

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/211465>

Please be advised that this information was generated on 2021-06-25 and may be subject to change.

Uitbesteden of zelf doen

Onderzoek naar overwegingen en ervaringen bij het
uitbesteden van (administratieve) taken

Gerrit Vrieze | Froukje Wartenbergh-Cras



vos)abb

its

UITBESTEDEN OF ZELF DOEN

Uitbesteden of zelf doen

Onderzoek naar overwegingen en ervaringen bij het
uitbesteden van (administratieve) taken

Gerrit Vrieze | Froukje Wartenbergh-Cras

Nijmegen, februari 2007

De particuliere prijs van deze uitgave is €8,-
Deze uitgave is te bestellen bij het ITS, 024 - 365 35 00.
Foto omslag: Flip Franssen

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK DEN HAAG

Vrieze, Gerrit.

Uitbesteden of zelf doen. / Gerrit Vrieze & Froukje Wartenbergh-Cras - Nijmegen:
ITS
ISBN 978 – 90 - 5554 - 315 - 1
NUR 840

Onderzoek uitgevoerd door ITS op verzoek van VOS/ABB in opdracht van LPC
Kortlopend onderzoek

Projectnummer: 2006.663

© 2007 ITS, Radboud Universiteit Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van het ITS van de Radboud Universiteit Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher

Voorwoord

In het voorliggende rapport wordt verslag gedaan van de afwegingen die bovenschools managers maken voor het al dan niet uitbesteden van taken. De uitbesteding aan administratiekantoren (AK's) is verreweg het belangrijkste onderwerp. Veel meer dan bij uitbesteding van ict, bouwzaken, juridisch advies e.d. wordt men bij de uiteenlopende administratieve taken geconfronteerd met dilemma's. Zelf doen of toch uitbesteden?

Het onderzoek is aangevraagd door Bé Keizer van de VOS/ABB, de vereniging van bestuur en management in het openbaar en algemeen toegankelijk onderwijs. De opdracht voor dit onderzoek is verleend door de Beleidsgroep onderwijsonderzoek van de Landelijke Pedagogische Centra. De Beleidsgroep heeft van het ministerie van OCW de opdracht gekregen het kortlopend onderzoek te coördineren.

Het onderzoek is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de alliantie 'De Nijmegen-Amsterdam-connectie', waarin participeren ITS Nijmegen en het SCO-Kohnstamm Instituut te Amsterdam. Het onderzoek is uitgevoerd binnen de ITS-sector Onderwijs en Organisatie. Het team heeft bestaan uit Gerrit Vrieze, Froukje Wartenbergh-Cras en Nico van Kessel (intern begeleider). Voorts is een bijdrage geleverd door Rob Willems met de Group Decisions Room.

Wij danken Bé Keizer en alle gesprekspartners voor hun bereidwillige en betrokken medewerking.

Nico van Kessel, Coördinator alliantie 'Nijmegen-Amsterdam-connectie'

Inhoudsopgave

Voorwoord	v
1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Opzet	2
2 Wat wordt uitbesteed?	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Wat wordt uitbesteed?	5
2.3 Geschiedenis	6
2.4 Trends	7
2.5 Conclusie	9
3 Overwegingen en dilemma's	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Overwegingen om uit te besteden	11
3.3 Overwegingen om het zelf te doen	12
3.4 Dilemma's bij uitbesteding	13
3.5 Conclusie	14
4 Ervaringen en wederzijdse verwachtingen	17
4.1 Inleiding	17
4.2 Concrete knelpunten	17
4.2.1 Afstemming FA en PSA	17
4.2.2 Gemeente als administratiekantoor	18
4.3 Verwachtingen	18
4.3.1 Verwachtingen van bovenschools managers	18
4.3.2 Verwachtingen van administratiekantoren	20
4.4 Conclusie	21
5 Toekomstontwikkelingen	23
5.1 Inleiding	23
5.2 Naar nieuwe arrangementen voor uitbesteding	23
5.3 Professionalisering	24

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In 2005 deed het ITS onderzoek onder bovenschools managers naar de inrichting van bovenschoolse managementbureaus in het primair onderwijs¹. Een onderdeel van die studie betrof de inventarisatie van het uitbesteden van taken en de mate van tevredenheid daarover.

Uitbesteding van taken is zeer gebruikelijk. Slechts twee procent van de schoolbesturen besteedt niets uit. Het uitbesteden van de salarisadministratie is het meest gebruikelijk. Systeembeheer wordt het minst vaak uitbesteed (toch nog ruim 40 procent).

Over de uitbesteding van administratieve taken aan administratiekantoren is zo'n driekwart van de besturen (zeer) tevreden. Maar soms is men ontevreden. Er wordt te weinig maatwerk geleverd en soms zijn schoolbesturen zo ontevreden dat ze overwegen de administratie weer zelf te doen. Deze resultaten zijn echter van voor de invoering van de lumpsum.

Veel schoolbesturen hebben hun taken inmiddels gemandateerd naar bovenschools managers en sommige taken naar directeuren van scholen. De ontwikkelingen in het bovenschools management laten zien dat het een belangrijke kwestie is of men taken zelf uitvoert via het bovenschools managementbureau dan wel uitbesteedt aan een extern bureau. Het gaat dan bijvoorbeeld om taken op het terrein van de financiële administratie (FA) en personeels- en salarisadministratie (PSA) aan een administratiekantoor (AK). Uitbesteding lijkt te impliceren dat kennis en kunde op die terreinen niet bij het bovenschools managementbureau aanwezig zijn. Terwijl juist met de invoering van de lumpsumbekostiging in augustus 2006 meer inzicht noodzakelijk is om de organisatie met geld te kunnen sturen en de kwalitatieve doelstelling te kunnen vertalen naar concrete meerjarige financiële plannen. Bovenschools managers staan dus voor een dilemma, waarbij de schaalgrootte, de invoering van lumpsum en de toenemende verantwoording een grote rol spelen.

In het voorliggende rapport wordt verslag gedaan van de afwegingen die bovenschools managers maken voor het al dan niet uitbesteden van taken.

1 Wartenbergh-Cras, F. en N. van Kessel (2005). *Management en Bestuur. Onderzoek naar de inrichting van bovenschoolse managementbureaus*. Nijmegen, ITS.

Doel van het onderzoek is:

- beter inzicht in dilemma's waarvoor bovenschools managers staan;
- beter inzicht in behoeften en wensen;
- beter inzicht in mogelijkheden die administratiekantoren en andere externe bureaus kunnen bieden;
- aanscherping van behoeften en wensen die er leven zodat bovenschools managers en externe bureaus hiervan kunnen leren en kunnen inspelen op toekomstige ontwikkelingen.

