

# Voorwoord

Voor u ligt de inmiddels jaarlijkse bundel van artikelen die onze adviseurs in het afgelopen jaar voor onderwijsbladen of onze website hebben geschreven. Ervaringen, vakkennis en maatschappelijke ontwikkelingen vormen de basis voor dit gevarieerde scala aan artikelen.

Wij hopen dat deze artikelen u inspireren, ondersteunen en boeien.

Wij zijn graag bereid tot een gesprek als u vragen of opmerkingen hebt.  
Graag tot ziens!

Met vriendelijke groet,

*Monica van der Hoff-Israël,*  
*directeur*

# Inhoudsopgave

<b>Cave Canem</b> <i>Monica van der Hoff-Israël</i>	3
<b>Bedrijfsvoering samenwerkingsverbanden passend onderwijs blijkt een flinke kluit</b> <i>Els Verschure en Rick de Wit</i>	5
<b>De rol en functie van de business controller</b> <i>Frank Mullaart</i>	9
<b>Wijzen naar de controller</b> <i>Nico van Zuylen en Rick de Wit</i>	15
<b>Buitenonderhoud en de financiële huishouding</b> <i>Dick Mak en Wim Bos</i>	21
<b>Sectorplan primair onderwijs: Samen aan de slag voor het onderwijs van morgen</b> <i>Monica van der Hoff-Israël</i>	29
<b>Minder is meer – focus op de kern</b> <i>Dick Mak</i>	34
<b>De continuïteitsparagraaf: vertrouwen 2.0</b> <i>Monica van der Hoff-Israël</i>	39
<b>Onderwijs en economie een waarde(n)volle combinatie?</b> <i>Jan Looise</i>	43

# Cave Canem

Een van de meest geliefde korte verhalen van Arthur Conan Doyle met Sherlock Holmes in de hoofdrol, is “Silver Blaze”. Het verhaal gaat over een prijswinnend renpaard (genaamd Silver Blaze), dat vlak voor een belangrijke paardenrace verdwijnt terwijl zijn trainer met een hoofdwond dood aangetroffen wordt.

De inspecteur van Scotland Yard heeft al een verdachte op het oog en de zaak lijkt rond. Toch consulteert hij de fameuze detective van Baker Street. Het beroemdste tekstgedeelte van dit verhaal, dat in vele varianten vervolgens bijna clichématig gebruikt wordt, luidt als volgt:

Gregory (Scotland Yard): “Is there any other point to wich you would wish to draw my attention?”

Holmes: “To the curious incident of the dog in de night-time.”

Gregory: “The dog did nothing in the night-time.”  
Holmes: “That was the curious incident.”

Ofwel: de hond had moeten blaffen midden in de nacht toen het paard werd gestolen, maar deed dat niet. Waarom? Omdat hij niets vreemds zag of hoorde: hij kende de dader.



De afwezigheid van iets dat zich logischerwijs had moeten voordoen (het blaffen van de hond) is de sleutel van het raadsel.

De verleiding van dit argument blijkt moeilijk te weerstaan als er iets belangrijk mis gaat: wie is de hond en waarom blafte hij niet? Waarom heeft de toezichthouder geen alarm geslagen? Waarom verhief de accountant zijn stem niet? Waarom heeft de Inspectie het laten gebeuren? Iets zeggen over medewerkers binnen de organisatie? Vaak zijn er medewerkers die dingen ook al lang aan zien komen. Tegenspraak organiseren? Er is, in deze benadering, altijd een hond. Die hond hoort te blaffen. Dat deed hij niet. Waarom? En hoe zorgen we dat de hond in het vervolg wel blaft?

De focus verschuift zo van de dader naar de (falende) waakhond. We gaan vervolgens waakhonden beter opleiden, stellen strengere eisen aan waakhonden en adviseren om meer dan één waakhond aan te stellen. De dader? Die was fout, maar dat is nu eenmaal de aard van het beestje...

In december 2014 hadden we een boeiend voorbereidingsgesprek met Marcel Wintels, de keynotespreker op de conferentie ter gelegenheid van het 5-jarig bestaan

van ons netwerk controllers en financieel directeuren in het voortgezet onderwijs. Zijn stelling is dat goed bestuur vraagt om scherp, kritisch toezicht: een noodzakelijk én ingewikkeld huwelijk. Vanuit zijn ruime ervaring als bestuurder is hij van mening dat bestuurlijke besluiten, hoe goed onderbouwd ook en hoe bedrijfseconomisch verantwoord ook, nooit “makkelijk” genomen moeten kunnen worden. Kritische bevraging, niet gegevens op “face value” accepteren, alternatieven willen zien zijn de kenmerken van de aanwezigheid van een actieve waakhond, niet van een irritante horzel.

Het ligt niet aan de waakhond als het fout gaat. Marcel Wintels meent, dat de vraag niet is of er in iedere organisatie een “Amarantis-kiem” aanwezig is; de vraag is, wáár die is. Het ligt aan de verhouding tussen bestuurder en controller, bestuurder en toezichthouder, of het fout gaat. Of niet fout gaat. De waakhond moet blaffen, ook als hij niet zeker is dat het een onbekende is die het terrein op komt. De controller moet kritisch durven en kunnen bevragen, ook al ziet het financiële plaatje er goed uit. De toezichthouder moet doorvragen, ook al klinken de argumenten logisch.

En de bestuurder? Die realiseert zich dat pas dan de controller of financieel directeur de meest waardevolle bijdrage aan de organisatie kan leveren, als hij of zij aanwezig is daar waar besluiten genomen worden en vervolgens de ruimte krijgt voor een kritische opstelling. En zoekt de discussie met en niet het applaus van de raad van toezicht. Met excuus aan Arthur Conan Doyle had het gesprek dan als volgt verlopen:

Gregory (Scotland Yard): “There is another point I wish to mention to you, mr. Holmes”

Holmes: “That being?”

Gregory: “The curious incident of the dog in the night-time.”

Holmes: “Excuse me?”

Gregory: “The dog did nothing in the night-time. He should have barked. So he knew the man who stole Silver Blaze”.

Holmes: “What did you do next?”

Gregory: “I advised in future not let people become friends with the dog”

Pas op voor de hond: hij zal altijd blaffen.

*Monica van der Hoff-Israël*

# Bedrijfsvoering samenwerkingsverbanden passend onderwijs blijkt een flinke kluif

Eind november 2014 werd de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van de invoering van passend onderwijs. De voortgangsrapportage, inmiddels de zesde, is licht positief van toon. Grote problemen bij de invoering van passend onderwijs zijn uitgebleven en er zijn goede voorbeelden van regio's die begrijpen welke mooie beleidsruimte de nieuwe wet biedt. In de woorden van de staatssecretaris: ‘De start van passend onderwijs is na 1 augustus goed verlopen. Scholen en samenwerkingsverbanden gebruiken de ruimte die de wet- en regelgeving biedt en ontwikkelen daarbinnen nieuwe ondersteuningsvormen’.

## Bommetje

Toch ligt er nog wel een bommetje onder het nieuwe stelsel. De bedrijfsvoering van samenwerkingsverbanden blijkt complexer dan vooraf werd ingeschat door de meeste besturen. En juist die bedrijfsvoering moet het goed functioneren van de samenwerkingsverbanden op de middellange termijn ondersteunen en borgen. Niemand, de staatssecretaris in de laatste plaats, zit te wachten op verhalen over (bijna) failliete samenwerkingsverbanden en schoolbesturen die onverwacht aanzienlijk gekort worden op hun lumpsum, omdat samenwerkingsverbanden onverwacht hoge kosten maken voor leerlingen in het (v)so, pro en lwoo. De zesde voortgangsrapportage signaleert ook dit punt ook. Het wordt echter vooral aangedragen door de Inspectie, door de sectororganisaties PO-Raad en VO-raad en via een extern onderzoek door Deloitte in opdracht van OCW. De samenwerkingsverbanden zelf

zijn veel positiever over hun prestaties op het terrein van een professionele bedrijfsvoering. Dit is een opvallende en mogelijk zorgelijke discrepantie. Om de samenwerkingsverbanden te attenderen op wat er allemaal komt kijken bij het implementeren van een professionele bedrijfsvoering, is in november 2014 de 'Checklist bedrijfsvoering samenwerkingsverbanden passend onderwijs PO en VO' verschenen.

