

Administratieve organisatie:
Achtergrondinformatie, voorbeelden
van uitwerkingen en tips voor het
maken van een eigen AO-handboek

1 Inleiding

In deze notitie treft u achtergrondinformatie aan over Administratieve Organisatie (AO) en Interne Controle (IC). De notitie maakt tevens duidelijk wat een good practice rondom AO en IC kenmerkt en hoe u dat voorbeeld kunt gebruiken bij de inrichting en/of verbetering van uw eigen AO en IC.

De, voor het schrijven van deze notitie gebruikte materialen bestaan uit vaak zeer uitvoerige AO-beschrijvingen en AO-handboeken. Deze materialen zijn in deze vorm per definitie maatwerk en niet zonder vergaande aanpassingen te gebruiken in uw eigen organisatie. Sommige uitwerkingen zijn ook al wat gedateerd of laten op onderdelen nog te wensen over.

We hebben er daarom voor gekozen om van sommige good practices alleen enkele onderdelen te tonen en zo duidelijk te maken aan welke processen deze organisaties aandacht geven. U treft in de bijlage bij deze notitie wel een voorbeeld aan van, een op de onderdelen Finance en P. & O uitgewerkt AO-handboek.

De voorbeelden in de notitie en de genoemde bijlage maken duidelijk hoe u procesomschrijvingen kunt opstellen en hoe u bij dit alles aandacht geeft aan de identificatie en beheersing van risico's.

2 Administratieve organisatie: een definitie

Administratieve Organisatie (AO)¹ houdt zich bezig met het functioneren van de organisatie, de informatie die hieruit voortkomt en het complex van maatregelen om het functioneren en informeren naar wens te laten verlopen.

Kort samengevat bestaat een goede administratieve organisatie en interne controle uit:

- a) Het beschrijven van de processen;
- b) Het vastleggen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op functie- en locatie en/of afdelingsniveau;
- c) Het vastleggen van risico's en maatregelen van interne controle (IC);
- d) Het zorgdragen voor kwaliteitstoetsing, kwaliteitsverbetering en voortgangsbewaking;
- e) Het zorgdragen voor managementrapportages rondom processen, risico's en interne controle.

¹ Administratieve organisatie wordt meestal in één adem genoemd met *Interne Controle* (IC). Deze toevoeging maakt duidelijk dat zonder maatregelen voor interne controle de organisatie van processen per definitie tekort schiet

Administratieve organisatie en interne controle gaat dus niet alleen om maatregelen die een organisatie treft om de juistheid van de administratieve verwerking van gegevens te waarborgen. Een juiste verwerking is natuurlijk wel van groot belang voor een goede informatievoorziening.

De combinatie van AO en IC moet echter ook een belangrijke bijdrage leveren aan het inventariseren, beheersen en evalueren van (financiële) risico's en de kwaliteit van processen.

Enkele willekeurige voorbeelden van dergelijke processen zijn:

- De aanstelling en ontslag van personeelsleden;
- De manier waarop het inkopen is geregeld;
- De inrichting van de leerlingenadministratie en het leerlingenvolgsysteem;
- De wijze waarop het (kunnen) doen van betalingen is geregeld.

Om tot een goede AO te komen, is het dus van belang om na te gaan:

- ❖ Wat de belangrijkste² processen zijn binnen de organisatie;
- ❖ Welke risico's binnen deze processen spelen;
- ❖ En hoe men, door het maken van heldere afspraken deze processen kan stroomlijnen en hun risico's kan beheersen.

Administratieve organisatie gaat over de 6 W's:

- 1** Wie (medewerker) mag
- 2** Wat
- 3** Waarom
- 4** Wanneer
- 5** Waarmee
- 6** Waarover en aan wie wordt gerapporteerd

Administratieve organisatie gaat dus vooral over het inrichten van processen, het toewijzen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en het op gang brengen en houden van informatiestromen.