Geïnterviewd is:

1. Welke taken worden door bovenschoolsmanagers uitbesteed?
2. Waarom die en andere niet, welke overwegingen liggen eraan ten grondslag?
3. Welke ervaringen heeft men (zowel goede als slechte)?
4. Gaan bovenschools managers met veel scholen meer zelf doen of gaan ze meer uitbesteden? Zo ja, waar, op welke taakgebieden?

1.2 Opzet

Om deze vragen te beantwoorden waren zes rondetafelgesprekken beoogd met behulp van de Group Decisions Room met zowel bovenschoolse managers als vertegenwoordigers van externe bureaus. Het onderzoek is gericht op een kwalitatieve inventarisatie van afwegingen bij het dilemma wel of niet uitbesteden. Een representatief beeld is niet de bedoeling.

Om de rondetafelgesprekken te houden zijn bijna 90 personen benaderd. Het bleek moeilijk voldoende personen bereid te vinden naar een gezamenlijke bijeenkomst in Utrecht/Woerden te komen. Dit werd mede veroorzaakt door een krappe planning (korte termijn, drukke decembermaand). Uiteindelijk bleken slechts twee groeps gesprekken haalbaar.

Deelnemers aan de groeps gesprekken waren:

Externe bureaus:

hr. R. de Wit

hr. D. Ellenbroek

hr. F. Vullings

Dyade, Rotterdam

Onderwijsbureau Twente

OSG, Arnhem

Bovenschools management:

hr. R. van Ommeren

hr. P. Uneken

hr. K. Oosterbaan

hr. J. Hendriks

hr. H. van Meerem

OO Wijk bij Duurstede

Stg. PROO Harderwijk

Stg. Kath. Ond. Flevoland-Veluwe

SPOV, Venray

Stg. ROOS, Noordwest-Twente

Vanwege het geringe aantal groepsgesprekken zijn deze aangevuld met individuele, telefonische interviews om een breder beeld te kunnen geven van de overwegingen om wel of niet taken uit te besteden.

Individuele gesprekken zijn gevoerd met:

Externe bureaus:

hr. A. van Dommele	Dyade, Ede
hr. B. de Ruijter	Merces, Tiel
hr. P. Sanders	Pro Management Onderwijssupport, Den Haag

Bovenschools management:

hr. H. Schneiders	De Blauwe Loper, Heerhugowaard
hr. C. Kuyvenhoven	Archipelscholen, Zeeland
hr. H. Schalkwijk	RKVO, Rotterdam
mevr. E. Rietveld	Meerkring, Amersfoort
mevr. P. Blankendaal	Stg. PPO De Link, Rhenen
hr. H. de Jong	OO, Almere

De groepsgesprekken zijn gehouden op 27 november en 4 december 2006 en de individuele interviews tussen 7 en 16 februari 2007.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de taken die worden uitbesteed, historische ontwikkelingen en recente trends ten aanzien van uitbesteding. In hoofdstuk 3 komen de overwegingen en dilemma's aan de orde. De ervaringen en verwachtingen met betrekking tot uitbesteding aan externe bureaus zijn onderwerp van aandacht in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 wordt aandacht geschonken aan de ontwikkelingen in de toekomst.

2 Wat wordt uitbesteed?

2.1 Inleiding

Uitbesteding van taken in het onderwijs is, zoals gezegd, gebruikelijk (Wartenbergh-Cras en Van Kessel 2005). Slechts twee procent van de schoolbesturen besteedt niets uit en meer dan een kwart van de besturen besteedt zowel de personeelsadministratie, als de salarisadministratie, de financiële administratie en het systeembeheer uit (meer taken zijn er niet voorgelegd). Het uitbesteden van de salarisadministratie is het meest gebruikelijk (90%). Systeembeheer wordt het minst vaak uitbesteed (toch nog ruim 40%). In dit hoofdstuk beschrijven we kort de taken die worden uitbesteed en hoe dat in de tijd is gegroeid.

2.2 Wat wordt uitbesteed?

De gesprekken bevestigen het beeld, dat uit het hierboven beschreven onderzoek kwam.

Als taken die worden uitbesteed, zijn het meest genoemd:

- personeelsadministratie;
- salarisadministratie;
- financiële administratie;
- huisvesting – schoonmaak.

Daarnaast worden door een kleiner aantal gesprekspartners genoemd:

- huisvesting – groot onderhoud;
- bestuurs- en managementondersteuning;
- ict.

Door telkens een enkel bestuur worden genoemd:

- financieel advies;
- kwaliteitsbeleid;
- juridische advisering;
- ondersteuning integraal personeelsbeleid;

- ondersteuning bij de profilering van de school (PR, website, ondersteuning directeuren bij schoolplan);
- kleine diensten: risico-inventarisatie in het kader van ARBO-beleid, bedrijfshulpverlening (BHV) bij veiligheid en preventie, archiefordening.

Het aantal malen dat een onderwerp genoemd is, geeft geen indicatie omtrent het uitbesteden als zodanig. Bijvoorbeeld het ‘groot onderhoud’ wordt altijd uitbesteed, terwijl het lang niet altijd is genoemd. Dit betreft ook juridische advisering. Men noemt dus met name taken die eventueel ook in eigen beheer kunnen worden gedaan.

Toch zijn twee conclusies te trekken:

1. Hoe ‘harder’ een taak op het gebied van de personeelsadministratie, hoe vaker die wordt uitbesteed aan een extern bureau. De personeelssalarisadministratie wordt relatief het meest uitbesteed, alleen al om te voorkomen dat het salaris een keer niet wordt uitbetaald en het bovenschools management hierop zal worden aangesproken. ‘Zachte’ taken op het terrein van personeelsadministratie, zoals personeelsmanagement, reïntegratiebeleid, ondersteuning Integraal Personeelsbeleid (IPB) worden minder vaak uitbesteed.
2. Uitbesteding aan administratiekantoren (AK’s) is het onderwerp waarop men met de meeste dilemma’s wordt geconfronteerd. Alhoewel er rond de uitbesteding van ict, bouwzaken, juridisch advies ook allerlei ontwikkelingen zijn, is uitbesteding aan administratiekantoren (AK’s) het belangrijkste gespreksonderwerp geweest. Administratiekantoren lijken minder dan externe bureaus op het gebied van ict, gebouwonderhoud, e.a. in te spelen op de mogelijkheden. Er is onvrede over de dienstverlening en klantvriendelijkheid van administratiekantoren (AK’s).

2.3 Geschiedenis

Door de schaalvergroting bij schoolbesturen werden de administratieve diensten in toenemende mate uitbesteed. In de bekostigingsformules zijn hiervoor budgetten opgenomen: bekostiging Administratie, Beheer en Bestuur (ABB) en het budget versterking Bestuur en Management (B&M) (zie Wartenbergh-Cras en Van Kessel 2005, pag. 2).

