te

voeren en de daaruit voortkomende informatie op een overzichtelijke manier weer te geven.

Ten derde als ondersteuning van een effectieve en efficiënte aansturing. Een schoolorganisatie staat voor de uitdaging om een decentrale organisatie centraal aan te sturen. Met de planning-en-controltools kan de verbinding tussen de gelaagdheid in de organisatie worden ondersteund. Er worden immers steeds meer eisen gesteld aan schoolbesturen om de financiën op orde te hebben als een voorwaarde voor goed onderwijs. Het maken van een goede (meerjaren)begroting wordt steeds belangrijker als stuurmiddel voor de uitputting en beslissingen voor de toekomst. De afgelopen jaren is het aantal incidentele subsidies zeker niet afgenomen. Dit maakt het inzetten, monitoren en verantwoorden complexer.

Kortom, de tools stellen de gebruiker in staat gegevens te analyseren, de inzet van financiële middelen te bepalen, de uitvoering te volgen en te bewaken, te prognosticeren en op grond daarvan beslissingen te nemen. Daarmee bieden zij een betrouwbare en geavanceerde ondersteuning voor de planning-en-controlcyclus. Tegelijkertijd wordt iedere budgethouder in positie gebracht

om de verantwoordelijkheid van de besteding en verantwoording van zijn of haar middelen waar te maken.

Ten slotte kent het gebruik van deze tools nog een paar technische c.q. praktische voordelen. Tools als Capisci en Cogix kunnen met de meest gangbare administratieve systemen worden gebruikt. Een wisseling van administratiekantoor is op dit onderdeel dus makkelijker. De brede toepassing van een tool binnen een schoolbestuur ondersteunt uniformiteit en daarmee vergelijkbaarheid van begrotingen en rapportages binnen het bestuur en over meerdere jaren. Ten slotte volgt de basisinrichting van de tools de verdichting conform de eisen van de Raad van de Jaarverslaglegging (RJ) / jaarverslag-leggingseisen OCW.

Wat is het voordeel voor de budgethouder

Een budgethouder is eenieder die financiële middelen toegewezen krijgt om specifieke doelen te realiseren. Budgethouders zijn er in iedere laag van de organisatie: of het nu om een bestuurder gaat of om een schooldirecteur, stafhoofd of projectleider. En of het nu om grote of kleine budgetten gaat.

Het grootste voordeel is dat de tools de budgethouder, bijvoorbeeld de schoolleider, in de gelegenheid stellen de eigen plannen in de eigen begroting te verwerken, daarbij eigen keuzes te maken en zo tot een eigen, zelfgekozen begroting te komen. Kortom: eigen plannen, eigen keuzes, eigen begroting.

Toch staat niet iedere budgethouder vooraan om zelf van de tools gebruik te maken. De reflex is vaak om de tussenkomst van bijvoorbeeld de controller te vragen. Daarmee doet de budgethouder in onze optiek zichzelf dus juist tekort. De tools bieden gebruiksvriendelijke dashboards. Daarmee is het gebruik niet afhankelijk van technische / boekhoudkundige kennis. Daarnaast gebruiken de dashboards brongegevens (ze halen dus hun cijfers rechtstreeks uit de boekhouding en salarisadministratie, er zit geen ruis op de lijn). Ten slotte zorgen de tools ervoor dat de budgethouder niet zelf een administratie hoeft bij te houden. Bij dit alles gaan wij ervan uit dat de financiële en salarisadministratie op orde zijn, onder het motto 'garbage in, garbage out'.

Ook verderop in het planning-en-controlproces heeft de budgethouder plezier van het zelf werken met deze tools in plaats van de tussenkomst van bijvoorbeeld

de controller te vragen. Nu is het vaak gebruik dat de controller een overzicht of rapportage uit het dashboard genereert en voorzien van een conclusie aan de budgethouder voorlegt. Daarmee ontnemt de budgethouder zichzelf de mogelijkheid om door het raadplegen van het dashboard een breder en dieper inzicht in de ontwikkeling van de budgetten te krijgen en stelt de budgethouder zijn of haar verantwoordelijkheid afhankelijk van de mening van de controller. Het is juist de mening van de budgethouder zelf en de conclusies die hij of zij daaraan verbindt die waarde geven aan het budgethouderschap. De controller kan daarop vervolgens toetsen en adviseren.

Ten slotte geeft het zelf aan de knoppen zitten en het doorlopen van het hele proces de budgethouder de eigen ontwikkelmogelijkheid om in een volgende begrotingscyclus vanuit ervaring meer beredeneerde keuzes te maken. Daarmee komt het concept van beleidsrijk begroten binnen handbereik. Het resultaat van de consequente koppeling van (onderwijskundige) inhoud met financiën leidt tot realistische ambities en draagt daarmee bij aan een hogere onderwijskwaliteit.

Ontwikkelingen naar de toekomst

Verwacht mag worden dat kunstmatige intelligentie (AI) ook bij deze tools toegepast gaat worden. Geavanceerdere analyses en betrouwbaardere, op de organisatie toegesneden, prognoses komen daarmee binnen handbereik.

Winst zou nog behaald kunnen worden als de koppeling tussen eigen dashboards en DUO data mogelijk wordt. Dit is echter nog echt toekomstmuziek.

Conclusie

Iedere budgethouder is gebaat bij het zelfstandig werken met planning en controltools zoals Cogix en Capisci. Deze tools zijn relatief laagdrempelig. Ze faciliteren de rolneming en verantwoordelijkheid van de budgethouder bij een consequent gebruik en zijn een ondersteunende factor voor realistisch en beleidsrijk plannen en begroten.

Mr. Johanna Eppinga is senior-adviseur. Ze heeft jarenlange ervaring in de financiële en zakelijke dienstverlening, commercieel vastgoed en onderwijs. Zij adviseert, o.a. als interim controller, schoolbesturen in het po en vo op het gebied van begrotingen, jaarcijfers en optimalisering van de bedrijfsvoering. Haar kracht ligt o.a. in het vertalen van een strategie naar tactisch beleid, operationele werkzaamheden en de gewenste resultaten voor de organisatie.



Menno Borgo RC EMFC CPC is senior adviseur en o.a. werkzaam voor schoolbesturen in het po en vo. Hij verleent adviezen op het gebied van planning & control en richt zich daarbij met name op de administratieve organisatie en op de planning- en controlcyclus, zowel de opzet als inrichting, als de documenten die in deze cyclus een rol spelen zoals begroting, rapportages en verantwoordingsdocumenten. Hij is gewend te schakelen tussen kleine, middelgrote en grote organisaties. Hij is zijn hele carrière als controller of manager control in verschillende organisaties van diverse omvang in uiteenlopende sectoren werkzaam geweest en heeft daardoor een brede kennis en ervaring in het vak van controlling.