Die inrichting en toewijzing moet er voor zorgen dat het handelen effectief is en processen efficiënt verlopen.

Effectiviteit ontstaat wanneer er heldere doelen zijn en de verwezenlijking van die doelen niet wordt belemmerd door risico's.

Efficiency (het kostengunstig handelen) is geen doel op zich, maar zorgt ervoor dat er geen middelen verloren gaan en dat juist daardoor zoveel mogelijk middelen kunnen worden gebruikt voor echt belangrijke zaken.

² Het gaat om de, voor de organisatie zeer wezenlijke processen en om processen waarbij bij een eerdere evaluatie of controle is vastgesteld dat daarin meer dan normale risico's zijn te onderscheiden.

Wat zijn de risico's in de domeinen:	En wat is (gegeven die risico's) de uitdaging voor AO?
1. Onderwijs & Identiteit	Door heldere en vastgelegde afspraken over taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, werkwijzen, middelengebruik, te respecteren regels, informatiestromen en informatieplichten deze risico's in de gewenste richting beïnvloeden of zelfs wegnemen
2. Personeel	
3. Huisvesting	
4. Financiën	
5. PR & Communicatie	
6. Organisatie & toezicht	

Juist omdat AO moet bijdragen aan effectiviteit is het belangrijk dat men bij de uitwerking en beschrijving van de administratieve organisatie rekening houdt met het risicoprofiel van de organisatie. Het gaat erom dat men tot een inrichting komt die risico's in de gewenste richting beïnvloedt of wegneemt. Zo zorgen goede procedures voor het aannemen van personeel ervoor dat er geen verplichtingen worden aangegaan voordat duidelijk is dat aanname past bij het HRM-beleid van de organisatie en er voor de aanstelling voldoende budget is.

In het risicoprofiel van de onderwijsinstelling staan natuurlijk vooral de belangrijkste risico's centraal en worden kleine, meer operationele risico's niet besproken. Ook in de AO gaat het immers in de eerste plaats om het beïnvloeden van belangrijke risico's. Bij het opzetten van een goede AO passeren echter onvermijdelijk allerlei procesdetails de revue. Deze, min of meer verplichte liefde voor het detail zorgt ervoor dat ook aan minder belangrijke, meer operationele risico's aandacht wordt gegeven. Zo moet een goed wervings- en selectieproces er vooral voor zorgen dat een schoolbestuur de juiste medewerkers aantrekt. Een goede uitwerking en beschrijving van het proces moet er echter tegelijkertijd voor zorgen dat men allerlei wet- en regelgeving naleeft en oog heeft voor juridische details. Ook de verwaarlozing van dergelijke details kan immers aanzienlijke (financiële) risico's veroorzaken.

3 Zelf aan de slag met AO

Een goede AO wordt pas echt goed mogelijk wanneer men:

1. in beleidsplannen heldere doelen opneemt en aangeeft welke risico's de verwezenlijking van juist deze (strategische)doelen kunnen belemmeren;
2. met behulp van domeinindelingen enige orde aanbrengt in het veelvoud aan processen die binnen deze organisatie spelen;
3. vervolgens voor ieder proces nagaat welke strategische of meer operationele risico's dat proces met zich meebrengt;
4. het proces op basis hiervan inricht en vastlegt zodat deze risico's naar behoren worden beheerst;

5. en bij dit alles oog houdt voor wat werkbaar en efficiënt is.