#### **Minstens zes rollen in de bedrijfsvoering**

Het is belangrijk dat samenwerkingsverbanden goed in beeld hebben wat er nodig is voor een goede bedrijfsvoering en dat zij de taken in kwestie ook duidelijk belegd hebben. Bij het beleggen van deze taken zijn minstens zes actoren in beeld: toezichthouder, bestuur, directie, controller, financiële administratie en de administratie leerlingstromen en -besluiten. Als het samenwerkingsverband werkgever is, is er tevens sprake van een personeels- en salarisadministratie. We werken deze rollen in het vervolg van dit artikel door op hoofdlijnen verder uit.

#### **Betekenisvolle informatie over leerlingstromen**

Leerlingenaantallen en leerlingstromen zijn voor de

bedrijfsvoering van het samenwerkingsverband zeer relevant: ze bepalen de inkomsten en (en daar schuilende de grootste risico's) de verplichte uitgaven voor leerlingen die toelaatbaar zijn verklaard voor sbao, (v)so, pro en lwoo. Voor de laatste drie categorieën geldt dat als de uitgaven een bepaald niveau overstijgen, er sprake kan zijn van een directe korting door DUO op de lumpsum van de schoolbesturen. Met betrekking tot dit punt doet zich iets vreemds voor in het land. In veel regio's zoemt de angst rond dat deze situatie zich voor zal gaan doen. Maar bijna nergens zijn berekeningen paraat die concreet maken óf en wanneer dit het geval zal gaan worden. Ter geruststelling: doordat de verevening de eerste jaren een belangrijke rol speelt in de bekostiging loopt het in de meeste verbanden niet zo'n vaart. Maar doordat in de meeste verbanden concrete informatie ontbreekt, kan het probleem zich in één van de latere jaren zomaar ineens voordoen. Een goede invulling van de bedrijfsvoering voorkomt dit.

#### **Financiële administratie goed inrichten**

Het besturen van een samenwerkingsverband is echt iets anders dan het leiden van een schoolbestuur. Dit betekent ook dat samenwerkingsverbanden de inrich-

ting van de financiële administratie niet één op één kunnen kopiëren van die van schoolbesturen. Langzamerhand dringt dit besef ook door in de wereld van de onderwijsadministratiekantoren. Samenwerkingsverbanden hebben behoefte aan een programma-gerichte opbouw van de begroting en een daaraan gekoppelde inrichting van de financiële administratie. En als er sprake is van een personeels- en salarisadministratie moet een goede loonjournaalpost er ook voor zorgen dat de juiste personeelskosten op de juiste programma's in de financiële administratie geboekt worden. Alleen dan is er bestuurlijk inzicht in de kosten van de diverse activiteiten die het samenwerkingsverband uitvoert om haar doelstellingen te bereiken en zijn sturing en beheersing van die kosten mogelijk.

#### **Controlling: een must**

Vanuit een adequaat ingerichte financiële administratie kunnen betekenisvolle (tussentijdse) rapportages en eindejaarsprognoses opgesteld worden. Hier komt de controllersrol om de hoek kijken. Natuurlijk hebben samenwerkingsverbanden (op de allergrootste wellicht na) geen behoefte aan een fulltime controller.

Maar daar staat tegenover dat geen enkel verband zich kan permitteren de controllersrol niet, parttime, in te vullen. De financiële huishouding van een samenwerkingsverband kent minstens tien variabelen in inkomsten en verplichte uitgaven die het financieel resultaat beïnvloeden. Het is onder meer de taak van de controller te borgen dat al deze variabelen juist en volledig in (meerjaren)begrotingen, tussentijdse rapportages en eindejaarsprognoses worden verwerkt en om de verschillen te duiden.

#### **Bestuur en toezichthouder aan zet**

Als deze eerder in dit artikel genoemde taken adequaat zijn belegd, is de basis gelegd voor het bedrijfsmatig verantwoord kunnen functioneren van het bestuur en de toezichthouder. Zij kunnen dan betekenisvolle rapportages opstellen en/of bespreken. Verantwoorde besluiten nemen, op inzet van middelen sturen en kosten beheersen. Relevante vragen als: worden gelden besteed aan de doelen waarvoor zij ter beschikking gesteld worden, worden de beoogde resultaten bereikt en besteedt het samenwerkingsverband haar middelen op doelmatige wijze kunnen dan beantwoord worden.

**2016**

Als samenwerkingsverbanden op deze wijze 'in control' kunnen blijven is de kans groot dat de voortgangrapportage die de Tweede Kamer in 2016 ontvangt nog steeds positief van toon is. En dat zou mooi zijn. Want dan is een veelbelovende wet goed geïmplementeerd, een complexe stelselwijziging goed verlopen. Voordat het zover is, moeten 176 samenwerkingsverbanden een professionele bedrijfsvoering organiseren. Dit artikel schetst slechts in grote lijnen wat daar voor nodig is. De 'Checklist bedrijfsvoering samenwerkingsverbanden passend onderwijs PO en VO' helpt u dit aan de hand van ongeveer 100 items te concretiseren. De checklist is beschikbaar via de website van de sectororganisaties en natuurlijk ook via [www.infinitebv.nl](http://www.infinitebv.nl).

*Dit artikel vormt een toelichting op de in november 2014 verschenen 'Checklist bedrijfsvoering samenwerkingsverbanden passend onderwijs PO en VO'. Deze checklist werd opgesteld door Infinite Financieel op verzoek van de PO-Raad en de VO-raad.*

*Door Els Verschure en Rick de Wit*

# De rol en functie van de business controller

De laatste jaren heeft het financieel management binnen het onderwijs steeds meer vorm gekregen. In eerste instantie was een sterke gerichtheid op de basisadministratie waarneembaar. De registratie moest op orde zijn. Daarna is de focus steeds meer verschoven naar de beheerskant. In deze fase werd de behoefte aan iemand die de geregistreerde gegevens wist te vertalen naar informatie steeds belangrijker. De functie van financial controller heeft daarmee een positie in het onderwijs verkregen. Nu de middelen steeds beperkter worden en de onderwijsorganisaties zich ook steeds verder ontwikkelen breidt de vraag zich verder uit. Besturen willen niet alleen meer weten of men financieel in control is, maar ook of de middelen zo ingezet worden dat de doelstellingen van de organisatie zo goed mogelijk gerealiseerd worden. De rol van de financial controller wordt hierdoor breder en ontwikkelt zich steeds meer richting de functie van business controller.

Onderwijsorganisaties doorlopen vier fasen van financieel management:

- Fase 1: de financiële registratie staat centraal (administratie).
- Fase 2: de financiële beheersing op jaarbasis staat centraal (éénjarig financial control).
- Fase 3: de meerjarige financiële beheersing staat centraal (meerjarig financial control).
- Fase 4: de realisatie van de organisatiedoelstellingen staat centraal (management control).

## Verschil Business controller en Financial controller

De ontwikkeling van een financial controller naar een business controller is dus voor veel organisaties een volgende stap in hun ontwikkeling, passend bij de overgang van de gehele organisatie van fase drie van financieel management naar fase vier. Allereerst is het van belang de verschillen tussen een financial controller en business controller duidelijk in kaart te brengen. Hiermee is de plaats en rol van de business controller

binnen de organisatie beter te duiden.

De financial controller werkt en redeneert vanuit het financiële domein, en heeft daarbij als belangrijkste taken:

- Het interpreteren en bewerken van financiële gegevens tot informatie in managementrapportages (daarbij tevens inzicht gevend in de prognose voor de komende periode en de achtergronden van geconstateerde verschillen ten opzichte van de begroting).
- Het opstellen van de financiële planning en control cyclus.
- Het (zorgen voor) het tot stand komen van de begroting en het jaarverslag.
- Het borgen van de juiste, tijdige en volledige vastlegging van de financiële gegevens.
- Het gevraagd en ongevraagd adviezen uitbrengen op het gebied van financiën.
- Actief adviseren over inrichtingsvraagstukken binnen de financiële administratie. (bijvoorbeeld op het gebied van projecten of nieuwe ontwikkelingen binnen de organisatie).