Er zijn kleine en grote administratiekantoren. De kwaliteit per vestiging, ook bij één en hetzelfde administratiekantoor, kan verschillen en scholen hebben uitgesproken voorkeuren voor personen en kantoren. Bij zowel kleine als bij grote kantoren is de persoonlijke verwevenheid heel belangrijk. Bovenschools managers varen vaak op één persoon van het administratiekantoor die het werk doet en alle afspraken kent. Valt deze persoon uit dan ligt praktisch het werk stil. Administratiekantoren zijn

bezig met het inrichten van ‘achterwachten’, ‘vangnetten’ en dergelijke voor het geval deze persoon uitvalt of vertrekt. Hieraan zijn kosten verbonden. In toenemende mate wordt een standaardpakket aangeboden met extra modules die tegen kosten afgenomen kunnen worden en daarnaast kan worden ingesprongen op individuele wensen.

Er is sprake van onvrede over de dienstverlening, alhoewel uit het onderzoek van Wartenbergh-Cras bleek dat 75 procent van de bovenschools managers tevreden is over de dienstverlening en ook uit klanttevredenheidsonderzoek bij een administratiekantoor zelf blijkt dat de dienstverlening met een 7,9 wordt beloond (OSG Nieuwsbrief). Bovenschools managers hebben wensen, maar zijn veelal niet goed in staat, omdat de know-how terzake juist ontbreekt op het bovenschools managementbureau, aan te geven wat die wensen precies zijn. Toch willen bovenschools managers meer greep op de cijfers en minder afhankelijk zijn van de informatie die het administratiekantoor hen levert. Die levert volgens hen veelal niet wat ze willen. De gehanteerde systemen zijn niet inzichtelijk voor schooldirecteuren. Administratiekantoren willen of kunnen niet altijd leveren wat scholen willen vanwege kosten en mogelijkheden. Hier is duidelijk sprake van een spanningsveld. Het is ook een spel van geven en nemen.

Daar komt bij dat door de invoering van lumpsumbekostiging per 1 augustus 2006 de complexiteit van de administratie en personeelsadministratie fors is toegenomen. De nieuwe systematiek vereist nieuwe afstemming tussen personeelsadministratie en financiële administratie (in het formatiebudgetsysteem waren dit gescheiden terreinen) en kent een nieuwe, veel meer eisende, planningssystematiek. Die afstemming raakt ook rechtstreeks de noodzakelijke kennis van zaken van de contactpersonen van AK's. Die moeten de informatie nu geïntegreerd (personeel en financieel) beschikbaar hebben.

Voor openbare scholen werden/worden administratieve diensten uitgevoerd door de gemeente. Steeds vaker wordt gekozen voor verzelfstandiging van openbare scholen in de stichtingsvorm. Dit biedt de mogelijkheid taken uit te besteden. Soms is de administratie meegegaan in de verzelfstandiging. Soms doet de gemeente de administratie nog.

Bijzondere scholen hebben vaker een langere ervaring met uitbesteding van administratieve diensten aan externe bureaus.

2.4 Trends

1. Uitbesteden en inhuren

Een meer recente ontwikkeling is dat personeel van administratiekantoren door bovenschoolse managers worden ingehuurd en worden gedetacheerd op het boven-

schools managementbureau. Soms worden de ‘beste’ mensen ‘weggekocht’. Door de administratiekantoren wordt deze ontwikkeling met zorg bekeken. Het administratiekantoor dreigt dan een uitzendbureau van personeel te worden. Administratiekantoren willen professionele dienstverlening blijven verlenen. Men kan dit uiteraard ook zien als een nieuwe kans bovenschoolse managementbureaus te helpen bij de opbouw van hun expertise en deskundigheid.

2. Zelf doen

Sinds enkele jaren worden vanuit de software-branche kant-en-klare administratiepakketten aangeboden waarmee op bovenschools niveau managers hun personeelssalarisadministratie, financiële administratie en personeelsbeleid zelf kunnen uitvoeren. Het bovenschools managementbureau kan zelf de gegevens van scholen invoeren, de programmatuur zorgt voor de benodigde plannen en rapportages. Scholen kunnen beschikken over hun eigen gegevens. Het meest geschikt is dit model, volgens de aanbieder, voor schoolbesturen met tussen de acht tot dertig scholen. Het bedrijfsmatig denken staat voorop. Door efficiency kunnen voordelen worden behaald die ten goede kunnen komen van het onderwijs. Ook kan er dan meer aandacht worden geschonken aan personeelsbeleid (HRM).

In het middelbaar beroepsonderwijs en in het voortgezet onderwijs wordt hiervan al gebruik gemaakt. In het primair onderwijs begint dit nu. Er zijn voorstanders van ‘zelf doen’ met als argument minder kosten en het zelf greep hebben op de administratie; er zijn er ook die wijzen op mogelijke risico’s: het vraagstuk van het op peil houden van administratieve deskundigheid en de administratieve ‘overhead’ die kan ontstaan.

3. Samenwerking

Bij één gesprekspartner hebben enkele middelgrote schoolbesturen samen een administratiekantoor gesticht waarvan ze ieder aandeelhouder zijn. Op die manier zijn ze zelf medeverantwoordelijk voor de kwaliteit van het geleverde werk. Ze houden greep op de cijfers. Dit model van samenwerking wordt overwogen door enkele bovenschoolse managers waarmee is gesproken. Een aantal schoolbesturen overweegt met andere lokale schoolbesturen gezamenlijk, over de zuilen heen, een eigen administratiekantoor in te richten.

4. Ict

Op het gebied van ict zien we grote verschillen in het al of niet zelf uitvoeren van taken, maar er lijkt een tendens richting uitbesteding en het gezamenlijk inkopen van hardware. Sommige schoolbesturen geven scholen/directeuren autonomie op dit terrein. Vaak is dan één van de leraren aangesteld om de ict te coördineren. Hardware en software worden door de school geregeld. Door gezamenlijke inkoop kan echter een voordeel worden bereikt. Sommige bovenschools managers besteden ict uit aan

een extern bureau die zorgt voor zowel de hardware als de software. De school kan zich richten op de ict-onderwijsontwikkeling. Hoewel dit de tendens is, zien we ook dat het niet altijd makkelijk is om een gezamenlijke lijn te vinden voor de uiteenlopende wensen van scholen. Directeuren klagen soms over ‘verplichte winkelnering’.

5. Onderhoud en huisvesting

Bovenschools managers overwegen steeds vaker deskundigheid met betrekking tot huisvesting in huis te halen om onafhankelijker te staan tegen gemeente, architect en aannemer. Door schaalvergroting wordt dit steeds aantrekkelijker. Het gaat hierbij om uiteenlopende taken:

- planning en overleg met de gemeente rond huisvesting;
- onderhoudsbeheer en -planning en uitvoering onderhoudsplan;
- groot onderhoud;
- nieuwbouw.