EEN VOORBEELD: UIT AO GOOD PRACTICE GPO-WN

Een organisatie van 26 scholen heeft de opdracht gegeven om de administratieve organisatie zoveel mogelijk vast te leggen in een AO-handboek. Dit handboek gaat in op wat men binnen deze organisatie als belangrijke processen beschouwd, en brengt orde aan in die processen met behulp van de hoofdstukindeling:

1 bevoegdheden en verantwoordelijkheden	
2 begrotingsproces 3 budgetteringsproces 4 administreren 5 afsluiten administraties 6 jaarverslaggeving 7 baten 7.1 proces leerlingadministratie + 1 oktobertelling 7.2 proces leerlinggebonden (zorg)financiering 7.3 proces verwerving, verwerking en verantwoording subsidies 8 lasten 8.1 signaleren behoeften 8.2 aangaan verplichtingen 8.3 betaling 8.4 opzegging 8.5 Europees aanbesteden 9 geldverkeer 10 treasury 11 automatisering 12 proces onderhoud AO-handboek	13 proces vaststelling omvang vacatureruimte 14 sollicitatieproces leerkracht/OOP 15 sollicitatieproces directiefuncties 16 aanstellingsproces 17 mutatieproces 18 ontslagproces

In dit AO-handboek komen de domeinen Organisatie, Financiën en HRM vrij uitvoerig aan bod.

Domein Organisatie: 1 bevoegdheden en verantwoordelijkheden			
	Domein financiën & bedrijfsvoering		Domein HRM
2	Begrotingsproces	13	Proces vaststelling omvang vacatureruimte
3	Budgetteringsproces	14	Sollicitatieproces leerkracht & OOP
4	Administreren	15	Sollicitatieproces directiefuncties
5	Afsluiten	16	Aanstellingsproces
6	Jaarverslaggeving	17	Mutatieproces
7	Baten	18	Ontslagproces
8	Lasten		
9	Geldverkeer		
10	Treasury		
11	Automatisering		
12	Proces onderhoud AO-handboek		

Domeinen als Huisvesting, Onderwijs, Identiteit, enzovoorts krijgen in deze uitwerking niet of nauwelijks aandacht. Het is echter raadzaam om ook aan die domeinen volop aandacht te besteden.

U kunt dus beter om te kiezen voor de domeinindeling die u aantreft op pagina 4 van deze notitie. Deze indeling is overigens ook gebruikt bij het ontwerp van het PO-Raadinstrument *Risico's in Beeld*. Dit instrument noemt voor ieder domein relevante risico's en een dergelijke risico-inventarisatie helpt natuurlijk bij het inrichten van processen in een domein.

Dat we echter in deze notitie vooral onderdelen tonen uit de GPO-WN good practice is dus niet omdat we dit handboek als een compleet voorbeeld beschouwen. Het is echter wel in de opbouw van de nadere uitwerking van processen aanbevelenswaardig.

In dit voorbeeld-handboek wordt namelijk bij iedere procesbeschrijving een antwoord gegeven op de 6-W-vragen en de procesbeschrijvingen bevatten altijd 4 standaardonderdelen.

De beschrijving van het proces BEGROTEN ziet er bijvoorbeeld als volgt uit.

Standaard- onderdelen procesbeschrijving	HET BEGROTINGSPROCES
I	Risico's in het begrotings proces
II	Doel van het begrotings proces
III	Taken in het begrotings proces
IV	Beschrijven gewenste uitvoering deelprocessen: - vooroverleg begrotingsronde - opstellen begroting(en) - voorleggen begroting aan bestuur - voorleggen begroting aan de GMR - vaststellen begroting - verwerking & invoer begroting door administratiekantoor

De procesbeschrijvingen starten in alle gevallen dus met een opsomming van risico's die juist in dit proces spelen en die men wil beïnvloeden.

De beschrijving van het begrotingsproces bevat bijvoorbeeld de navolgende paragrafen en het zijn juist deze twee paragrafen die de good practice een meerwaarde geven:

Standaardonderdeel I: Risico's in het begrotingsproces

De volgende risico's doen zich voor in het begrotingsproces:

- De Directeur-bestuurder legt in de begroting geen heldere relatie tussen baten en lasten en het binnen de instelling gekozen beleid en overeengekomen doelen en te leveren prestaties.
- De Directeur-bestuurder geeft in de begroting bewust een te pessimistische of te optimistische voorstelling van zaken.
- De opgestelde begrotingen worden niet op de juiste wijze gefiatteerd door raad van toezicht of niet op de juiste wijze ter advisering voorgelegd aan de GMR.
- Bij het invoeren van de begroting in het budgetvergelijkingsstelsel wordt niet de juiste begrotingsversie gebruikt.