Door de sterke financiële inslag van de financial controller blijft er binnen een instelling stelselmatig een belangrijke taak onuitgevoerd. De koppeling tussen beleid en financiën en ook de koppeling tussen personeel en financiën is regelmatig niet tot beperkt ontwikkeld. Aangezien de beschikbare middelen steeds schaarser worden en de verwachtingen die de omgeving heeft van een instelling steeds hoger worden, wordt naast de vraag 'of wordt uitgekomen met de middelen' ook de vraag 'of het maximale wordt bereikt met de beschikbare middelen' steeds belangrijker. De business controller dient hierin een verbindende rol te spelen. De taken van de business controller zijn naast de eerder genoemde taken van de financial controller dan ook:

- Legt koppelingen tussen de financiële gegevens en de operationele gegevens. Dit zowel in de begroting als in de managementrapportages en het jaarverslag.
- Maakt brede analyses op basis van de verschillende deelrapportages (financiën, personeel en onderwijs) en stelt hierover managementrapportages op.

- Legt verbanden tussen het strategisch beleidsplan en schoolplannen enerzijds en begrotingen en realisaties anderzijds
- Maakt de brede effecten van (voorgenomen) beslissingen zichtbaar en adviseert hierover richting bestuur, zo nodig in de vorm van business-cases
- Is verantwoordelijk voor de totale P&C cyclus van de organisatie, en optimaliseert waar mogelijk de processen.
- Is verantwoordelijk voor de gehele AO/IC inclusief de implementatie van wet- en regelgeving daarin en
- Vervult een trekkers rol in het tot stand komen van risicoanalyses en risicobeheersing.
- Bewaakt de compliance (het voldoen aan wet- en regelgeving en het voldoen aan interne regels)

#### **De taken van de business controller**

De kern van de functie van business controller is dus om zorg te dragen dat de organisatie de door hen zelf en/of van buitenaf gestelde doelen realiseert en daartoe doelmatig en efficiënt opereert. Hierbij wordt nadrukkelijk gekeken naar de invloed van externe factoren naast de interne processen.

Gezien de omvang van veel organisaties zal de functie van financial controller of business controller, niet full-time ingevuld kunnen worden. Daarom zal er gebruik worden gemaakt van een parttime controller (al dan niet in loondienst) of (hoewel minder wenselijk) naar een combinatie van functies.

#### **Plaats van de business controller binnen de organisatie**

De business controller dient zijn werk onafhankelijk te kunnen doen. Met name om de rol van ongevraagd adviseur ("critical friend") goed in te kunnen vullen, dient de plaats van de business controller binnen de organisatie goed bepaald te worden. Hierbij komen twee constructies voor. De business controller wordt rechtstreeks onder de Raad van Toezicht geplaatst, of de business controller valt onder het College van Bestuur.

#### **Onder de Raad van Toezicht**

De business controller heeft als taak om de Raad van Toezicht zekerheid te geven dat de door het College van Bestuur beschikbaar gestelde informatie juist en volledig is. Daarnaast heeft de business controller de



mogelijkheid om buiten het College van Bestuur om de Raad van Toezicht van informatie te voorzien. Om deze onafhankelijke positie te waarborgen wordt in een aantal gevallen gekozen om de Business controller rechtstreeks onder de Raad van Toezicht te plaatsen.

#### **Onder het College van bestuur**

De business controller dient ook de steun en toeverlaat van het College van Bestuur te zijn. Zoals in de taken van de business controller is omschreven, draagt de business controller zorg voor goede (juiste, volledige en tijdige) begrotingen, managementrapportages en jaarverslag, op basis waarvan het College van Bestuur de organisatie kan besturen en beleid kan ontwikkelen. Daarnaast heeft de business controller de taak de directeur-bestuurder te wijzen op mogelijke risico's die de organisatie loopt.

Zeker in de dagelijkse werkzaamheden zal de relatie tussen de business controller en het College van Bestuur een belangrijker uitgangspunt zijn dan de relatie tussen de Business controller en de Raad van Toezicht. Daarom, en tevens uit praktische overwegingen, wordt de Business controller meestal rechtstreeks onder het College van Bestuur geplaatst.

#### **Rol van de Business controller binnen de organisatie**

Over de rol van de Business controller ten opzichte van de Raad van Toezicht en het College van Bestuur is reeds eerder het een en ander opgemerkt. De business controller heeft echter ook met andere functionarissen veelvuldig contact.

Rapportages gaan over alle beleidsterreinen. De business controller haalt daarvoor de benodigde informatie bij de verantwoordelijken op, beoordeelt deze op juistheid, interpreteert deze en neemt deze in de rapportage op. Daarbij geeft hij inzicht in waar de organisatie zich bevindt (ten opzichte van de gestelde doelen) en welke maatregelen er eventueel getroffen moeten worden om op koers te blijven.

#### **Business controller ten opzichte van de school**

De business controller is zowel betrokken bij het tot stand komen van de begroting als het formatieplan. Bij beide werkzaamheden heeft de business controller contact met de school (directeuren, rectoren). De controller beoordeelt naast de technisch inhoudelijke kant van de begroting en het formatieplan met name of begroting en formatieplan bijdragen aan het

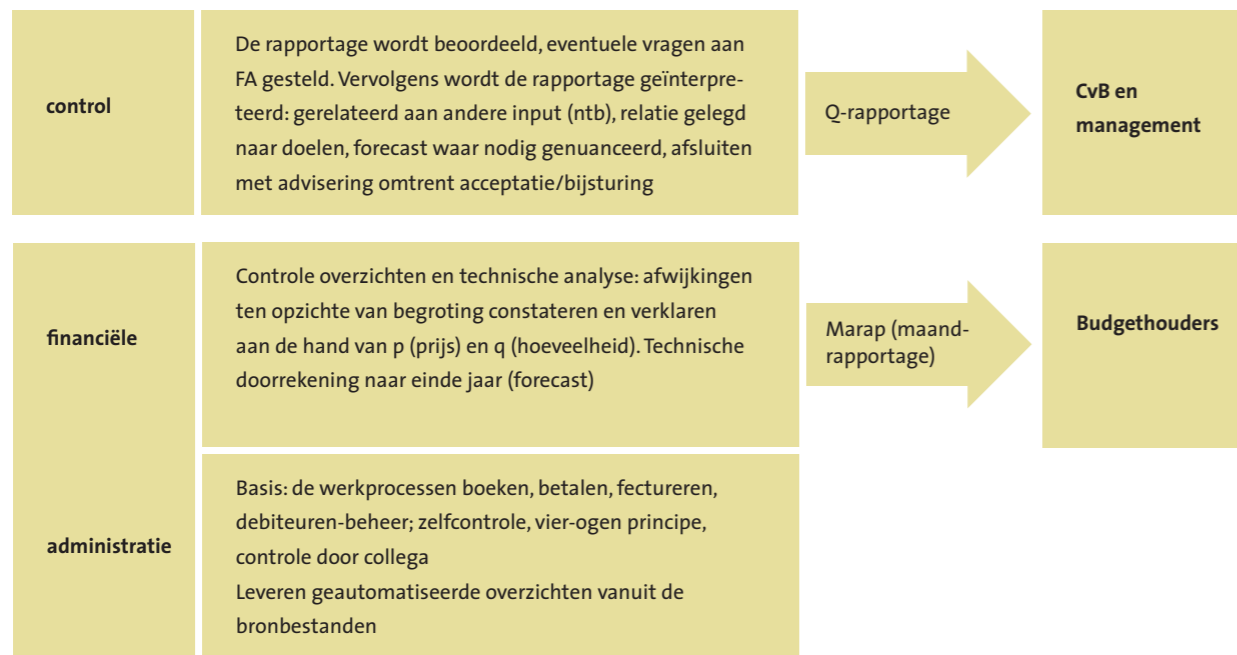
verwezenlijken van de doelstellingen. Hij rapporteert hierover aan het College van Bestuur. Zo nodig adviseert de business controller het schoolmanagement. Hij stuurt hen uiteraard niet hiërarchisch aan! Het schoolmanagement heeft de vrijheid het advies naast zich neer te leggen.