De tendens is dat deskundigheid op deze terreinen in huis wordt gehaald en dat de uitvoering wordt uitbesteed.

2.5 Conclusie

De discussie over het al of niet uitbesteden richt zich op de administratiekantoren, veel meer dan op ict of bouwzaken of andere taken, hoewel daar ook veel gebeurt. Er is sprake van onvrede bij bovenschools managers over de dienstverlening van administratiekantoren (AK's). Bovenschools managers willen meer greep op de cijfers en willen niet meer alleen afhankelijk zijn van de informatie die het AK hen levert. Door de per 1 augustus 2006 ingevoerde lumpsumbekostiging worden hogere eisen aan de administratiekantoren gesteld².

Softwarebureaus ontwikkelen programma's waarmee bovenschools managers de administratie (inclusief de salarisadministratie als meest gevoelige taak) zelf kunnen doen.

Sommige bovenschools managers overwegen meer samen te werken om een schaal-grootte te realiseren waarmee men (een deel van) de administratie zelf kan doen.

2 Zie ook het eindrapport Veldbenadering administratiekantoren van de VOS/ABB voor het project-bureau lumpsum dat in juni-november 2006 is uitgevoerd.

3 Overwegingen en dilemma's

3.1 Inleiding

Welke overwegingen hebben bovenschools managers om taken uit te besteden (3.2), respectievelijk om het zelf te doen (3.3)? Voor welke dilemma's zien ze zich geplaatst?

3.2 Overwegingen om uit te besteden

We maken onderscheid in kwantitatieve en kwalitatieve overwegingen. Bij het uitbesteden van administratieve taken worden overwegend kwalitatieve overwegingen genoemd. De belangrijkste hebben te maken met continuïteitsborging en kwetsbaarheid. De overwegingen om uit te besteden zijn:

- *Continuïteitsborging*: taken worden uitbesteed om de continuïteit te borgen. Een bestuur kan het zich eenvoudigweg niet permitteren dat het salaris niet op tijd wordt uitbetaald. Omdat het kerntaken zijn van anderen (met name AK's), kunnen ze die taken efficiënter, geavanceerder en beter toegerust uitoefenen. Door het ontbreken van deskundigheid kan het bovenschools managementbureau makkelijk fouten maken op het terrein van personeelsadministratie, salarisadministratie en financiële zaken.
- *Kwetsbaarheid*: de schaal is te klein om een voldoende grote staf in dienst te nemen. Met het beschikbare budget voor bestuur en administratie is een geringe formatie voor administratieve zaken mogelijk. Stel je voor dat iemand ziek wordt, met verlof gaat, van baan verandert. Dan zou het werk blijven liggen, zo wordt gevreesd. Een administratieve staf van enkele personen op het bovenschools managementbureau is kwetsbaar. Niet kwetsbaar zijn bij een wisselende workload is hierbij ook een punt. Soms is er een grote werkdruk (begroting/jaarverslag) en soms is de werkdruk gering. Door het werk uit te besteden is men als organisatie flexibel.
- *Taken die niet passen bij de core-business onderwijs*: de beheerstaken, worden bij voorkeur uitbesteed. De administratie, onderhoud gebouwen, schoonmaak staan relatief onafhankelijk van het onderwijs en worden vaker uitbesteed. Er is een tussengebied waar onderwijskundige uitgangspunten mede bepalend zijn: ict, nieuwbouw, voor- en naschoolse opvang, vervanging.

Door niet-kerntaken uit te besteden, kan de organisatie zich meer met onderwijskundige ontwikkelingen bezighouden.

- *Ontbreken deskundigheid*: kleinschalige organisaties beschikken niet over voldoende kennis en deskundigheid op het gebied van administratie en regelgeving. Als deskundigheid ontbreekt, dan worden deze taken uitbesteed. Daar komt bij dat zo'n persoon te veel in niveau uiteenlopende taken, die niet in één persoon kunnen worden verenigd, zou moeten verrichten. Men kan hierbij denken aan een administrateur die én een meerjarenbegroting moet opstellen én de rekening voor de potloden moet 'inkloppen'. Externe bureaus beschikken over meer massa, vakkundigheid en kunnen ook efficiënter werken.
- *Klankbordfunctie*: door het uit te besteden hoort men van een extern deskundige of iets kan, juist is e.d. Bovenschools managers hebben er behoefte aan zich te spiegelen, te benchmarken met anderen.

Als belangrijkste kwantitatieve overweging om uit te besteden, geldt:

- *Efficiency/kosten*: door iets uit te besteden, vooral als op volume kan worden ingekocht, is de organisatie als geheel goedkoper uit. Dit geldt voor bepaalde diensten: ICT, onderhoud, schoonmaak, opvangvoorzieningen, en dergelijke. Bij het uitbesteden van administratieve taken wordt de kwantitatieve overweging als goedkoper kunnen werken/minder kosten, vrijwel niet direct genoemd. Er is een bepaald budget voor administratieve taken (ABB) en administratiekantoren doen het hiervoor. Wel wordt aangegeven dat als men extra's wil bij bestuur- of managementondersteuning direct een uurtarief wordt gehanteerd. Voor de aanschaf van administratiesystemen voor zelf doen zou ook onvoldoende budget zijn.

3.3 Overwegingen om het zelf te doen

Er zijn ook belangrijke overwegingen om administratieve werkzaamheden zelf te doen. We bespreken ze hier:

- *Bedrijfsmatig werken*: buiten het onderwijs heeft elk bedrijf met personeelsaantallen en omzetten vergelijkbaar met middelgrote en grote schoolbesturen, een eigen financiële administratie, een eigen salarisadministratie, en een eigen personeelsdienst. Die doen dat zelf. Waarom zou in het onderwijs dat dan wel worden uitbesteed? Ook in de kinderopvang, veelal kleinschalige organisaties vergeleken met onderwijs, wordt de administratie, inclusief de salarisadministratie, vaak zelf gedaan. De technische mogelijkheden zijn er om het zelf te doen. Het onderwijs kan veel leren van het bedrijfsleven. Door bedrijfsmatiger te werken (bijv. één directeur financiën, één directeur personeel) en het weghalen van beheerstaken bij de schoolleiders kunnen grote voordelen worden behaald. Door goed personeelsbeleid (HRM) kan zowel kwaliteitsverbetering (scholing) als efficiency (inzetbaarheid)

worden gerealiseerd. Door het zelf te doen, vloeien de efficiencyvoordelen naar het onderwijs toe.