Van incidenteel geld naar structureel resultaat

Door Peter Kruijsen en Mark Ruitenbeek

De lumpsumbekostiging biedt schoolbesturen een grote vrijheid om middelen in te zetten om hun beleidsmatige doelstellingen te behalen. Ook deze doelen bepalen schoolbesturen zelf, in afstemming met hun personeelsleden, ouders en toezichthouders. Tegelijk heeft het ministerie steeds vaker de behoefte om op bepaalde punten bij te sturen. Uiteindelijk worden scholen immers bekostigd vanuit publieke middelen en het is dus logisch dat de landelijke politiek, als verstrekker van die middelen, ook bepaalde doelstellingen heeft.

Sinds de coronapandemie hebben scholen bijvoorbeeld extra bekostiging ontvangen, het programma NPO Onderwijs. De bedoeling van deze middelen is om de gevolgen van de lockdowns en andere maatregelen op de ontwikkeling van leerlingen te herstellen. Scholen ontvangen een bedrag per leerling. Er is een menukaart

beschikbaar met interventies. In overleg met schoolteams, medezeggenschap en toezichthouders kiest het bestuur hoe de middelen worden ingezet. Via het jaarverslag wordt informatie gedeeld over de inzet van deze middelen. Schoolbesturen ontvingen de laatste tranche van deze middelen in februari 2023. De bedoeling is dat de middelen uiterlijk in 2025 zijn ingezet, al is er geen terugvordering van niet bestede NPO-middelen.

Er zijn meer voorbeelden van tijdelijke subsidies die uitnodigen tot structurele aanpassingen. Deze situatie roept een aantal uitdagingen op.

Hoe gaan we om met de tijdelijke interventies vanuit deze middelen? Welke structurele stappen kunnen we zetten door de middelen slim in te zetten? Hoe gaan we om met personeel? Tijdelijk geld vraagt om tijdelijk personeel, maar in de huidige arbeidsmarkt is een tijdelijke aanstelling vaak niet aantrekkelijk genoeg om goede mensen aan te trekken. En wat doen we als het geld is uitgegeven? We weten dan als het goed is hoe we (nog)

effectiever onderwijs kunnen geven, maar hebben we dan de financiële ruimte om die kennis toe te (blijven) passen? Met andere woorden, kunnen we dan duurzame veranderingen realiseren? In dit artikel wordt dit vraagstuk verkend.

De casus nader uitgewerkt

In totaal is € 8.500.000.000,- beschikbaar gesteld voor de NPO-projecten. Een deel van deze gelden is uitgegeven aan het in kaart brengen van de problemen en het monitoren van de voortgang. Het grootste deel wordt besteed aan interventies. Deze interventies kunnen onderwijsinhoudelijk zijn, maar er is ook ruimte voor interventies gericht op bijvoorbeeld de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen. Scholen hebben veel ruimte om plannen te ontwikkelen en in te vullen. Tegelijk spelen er problemen rondom werkdruk, waar ook gelden voor beschikbaar zijn gesteld. En er spelen uitdagingen rondom het niveau van de basisvaardigheden van leerlingen, waarop ook subsidies worden gegeven. Voor de uitvoering van al deze subsidies is uiteindelijk personeel nodig. 80% van de kosten van het onderwijs zitten in personele lasten en daarin zijn deze subsidies geen uitzondering. Onderwijs is uiteindelijk immers zo

goed als de docent die voor de klas staat.

En juist de arbeidsmarkt voor die docenten is krap. Om de subsidies goed uit te kunnen geven, ontstaat hier meer druk, doordat de vraag naar docenten stijgt. En omdat het tijdelijk geld betreft, is het voor scholen ingewikkeld om hun personeel perspectief te bieden of een programma op te tuigen om structureel te zorgen voor voldoende docenten voor de klas vanuit alleen deze middelen.

In krimpregio's worden NPO-middelen bovendien gebruikt om formatieruimte die eigenlijk afgebouwd zou moeten worden als gevolg van krimp, in stand te houden. Hierdoor worden pijnlijke keuzes uitgesteld. Maar doordat de krimp ondertussen doorgaat, moet na afloop van het NPO een grotere stap terug worden gedaan in formatie. Een dergelijke optelsom van effecten kan bij bepaalde besturen dus tot een flinke setback leiden na afloop van het NPO-programma.

Het NPO-programma is een voorbeeld van een subsidie. We zien, nu het NPO afloopt, een programma rondom basisvaardigheden ontstaan. Daarnaast zijn er meer gerichte geldstromen rondom de komst van vluchtelingen als gevolg van de Russische inval in Oekraïne.

Waar zitten de kansen in dit vraagstuk

Het ministerie van OCW bekostigt de scholen via de lumpsum, een vast bedrag per school en per leerling. Daarnaast zijn er dus diverse subsidies beschikbaar. Met deze subsidies kan de politiek accenten leggen op aspecten van het onderwijs en kan de politiek bepaalde scholen die voor grote maatschappelijke uitdagingen staan financieel extra helpen. In deze context ligt het voor de hand om als schoolbestuur te bekijken welke subsidiemogelijkheden er zijn voor de school / de scholen. Hoewel de subsidies zelf natuurlijk tijdelijk van aard zijn, is enige nuance daarbij op zijn plaats. Het ministerie van OCW heeft immers jaarlijks ongeveer hetzelfde bedrag beschikbaar voor subsidies aan het onderwijs. En hoewel de subsidievoorwaarden en inhoudelijke accenten kunnen wisselen, zal voor elke onderwijssubsidie uiteindelijk vaak een docent nodig zijn die leerlingen op bepaalde punten verder helpt. Een schoolbestuur kan dan ook een doelstelling vaststellen op basis van ervaringen uit het verleden om jaarlijks een bedrag aan tijdelijke middelen binnen te halen. Daarnaast zorgen een krappere arbeidsmarkt en een vergrijzend personeelsbestand ook voor een bepaald percentage verloop in de vaste formatie bij schoolbesturen.