Ook op het gebied van rapportage en verantwoording heeft de business controller contact met het schoolmanagement. De directeuren/rectoren zijn verantwoording verschuldigd aan het College van Bestuur. De business controller verwerkt enerzijds de gegevens die hij ontvangt van het schoolmanagement in de uiteindelijke managementrapportage en geeft anderzijds advies aan het College van Bestuur over de rapportage van de directeuren/rectoren. Hierbij gaat het enerzijds om de betrouwbaarheid van de gegevens en anderzijds om inzicht te verschaffen in hoeverre de bereikte resultaten bijdragen aan het behalen van de gedefinieerde doelstellingen.

#### **Business controller – Administratie**

De rollen- en taakverdeling tussen de financiële-, personele administratie en de business controller is van groot belang. Met name in deze taakverdeling

ontstaan grijze gebieden die tot onvolkomenheden, fouten, of op zijn minst tot ergernissen leiden. In de afbeelding op de volgende pagina zijn de verhoudingen weergegeven.



Als de onderlinge verhoudingen goed doordacht en goed geïmplementeerd zijn, kan de organisatie maximaal profiteren van de business controller.

*Frank Mullaart*  
Dit artikel is gepubliceerd in *Schoolmanagement Totaal*, december 2014

# Wijzen naar de controller

*Maar rol bestuur en management in bedrijfsvoering is cruciaal*

In 2013 is het project 'Verbetering bedrijfsvoering schoolbesturen VO' van start gegaan. Dit driejarige project beoogt 60 schoolbesturen in het voortgezet onderwijs te ondersteunen bij het structureel verbeteren van hun bedrijfsvoering. Inmiddels is de eerste jaarschijf van het project afgerond. In dit artikel delen de projectleiders, Nico van Zuylen en Rick de Wit, de opgedane ervaringen met u. Want het project levert inzichten op die de moeite waard zijn om breed gedeeld te worden.

## Projectopzet

Schoolbesturen die aan het project deelnemen, krijgen gedurende negen dagen ondersteuning van twee ervaren, hooggekwalificeerde deskundigen. Zij starten met het analyseren van een groot aantal documenten van de organisatie en voeren een uitgebreid gesprek met het bestuur. Dit resulteert in een rapportage, bestaande uit een analyse van de situatie en een aanzet voor een organisatie-specifiek verbeterplan. De rapportage wordt besproken met het bestuur en het verbeterplan

geconcretiseerd. Vervolgens stelt het bestuur het verbeterplan vast en neemt het in uitvoering. Na een half jaar rapporteert het bestuur over de opbrengsten van het uitgevoerde verbeterplan.

## Voorbeeld

*Bij één van de projectdeelnemers analyseerden de twee adviseurs dat de (financiële) verantwoordelijkheden ruim een jaar geleden waren gedecentraliseerd, naar de locaties, de locatieleiders. Maar decentraal bleken er onvoldoende kennis en vaardigheden te zijn om deze nieuwe verantwoordelijkheden waar te maken. Bovendien ontbraken de juiste instrumenten om in control te zijn. Met ondersteuning van de adviseurs is er een verbeterplan opgesteld dat vier hoofdaspecten kent: een betere koppeling van gebruikte systemen, het verbeteren van de koppeling tussen onderwijskundig beleid en beschikbare middelen, het opstellen van een meerjarenbegroting per locatie in combinatie met meerjarenformatieplanning en, tenslotte, het verbeteren van de financiële management-informatie.*

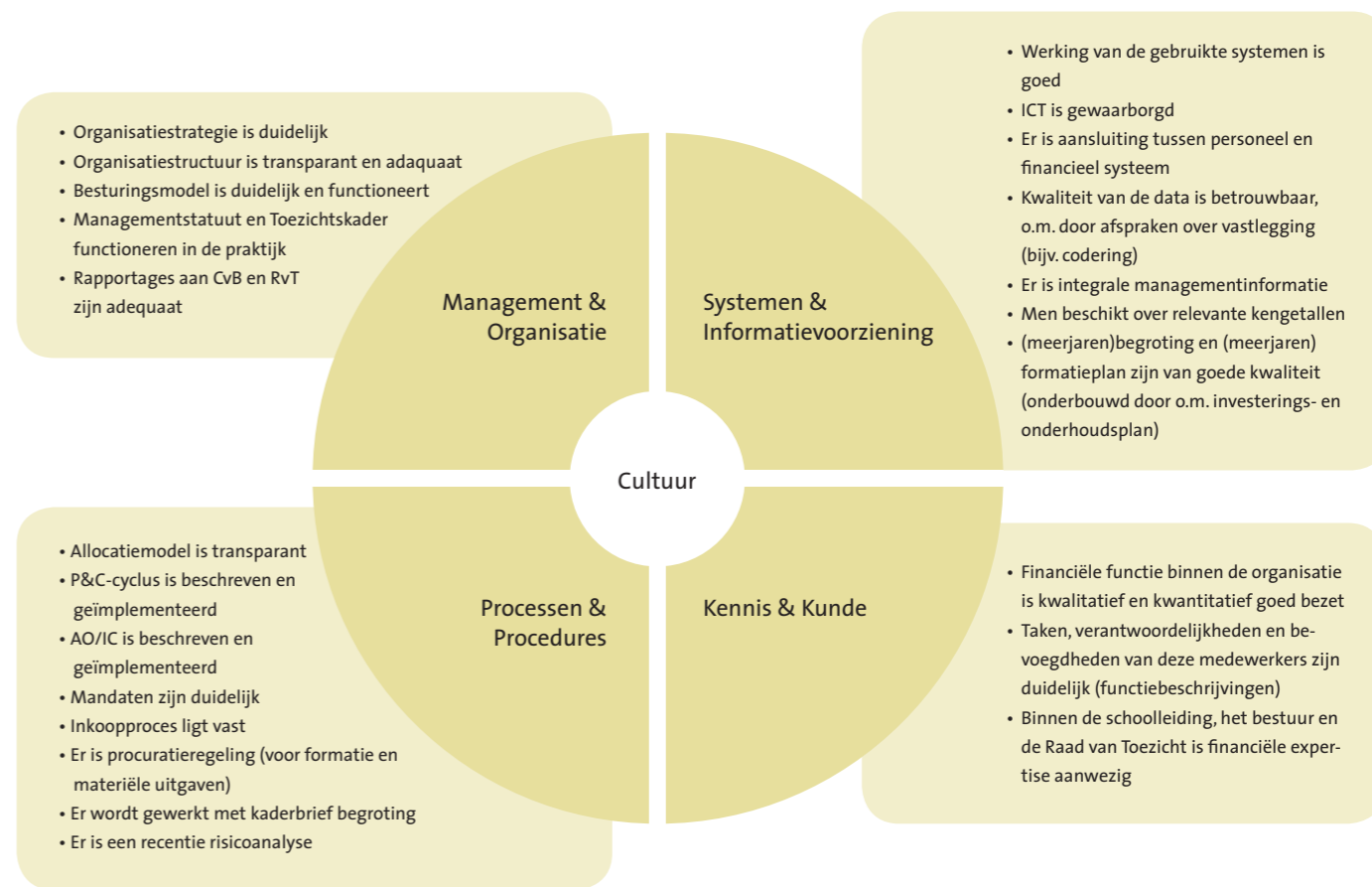
Deelname aan het project staat open voor schoolbesturen die hun bedrijfsvoering matig op orde hebben. Een ontoereikende bedrijfsvoering leidt vaak ook tot een inefficiënte inzet van middelen. Met behulp van een speciaal voor het project ontwikkelde scan wordt bepaald of het schoolbestuur qua positie in aanmerking komt voor deelname en gemotiveerd is om deel te nemen. Het project wordt uitgevoerd met financiële steun van het Ministerie van OCW, daarom is deelname gratis.

#### Voorbeeld

*Eén van de schoolbesturen kampte met het probleem dat men, omdat de inkomsten almaar daalden, jaar in jaar uit de kaasschaaf hanteerde. Eigenlijk viel er al jaren niets meer te schaven. De projectadviseurs hebben het schoolbestuur geholpen om het opzetten van een beleidsrijke meerjarenbegroting in gang te zetten, gebaseerd op het strategisch en onderwijskundig kader.*

#### Vijf aspecten van bedrijfsvoering

Het project hanteert een analysemodel dat uitgaat van vijf hoofdaspecten van bedrijfsvoering: management & organisatie, systemen & informatievoorziening, processen & procedures, kennis & kunde en, als centraal aspect, cultuur.