- *De schaalvergroting op bestuursniveau:* hierdoor is er meer ruimte om deskundigheid zelf binnen te halen. Een bovenschools manager met veel scholen onder beheer, kan een eigen administratief/financieel bureau inrichten, zonder direct kwetsbaar te zijn. Voordelen zijn: dichtbij en makkelijk toegankelijk, ondersteunend waarbij bestuur en financiën één geheel zijn, maatwerk kunnen leveren als er extra wensen zijn. Een achtervang wordt geregeld in verband met de kwetsbaarheid. Zeker besturen met meer dan 50 scholen onder beheer, zo wordt enkele malen gesteld, zouden voldoende omvang hebben om het zelf te doen, zonder al te kwetsbaar te zijn. Er kunnen dan ook aanzienlijke efficiency/kostenvoordelen worden bereikt.
- *Onafhankelijk zijn van externe bureaus:* om onafhankelijk te zijn, halen bovenschools managers materiedeskundigheid binnen de organisatie en dat levert aanzienlijke meerwaarde op. Door die kennis binnen te halen kan beter op specifieke situaties van scholen worden ingegaan, neemt de kennis ten aanzien van interne administratieve processen toe. Ook neemt het gevoel van beheersbaarheid met betrekking tot administratieve processen toe. Vertrouwelijke informatie, denk bijvoorbeeld aan personeelszaken, kunnen beter worden behandeld. Door het intern te halen is de informatie direct toegankelijk, denk bijvoorbeeld aan managementinformatie. Bovenschools managers en ook directeuren van scholen willen greep hebben op de informatie. Door het zelf te doen, zijn ze niet meer afhankelijk van de informatie die het administratiekantoor hen levert. Ze kunnen zelf hun wensen bepalen zonder dat er misverstanden en miscommunicatie ontstaan. Behoeften van schooldirecteuren liggen op het zogenoemde downdrillen (inzoomen) van gegevens totdat men op het gewenste niveau komt. Te veel tijd zijn schoolleiders bezig met het achterhalen van specifieke informatie bij het administratiekantoor. Door het zelf te doen, kan men dit zelf aansturen.
- *Sneller inspelen op actuele ontwikkelingen:* door het zelf te doen kan een bovenschools manager sneller inspelen op actuele ontwikkelingen. Door de invoering van lumpsumbekostiging is de administratie van scholen in vergelijking tot de voormalige centrale regelgeving complexer geworden en dit vereist sneller inspelen op ontwikkelingen. Administratiekantoren zouden onvoldoende hebben ingespeeld op de mogelijkheden van lumpsumbekostiging (Keizer & Lexmond, 2006, eindrapport Veldbenadering administratiekantoren, VOS/ABB).

3.4 Dilemma's bij uitbesteding

Uit de gesprekken komen dilemma's naar voren waar bovenschools directeuren zich voor geplaatst zien en die mede de keuze bepalen om taken al dan niet uit te besteden.

We zullen ze hier puntsgewijs bespreken:

- Keuze *integraal schoolleiderschap of bovenschools management*: wie neemt de beslissing over uitbesteden? Is dat de schooldirecteur of het bovenschools management? Door gezamenlijk bovenschools in te kopen, kan efficiënter/goedkoper worden gewerkt. Maar dit kan door de directeuren ook als aantasting van de autonomie of als ‘verplichte winkelnering’ worden ervaren.
- Er is een spanningsveld tussen *maatwerk en standaard*: de kwalitatieve verwachtingen bij uitbesteding zijn vaak tegenstrijdig. Aan de ene kant wil men juist uitbesteden vanwege standaarden, snelheid, vergelijkbaarheid, objectiviteit, maar tegelijkertijd wil men ook maatwerk en de mogelijkheid per school verschillende afspraken te maken. Er zit spanning tussen autonomie en efficiency.
- *Juiste maatvoering*: op het terrein van administratie en financieel beleid zijn er in het kader van lumpsum ambitieuze modellen ontwikkeld die sturing op financiële kengetallen mogelijk maken. De verlangens van bovenschools managers zijn hoog, terwijl administratiekantoren gericht zijn op administratieve uitvoering. Veel gewenste ‘tools’ van bovenschools managers zijn ontleend aan het bedrijfsleven: het met financiële indicatoren sturen van bedrijven. De vraag is, zoals door administratiekantoren en enkele bovenschools managers wordt aangegeven, of dit past bij de schaal van scholen. Winst is niet primair het doel in het onderwijs, continuïteit is ook belangrijk. Het gaat niet om een maximale, maar om een verantwoorde, ‘fatsoenlijke’ rentabiliteit, zo wordt diverse keren gesteld door AK’s en bovenschools managers. Administratiekantoren zeggen alle tools te kunnen leveren, maar willen eerst duidelijk beleid van de bovenschools managers.
- *Kwaliteit extern bureau versus kwaliteit bovenschools managementbureau*: het is duidelijk dat door de invoering van lumpsumbekostiging de complexiteit van de administratie is toegenomen en dat dit bovenschoolse managers en administratiekantoren voor problemen plaatst. Meer deskundigheid op bovenschoolse managementbureaus wil niet automatisch zeggen: meer zelf doen. Schoolbesturen halen meer deskundigheid in huis om externe bureaus beter aan te kunnen sturen. “Als je niet weet wat je wilt, krijg je niet wat je vraagt”. Die kennis in huis is ook nodig om te controleren.

3.5 Conclusie

Continuïteitsborging en voorkomen van kwetsbaarheid blijken de belangrijkste redenen om administratieve diensten uit te besteden. Ook taken die niet tot de kerntaak onderwijs behoren, worden veelal uitbesteed.

Om minder afhankelijk te zijn van de administratiekantoren en ook vanuit kosten oogpunt overwegen bovenschools managers om (delen van) de administratie zelf te doen

of samen te werken met andere besturen. Dit betekent vaak ook schaalvergroting die mogelijk in strijd kan komen met de autonomie en zeggenschap van scholen.

In grote lijn kan men stellen dat door de toegenomen autonomievergroting en verzelfstandiging, men name vormgegeven in de lumpsumbekostiging, het terrein van uitbesteding opnieuw wordt verkaveld. Nieuwe software maakt het mogelijk de administratie, inclusief de personeelssalarisadministratie zelf te doen en door samenwerking met andere schoolbesturen kan men een schaalgrootte realiseren waarmee men minder kwetsbaar is.

Dilemma's waarmee bovenschools managers mee worden geconfronteerd zijn:

- efficiency/kostenreductie versus aantasting van de autonomie van schooldirecteuren;
- maatwerk of standaard;
- sturing op financiële kerngetallen of administratieve uitvoering;
- bovenschools managementbureau om aan te sturen of uit te voeren.

Of men uitbesteedt of niet is van de situatie en van het onderwerp afhankelijk. Er is geen algemene regel. Eén bovenschools manager kan tegelijkertijd beargumenteren waarom men de ict overlaat aan de scholen (niet uitbesteden), de administratie uitbesteedt en de organisatie van de vervanging bovenschools in gezamenlijkheid met meer schoolbesturen regelt (ook uitbesteden).

