



HANDREIKING TOETSING DOELMATIGE BESTEDING VAN MIDDELEN IN HET ONDERWIJS

Handreiking van de vereniging van toezichthouders
in onderwijs en kinderopvang





**GOED
TOEZICHT**

HANDREIKING TOETSING DOELMATIGE BESTEDING VAN MIDDELEN IN HET ONDERWIJS

Handreiking van de vereniging van toezichthouders
in onderwijs en kinderopvang

Disclaimer

Deze handreiking is met de grootst mogelijke zorgvuldigheid samengesteld. Indien u desondanks een fout ontdekt, laat ons dat dan weten. Deze tekst geldt niet als een (juridisch) advies, maar beschrijft aandachtspunten en processtappen. U kunt zich in rechte niet beroepen op deze tekst. Omwille van de leesbaarheid is gekozen voor 'hij/hem', maar is ook bedoeld als 'zij/haar' of die/hen.

© VTOI-NVTK, 2023

Alle rechten voorbehouden. Niets van deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van VTOI-NVTK.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a database or retrieval system, or published, in any form or in any way, electronically, mechanically, by print, photoprint, microfilm or any other means without prior written permission from VTOI-NVTK.

VTOI-NVTK

november 2023

Auteur(s)

Inspectie van het onderwijs

i.s.m. VTOI-NVTK





Goed Toezicht

Visie op Goed Toezicht

De (wettelijke) basis van toezicht

- ✓ Wettelijke regelingen
- De ontwikkeling van governance
- Bestuursmodellen
- Statuten en reglementen

Instrumenten voor Goed Toezicht

- Toezichtvisie
- Toezichtskader en toetsingskader
- Informatieprotocol
- Jaarplan, jaaragenda, agenda en commissies

Wat doet de RvT?

- De 4 rollen van het toezicht
- De toezichtrol
- De werkgeversrol
- Inhoudelijke thema's
- Maatschappelijke verantwoording

Het functioneren van de raad zelf

- Werving en selectie
- Zelfevaluatie
- Boardroom dynamics
- Professionalisering
- Bezoldiging van de raad



Deze handreiking maakt onderdeel uit van een set handreikingen die zijn ontwikkeld om raden van toezicht op een praktische wijze te ondersteunen bij hun werk en te stimuleren de kwaliteit van het toezicht te verbeteren.

Daartoe is een samenhangende set van thema's en subthema's uitgewerkt. De plaats van deze handreiking is in het overzicht aangevinkt.

+ Goed werkgeverschap

Visie op Goed werkgeverschap

HRM-cyclus bestuurder

- Werving en selectie
- Inschaling
- Aanstelling
- Onboarding
- Exit

Gesprekscyclus RvT-Bestuurder

Rol en werkwijze remuneratiecommissie

CAO Bestuurders Funderend Onderwijs

CAO Bestuurders Funderend Onderwijs



Inhoud

Inleiding 5

Opzet van de handreiking 5

1. **Hoe kan de RvT toetsen of sprake is van doelmatige besteding van middelen door het bestuur?** 6

2. **Op welke momenten kan de RvT toezien op de doelmatige besteding van middelen door het bestuur?** 8

3. **Toezicht door de inspectie van het onderwijs** 9



Inleiding



De Raad van Toezicht (RvT) is verantwoordelijk voor het toezicht op het bestuur van de onderwijsinstelling of samenwerkingsverband. Daaronder valt ook het toezicht op de doelmatige besteding van middelen. In dit toezicht komen de financiën en onderwijskwaliteit bij elkaar: voor welke (onderwijs) inhoudelijke beleidskeuzes worden welke middelen ingezet? In het toezicht door de inspectie van het onderwijs (met name in de vierjaarlijkse onderzoeken) is een positieve ontwikkeling zichtbaar dat steeds meer RvT's in het jaarverslag aangeven dat ze toezien op de doelmatige besteding van middelen. Veelal is niet of summier aangegeven hoe de interne toezichthouder toetst of sprake is van een doelmatige besteding. Dit is echter wel een wettelijk verantwoordingsvereiste. ¹ De inspectie van het onderwijs geeft hiervoor relatief veel herstelopdrachten of stimuleert besturen dit aan te vullen. ²

Een goede invulling van het toezicht op de doelmatige besteding van middelen is belangrijk. Allereerst willen de politiek en maatschappij graag weten waar het (extra) geld terecht komt, of dit goed besteed wordt en of dit heeft geleid tot de beoogde resultaten.