### Voorbeeld

*Eén van de projectdeelnemers is door twee adviseurs geholpen om het financieel beleid en de administratieve organisatie te beschrijven en te borgen. Het betreffende schoolbestuur kende geen acuut probleem in de bedrijfsvoering, maar de risico's op termijn waren groot. Vrijwel alle kennis was in het hoofd van één medewerker aanwezig en diens vertrek was aanstaande. Bovendien voerden management en stafmedewerkers regelmatig elkaars taken uit. Ook werd besloten een onafhankelijk controller aan te stellen.*

### Kritische blik helpt

In 2013 hebben twaalf schoolbesturen in het voortgezet onderwijs ondersteuning vanuit het project ontvangen. Bijna allemaal toonden ze zich achteraf erg tevreden over de ondersteuning:

- “Prima analyse en helder verwoord, hier kunnen we verder mee richting MT en Raad van Toezicht.”
- “Goede analyse, frisse blik van buiten zet ons aan het denken over het faciliteren van de verandering/verbetering. Met name de veranderende rol van het stafbureau is een eyeopener. Wij zien nu dat we op twee gedachten hinkten en kunnen nu een

duidelijke keus maken in het verantwoordelijk maken van de locatiedirecteuren voor de financiën.”

- “Goed om ervaren adviseurs die veel VO scholen kennen, in onze keuken te laten kijken.”

Ook worden de scan en het analysemodel regelmatig gedownload voor intern gebruik binnen een school of schoolbestuur. Men vindt dan projectdeelname niet nodig of het komt nu niet uit, maar met behulp van de scan en het analysemodel organiseert men wel op eigen kracht verbeteringen in de organisatie.

### Uiteenlopende oorzaken en verbeterpunten, algemene leerpunten

In 2013 zijn 12 schoolbesturen geholpen een organisatie-specifiek verbeterplan op te stellen en in uitvoering te nemen. Als we deze trajecten in ogenschouw nemen, zien we een bont palet aan situaties. De voorbeelden in dit artikel illustreren dit ook.

Elke casus is uniek, maar er zijn ook algemene leerpunten te destilleren uit het project.

Allereerst moet worden vastgesteld dat (financiële) problemen waar schoolbesturen mee te kampen krijgen zelden of nooit voortvloeien uit onverwacht onheil van buiten. En ook een rammelende boekhou-

ding of een slapende controller zijn zelden de oorzaak. Schoolbesturen komen vooral in de problemen door niet, te laat of verkeerd handelen van bestuurders en managers.

Het project, en dat is het tweede algemene leerpunt, heeft geleerd dat veel schoolbesturen begrijpen dat verbetering van hun bedrijfsvoering noodzakelijk is, maar vaak lukt het niet dit besef in concrete plannen en acties, laat staan in concrete resultaten, om te zetten. De waan van de dag overheerst of de vaardigheden om dergelijke veranderingen te implementeren ontbreken.

### Voorbeeld

*Een schoolbestuur realiseerde zich al enkele jaren dat men moest bezuinigen. Nu enkele jaren later, leeft men inmiddels al op te grote voet. Het personeelsbestand zal verder vergrijzen. En er komt demografische krimp aan. De projectadviseurs hebben geholpen een plan op te stellen en in uitvoering te nemen voor het managen van de drie genoemde aspecten, op weg naar een onderwijskundig en financieel stabiele situatie over 4 à 5 jaar.*

Een derde algemeen leerpunt is het volgende. Er zijn over het algemeen voldoende cijfers voorhanden binnen de schoolorganisaties. Maar de benutting laat te wensen over. Trends en risico's worden vaak niet herkend in de cijfers. “Rode” cijfers leiden dan niet tot daadkracht. Een voorbeeld hiervan is het schoolbestuur dat te maken kreeg met een (in financieel opzicht) mislukt huisvestingsproject. Men teerde noodgedwongen miljoenen in op de reserve. Terugkijkend moest worden geconstateerd dat op het moment dat er nog bijgestuurd kon worden er niet was gehandeld, terwijl informatie die aangaf dat dit noodzakelijk was, beschikbaar was.

### Mensenwerk

Na het eerste jaar durven de projectleiders de conclusie al wel aan dat handelen door de bestuurder(s), of het nalaten daarvan, aan de basis ligt van vrijwel alle financiële problemen. Handelen of nalaten te handelen, blijkt dus zeer bepalend. Daarmee is het verbeteren van de bedrijfsvoering vooral mensenwerk. In de eerste plaats van bestuurders en managers. Wijzen naar de controller en de boekhouder is veel te gemakkelijk.

### Informatie of deelnemen?

Op de website van de VO-raad (<http://www.vo-raad.nl/themas/bekostiging/project-verbetering-bedrijfsvoering-vo>) is meer informatie te vinden over het project. Ook kan daar de scan gedownload worden en kunnen schoolbesturen zich aanmelden voor het project of nadere informatie opvragen.

*Nico van Zuylen (senior beleidsadviseur bedrijfsvoering bij de VO-raad en vanuit de Raad verantwoordelijk voor het project 'Verbetering bedrijfsvoering schoolbesturen VO') en Rick de Wit.*

*Dit artikel is gepubliceerd in Schoolmanagement Totaal, november 2014*

# Buitenonderhoud en de financiële huishouding

**Met ingang van 1 januari 2015 zijn de schoolbesturen in het Primair Onderwijs zelf verantwoordelijk voor het buitenonderhoud van de schoolgebouwen. Nu zijn ze dat tot op zekere hoogte ook.**

De meerjarenonderhoudsplanning is een verantwoordelijkheid van de schoolbesturen en jaarlijks worden bij de gemeente de aanvragen ingediend voor de financiële dekking voor het onderhoud. De verandering zit in het laatste: de schoolbesturen ontvangen de middelen die nodig zijn voor het buitenonderhoud binnenkort rechtstreeks in de vorm van een verhoging van de lumpsum. Dit brengt ook een verandering in de verantwoordelijkheden met zich mee. Deze verandering roept vragen op, zoals: wat moeten we doen, wat krijgen we ervoor en is er een overgangsregeling?

Inmiddels is duidelijk dat de schoolbesturen vanaf 1 januari 2015 volledig verantwoordelijk zijn voor het buitenonderhoud en alles wat daarmee samenhangt en dat er een heel beperkte overgangsregeling is.

Het algemene uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid geldt ongeacht de onderhoudsstaat van het gebouw op 1 januari 2015. Alleen voor schoolbesturen met een MI-bekostiging van minder dan € 750.000 en met oude schoolgebouwen is er een overgangsmaatregel.

In verband met de overheveling van de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud wordt budget overgeheveld van het gemeente fonds naar de bekostiging van het Primair Onderwijs. Op macroniveau gaat het om een bedrag van € 158 miljoen. Dit artikel gaat niet over de vraag of die bekostiging toereikend is en ook niet over de vraag of de nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden tussen het gemeentebestuur en het schoolbestuur nu goed is gedefinieerd. Het vertrekpunt is de eigen verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud vanaf 1 januari 2015. Vervolgens is dan de vraag aan de orde wat er gedaan moet worden om in die nieuwe situatie ook de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud van het schoolgebouw goed te regelen. Daarbij spelen niet alleen financieel techni-

sche zaken een rol. Er zijn ook aspecten van bestuurlijk en managerial karakter. Deze worden benoemd in de laatste paragrafen.

### De financieel technische aspecten.

Het onderhoud van een gebouw kent altijd een meerjarige cyclus. De lengte van die cyclus is per onderdeel verschillend. De dakbedekking van een plat dak heeft een langere gebruiksduur (levensduur) dan het buitenschilderwerk van de houten gebouwdelen.

Voor nagenoeg alle onderdelen geldt dat die levensduur meerdere jaren omvat. De uitgaven voor onderhoud zijn in feite investeringen in het schoolgebouw. De normale manier om investeringskosten ten laste te brengen van de exploitatierekening is afschrijven.

Stel: een grote onderhoudsbeurt van het dak van een schoolgebouw, ofwel vernieuwing van de dakbedekking zal één keer per 20 jaar moeten gebeuren en vergt een investering van € 80.000. Bij een lineaire afschrijvingsmethodiek bedragen de jaarlijkse afschrijvingskosten dan € 4.000. Deze afschrijvingskosten komen ten laste van de exploitatierekening.