U zou dit kunnen vergelijken met begroten in de commerciële sector. Ook daar gaan bedrijven uit van bepaalde omzet en bepaalde ontwikkelingen in de markt op basis van doorlopende analyses van de omstandigheden en ontwikkelingen. En ook in die sector worden vaste contracten aan medewerkers gegeven op basis van die analyses en in de wetenschap dat als de inkomsten tegenvallen, er bijgestuurd moet worden, bijvoorbeeld door afscheid te nemen van personeel of door bij vertrekend personeel geen of een kleinere vacature uit te zetten. Op het moment dat een schoolbestuur structureel inzet op het genereren van inkomende subsidiestromen, dan ontstaat feitelijk een structurele stroom inkomsten. Hoewel de hoogte uiteraard kan fluctueren en er meer risico's aan deze inkomsten zitten, is het wel mogelijk om op deze structurele inkomsten ten minste een deel vast personeel in te zetten. Bijsturen kan immers in ieder geval doordat een schoolbestuur te maken heeft met een percentage natuurlijk verloop van personeel en een beperkte flexibele schil. En als er voldoende daarvoor beschikbare (bestemmings)reserves zijn, dan kan een bestuur ervoor kiezen het natuurlijk verloop van meerdere jaren te gebruiken om de structurele personele lasten weer in overeenstemming met

de structurele inkomsten te brengen bij het wegvallen van subsidies. De tijd die ontstaat door de gerichte inzet van hiervoor bestemde reserves, maakt dat optimaler gebruik gemaakt kan worden van natuurlijk verloop. Een handelwijze met veel mogelijkheden en tegelijkertijd uitdagingen: deze manier van werken vereist wel strakker sturen en vooruitkijken.

En zeker bij het voortgezet onderwijs kan het uitdagingen opleveren, omdat docenten niet voor alle vakken bevoegd zijn. In het primair onderwijs is een leerkracht in principe breed inzetbaar. In het voortgezet onderwijs zal vooraf een gedegen analyse moeten worden gedaan op het verloop binnen secties en de mogelijkheden om daarin te voorzien met de aangestelde docenten op de tijdelijke middelen. Hier kan de subsidie om een tweede bevoegdheid te behalen overigens wel weer helpend zijn, maar ook dit vraagt vooruitkijken en op tijd personeelsleden stimuleren en faciliteren om zich te scholen.

De subsidie basisvaardigheden

De basisvaardigheidensubsidie bestaat voor het funderend onderwijs structureel uit een bedrag van circa € 440.000.000,- per jaar. Dat is ongeveer een derde van de NPO-middelen. Tot 2025 zullen de middelen beschik-

baar komen als een hoge subsidie voor scholen die basisvaardigheden beter in hun onderwijs willen (of van de inspectie moeten) implementeren. Scholen met een achterstandsscore en scholen met een lager oordeel van de inspectie krijgen voorrang bij de toekenning. Vanaf 2025 zullen deze middelen worden toegevoegd aan de lumpsum, is de verwachting op het moment van schrijven van dit artikel. Doordat de middelen dan worden verdeeld over alle leerlingen, is het bedrag per leerling dan aanzienlijk lager. Zeer globaal verwacht men rond € 250,- per leerling. We zien kortom dat het NPO-programma bekostigd is boven op de reguliere begroting van OCW. De bekostiging van scholen loopt dan ook met het aflopen van dit programma (vooralsnog) terug. Tegelijkertijd zien we opnieuw additionele bekostiging voor specifieke scholen op het gebied van basisvaardigheden, welke bekostiging structureel en generiek wordt vanaf 2025. Dit laat wel herverdeel-effecten zien: de NPO gelden tot en met het schooljaar 2022-2023 ontvingen alle scholen op gelijke wijze (bedrag per leerling), de subsidie basisvaardigheden komt bij een specifieke groep scholen terecht en vanaf 2025 wordt het daarmee gemoeide budget weer verdeeld over alle scholen.

Projecten kunnen nuttig zijn om een proces te verbeteren

Vanuit de bedrijfskunde zien we een cyclisch proces als een doorgaande lijn. Het onderwijs kent een cyclisch ritme van schooljaren en de bekostiging volgt dit met een doorgaand procesmatig karakter. Met incidentele middelen of vanuit reserves kan een project worden gestart om dit continue proces te verbeteren. Incidentele middelen zoals subsidies verworden dan niet tot min of meer geïsoleerde interventies, maar worden gericht ingezet voor duurzame verbetering. Daarvoor is wel nodig om vooraf duidelijke doelen te formuleren en deze te vertalen naar een concreet plan, waarin inzet van middelen, tussentijdse doelen en het uiteindelijke beoogde effect op het onderwijsproces zo concreet mogelijk geformuleerd zijn. Daarbij horen tussentijdse bijsturingen en het tijdig adresseren van geconstateerde afwijkingen.

Door te werken met heldere doelen en een goed doorzicht plan met een planmatige en concrete uitwerking van acties en resultaten, kunnen structurele verbeteringen worden gerealiseerd. Na afloop is het uiteraard zaak om deze verbeteringen goed in te bedden in het

reguliere onderwijsproces. Daarvoor is draagvlak voor een dergelijke projectmatige interventie bij alle betrokkenen onontbeerlijk. Vervolgens kan bij een goede inbedding in het proces een stukje formatie worden afgeschaald, terwijl het resultaat van het project (kennis en kunde) wel behouden blijft. Tegelijk zit hier ook het risico: wanneer de trekker van het project de organisatie verlaat, dan dreigt de valkuil om de uitkomsten verder te laten voor wat ze zijn. Dus juist deze inbedding na afloop van het project in het proces verdient bij tijdelijke projecten gericht op structurele verbetering bijzondere aandacht.

Conclusie

Subsidies en tijdelijke middelen leiden tot meer tijdelijke vraag naar personeel. In een krappe arbeidsmarkt levert dit uitdagingen op. Tijdelijke functies zijn immers minder aantrekkelijk. Een deel van de oplossing kan zitten in het aan elkaar verbinden van deze uitdagingen. Er zijn vanuit het rijk structureel middelen voor subsidies beschikbaar en ook veel grotere steden geven subsidies aan het onderwijs. Door die subsidies gestructureerd binnen te halen, ontstaat een inkomstenstroom die in ieder geval de komende jaren beschikbaar blijft. In com-

binatie met natuurlijk verloop ontstaat hier in principe ruimte voor vaste aanstellingen. Door verschuivingen in accenten vanuit de politiek tussen bijvoorbeeld generieke subsidies en subsidies gericht op scholen in bepaalde aandachtsgebieden, zitten hier wel risico's aan. Deze risico's kunnen echter goed worden beheerst door goed zicht te houden op het reguliere verloop van personeel en een beperkt aandeel tijdelijke contracten of detacheringen. Ook regionale samenwerking kan helpen om personeel voor de regio te behouden, wanneer binnen een bepaald schoolbestuur de formatieruimte afneemt.