Deze wens is des te relevanter gezien de zorgelijke ontwikkelingen rond de basisvaardigheden, de kansengelijkheid en de personeelstekorten en de extra financiële middelen die ter beschikking worden gesteld.

Daarnaast is toetsing door de RvT belangrijk omdat het de besturen stimuleert duidelijke doelen te stellen en zich te verantwoorden over het realiseren daarvan. De toetsing van de doelmatige besteding van middelen is daarmee een belangrijk middel om te sturing te versterken en bewustere keuzes te maken welke middelen worden ingezet om het onderwijs te verbeteren.

Het toezicht op de doelmatige besteding kan in de praktijk beter. Deze handreiking is opgesteld om de RvT te helpen bij het verbeteren van de toetsing van de doelmatige besteding van middelen.

Opzet van de handreiking

Het toezicht op de doelmatige besteding van middelen door de RvT kan aan de hand van de volgende vragen worden vormgegeven:

- Hoe kan de RvT toetsen of sprake is van doelmatige besteding van middelen door het bestuur (hoofdstuk 1)?
- Op welke momenten kan de RvT toezien op de doelmatige besteding van middelen door het bestuur (hoofdstuk 2)?

Deze vragen worden hieronder uitgewerkt. In de hoofdstuk 3 gaan we tot slot nog nader in op het toezicht door de inspectie van het onderwijs op het gebied van de doelmatige besteding van middelen.

1. Zie de wetsartikelen in de diverse sectorwetten: art. 17c WPO, art. 24e1 WVO, art. 28i WEC, art. 9.1.4 WEB.

2. Zie: Inspectie van het onderwijs, Staat van het onderwijs 2023, pag. 44.



01. Hoe kan de RvT toetsen of sprake is van doelmatige besteding van middelen door het bestuur?

De doelmatige besteding van middelen kan worden bekeken langs twee inhoudelijke dimensies. Deze zijn, in andere bewoordingen, terug te vinden in de concept AMvB waarin het begrip evidente ondoelmatigheid wordt geconcretiseerd.³ Vertaald naar het toezicht door de RvT gaat het erom dat het bestuur antwoord kan geven op een aantal vragen (niet limitatief):

A.

Dragen de uitgaven bij aan het realiseren van de doelen?

- Zijn er duidelijke (en waar mogelijke meetbare) en haalbare (en voldoende ambitieuze) doelen geformuleerd in de plannen (o.a. doelen op basisvaardigheden)?
- Zijn aan deze doelen ook concreet middelen gekoppeld?
- Wordt de voortgang van de doelen en de inzet van middelen periodiek gemonitord, geëvalueerd en wordt waar nodig bijgestuurd?

B.

Worden de middelen slim ingezet?

Denk hierbij aan:

- Is nagegaan of het geld voldoende spaarzaam wordt ingezet?
- Zijn bij grotere beleidskeuzes of investeringen ook alternatieven overwogen?

Bij het formuleren van de doelen is specifiek **basisvaardigheden** genoemd. In een publicatie van de inspectie van het onderwijs staat hiervoor het volgende:⁴

“We zien nog weinig dat besturen, scholen en opleidingen concrete doelen hebben op het gebied van basisvaardigheden. Door concrete doelen te formuleren kunnen zij beter nagaan of hun aanpak om de basisvaardigheden te bevorderen het gewenste effect heeft. Ook heeft een minderheid van de besturen aantoonbaar geld in hun begroting gereserveerd voor de basisvaardigheden.”

3. Overheid.nl | Consultatie Besluit actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs (internetconsultatie.nl): Artikel 34a. Evidente ondoelmatige aanwending bekostiging Van evident ondoelmatige aanwending van de bekostiging als bedoeld in artikel 175, vierde lid, van de wet, is sprake als de bekostiging is aangewend op een wijze die: a. kennelijk excessief is in relatie tot het doel, de aard of de omvang van de betreffende activiteiten; of b. niet of nauwelijks bijdraagt aan het doel waarvoor de bekostiging is verstrekt of die onverenigbaar is met de strekking van de wet.

4. Sturing op de basisvaardigheden | Publicatie | Inspectie van het onderwijs (onderwijsinspectie.nl)



Besturen hebben mogelijkheden om met de inzet van middelen (vaknetwerken, coördinatoren, scholingen, extra ondersteuning) daarop te sturen. De RvT kan vooraf toetsen of de doelen zijn geformuleerd en de inzet van middelen specifiek genoeg is vormgegeven. Tijdens de uitvoering kan de RvT toetsen of de ingezette interventies effectief zijn.