Standaardonderdeel II: Doel van het begrotingsproces

Het begrotingsproces heeft als doel om tot een inzichtelijke, volledige en voldoende betrouwbare begroting te komen. De beschrijving van dit proces moet duidelijk maken wie, wat, hoe en wanneer doet en helderheid verschaffen over de manier waarop we de volledigheid en betrouwbaarheid van de begroting borgen. Verder moet duidelijk worden hoe vastgesteld beleid, doelen en prestatie-indicatoren een plek krijgen in deze begroting.

Probeer bij het beschrijven van processen vooral aandacht te geven aan een dergelijke beschrijving van relevante risico's.

Wat is het domein en het, voor dat domein uit te werken proces?	En wat zijn belangrijkste risico's binnen dat proces	En hoe gaan we het proces inrichten zodat deze risico's zoveel mogelijk worden beheerst
<ul style="list-style-type: none"> • Onderwijs & Identiteit • Personeel • Organisatie • PR & communicatie • Huisvesting • Financiën 	<ul style="list-style-type: none"> • Strategisch • Operationeel • Rapportage • Compliance 	

Kijk daarbij niet alleen naar risico's die rechtstreeks de verwezenlijking van strategische doelen in de weg kunnen staan. Ook meer operationele risico's of risico's rondom rapportage en compliance vragen om aandacht en zijn vaak door een goede AO tot een verdere beheersing te brengen.

Het onderscheid tussen deze 4 risico-categorieën is niet altijd even helder en soms ronduit arbitrair. Dat is ook niet erg. De onderstaande definities zijn dus niet zaligmakend.

Het gaat erom dat de categorisering u uitnodigt om over allerlei soorten risico's na te denken en ze door goede procesbeschrijvingen te beperken.

Strategische risico's zijn van invloed op de wijze waarop de organisatie als geheel zijn doelen kan realiseren. Een schoolbestuur maakt meerjarige beleidsplannen en formuleert doelen op hoofdlijnen. Strategische risico's vinden hun oorzaak in externe bedreigingen of interne zwakten (bijvoorbeeld zwakten in processen en procedures) die de verwezenlijking van hoofddoelen kunnen belemmeren. Een SWOT -analyse is bijvoorbeeld een goed hulpmiddel voor het tijdig signaleren van dergelijke risico's.

Operationele risico's zijn risico's die het effectief en efficiënt inzetten van middelen belemmeren of het verloop van allerlei dagelijkse processen ongunstig beïnvloeden. Het gaat om kwesties die invloed uitoefenen op praktische gang van zaken. Ze treden op in allerlei domeinen van de organisatie en geen enkel proces is vrij van deze risico's. Onduidelijkheden of gebrekkige aansturing in het inkoopproces of het ontbreken van heldere afspraken over de afhandeling van ziekteverzuim kunnen bijvoorbeeld leiden tot omslachtigheid of vermijdbaar hoge kosten.

Rapportage-risico's hebben betrekking op de informatievoorziening binnen de organisatie. Ze beïnvloeden de betrouwbaarheid van alle informatie die door de organisatie intern wordt gebruikt of aan externen ter beschikking wordt gesteld. Het gaat om zaken als juistheid, volledigheid en tijdigheid van informatie; informatie die moet maken dat er zicht is op alle processen en hun effectiviteit en efficiency.

Over wat **financiële risico's** zijn, bestaat onduidelijkheid. Gaat het hier om risico's die verwijzen naar de domeinen Financiën/ Financiële administratie of gaat het om allerlei risico's en verwijst de toevoeging financieel slechts naar het gegeven dat ook risico's uit andere domeinen financiële gevolgen kunnen hebben. Het PO-Raad-instrument Risico's in beeld houdt rekening met beide definities en dat zorgt er voor dat risico's die financieel van aard zijn aandacht krijgen, maar dat er tevens wordt gekeken naar risico's die weliswaar niet financieel van aard zijn, maar wel degelijk financiële gevolgen hebben.