Aanvullend hierop is het zaak om ook zicht te houden op de meerjarige ontwikkelingen zonder de tijdelijke inkomsten. Zeker wanneer er sprake is van leerlingen-

daling kan het effect worden versterkt, doordat leerlingendaling en het wegvallen van subsidies in de tijd samenvallen en de organisatie dan een (te) grote reductie in inkomsten in één keer moet verwerken. Dit risico is binnen de bedrijfsvoering in te calculeren en beheersbaar te maken, zij het dat dit het nodige van de kwaliteit van de interne organisatie en de financiële functie vraagt. In combinatie met het projectmatig benaderen van incidenteel bekostigde interventies ontstaan mooie kansen om deze interventies om te zetten in duurzame ontwikkeling en verbetering van het onderwijsproces.

Peter Kruijsen MFC, MBA, QC, CCM, bc is senior adviseur en interim controller. Hij adviseert schoolbesturen, samenwerkingsverbanden en kinderopvangorganisaties. Daarbij richt hij zich onder meer op de administratieve organisatie en op de planning- en control cyclus zowel de opzet als de inrichting, als de documenten die in deze cyclus een rol spelen zoals begroting, rapportages en verantwoordingsdocumenten.



Mark Ruitenbeek (MSc) 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 de gemeenteraad en heeft ervaring in een gemeentelijke rekenkamercommissie. Analyses op het snijvlak van cijfers, beleid en doelmatigheid hebben zijn belangstelling.



Duurzame ontwikkeling verantwoord in het bestuursverslag: Ga er maar aan staan!

Door Inge Heijes en Jan Looise

Valt het u ook op? In de pers, in uitingen van OCW en onder controllers gaat het steeds vaker over verantwoord worden volgens ESG, SDG, NFRD of CSRD. Afkortingen die staan voor Engelstalige richtlijnen als Economic, Social & Governance, Sustainable Development Goals, Non-Financial Reporting Directive en Corporate Sustainability Reporting Directive. Welke bedrijven voldoen hier al aan? En welke onderwijsorganisaties? Wat gaan deze richtlijnen betekenen voor de bestuursverslagen in het onderwijs?

We gaan op verkenning naar het (moeten) verantwoord worden van duurzame ontwikkeling door schoolbesturen.

Brede definitie van duurzaamheid

Bij sustainability denken velen nog vooral aan duurzaam energieverbruik of duurzaam bouwen, maar het gaat veel verder dan dat. Sustainability goals zijn breder en richten zich op een ideaal evenwicht tussen eco-

gische, economische en sociale belangen. De volgende figuur toont de belangrijkste aspecten.



We spreken van duurzame ontwikkeling als die tegemoet komt aan de levensbehoeften van de huidige generatie, zonder die van de toekomstige generaties tekort te doen. Voorbeelden zijn een schoon milieu, biodiversiteit in de natuur, een gezonde bevolking en een verantwoorde economische groei. Het streven naar duurzame groei is al in 1987 in het VN-rapport van de

commissie Brundtland beschreven. Een decennium later formuleerde de VN tien ontwikkelingsdoelen voor het nieuwe millennium, waaronder minder armoede, toegang tot schoon water en een hogere deelname van (arme) kinderen aan het basisonderwijs.

Nieuwe problemen die om een mondiale aanpak vragen betreffen groeiende ongelijkheid, gelijke rechten van vrouwen en meisjes en klimaatverandering. De 193 lidstaten van de VN hebben daarom een ontwikkelingsagenda tot 2030 vastgesteld met 17 zogenaamde Sustainable Development Goals (SDG's).

De Europese ambitie om dé klimaatkoploper te worden en Europa in 2050 klimaatneutraal te maken is in 2018 vastgelegd en betiteld als 'Green Deal'. Deze leidde in 2021 tot de Europese Klimaatwet die gaat over milieu, energie, vervoer, natuur, landbouw en duurzame financiering. Nederland behoort tot de kopgroep van landen die de Green Deal ondersteunen en heeft in 2019 een eigen nationale Klimaatwet ingevoerd.

Verantwoorden duurzaamheid: Europese standaarden

Binnen Europa zijn grote ondernemingen⁶ nu al ver-

plicht om niet-financiële informatie te verstrekken. Deze Non-Financial Reporting Directive (NFRD) schrijft voor dat bedrijven informatie beschikbaar stellen over klimaatrisico's en sociale aspecten zoals arbeidsomstandigheden en diversiteit. In het voorjaar 2021 heeft de Europese Commissie het voorstel aangenomen voor de corporate sustainability reporting directive (CSRD), die de huidige NFRD-richtlijn vervangt. Deze vereist het gebruik van Inline XBRL (iXBRL) en zorgt ervoor dat rapportages met ESG-gegevens onderling beter vergelijkbaar zijn voor beleggers en andere belanghebbenden. De Europese Commissie gaat uit van invoering van de nieuwe verplichtingen voor middelgrote private ondernemingen per boekjaar 2025. Alle nv's en bv's met meer dan 250 medewerkers worden verplicht verslag te doen. In Nederland ging het tot nu toe om circa honderd vooral beursgenoteerde bedrijven; dat worden er dan vijfhonderd of meer. Voor organisaties in de (semi) publieke sector lijkt deze verantwoording vooralsnog niet te gelden, maar de overheid bereidt wel aangepaste wetgeving voor.

⁶ met een personeelsbestand van 500 medewerkers of meer

Duurzaamheid in de onderwijssector in de kinderschoenen

Het verantwoorden van duurzaamheid staat bij schoolbesturen nog in de kinderschoenen. Duurzaamheid krijgt al wel de nodige aandacht in het primaire proces. Een aantal projecten en websites helpen daarbij, zoals Wikiwijs Leren voor duurzame ontwikkeling⁷ en Leren voor morgen met school in transitie⁸. Interessant is het project SustainaBul VO dat probeert verduurzaming in het onderwijs te bewerkstelligen door een competitie en benchmark in het leven te roepen. Zo gaan energiebesparing en educatie hand in hand.

In de bedrijfsvoering van onderwijsorganisaties worden ook stappen gezet, vooral bij het bouwen van (bijna) energieneutrale scholen (B)ENG, energiebesparende maatregelen en verantwoord inkopen. Ruimte-OK heeft een dashboard verduurzaming onderwijs⁹ ontwikkeld waarop te zien is hoe de onderwijshuisvesting van jouw schoolbestuur en gemeente scoort.