Bij ict en huisvesting zien we dat er meer wordt uitbesteed dan in het verleden. Bij administratieve taken zien we juist dat er vaker wordt overwogen om het zelf te doen. Continuïteitsborging en kwetsbaarheid, elk risico wordt vermeden, weerhoudt bovenschools managers hiervan nog vaak. Dit betekent dat de vraag urgent wordt hoe de kwaliteit en de dienstverlening van administratiekantoren kan worden verbeterd? In het volgende hoofdstuk kijken we naar de wederzijdse verwachtingen.

4 Ervaringen en wederzijdse verwachtingen

4.1 Inleiding

De ervaringen van gespreksdeelnemers met uitbesteding aan administratiekantoren zijn wisselend. Sommigen zijn negatief: ‘administratiekantoren moeten echt professionaliseren of anders gaan we het zelf doen of zoeken we een ander administratiekantoor’. Maar er zijn ook deelnemers die de dilemma’s van de overgang naar een nieuwe bekostigingssystematiek zien en, ondanks de niet-optimale ervaringen, stellen: ‘in goed overleg komen we eruit’.

De algemene tendens is: professionalisering van de verhouding tussen bovenschools managers en administratiekantoor is wenselijk.

4.2 Concrete knelpunten

Uit de ervaringen van bovenschools managers en administratiekantoren blijkt dat er twee knelpunten zijn:

- afstemming Financiële Administratie (FA) en Personeelssalarisadministratie (PSA);
- uiteenlopende administratieve eisen bij gemeenten (openbaar onderwijs).

4.2.1 Afstemming FA en PSA

De verandering van de administratie als gevolg van de invoering van lumpsumbekostiging vereist afstemming tussen Financiële Administratie en de Personele Salarisadministratie. Tijdens het ‘oude’ formatiebudgetsysteem waren dit gescheiden systemen binnen de administratiekantoren. De personeelssalarisadministratie en financiële administratie deden ieder hun eigen taak en hadden geen direct contact met elkaar. Dat was ook niet nodig bij de centrale regelgeving van OCW.

In de nieuwe bekostigingssystematiek hebben veranderingen bij Personele Zaken direct gevolgen voor de Financiële Administratie. De administratiekantoren, zo is een veelgehoorde klacht, hebben de benodigde afstemming tussen FA en PSA nog niet of onvoldoende gerealiseerd.

4.2.2 Gemeente als administratiekantoor

Een tweede administratief-technisch dilemma is van toepassing op openbare scholen bij wie de administratie door de gemeente zelf wordt gedaan. De eisen uit de regelgeving van het EFJ (Elektronisch Financieel Jaarverslag) komen niet overeen met de voorschriften van het Besluit Begroting en Verantwoording van gemeenten. De Rijksoverheid geeft op dit terrein aan één en hetzelfde bestuursorgaan strijdige voorschriften. Vanaf 2006 moeten schoolbesturen een EFJ inleveren. Uiteraard levert dit problemen op die moeizaam zijn op te lossen.

4.3 Verwachtingen

Uit het onderzoek blijkt dat de wederzijdse verwachtingen tussen bovenschools managers en administratiekantoren uiteen lopen. Wat nodig is om de kwaliteit en dienstverlening van administratiekantoren te verbeteren is het management van verwachtingen. We gaan in op achtereenvolgens de verwachtingen van bovenschools managers en vervolgens die van administratiekantoren.

4.3.1 Verwachtingen van bovenschools managers

In de gesprekken komt bij de bovenschools managers duidelijk naar voren dat zij hoge verwachtingen hebben van de kwaliteit van de dienstverlening. Ze verwachten:

1. Proactieve opstelling. Volgens de bovenschools managers zijn AK's te afwachtend, niet meedenkend, bureaucratisch, ambtelijk defensief. "Je verwacht dat een AK meedenkt. Je wil niet horen dat iets niet kan, maar juist hoe iets wel zou kunnen." Ze wachten te veel op opdrachten, terwijl ze zelf mogelijkheden zouden moeten bieden. Wat bovenschools managers verwachten, zijn waarschuwingssignalen als iets 'fout' dreigt te gaan. Een voorbeeld dat werd genoemd zijn de risico's bij het aannemen van tijdelijk personeel. Men wil van het administratiekantoor het sein wanneer de wettelijke termijn voor een 'vast contract' is bereikt.

Bovenschools managers verwachten maatwerk terwijl AK's te veel een standaardpakket leveren. De behoefte bij hen ligt op het gebied van (hoogwaardige) dienstverlening:

- (beleids)advisering;
- het leveren van een 'second opinion';
- consultancy op het terrein van de financiële administratie;
- juridisch advies.

2. *Deskundigheid en betrokkenheid.* Bovenschools managers verwachten expertise bij de administratiekantoren. De ‘goede’ mensen van het administratiekantoor zijn inmiddels ‘weggekocht’ door de bestuurskantoren of worden op persoonlijke titel ingehuurd. Door de toegenomen complexiteit van de regelgeving is meer deskundigheid nodig. Het personeel van de administratiekantoren zou minder dan in het verleden op de hoogte zijn van regelgeving, rechtspositie en CAO. De betrokkenheid van de kantoren is minder geworden doordat ze groter zijn gegroeid. De administratiekantoren hebben zich onvoldoende voorbereid op de eisen die lumpsumbekostiging stelt. Administratiekantoren voeren ook de relatief eenvoudige administratie (‘inklopwerk’) uit, maar dit wordt steeds vaker geautomatiseerd.

3. *Zakelijkheid en professionaliteit.* De kwaliteit van dienstverlening van administratiekantoren is (vaak) afhankelijk van één (contact)persoon. De meeste bovenschools managers geven aan dat ze niet uitbesteden aan een administratiekantoor, maar aan één persoon van een administratiekantoor in wie ze vertrouwen hebben. Dit wordt in toenemende mate als een onwenselijke situatie beoordeeld. Administratiekantoren én bovenschools managers willen af van die personele verwevenheid en afhankelijkheid en ze willen professionalisering (meer tijd en plaats onafhankelijk).

Bovenschools managers willen meer klantgerichtheid, service. Enkele malen worden voorbeelden gegeven dat vragen wekenlang blijven liggen en dat er niets mee gebeurt. Door de invoering van de lumpsumfinanciering is meer verantwoording nodig en moeten scholen sneller over informatie beschikken. Bovenschools managers verwachten dat administratiekantoren hun werkzaamheden afstemmen op de planning- en controlcyclus van schoolbesturen.