4 Overige 'good practices'

In deze notitie werd vooral geciteerd uit het AO-handboek van GPO-WN. De integrale tekst van dit handboek treft u aan in de bijlage.

We hebben echter ook andere uitwerkingen/handboeken ontvangen. Deze uitwerkingen beperkten zich echter tot het uitwerken van processen betreffende administratieve verwerking van (financiële) gegevens, de inrichting van het betalingsverkeer, het vormgeven van de treasuryfunctie en/of de meer 'financiële' onderdelen van de planning- en control cyclus.

In het onderstaande voorbeeld wordt voor vrijwel iedere procesbeschrijving volstaan met een soort WIE doet WAT en WANNEER-schema. Dit maakt het AO-handboek handzamer dan de GPO-WN-variant, maar het beknopte handboek maakt helaas onvoldoende duidelijk hoe deze afspraken bijdragen aan het verder beheersen van belangrijke risico's.

Uitwerking BEGROTINGSPROCES

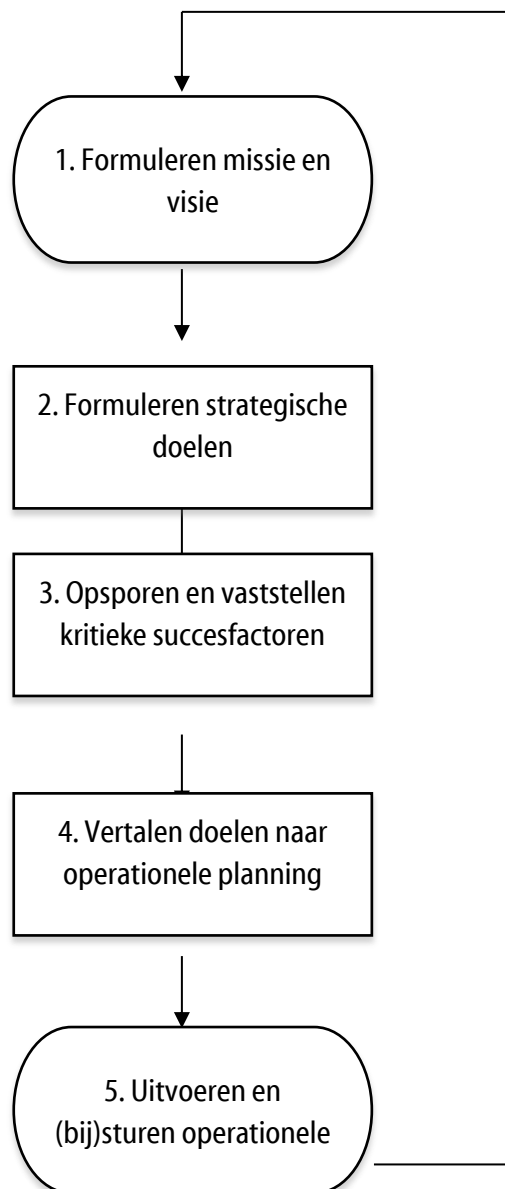
Nr	Activiteit	Procestoelichting	Door	Tijdstip
1	Verzamelen gegevens	De benodigde gegevens, zoals leerlingenaantallen e.d., om de financiële kaders en verdeelsleutels vast te stellen worden verzameld.	BMT	Rond oktober
2	Vaststellen financiële kaders	De financiële kaders en verdeelsleutels worden vastgesteld.	BMT	Oktober
3	Organiseren begrotingsstartersdag	De begrotingsstartersdag wordt voorbereid en georganiseerd.	BMT	November
4	Informeren schooldirecteuren	De schooldirecteuren worden op de begrotingsstartersdag geïnformeerd over de financiële kaders en verdeelsleutels welke zijn vastgesteld.	BMT	November
5	Opstellen conceptbegroting	De conceptbegroting wordt aan de hand van de gegeven financiële kaders en gegevens uit het verleden opgesteld onder begeleiding van het BMT.	School-directeur	November/December
6	Opstellen concept bestuursbegroting	De concept bestuursbegroting wordt aan de hand van de financiële kaders en gegevens uit het verleden opgesteld.	BMT	November/December
7	Aanleveren conceptbegroting	De conceptbegroting wordt aangeleverd bij het BMT.	School-directeur	Voor 1 januari
8	Goedkeuren conceptbegroting	De aangeleverde conceptbegroting wordt goedgekeurd en gekoppeld in een totaalbegroting.	Bovenschools manager	Januari
9	Bespreken conceptbegroting	De concept begroting wordt besproken in een bestuursvergadering.	Bestuur + BMT	Februari
10	Vaststellen begroting	De begroting wordt vastgesteld in een bestuursvergadering.	Bestuur	Februari
11	Informeren administratiekantoor	De begroting wordt ter informatie verstrekt aan het administratiekantoor.	Bovenschools manager	Februari