In hun bestuursverslagen rapporteren schoolbesturen

al langer over hun strategisch hr-beleid (Social) en de bestuurlijke inrichting (Governance). Maar er is nog een wereld te winnen in de verantwoording van duurzaamheidsdoelen (Environment) bovenop de gebruikelijke aandacht voor onderwijs, personeel en financiën. Onder het kopje huisvesting of onderhoud besteden sommige schoolbesturen aandacht aan verduurzaming, vergroening en het verbeteren van de ventilatie. Maar expliciet komen de ESG-doelen nog zelden aan de orde in de bestuursverslagen. Dat wil niet zeggen dat er geen verantwoording plaatsvindt over zaken als kansengelijkheid, verantwoord inkopen en redelijk belonen (WNT), die onderdeel van ESG zijn; maar dan wordt dat gedaan omdat het een verantwoordingsvereiste is.

Verantwoorden: De toekomst start nu

Hoewel onderwijsbesturen hiertoe nog niet verplicht zijn, zijn er signalen dat ook schoolbesturen vanaf verslagjaar 2027 aan een vorm van ESG-verantwoording moeten voldoen in het bestuursverslag en via iXBRL. PwC onderzocht de verantwoording van ESG-doelen in de jaarverslagen over boekjaar 2021 van de non profits-actoren onderwijs, zorg, woningcoöporaties, overheden en uitvoeringsinstanties. De onderzoekers conclu-

⁷ <https://www.wikiwijs.nl/startpagina/lvdo>

⁸ <https://lerenvoormorgen.org/thema/school-in-transitie/>

⁹ www.scholenopkoersnaar2030.nl

deren dat de verantwoording in deze sectoren vooral gaat over environmental. De doelen zoals gesteld bij social en governance komen beperkt aan de orde, terwijl daar juist onderbouwde en trotse verantwoording over mogelijk is: er gebeurt namelijk al veel goeds.

De onderzoekers valt verder op dat non-profitinstellingen vooral de bovengenoemde aspecten en thema's van ESG gebruiken, maar waarschuwen dat ESG geen formeel verslaggevingskader is en dus niet tot assurance kan leiden. Zij adviseren om vooruit te kijken en een standaard als Global Reporting Initiative of European Sustainability Reporting Standards (ESRS) te gebruiken in plaats van ESG. Zo voorkom je als bestuur (en controller) dubbel werk om te voldoen aan de formele vereisten waaraan de accountant (in de toekomst) toetst. Een onderdeel van deze ESRS betreft toekomstige sectorspecifieke verantwoordingsvereisten. Het onderwijs is hier aan zet om met bijvoorbeeld OCW in dialoog te gaan. De ketendagen die DUO vanaf eind 2022 organiseert, zijn hier een mooie gelegenheid voor. Zo bepalen wij als sector de kritische prestatie-indicatoren (KPI's) die voor ons van toegevoegde waarde zijn en kunnen we onderwerpen uitsluiten die juist geen waarde toevoegen.

Ga er maar aan staan!

Er is veel beweging op het speelveld van huidige en nieuwe standaarden voor duurzaamheidsrapportages in Europa en Nederland. Voor verdere integratie en efficiënte data-uitwisseling is het nodig te komen tot één generieke standaard op het gebied van duurzaamheid en ESG-doelen. De keuze van een standaard voor het onderwijs met iXBRL-techniek lijkt een kwestie van tijd. DUO bereidt zich met ketenpartners in het onderwijsveld daar op voor. Schoolbestuurders en controllers kunnen in het bestuursverslag nu al meer aandacht geven aan het bereiken van hun duurzame doelstellingen in het onderwijs en de bedrijfsvoering en daarover in dialoog gaan met alle belanghebbenden.

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, onderzoekt en adviseert bij krimp, reorganisatie en fusie en brengt financiële deskundigheid aan bij schoolleiders en bestuurders.



Inge Heijes (MSc) is senior adviseur en fungeert als (interim) controller. Zij heeft 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.



Ideale omvang van een stafbureau: wie zoekt zal vinden

Door Jan Looise en Frank Mullaart

Veel schoolbesturen met meer dan één school hebben een stafbureau ingericht, dat ook wel bestuursbureau of centrale dienst heet. Op het bestuursbureau voeren medewerkers staftaken uit met een beleidsmatig of beheersmatig / administratief karakter. Zij ondersteunen zo een optimale uitvoering van het primaire proces op de scholen. Hoe groot mag het stafbureau zijn? Want elke euro die het kost, komt niet direct ten goede aan het onderwijs en de leerlingen. Het blijft een uitdaging om te zorgen voor goede en passende ondersteuning tegen verantwoorde kosten.

In onze artikelbundel van 2018 schreven we al eerder over de optimale omvang en inrichting van het stafbureau¹⁰. Dat betrof vooral schoolbesturen in het primair onderwijs (po) en we concludeerden dat veel bestuur-

ders en controllers zich deze vraag stellen, maar dat die niet eenvoudig en eenduidig is te beantwoorden. Nu, vijf jaar later, staan we opnieuw stil bij dit actuele vraagstuk voor schoolbesturen in zowel po als voortgezet onderwijs (vo).

Bestuurlijke zaken en gezamenlijke activiteiten

Bestuursbureaus verschillen sterk in omvang en inrichting. Hoe komt het dat ze zo verschillen? Dat hangt af van de sturingsfilosofie van de bestuurder, de omvang van de scholengroep en het risicoprofiel, maar ook van historisch gegroeide afspraken en bemensing.

Dat zorgt ervoor dat op het ene bestuursbureau alleen bestuurlijke zaken verbonden aan good governance, goed werkgeverschap en financiële verantwoording worden uitgevoerd, terwijl op een ander bestuursbureau – dan vaak centrale dienst geheten – functionarissen ook andere taken en diensten verrichten. Voor de analyse helpt het om onderscheid te maken tussen

¹⁰ https://infinitebv.nl/wp-content/uploads/2020/02/infinitebundel_2018_LR.pdf.

bestuursgerichte werkzaamheden en gezamenlijke activiteiten.

Eerstgenoemde zijn veelal verplichte werkzaamheden die nodig zijn om de organisatie te besturen, te beheren en te voldoen aan wet- en regelgeving, in de organisatieliteratuur ook wel ‘need to have’s’ genoemd. Soms komen daar ‘nice to have’-taken bij. Dat zijn gezamenlijke activiteiten of dienstverlenende taken die de scholen in principe ook afzonderlijk kunnen organiseren of inkopen. Bestuur en schoolleiding hebben er dan echter voor gekozen om deze taken gezamenlijk te organiseren om redenen van kwaliteit, effectiviteit, solidariteit of intern beheer. Ook het kostenplaatje kan een rol spelen, bijvoorbeeld bij gemeenschappelijke inkoop, groot onderhoud of een intern ‘vervangingsfonds’.