Ook voor de inzet van de middelen van passend onderwijs geldt dat de verantwoording over de effecten vaak onvoldoende is.⁵ De RvT heeft een belangrijke rol in de toetsing van de doelmatige inzet van deze middelen.⁶

Dezelfde werkwijze is ook toe te passen voor andere doelen op het gebied van onderwijs, personeel (bijv. beleid rond werving, begeleiding en behoud), huisvesting en andere randvoorwaarden voor goed onderwijs.



5. Zie: Inspectie van het onderwijs, Staat van het onderwijs 2023, pag. 45.

6. Zie ook: Inspectie van het onderwijs, rapport Zicht en sturing op en verantwoording van doelmatige besteding middelen passend onderwijs.



02. Op welke momenten kan de RvT toezien op de doelmatige besteding van middelen door het bestuur?

De RvT is als onderdeel van het bevoegde gezag verantwoordelijk voor de doelmatige besteding van de rijksmiddelen door het bestuur. De RvT is daarmee als eerste aan zet als de doelmatige besteding niet op orde is of als er verbetering mogelijk is.

De RvT heeft een goedkeurende rol bij enkele documenten voortkomend uit de PDCA-cyclus. Dat zijn ook momenten waarop het toezicht op de doelmatige besteding van middelen vorm krijgt.

Denk hierbij bijvoorbeeld aan het vaststellen van de (meerjaren)begroting, het strategisch meerjarenplan of jaarverslag. Bij het jaarverslag gaat het dan om het bestuursverslag én om het verslag van de RvT zelf.

Daarnaast heeft de RvT een belangrijke rol in de periodieke overleggen, waarin onder meer management-rapportages worden besproken. Het bestuur is veelal verantwoordelijk voor het opstellen van deze documenten. Voor de RvT is het belangrijk om de wensen voor de inrichting van de documenten kenbaar te maken, zodat op een juiste wijze vormgegeven kan worden aan toetsing van de doelmatige besteding van middelen. Naast deze documenten kan de RvT ook aanvullend nog andere bronnen gebruiken, zoals bijvoorbeeld het raadplegen van de GMR of middels schoolbezoeken.

Steeds meer RvT's gebruiken een toezichtkader als hulpmiddel. Het helpt om de wijze van de toetsing van de doelmatige besteding daarin op te nemen.



03. Toezicht door de inspectie van het onderwijs

De inspectie van het onderwijs beoordeelt ieder bestuur eens in de vier jaar (het zogenaamde vierjaarlijkse onderzoek). Daarin komt de inspectie tot een geïntegreerd oordeel op een drietal standaarden.⁷ In dit onderzoek kijkt de inspectie specifiek of de verantwoording door de RvT over het toezicht op de doelmatige besteding van middelen voldoet aan de wettelijke eisen. Daarnaast komt de doelmatige besteding van middelen indirect aan bod bij de volgende elementen van kwaliteitsstandaarden:

BKA1

In deze standaard kijkt de inspectie onder meer naar de meerjarenbegroting en wordt bekeken of deze beleidsrijk is.

BKA2

In deze standaard kijkt de inspectie onder meer naar de sturing en het gebruik daarbij van de periodieke managementrapportages. Daarnaast kijkt de inspectie hier ook in bredere zin naar de uitvoering van het toezicht door de RvT.

BKA3

Hier kijkt de inspectie onder meer of in het jaarverslag een meerjarenbegroting met voldoende toelichting is opgenomen. Tevens wordt bekeken of de effect van de inzet van de middelen voor passend onderwijs zijn verantwoord.

Naast vierjaarlijkse onderzoeken kan de inspectie specifiek onderzoek doen er specifieke risico's of signalen (bijv. van evidente ondoelmatigheid) zijn op bestuurs- of schoolniveau. Daarnaast doet ze inspectie ook onderzoeken op stelselniveau waarin doelmatigheid soms een (deel)thema is.

7. De BKA-standaarden: besturing, kwaliteitszorg en ambities. BKA1 gaat over de visie, ambities en doelen. BKA2 gaat over de uitvoering en kwaliteitscultuur en BKA3 gaat over de evaluatie, verantwoording en dialoog.



VTOI NVTK

VTOI-NVTK vertegenwoordigt intern toezichthouders uit de sectoren kinderopvang en onderwijs. Wij geven het toezichthouderschap een stem en maken ons hard voor de continuïteit en kwaliteit van de ontwikkeling van iedereen!

bureau@vtoi-nvtk.nl

vtoi-nvtk.nl

Vormgeving

Marcus Maliepaard | Informatie