4. *Management- en stuurinformatie.* Bovenschools managers verwachten dat administratiekantoren meedenken, hulp verlenen bij het halen van ‘fatsoenlijk’ rendement. Zij zijn op zoek naar die informatie die hen inzicht geeft in wat er moet gebeuren. Uit de gesprekken blijkt dat bovenschools managers vaak één A-4 van het administratiekantoor willen met enkele stuurgetallen, terwijl ze 30 pagina’s met uiterst ingewikkelde overzichten per school krijgen. Een schooldirecteur, zo wordt gezegd, moet één keer per maand één eenvoudig overzicht waarop hij/zij kan zien hoe het financieel gaat. En als er financieel weinig aan de hand is, moet dat ook helder gebracht worden zodat men zich weer met het onderwijs kan bezighouden. Men wil gerust gesteld worden. Directeuren hebben genoeg aan enkele kernindicatoren.

Samenvattend, bovenschools managers verwachten dat administratiekantoren opschuiven naar consultancy, accountancy, control en procesmatige ondersteuning. Ze verwachten een ‘second opinion’ bij beleidsplannen van het bestuur. Ze verwachten een ‘bliksemafleider’ en ‘waakhond’.

4.3.2 Verwachtingen van administratiekantoren

De vertegenwoordigers van de administratiekantoren ervaren dat er hogere verwachtingen zijn aan hun dienstverlening. Door het inzetten van ‘achterwachten’ moet de persoonlijke verwevenheid worden verminderd. Ze zijn bezig met Service Level Agreements (SLA’s) waarmee de afstemming wordt verbeterd. Aan extra’s zijn kosten verbonden. De administratiekantoren hebben ook verwachtingen naar de bovenschools managers:

1. Bepaal eerst beleid. Een administratiekantoor is een uitvoerend orgaan. Het bovenschools management moet duidelijke beleidskeuzes maken en dan kan het administratiekantoor dit uitvoeren. Bovenschools managers verwachten vaak dat administratiekantoren helpen bij het maken van strategische beleidskeuzes. Hiervoor zijn administratiekantoren niet ingericht. Administratiekantoren verwachten van bovenschools managers duidelijke keuzes en concrete wensen met betrekking tot individuele scholen. Een administratiekantoor kan en wil niet op de stoel van de bovenschools manager gaan zitten.

2. Vraagarticulatie. Uit de gesprekken komt naar voren dat er duidelijke vragen moeten worden gesteld door bovenschools managers. Als bovenschools managers niet precies aan kunnen aangeven welke informatie ze willen van het administratiekantoor, dan krijgen ze nooit de juiste informatie. Het is belangrijk, mede door de invoering van de lumpsumbekostiging, de juiste vraag te stellen.

Op het niveau van de school (schooldirecteuren) zijn er ook grote verschillen in wensen. Administratiekantoren willen duidelijkheid over de vragen die er leven.

Houdt ook rekening met het opleidingsverschil tussen medewerkers van administratiekantoren (MBO) en bovenschools managers (HBO; post-HBO) hetgeen tot miscommunicatie kan leiden, zo wordt aangegeven.

3. Realisme en maatvoering. Bovenschools managers, aldus vertegenwoordigers van de administratiekantoren, laten zich op sleeptouw nemen door ‘management-buzzwords’. Bovenschoolse managers moeten vooral reëel zijn in wat men wil. Er zijn veel ‘tools’ mogelijk, maar men moet zich dan wel realiseren dat het ook ingevuld moet worden. Er moet gekeken worden naar wat men op de werkvloer wil. Wat wil de school precies en daar moet op ingespeeld worden.

4. Adequate bekostiging voor administratieve dienstverlening. Bovenschools managers willen alle ‘toeters en bellen’. Het budget voor administratieve dienstverlening is gebaseerd op het voormalige centrale formatiebudgetsysteem, inmiddels aangevuld met het budget Bestuur & Management (B&M). Door de invoering van lumpsumbekostiging is de complexiteit van regelgeving toegenomen en hebben schoolbesturen

meer verantwoordelijkheden gekregen. Administratiekantoren kunnen nieuwe diensten en wensen op dat gebied vervullen, maar daar hangt een prijskaartje aan.

Kortom, het management van onderlinge verwachtingen door dialoog, overleg en het leren van elkaars ervaringen is belangrijk.

4.4 Conclusie

De nieuwe verhouding tussen bovenschools managers en externe bureaus moet nog uitkristalliseren. Bovenschools managers hebben veel meer verantwoordelijkheden gekregen dan in het verleden de besturen hadden onder het formatiebudgetsysteem. Bovenschools managers willen beleidsadviezen voor de inrichting van de administratie. Voor dienstverlening op het gebied van accountancy, control, second opinion, juridische dienstverlening wordt een ander niveau van expertise gevraagd dan een administratiekantoor nu kan bieden. Het huidige administratiekantoor is vooral uitvoerend gericht. Het gevraagde aanbod kan worden verkregen door samenwerking/fusie met consultancy-, accountants- en andere adviesbureaus. Eenvoudige taken, het 'inklopwerk', zullen verder worden geautomatiseerd.

Administratiekantoren zullen er op korte termijn voor moeten zorgen dat de personeelssalarisadministratie en de financiële administratie beter op elkaar afgestemd zijn. Gemeenten die de administratie voor scholen uitvoeren, zullen deze in overeenstemming met de voorschriften van OCW (Elektronisch Financieel Jaarverslag (EFJ)) moeten maken.

Bovenschools managers moeten duidelijke beleidskeuzes maken en dan kan het administratiekantoor deze uitvoeren. Ze moeten ook niet verwachten dat administratiekantoren sturende beleidsadviezen gaan geven (willen ze niet, tenzij), de regelgeving bijhoudt (verantwoordelijkheid van bovenschools management), en ook de control-taak heeft. De expertise die bovenschools managers in huis halen is nodig om het administratiekantoor goed aan te kunnen sturen (vraagarticulatie).

Bovenschools managers moeten leren zelf verantwoordelijkheid te nemen en dit niet naar administratiekantoren af te schuiven.

5 Toekomstontwikkelingen

5.1 Inleiding

Uit het onderzoek komt naar voren dat niet-kerntaken steeds vaker worden uitbesteed, maar dat bovenschools managers bij het uitbesteden van administratieve taken met dilemma's worden geconfronteerd. Eerst gaan we in op de taken waarin we een tendens richting uitbesteding zien. Vervolgens wordt ingegaan op de benodigde professionalisering in de relatie tussen onderwijsorganisaties en administratiekantoren.

5.2 Naar nieuwe arrangementen voor uitbesteding

Uit het onderzoek blijkt dat taken die niet tot de core-business van het onderwijs behoren voor uitbesteding in aanmerking komen:

- schoonmaak;
- gebouw (nieuwbouw, onderhoud, overleg met gemeenten) en huisvesting;
- ict;
- de organisatie van de vervanging en bedrijfshulpverlening;
- voor-, na- en tussenschoolse opvang;
- centrale inkoop (leermiddelen, pennen/papier; meubilair, inventaris);
- employee benefits;
- reïntegratie;
- bestuurs- en managementondersteuning;
- juridisch advies.