Het inrichten van een stafbureau met gemeenschappelijke taken maakt het moeilijk om een betrouwbare vergelijking tussen schoolbesturen te maken. Ieder bestuur maakt andere afspraken en ook de bedragen voor de dienstverlening verschillen. Soms rekent men een standaardbedrag per leerling, soms een vaste voet en in de situatie van een shared-service center betaalt een

school soms een uurtarief voor bepaalde diensten.

De vraag hoe groot – en hoe duur – het bestuursbureau moet of mag zijn, is niet eenduidig te beantwoorden. We kunnen wel een poging doen als we ons beperken tot alleen de bestuursgerichte stafwerkzaamheden.

Bestuursgerichte stafwerkzaamheden

Binnen de bestuursgerichte stafwerkzaamheden onderscheiden wij zo’n 21 taken die op 7 verschillende domeinen van de organisatie betrekking kunnen hebben en dicht bij het bestuur belegd moeten zijn. Het gaat om beleidstaken en beheerstaken en om aansturing van het stafbureau. Apart zetten we de functies van bestuurssecretaris en (concern)controller, die zeker bij de grotere schoolbesturen onmisbaar zijn en zich bevinden op de scheidslijn van beheer / beleid en bestuur. Het geheel van taken staat weergegeven in onderstaande afbeelding 1.

Bestuur	Bestuur								controllen
	Bestuurssecretaris	Aansturing bestuursbureau							
Domeinen >	Ambtelijke en secretariële ondersteuning	Onderwijs	P&O - HRM	Financiën	Huisvesting	ICT	Facilitair (Inkoop e.d.)	PR & Communicatie	
Beleid	bestuur en staf	beleidstaken	beleidstaken	beleidstaken	beleidstaken	beleidstaken	beleidstaken	beleidstaken	
Beheer	incl. receptie	beheerstaken	beheerstaken	beheerstaken	beheerstaken	beheerstaken	beheerstaken	beheerstaken	
Administratie	NAW-administraties	Bovenschoolse leerlingen-administratie en LVS	Personeels- en salaris-administratie	Financiële administratie	Huisvestings-administratie	Administratie inloggegevens	Contract- en beheersadministraties	Administratie relatiebeheer	

Met uitzondering van de controller en de bestuurssecretaris gaat het dus om taken en niet om functies, want één functionaris kan meerdere taken uitvoeren¹¹. Alle taken in bovenstaand schema zijn 'must do's', wat vergelijking tussen organisaties mogelijk maakt. Ook als besloten is om de taak niet (geheel) zelf te doen, maar (deels) uit te besteden.

Benchmark bestuursbureaus met bestuursgerichte werkzaamheden

Door heldere definiëring en inkadering van het vraag-

stuk kunnen we komen tot een benchmark van bestuursbureaus. Daarvoor is de beschikbaarheid van voldoende en betrouwbare gegevens essentieel en dat is eenvoudiger gezegd dan gedaan. Op enkele gedateerde onderzoeken na zijn deze gegevens niet beschikbaar¹².

¹¹ Merk op dat wij de controller of de bestuurssecretaris dus geen andere taken geven; iets wat in de praktijk regelmatig wel gebeurt, bijvoorbeeld de aansturing van het bestuursbureau.

¹² De benchmark Berenschot <https://www.berenschot.nl/benchmarken/benchmark-primair-en-voortgezet-onderwijs-povo> betreft de totale overhead, een veel breder begrip dan bestuursbureau met bestuursgerichte taken.

Dit was voor Infinite Financieel aanleiding om een eigen benchmark op te zetten; allereerst in het primair onderwijs en eind 2022 ook onder vo organisaties.

De benchmark van Infinite Financieel geeft geen informatie over de totale overhead van een organisatie. Overhead wordt wel gedefinieerd als 'alles wat niet het primaire onderwijsproces betreft' en gaat dus over veel meer. Onze benchmark van het stafbureau maakt alleen inzichtelijk wat de inzet op de bestuursgerichte activiteiten op het bestuursbureau is en vergelijkt deze met min of meer overeenkomstige situaties.

We bespreken hier de – voorlopige – resultaten voor het po en vo.

Database Primair Onderwijs

Momenteel hebben we de gegevens van ruim 30 po besturen beschikbaar. Dat is net genoeg om tot verschillende vergelijkingsgroepen te komen op kenmerken als omvang groot / middel / klein. Ook op het kenmerk 'wel/niet financiële en personeelsadministratie in eigen beheer' valt te filteren. Enkele resultaten op een rij:

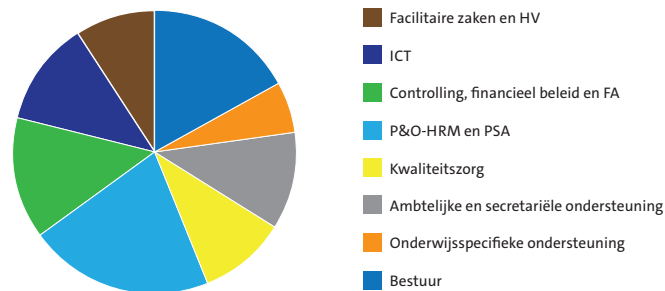
- ✚ Van de 30 besturen voert 30% de financiële en personele administratie volledig zelf uit. De overige instellingen hebben deze werkzaamheden geheel of

gedeeltelijk uitbesteed.

- ✚ Van de totale formatie van de besturen wordt gemiddeld 3,75% ingezet voor bestuursgerichte werkzaamheden.
- ✚ De meeste formatie op het bestuursbureau wordt ingezet in de domeinen P&O-HRM en Controlling, financieel beleid en administratie.

De afbeeldingen 2 en 3 tonen de procentuele verdeling van de bureauformatie voor bestuursgerichte werkzaamheden.

Formatieve inzet



Onderdeel	Inzet
Bestuur	14,00%
Ambtelijke en secretariële ondersteuning	10,31%
Onderwijsspecifieke ondersteuning	7,53%
Kwaliteitszorg	7,47%
P&O-HRM/PSA	22,54%
Controlling/Financieel beleid en FA	16,94%
ICT	10,24%
Facilitaire zaken	2,35%
Huisvesting	6,62%
PR & Communicatie	1,66%
Juridische zaken	0,34%

Database voortgezet onderwijs

Binnen de sector vo beschikken wij momenteel over de gegevens van 13 besturen die gezamenlijk 3.000 fte in dienst hebben. Opmerkelijk verschil met het po is dat van de totale formatie binnen het vo 7,5% ingezet wordt voor bestuursgerichte werkzaamheden. Grafiek 3 toont de verdeling die we met deze gegevens kunnen maken. Daaruit zouden we kunnen concluderen dat binnen het vo ruim 25% van de inzet van de bestuursgerichte werkzaamheden het ICT domein betreft, maar het geringe

aantal respondenten maakt de gegevens onvoldoende betrouwbaar. Wellicht is de vraag ook voor meerderle uitleg vatbaar geweest.