Weer andere voorbeelden keken in hun uitwerking verder dan alleen de financieel-administratieve processen en besteden bijvoorbeeld ook aandacht aan processen rondom onderwijs en huisvesting of (zie onderstaand voorbeeld) aan processen rondom beleidsvoering.

In het onderstaande voorbeeld gaat iedere procesbeschrijving vergezeld van een stroomschema:

Uitwerking PROCEDURE STRATEGISCHE BELEIDSPLAN

Stroomschema:



Procesbeschrijving:

Nr	Activiteit	Procestoelichting	Door	Tijdstip
1	Formuleren missie en visie	Het bestuur stelt in samenspraak met de directie de missie en visie van de school vast. De missie geeft aan waartoe de school bestaat. De visie omvat een beeld van de toekomst en geeft in de kern aan wat de ambitie is van de school en hoe de school zich wil onderscheiden. De visie is doorgaans in algemene termen verwoord.	Bestuur en directie	Uiterlijk juni (1x per 4 jaar) jaarlijks bijstellen
2	Formuleren strategische doelen	De strategische doelen geven een globale beschrijving van de doelen in meerjarenperspectief (4 jaar). De kern daarvan wordt gevormd door de voornaamste speerpunten waaraan de school de komende jaren moet werken.	Bestuur en directie	Uiterlijk september (1x per 4 jaar) jaarlijks bijstellen
3	Opsporen en vaststellen kritieke succesfactoren (KSF)	De directie stelt in samenspraak met het bestuur de factoren vast die bepalend zijn voor het succes en de continuïteit van de organisatie. Het analyseren van de sterke en zwakke punten van de school en de kansen en bedreigingen is een beproefde methode om kritieke succesfactoren op te sporen.	Bestuur en directie	Uiterlijk september (1x per 4 jaar) jaarlijks bijstellen
4	Vertalen van doelen naar operationele planning	Vervolgens worden de strategische doelen vertaald naar een operationele planning. Het is van belang om kritieke prestatie indicatoren (KPI) en bijbehorende uitvoeringsnormen te kiezen waarmee de operationele bedrijfsvoering uitgevoerd en (bij)gestuurd kan worden.	Bestuur en directie	Uiterlijk oktober (1x per 4 jaar) jaarlijks bijstellen
5	Uitvoeren en (bij)sturen operationele planning	Daarna volgt de uitvoering en (bij)sturing van de operationele planning.	Bestuur en directie	Ten minste 1x per kwartaal

Ook bij deze uitwerking wordt echter weinig aandacht besteed aan de risico's die tot beheersing moeten worden gebracht.

Bijlage 1: integrale tekst voorbeeld-handboek AO GPO-WN