Ook voor de andere onderdelen van het gebouwonderhoud is een dergelijke aanpak van toepassing.

De afschrijvingstermijnen zullen verschillen per onderdeel. Buitenschilderwerk is nu eenmaal vaker aan de orde dan vernieuwing van het dak.

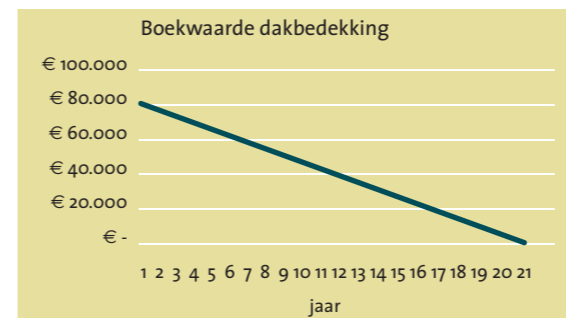
Voor een totaalbeeld is het noodzakelijk dat er een goed meerjaren onderhoudsplan voor het schoolgebouw is dat voor alle onderdelen van het gebouwonderhoud inzicht geeft in de noodzakelijke investeringen, de normale gebruiksduur en de jaarlijkse afschrijvingskosten op de investeringen in het onderhoud.

### Startsituatie.

Op de ingangsdatum is de werkelijke situatie van ieder schoolgebouw dat sommige onderdelen snel aan de beurt zullen zijn voor onderhoud en andere onderdelen zeer recent een beurt hebben gehad.

Het dak dat in de zomer van 2014 geheel vernieuwd is staat nog helemaal aan het begin van de levenscyclus. Dat betekent dat het onderdeel dak van het schoolgebouw per 1 januari geactiveerd moet worden voor het volledige bedrag van de gedane investering. In het bovengenoemde voorbeeld betekent dat een verhoging van de boekwaarde van de gebouwen met € 80.000. Als de inventarisatie van de onderhoudsgegevens

oplevert dat de dakbedekking 10 jaar geleden is vernieuwd en nu dus halverwege de levenscyclus is dan bedraagt de boekwaarde € 40.000.



De aanpassing van de boekwaarde van het gebouw aan de actief zijde van de balans op het beginmoment per 1 januari 2015 leidt aan de passiefzijde van de balans tot een zogenoemde herwaarderingsreserve. Stel dat de inventarisatie van alle onderhoudsgegevens resulteert in een totale boekwaarde op 1 januari 2015 van de onderhoudscomponenten tot een bedrag van € 175.000. In dat geval wordt de boekwaarde van het gebouw aangepast met € 175.000 en tevens is er

dan een herwaarderingsreserve van € 175.000. De onderstaande balans 1 geeft het beeld voor de aanpassing en balans 2 is de situatie na de aanpassing.

In eerste instantie is er dus sprake van een vermogenstoename van in dit voorbeeld € 175.000. Dat betekent niet dat er nu ook extra kasmiddelen beschikbaar komen. De vermogenstoename is immers volledig vastgelegd in de boekwaarde van de gebouwen. Voor de exploitatie heeft de eigen verantwoordelijkheid voor het onderhoud in ieder geval twee gevolgen. In de eerste plaats neemt de Rijksbekostiging toe en in de tweede plaats nemen de afschrijvingskosten toe. In onderstaand voorbeeld neemt de Rijksbekostiging toe met € 50.000 en de afschrijvingskosten met € 65.000. De onderstaande exploitatierekening 1 is de situatie voor de overheveling en exploitatierekening 2 is de situatie na de overheveling.

## Balans 1 (x € 1.000)

Materiële vaste activa		100	Eigen vermogen		500
<i>gebouwen</i>	<i>0</i>		<i>algemene reserve</i>	<i>350</i>	
<i>overige vaste activa</i>	<i>100</i>		<i>bestemde reserve</i>	<i>150</i>	
Financiële vaste activa		50	<i>herwaarderingsreserve</i>	<i>0</i>	
Vorderingen		300	Langlopende schulden		50
Liquide middelen		250	Kortlopende schulden		150
		<b>700</b>			<b>700</b>

## Balans 2 (x € 1.000)

Materiële vaste activa		275	Eigen vermogen		675
<i>gebouwen</i>	<i>175</i>		<i>algemene reserve</i>	<i>350</i>	
<i>overige vaste activa</i>	<i>100</i>		<i>bestemde reserve</i>	<i>150</i>	
Financiële vaste activa		50	<i>herwaarderingsreserve</i>	<i>175</i>	
Vorderingen		300	Langlopende schulden		50
Liquide middelen		250	Kortlopende schulden		150
		<b>875</b>			<b>875</b>

## Exploitatierkening 1 (x € 1.000)

Rijksbijdrage OCenW		1 000	Personele lasten		900
Overige overheidsbijdragen		150	Afschrijvingen		80
overige baten		200	<i>afschrijving gebouwen</i>	<i>0</i>	
			<i>overige afschrijvingen</i>	<i>80</i>	
			Huisvestingslasten		120
			Overige lasten		235
			Exploitatiesaldo		15
		<b>1 350</b>			<b>1 350</b>

## Exploitatierkening 2 (x € 1.000)

Rijksbijdrage OCenW		1 050	Personele lasten		900
Overige overheidsbijdragen		150	Afschrijvingen		145
overige baten		200	<i>afschrijving gebouwen</i>	<i>65</i>	
			<i>overige afschrijvingen</i>	<i>80</i>	
			Huisvestingslasten		120
			Overige lasten		235
			Exploitatiesaldo		0
		<b>1 400</b>			<b>1 400</b>

Op het onderdeel buitenonderhoud is dus sprake van een exploitatienadeel van € 15.000.

### Slimme oplossingen

Het exploitatienadeel in het bovengenoemde voorbeeld veronderstelt dat alle overige factoren niet veranderen. De eigen verantwoordelijkheid voor het onderhoud biedt echter ook kansen om onderhoud te combineren met kostenbesparende maatregelen. Een, ook in het wetsvoorstel genoemd, voorbeeld is een investering in energiebesparende maatregelen. Tegenover het nadeel dat voortvloeit uit de vergelijking van de baten en de lasten op het onderdeel onderhoud staat dan een compenserende besparing op de energiekosten.

Het is dus van belang om niet alleen te kijken naar de staat van het onderhoud op basis van de bouwkundige en technische staat van het huidige schoolgebouw. Naast het meerjaren onderhoudsplan op basis van een statische aanpak is het ook van belang om te kijken naar de energieprestaties van het gebouw en naar de gebruikswaarde van het gebouw in relatie tot de verwachtingen en eisen van de gebruikers van het gebouw.

Juist nu het schoolbestuur zelf aan het stuur komt te zitten van het onderhoud is het van groot belang om de meerjaren onderhoudsplanning te verrijken met opties om de gebruiksmogelijkheden te verbeteren en gelijktijdig de exploitatiekosten te beheersen.

### Financiering

Door middel van de techniek van het afschrijven gedurende de levensduur van een investering worden de kosten mooi gespreid over de gebruiksjaren. Een dure onderhoudsklus hoeft dus geen gat te slaan in de begroting van het jaar waarin de werkzaamheden worden uitgevoerd. Dat neemt niet weg dat de werkzaamheden wel betaald moeten worden. En daarvoor moeten er wel liquide middelen beschikbaar zijn. In het algemeen zal die financiering wel lukken. Niet al het onderhoud vindt immers op hetzelfde moment plaats. Zeker voor schoolbesturen met meerdere schoolgebouwen is het te verwachten dat de lopende kasstroom voldoende is om de onderhoudsinvesteringen te financieren. Niet alle investeringen zullen dan tegelijkertijd plaatsvinden en door de spreiding van de investeringen ontstaat er een kasstroom patroon dat financiering in het algemeen zonder veel problemen

mogelijk maakt. Hiervoor is het wel noodzakelijk om goede liquiditeitsbegrotingen te maken. Voor kleine schoolbesturen met één schoolgebouw kan het lastiger zijn. Dat is zeker het geval als de onderhoudskalender het noodzakelijk maakt om veel onderdelen van het onderhoud gelijktijdig uit te voeren. Een zorgvuldige liquiditeitsplanning is dan ook noodzakelijk.