Financieel beleid, administratie en controlling maken een belangrijk deel uit, zeker als je het vergelijkt met kwaliteitszorg of HRM taken. Wellicht dat die onderwerpen meer op de vo scholen zelf ter hand worden genomen.

Taak	Verhouding
Bestuur en aansturing bestuursbureau	6,23%
Ambtelijke en secretariële ondersteuning	7,72%
Onderwijskundig beleid	0,35%
Kwaliteitszorg	2,82%
P&O-HRM	9,17%
Personeels- en salarisadministratie	7,29%
Controlling	3,10%
Financieel beleid	0,96%
Financiële administratie	10,87%
ICT	25,56%
Facilitaire zaken	18,74%
Huisvesting	1,88%
PR & Communicatie	4,70%
Juridische zaken	0,62%
Totaal	100,00%

Hoe nu verder?

Het blijft zoeken naar onderbouwing van de omvang en kosten van een passend bestuursbureau in het po en vo. Om tot een betrouwbare database te komen zijn veel meer deelnemers nodig, maar invullen kost tijd en moeite. Door het verhelderen van definities en het vereenvoudigen van de invullijst hopen wij bij meer controllers gegevens op te halen voor een betrouwbare benchmark. In ruil krijgen respondenten meer inzicht in de optimale en verantwoorde omvang van hun bestuursbureau.

Ook willen we de kosten van de bestuursgerichte werkzaamheden verder in kaart brengen, zowel bij besturen die de administratie in eigen beheer doen als situaties

waarin deze uitbesteed wordt. Hiervoor kunt u zich aanmelden.

Een grotere database leidt tot nog betere benchmarkgegevens. Die zijn interessant en kunnen u aan het denken zetten. Maar uiteindelijk zult u altijd zelf de vraag moeten beantwoorden wat in uw situatie de gewenste en verantwoorde omvang van het stafbureau is.

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, onderzoekt en adviseert bij krimp, reorganisatie en fusie en brengt financiële deskundigheid aan bij schoolleiders en bestuurders.



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.



De ontwikkeling van passend onderwijs: van een dekkend naar inclusief netwerk

Door Dick Mak en Merel van 't Leven

Passend onderwijs is inmiddels een ingeburgerd begrip in het onderwijsveld. Al negen jaar lang (per 1 augustus 2014) zijn samenwerkingsverbanden passend onderwijs en schoolbesturen actief met het realiseren van een dekkend netwerk aan onderwijsvoorzieningen. De derde ondersteuningsplanperiode is bij de meeste samenwerkingsverbanden ingegaan of staat op het punt om te beginnen. Hoe is het samenwerkingsverbanden de afgelopen twee ondersteuningsplanperiodes vergaan, en wat staat ons de komende jaren nog te wachten op weg naar inclusiever onderwijs?

2014-2018: het begin

In de jaren rond de start van passend onderwijs lag de focus van samenwerkingsverbanden en alle betrokkenen vooral bij de basis: het inrichten van de structuur. Deze vorm van samenwerken was immers helemaal nieuw, aangezien bepalen en betalen nooit eerder in

één hand lag in het onderwijs. Bij het opstellen van het eerste ondersteuningsplan werd dan ook vooral gekeken naar de wettelijke eisen waaraan men moest voldoen, als enige houvast. Verder waren schoolbesturen en samenwerkingsverbanden voornamelijk bezig met de bestuurlijke inrichting van de samenwerkingsverbanden. Ook werd er voor het eerst echt nagedacht over welk beleid en handelen op school daadwerkelijk impact had op het aantal verwijzingen naar gespecialiseerd onderwijs. Hier werd dus de basis gelegd voor het denken over doelmatigheid.

2018-2022: cherry picking

In de tweede ondersteuningsplanperiode werd goed gebruikgemaakt van de basis die in de eerste vier jaar was gelegd. Men kon nu verder bouwen op ervaringen uit de eerste jaren van passend onderwijs. Tegelijkertijd ging het zich wreken bij de overheid bij de start van passend onderwijs geen heldere doelen had gesteld. Hierdoor kreeg iedereen de ruimte om eigen accenten

te leggen. Niet alleen kon ieder samenwerkingsverband op basis van de eigen behoeften in de regio accenten leggen, ook politici gingen landelijk eisen stellen op specifieke onderwerpen. Zo lichtten politici bijvoorbeeld het onderwerp thuiszitters uit en gebruikten ze dit als maatstaf om aan te tonen dat passend onderwijs (nog) niet geslaagd was. Ook hoogbegaafdenondersteuning werd een hot item. Natuurlijk is het terugbrengen van thuiszitters en het zorgen voor goed hoogbegaafdheidsonderwijs belangrijk in het kader van passend onderwijs. Het risico van het ontstaan van deze stokpaardjes is echter dat samenwerkingsverbanden de integraliteit van het dekkend netwerk uit het oog verliezen, omdat ze in de richting van deelonderwerpen worden gezogen en daar ook op worden afgerekend.

Illustratief is de Verbeteraanpak passend onderwijs die de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media in 2020 presenteerde (<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-393a1daf-18d7-404b-a574-cf55f776cdac/pdf>). Hierin benoemde hij 25 maatregelen om te komen tot verbeteringen in het stelsel passend onderwijs. Een aantal van de belangrijkste onderwerpen hierin zijn het verankeren van leerrecht, het inrichten van

een steunpunt voor ouders en leerlingen, het realiseren van een doorbraakaanpak met betrekking tot onderwijs en zorg, het vergroten van de betrokkenheid van leraren, het beter benutten van de expertise van jeugdhulp in de school, meer nadruk leggen op vertrouwen; met als resultaat minder administratieve lasten, het inrichten van onafhankelijk toezicht en het inzetten van mogelijk bovenmatige reserves.

Het onderwerp verantwoording werd ook steeds belangrijker in deze periode. Nu de eerste basis binnen de organisatie van samenwerkingsverbanden op orde was, kwam er ruimte om ook naar andere voorwaarden voor een goede bedrijfsvoering te kijken. Een voorbeeld van deze nieuwe aandacht voor verantwoording is te vinden in de bundel Verrassend Passend Verantwoorden van het Steunpunt Passend Onderwijs die in 2018 is samengesteld en geschreven (te vinden op <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/inspiratie/special-verrassend-passend-verantwoording/>).