Op deze terreinen zullen bovenschools managers en externe bureaus door het afsluiten van (kortlopende) contracten nieuwe ervaringen opdoen om na te gaan wat het meest ideaal is. Er zullen ook nieuwe arrangementen voor uitbesteding ontstaan (gezamenlijke stichtingen of coöperaties van schoolbesturen en externe bureaus, samenwerking van besturen, fusie tussen bureaus om de dienstverlening te verbeteren en te verbreden). Uit ons onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat bovenschools managers door bedrijven benaderd worden voor 'joint ventures' en stichtingen om gunstige financiële condities te realiseren. De schoonmaakbranche is wat dit betreft veel zakelijker, klantvriendelijker dan de administratiekantoren. Juist bij administratiekantoren zou men verwachten dat men beschikt over zakelijke, creatieve financiële constructies.

Andere sectoren, zoals schoonmaak, bouw en onderhoud lijken daarin handiger, aldus de bovenschools managers.

De vraag op deze terreinen is dan ook niet of men iets uitbesteedt, maar hoe (bv. joint ventures, coöperaties). Sommige zaken zullen bovenschools managers naar zich toetrekken (beleid, strategie, verantwoording), de uitvoering van taken zullen ze juist meer uitbesteden. Er zullen nieuwe partijen tot de markt van uitbesteding toetreden die diensten aanbieden. Uiteindelijk zal een kosten/baten-analyse uitmaken welke diensten wel en welke niet worden uitbesteed.

Na een periode van experimenteren en leren zullen meer vaste structuren uitkristalliseren. De discussie tussen centraal (bovenschools) en decentraal (schoolniveau) zal daarbij een belangrijk rol spelen.

Wat men zeker niet wil uitbesteden zijn:

- onderwijskundig beleid;
- pedagogisch-didactisch beleid (ondersteuning door onderwijsbegeleidingsdiensten wel);
- strategisch beleid;
- regie;
- missie en beleidsvisie.

5.3 Professionalisering

Uit het onderzoek blijkt ook dat er ten aanzien van zelf doen of het uitbesteden van administratie taken dilemma's zijn voor bovenschools managers:

- Heeft het bovenschools managementbureau bij zelf doen voldoende schaalgrootte om continuïteit te garanderen en kwetsbaarheid te voorkomen?
- Kan het bovenschools managementbureau haar deskundigheid op peil houden, zonder te vervallen in overhead en bureaucratie?
- Kan de gewenste onafhankelijk en greep op de cijfers door het zelf te doen wel op tegen de efficiency, massa en toerusting van externe bureaus? Het is zoals gesteld door enkele deelnemers aan de gesprekken 'ook wel eens makkelijk om een ander de schuld te kunnen geven als iets niet goed gaat'.
- Wordt men niet eenkennig als men alles zelf doet en men zich niet meer of onvoldoende kan vergelijken (benchmarken) met anderen?
- Hoe kan voorkomen worden dat bovenschoolse managementbureaus op den duur uitgroeien tot 'waterhoofden'? Voor een schoolleider maakt het niet uit of een extern administratiekantoor de taken uitvoert (uitbesteding) of het bovenschools managementbureau dit doet (zelf doen). Een schoolleider zal het bovenschools managementbureau op dezelfde manier beoordelen als externe bureaus. Helpen ze mij of ben ik ervan afhankelijk?

Er zijn uiteenlopende administratieve taken. Hoe ‘harder’ een taak, hoe vaker die wordt uitbesteed. Een deel van de middelgrote schoolbesturen overweegt administratief meer samen te werken om een zodanige schaalgrootte te realiseren dat ze de administratieve taken zelf kunnen doen. Per deelgebied (personeelssalarisadministratie, financiële administratie, personeelsadministratie, control, accountancy) wordt naar de meeste ideale structuur gezocht.

Om minder afhankelijk te zijn van administratiekantoren en vanwege kostenreductie overwegen steeds meer schoolbesturen (een deel van) de administratieve diensten zelf te doen. Men wil wel, maar durft het vaak nog niet aan ook omdat de risico’s uitvergroott lijken. Er wordt gezocht naar wegen om het zelf te doen, maar ook naar wegen om de kwaliteit en de dienstverlening van de administratiekantoren te verbeteren. Wat nodig is, is professionalisering in de relatie tussen onderwijsorganisatie en administratiekantoren.

- Men wil beide af van de persoonlijke verwevenheid.
- Bovenschools managers moeten leren de regie te voeren. Daarvoor is deskundigheid in huis nodig.
- Door te leren zullen bovenschools managers en ook schoolleiders ondernemender en creatiever worden. Ze zijn nu wel erg risicomijdend en het lijkt wel of ze overal bang voor worden gemaakt. Iets meer zelfvertrouwen is nodig als ze zich als ondernemer willen opstellen.

Aan de administratiekantoren zullen door de invoering van lumpsumbekostiging hogere eisen worden gesteld. De tijd van ‘monopolygeld’ is voorbij. Het gaat om echte euro’s. De vraag is of alle huidige administratiekantoren aan deze toenemende eisen kunnen voldoen. Dit zal administratiekantoren dwingen tot professionalisering. Meer ontwikkelingen zijn mogelijk: eenvoudige taken worden verder geautomatiseerd en meer complexe taken aan de ‘bovenkant’ worden door andere bureaus gedaan (consultancy, accountancy, schoolontwikkeling e.d.). Administratiekantoren zullen mogelijk ook strategische allianties met deze bedrijven aangaan.

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de afwegingen die bovenschools managers maken bij het al dan niet uitbesteden van taken. Doel van deze brochure is:

- beter inzicht in de dilemma's waarvoor bovenschools managers staan;
- beter inzicht in behoeften en wensen;
- beter inzicht in de mogelijkheden die administratiekantoren en andere externe bureaus kunnen bieden;
- aanscherping van behoeften en wensen die er leven zodat bovenschools managers en externe bureaus hierop beter kunnen inspelen.

Er lijkt een tendens om de uitvoering van niet-kerntaken, de beheerstaken, meer uit te besteden. De administratieve taken echter overwegen bovenschools managers steeds meer zelf te gaan doen. Welke overwegingen hebben ze hierbij? Voor welke dilemma's komen ze dan te staan?



VOS/ABB

Bezoekadres: Polanerbaan 15, 3447 GN WOERDEN

Postadres: Postbus 162, 3440 AD WOERDEN

Tel.: 0348 40 52 00

Fax: 0348 40 52 05

www.vosabb.nl



ITS

Bezoekadres: Toernooiveld 5, 6525 ED Nijmegen

Postadres: Postbus 9048, 6500 KJ Nijmegen

Tel.: 024 365 3500

Fax: 024 365 3599

www.ru.nl/its