### Investeringsverbod

Een schoolbestuur in het Primair Onderwijs mag de lumpsumvergoeding niet gebruiken voor investeringen in huisvesting die horen tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Positief geformuleerd: investeringen zijn toegestaan op de gebieden waarvoor je verantwoordelijk bent. Dit investeringsverbod verandert dus niet door de eigen verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud. Het blijft niet toegestaan dat het schoolbestuur investeringen doet voor nieuwbouw. In de nieuwe situatie vanaf 1 januari 2015 heeft het schoolbestuur bij investeringen in onderhoud of aanpassingen wel meer ruimte voor een extra investering in bijvoorbeeld energiebesparing en gebruiksvriendelijkheid van het schoolgebouw.

### Kansen

De overheveling van het buitenonderhoud biedt nieuwe kansen voor een integrale benadering van de kwaliteit van het schoolgebouw. Daarvoor is het noodzakelijk dat onderhoud niet als een apart blokje wordt toegevoegd aan de agenda van het schoolbestuur maar dat het ingebed wordt in het totale beleid van het bestuur met betrekking tot zowel de kwaliteit van het onderwijs, als het gebouwbeleid en het financieel beleid.

#### *Noot bij dit artikel:*

Inmiddels is er meer duidelijkheid over deze zienswijzen. In de Richtlijn Jaarverslag Onderwijs worden inzake het onderhoud drie mogelijkheden benoemd:

1. activeren en afschrijving volgens de componentenbenadering;
  2. doteren en onttrekken aan een voorziening groot onderhoud;
  3. verwerken in de staat van baten en lasten.
- Daarbij wordt gemeld dat de eerste optie terrein wint. Deze trend sluit aan op de ontwikkeling in de regelgeving rond de jaarverslaggeving. Wel is een aandachtspunt dat er geen twee methoden door



elkaar mogen worden gebruikt. De overheveling van het buitenonderhoud kan derhalve een goed moment zijn om een stelselwijziging naar de componentenbenadering te overwegen.

*Dick Mak en Wim Bos  
Dit artikel is gepubliceerd in  
Schoolmanagement Totaal,  
september 2014*

## Sectorplan primair onderwijs: Samen aan de slag voor het onderwijs van morgen

Met deze slogan gaan het Vervangingsfonds/ Participatiefonds en het Arbeidsmarktplatform PO gezamenlijk de komende twee jaar het land in ter uitvoering van het sectorplan primair onderwijs.

Deze slogan kent drie elementen: het begrip “samen”, de dynamiek van de woorden “aan de slag” en de duiding “het onderwijs van morgen. En dat is niet voor niets. In dit artikel schets ik de inhoud van het sectorplan waarbij ik op deze drie elementen inga.

Voordat ik dat doe, ga ik kort in op de achtergronden van het sectorplan.

### Waarom een sectorplan PO

Het sectorplan primair onderwijs is één van de sectorplannen die ontstaan is vanuit het Sociaal Akkoord dat Sociale Partners en Kabinet op 11 april 2013 hebben gesloten. Hiervoor is een subsidieregeling met € 600 miljoen euro ingezet waar sectoren op kunnen inschrijven. Het Ministerie van SZW voert de regeling uit. Het doel van de regeling is het stimuleren en behouden van werkgelegenheid door middel van (inter)sectoraal maatwerk en daartoe vanuit de overheid cofinanciering te bieden. Het sectorplan PO is in december 2013 ingediend.

De sociale partners in het primair onderwijs hebben voor hun sector als belangrijkste arbeidsmarktknelpunten benoemd de daling van de werkgelegenheid in de sector en de daling van het aantal jongeren dat in de sector werkzaam is.

Dit wordt geïllustreerd door de volgende ontwikkelingen die in het sectorplan worden gesignaleerd:

- Tot 2020 neemt het aantal leerlingen in het primair onderwijs verder af met meer dan 120.000 leerlingen. De daling is met uitzondering van de randstad een landelijk verschijnsel, maar verschilt (in hoge mate) tussen regio's.
- Sinds 2010 dalen de personele uitgaven sneller dan de leerlingendaling, waardoor het 'behoud van boventalligen uit de reserves' aan het afnemen is.
- Tot 2020 neemt de werkgelegenheid verder af met meer dan 12.000 fte met name door de leerlingendaling.
- Er zijn de komende jaren steeds meer 60+ers in het primair onderwijs (7.650 leraren in 2013 en 10.440 leraren in 2020). De uitstroom van ouderen is de afgelopen twee jaren gestegen naar 4.000, maar stijgt de komende jaren niet verder en blijft op hetzelfde hoge niveau.
- Er zijn en ontstaan grote regionale verschillen in leeftijdsopbouw met sterk vergrijsde regio's en relatief jonge regio's.
- Ondanks de daling in het leerlingaantal gaat naar

verwachting in 2016 een tekort aan leraren ontstaan in het po. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door een sterke daling in het aantal studenten dat van de pabo afstudeert.

De sociale partners hebben voor het sectorplan primair onderwijs dan ook voor drie thema's gekozen:

- Van-werk-naar-werk van met ontslag bedreigden
- Mobiliteit en duurzaamheid (dit thema meer voor de langere termijn)
- Arbeidsinstroom en begeleiding jongeren

In het sectorplan is dit vertaald in drie maatregelen:

*Maatregel 1:* minimaal 600 fte boventalligen behouden en instroom in de WW voorkomen in de krimpregio's door middel van begeleiding van werk naar werk. Hiertoe worden regionale transfercentra opgericht.

*Maatregel 2:* landelijk instrumentarium: landelijke tools voor regionale transfercentra en andere samenwerkende schoolbesturen die gezamenlijk de problematiek van boventaligheid willen aanpakken/ zich inzetten voor personele mobiliteit

*Maatregel 3:* jong en oud: bijdragen aan oplossen van tijdelijke frictie op de arbeidsmarkt in het PO, via het creëren van vacatureruimte voor jonge werkloze leerkrachten (1000 fte).

Deze vacatures ontstaan door additioneel leerkrachten in dienst te nemen of door taakvermindering en taakverandering van ouderen.

Met beschikking van 4 april 2014 heeft SZW het sectorplan voor cofinanciering in aanmerking gebracht. De uitvoering ligt in handen van het Arbeidsmarktplatform PO en het Vervangingsfonds/ Participatiefonds, die gezamenlijk hiermee belast zijn. Het sectorplan PO heeft (net als alle andere sectorplannen) een looptijd van twee jaar. Voor het PO loopt deze periode van 1 april 2014 tot en met 31 maart 2016.

### Het sectorplan: de samenhang van maatregelen

Krimp van het leerlingenaantal is al jaren een issue in het primair onderwijs. Waar eerst nog enkele gebieden in Nederland met krimp geconfronteerd werden, is het aantal regio's met aanzienlijke krimp belangrijk toegenomen. Deze krimp zal zich de komende jaren voortzetten, zij het per regio verschillend.

Gevolg is dat veel schoolbesturen gedwongen zijn leerkrachten te ontslaan omdat het natuurlijk verloop (inclusief pensionering) onvoldoende is om de terugloop in het aantal leerlingen op te vangen. Dit brengt met zich mee dat het arbeidsperspectief in het primair onderwijs in de ogen van veel jongeren (terecht) op dit moment laag is. Wrang is dat naar verwachting op termijn (en dat varieert per regio van een periode van twee jaar tot een periode van zes jaar en tot zelfs iets meer) het primair onderwijs weer behoefte heeft aan nieuwe leerkrachten.

Zonder maatregelen gaan dus nu veel leerkrachten met gedwongen ontslag en heeft de sector over een aantal jaren een tekort aan leerkrachten. Bijkomend effect van de huidige ontslagrondes is dat schoolteams dreigen te vergrijzen: de instroom van jonge leerkrachten stagneert of droogt zelfs op. Op termijn doemt daarbij een ander risico op, namelijk dat schoolteams in de toekomst deze ervaren leerkrachten missen en er nog uitsluitend sprake is van schoolteams met jonge, minder ervaren leerkrachten. De voor kwaliteit van onderwijs belangrijke evenwichtige opbouw van een team met een mix van jongere en oudere leerkrachten dreigt daarbij verloren te gaan.