2022-2026: op weg naar inclusiever onderwijs

De grootste ontwikkeling én het doel dat de afgelopen jaren is gesteld, is de ontwikkeling van passend naar

steeds inclusiever onderwijs. Dit doel heeft de afgelopen jaren ook een ontwikkeling doorgemaakt. In de Verbeteraanpak passend onderwijs presenteerde de toenmalige minister voor Basis en Voortgezet Onderwijs en Media een route naar steeds inclusiever onderwijs. De huidige minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs spreekt inmiddels consequent over inclusief onderwijs in plaats van inclusiever. Deze verschuiving in terminologie is subtiel, maar essentieel voor hoe er naar de toekomst van passend onderwijs wordt gekeken.

De ontwikkeling naar inclusief onderwijs contrasteert echter met de sterke directe en indirecte sturing van de minister op deelonderwerpen. Door deze sturing van de overheid, die overigens ook in de rest van het onderwijs plaatsvindt, loopt de beleidsvrijheid voor samenwerkingsverbanden terug en komt de integraliteit van het beleid in het gedrang. Het begin hiervan zagen we al in de vorige ondersteuningsplanperiode, met een grote landelijke en politieke focus op bijvoorbeeld thuiszitters en hoogbegaafdheidsonderwijs. Dit zijn voorbeelden van specifieke subsidies die aangevraagd moeten worden en waar het samenwerkingsverband zich aan de door de Tweede Kamer vastgestelde doelen en regels

moet houden. Deze manier van sturing komt de laatste jaren steeds vaker voor. Ook komen er steeds meer richtlijnen waar samenwerkingsverbanden zich aan moeten houden, zoals de verplichting voor een ouder- en jeugdsteenpunt waar samenwerkingsverbanden in 2022 eenmalig geld voor hebben ontvangen.

Ook voor de komende periode is er nog een aantal wetsvoorstellen aangekondigd die gaan over de versterking van de positie van ouders en leerlingen in passend onderwijs, het terugdringen van het verzuim, de ontwikkeling naar inclusief onderwijs, het experiment onderwijszorgarrangementen en onafhankelijk toezicht. Ook wil de minister komen tot een landelijke norm voor basisondersteuning. Tot op heden valt dit onder de beleidsvrijheid van de samenwerkingsverbanden. Door dit soort wetsvoorstellen probeert de overheid grip te krijgen op het beleid van individuele samenwerkingsverbanden.

Een ander voorbeeld van een specifieke focus op een deelgebied is de plotselinge versnelling van maatregelen op het gebied van bovenmatig vermogen. In 2020 gaf de minister in eerste instantie aan dat, wanneer het

samenwerkingsverband dit kon onderbouwen, het geoorloofd is en zou blijven om tijdelijk of structureel een hoger eigen vermogen aan te houden dan de signaleringswaarde. Dit principe van “pas toe of leg uit” is nu geheel buiten beeld. De individuele verschillen tussen samenwerkingsverbanden met betrekking tot het eigen vermogen worden zo uit het oog verloren door een te grote focus op het thema.

2023: verantwoording en doelmatigheid als rode draad

Deze trend gaat samen met de steeds grotere aandacht voor verantwoording. Op zich is dit een goede ontwikkeling, omdat de doelmatige inzet van de middelen centraal moet staan. Mede door de focus op deonderwerpen en het gebruik van subsidies neemt echter de verantwoordingslast van samenwerkingsverbanden sterk toe. En dit terwijl de kwaliteit van verantwoording nog steeds niet goed genoeg is, zoals de Inspectie van het Onderwijs in mei 2023 concludeerde in de Staat van het Onderwijs.

Een van de conclusies van de inspectie was dat wat, met betrekking tot passend onderwijs, goed gaat en wat niet, nauwelijks uit de publieke verantwoordingen

van zowel samenwerkingsverbanden als schoolbesturen is op te maken. Ook schiet de verantwoording van de inzet van middelen in kwalitatieve zin nog steeds tekort en is het lastig om vast te stellen of en hoe beleidskeuzes die samenwerkingsverbanden maken succesvol zijn. Ondanks dat samenwerkingsverbanden, hoewel in wisselende vorm, intensiteit en duur, dus al jaren bezig zijn met vraagstukken rondom verantwoording en doelmatigheid, zijn ze nog steeds niet zo ver dat ze ook antwoorden hebben.

Over de doelmatige inzet van middelen van samenwerkingsverbanden, zal de Inspectie van het Onderwijs binnenkort een rapport publiceren. Vooruitlopend daarop stonden in de Staat van het Onderwijs ook al twee daaraan gerelateerde oordelen over samenwerkingsverbanden. De inspectie concludeert bijvoorbeeld dat in veel samenwerkingsverbanden de verdeling van de middelen niet gebaseerd is op een analyse van de leerlingenpopulatie, en dat geldt ook terecht komt bij leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoefte. In lijn met deze uitspraken van de inspectie, en het aankomende rapport, zal de komende jaren extra veel aandacht komen te liggen op de doelmatige inzet van middelen.

Tot slot

Sinds de start van passend onderwijs in 2014 heeft de (passend) onderwijssector veel ontwikkelingen door- gemaakt. De organisatiestructuren werden op poten gezet en er werd gestart met denken over doelmatig- heid. De ontwikkeling van de verantwoording en de doelmatigheid van inzet van middelen van samenwer- kingsverbanden lopen min of meer gelijk op met de ontwikkeling van de bedrijfsvoering van de samenwer- kingsverbanden. Tegelijkertijd is de opdracht voor het onderwijs in het algemeen en samenwerkingsverban- den passend onderwijs in het bijzonder, er niet eenvoud- iger op geworden. De omstandigheden zijn lastiger,

met bijvoorbeeld het personeelstekort en een toene- mende ondersteuningsbehoefte. Daarnaast is de doel- stelling uitdagender geworden: de overheid bedacht achteraf nog doelen en zette een inclusieve(re) stip op de horizon. De wens van de overheid voor grip op de samenwerkingsverbanden werd groter. Dit heeft ge- resulteerd in een focus op deelonderwerpen, in plaats van op de integraliteit en inclusiviteit van het netwerk. Deze ontwikkeling zullen we de komende jaren verder gaan zien.

Merel van 't Leven (MSc) 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.



Dick Mak is senior adviseur. Hij adviseert, o.a. als interim control- ler, samenwerkingsverbanden en schoolbesturen in het po en vo. Dick is ook samen met collega Linsey Perre, 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