Deze ontwikkelingen zijn precies aanleiding geweest voor de sociale partners om op de drie maatregelen in het sectorplan in te zetten:

- Enerzijds, met maatregel 1, zoveel mogelijk gedwongen ontslagen voorkomen en mensen die dat willen (vrijwillige mobiliteit!) middels werk-naar-werk-trajecten te begeleiden naar ander werk, soms zelfs in andere regio's of andere sectoren. Het Vervangingsfonds/ Participatiefonds is contactpersoon voor deze maatregel.
- Anderzijds, met maatregel 3, jongere leerkrachten voor het primair onderwijs te behouden en met subsidiemaatregelen de periode tussen gedwongen inkrimping van personeel en stabilisatie (of soms zelfs voorzichtige groei) te overbruggen. Het Arbeidsmarktplatform PO is contactpersoon voor deze maatregel.

Maatregel 2 is aan maatregel 1 en maatregel 3 ondersteunend: tools, ICT, ondersteunende activiteiten om schoolbesturen die werk willen maken van maatregel 1 en/of maatregel 3 daarbij behulpzaam te zijn.

Het sectorplan is ambitieus: doelstelling is om gedurende de loop van het plan (van april 2014 tot april

2016) te voorkomen dat in totaal 600 fte met gedwongen ontslag gaat (maatregel 1) en om in diezelfde tijd 1000 fte jongere leerkrachten aan werk te helpen (maatregel 3). Dit lijken grote aantallen en dat zijn het ook. Zeker als er mee gerekend wordt, dat in het primair onderwijs gemiddeld gesproken 1,4 personen 1 fte "bezetten". Van die berekening uitgaande, gaat het plan dan ook over ( $1600 \times 1,4 =$ ) 2240 mensen. Een uitdaging!

#### **Een uitdaging, maar voor wie?**

Hier ligt meteen de crux van het plan. Het zijn immers de individuele schoolbesturen en scholen die, wil de ambitie gerealiseerd worden, de maatregelen in het plan moeten (willen) omarmen. En daar komt de slogan van het plan "samen aan de slag voor het onderwijs van morgen" om de hoek kijken.

Veel individuele schoolbesturen in krimpregio's hebben nu hun zaakjes op orde: zij hebben hun meerjarenformatie aan de hand van leerlingprognoses doorgerekend en tijdig maatregelen getroffen om niet in financiële nood te komen. Daarmee hebben zij, althans voor de korte dan wel kortere termijn, "geen problemen".

Op termijn echter zullen alle schoolbesturen en hun scholen, ook deze, geconfronteerd worden met de bredere consequenties van de leerlingendaling, namelijk risico's voor de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs. Continuïteit en kwaliteit staan of vallen immers met de man of vrouw voor de groep. De oplossing van nu (inkrimping van personeelsbestand) kan dan ook het probleem van morgen (gebrek aan voldoende gekwalificeerde en/of ervaren leerkrachten) betekenen.

Met deze lange termijn voor ogen, zullen de problemen van nu nog steeds opgelost moeten worden. Samenwerking tussen schoolbesturen en commitment van scholen zijn in dat perspectief bezien noodzakelijk. Een samenwerking die niet het inleveren van verantwoordelijkheid betekent, maar juist het vergroten daarvan: verantwoordelijk worden en zijn voor niet alleen de "eigen" scholen, het "eigen" onderwijs, maar de scholen en het onderwijs in de regio. Een samenwerking die met woorden (afspraken) start, maar vervolgens daden (maatregelen) tot gevolg heeft. Een samenwerking die zich richt op de kwaliteit van het primair onderwijs de komende twee decennia.

Deze uitdaging ligt niet op het bord van sociale partners; wat zij gedaan hebben, is randvoorwaarden scheppen en vooral: schoolbesturen en scholen die dat willen middels de maatregelen in het sectorplan een financieel steuntje in de rug te geven. Die uitdaging ligt op het bord van het veld zelf, van de schoolbesturen, van de scholen, en van de individuele leerkrachten die nieuwsgierig zijn naar mobiliteit.

Samen aan de slag voor het onderwijs van morgen. Een appél op het primair onderwijs.

*Monica van der Hoff-Israël*

*Dit artikel is gepubliceerd in  
Schoolmanagement Totaal,  
juni 2014*

# Minder is meer – focus op de kern

Wij worden blootgesteld aan grote hoeveelheden informatie. Onderzoek heeft aangetoond dat slechts een kleine hoeveelheid informatie al een overweldigend gevoel kan geven, omdat ons brein niet is uitgerust om meerdere dingen tegelijk te doen (multitasken). Als u denkt dat dit voor u niet opgaat, probeer dan eens de volgende eenvoudige test.

- Tel tot 26 en meet hoelang u hierover doet.
  - Zeg het alfabet op en meet hoelang u hierover doet.
  - Doe het nu om en om: 1A, 2B ... 26Z en...
- Doet u over de derde opdracht langer dan over de eerste twee samen? Gefeliciteerd: u hoort bij de meer dan 99% van de mensheid die niet kan multitasken.

## Waar legt u de focus?

Nu we de mythe van de multitaskende mens hebben ontzenuwd is het tijd om met beide benen op de grond te gaan staan. Want in uw dagelijkse werk wordt u toch geacht leiding te geven aan een complexe onderwijsorganisatie? Dat betekent toch dat in uw organisatie alle mogelijke relevante en minder relevante gegevens worden vastgelegd. En wat wordt vastgelegd leidt onvermijdelijk tot rapportages, waarin allerlei kengetallen om voorrang schreeuwen. Dit vraagt om een eigenschap waarvan we net hebben gezien dat we die niet hebben: multitasken. Het is dus nodig om de focus op de juiste plek te leggen.

Stelt u zich nu eens de vraag welke informatie nodig is om sturing te geven aan uw organisatie of organisatie-

onderdeel. Waar legt u de focus?

Organisaties moeten doelen realiseren. Voor onderwijsorganisaties zijn de hoofddoelen: goed onderwijs (kwaliteit) en een gezonde organisatie (continuïteit). Op de weg naar die doelen liggen tal van kansen en bedreigingen, die u respectievelijk moet pakken en ontwijken. Om de weg zo goed mogelijk af te leggen heeft u informatie nodig. Welke is dat, hoe komt u eraan en hoe zorgt u dat die behapbaar blijft?

## De auto

Een metafoor kan wellicht wat richting geven. Als u achter het stuur van uw auto zit, bent u erop gericht tijdig op de plaats van bestemming te komen. Allereerst vertrekt u tijdig, u let op de route en het verkeer en ondertussen krijgt u via uw dashboard informatie over snelheid, afgelegde afstand en dergelijke. En als er in de motor iets mankeert, gaat er een waarschuwingslampje branden. Dit vindt u normaal.

In veel gevallen lijken in een organisatie andere regels te gelden. Bij het besturen van de organisatie wil men graag continu op de hoogte zijn van het oliepeil, de samenstelling van de motorolie, de status van de remschoenen en niet te vergeten de bandenspanning

van het reservewiel. Op alles wordt gelet, behalve op de tomtom en het verkeer.

## Welke informatie heb ik nodig...

U, als (eind)verantwoordelijke in uw onderwijsorganisatie, hebt het stuur in handen. Maar u kunt de route niet alleen afleggen. Daarom mandateert of delegeert u diverse taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar anderen in de organisatie (school- of vestigingsdirecteuren, afdelingsleiders, etc.). Om de verantwoordelijkheden waar te kunnen maken is informatie nodig. Informatie om direct te kunnen sturen en informatie om de voortgang te kunnen bewaken en het gevoel te hebben “in control” te zijn. Eigenlijk heeft u alleen maar antwoord nodig op de volgende twee vragen:

1. Lig ik op koers?
2. Zijn de middelen in goede conditie?

Om te weten of u op koers ligt, moet u weten wat uw doelen zijn. De belangrijkste zijn uiteraard de organisatie doelstellingen, daarbinnen heeft u speerpunten in uw beleid gedefinieerd. Dit beleid is geformuleerd in een meerjarenplan, met het jaarplan als eerste

uitgewerkte jaarschijf. In een risicoanalyse bepaalt u vervolgens wat de belangrijkste bedreigingen zijn voor het bereiken van uw doel. De informatie die u nodig hebt voor de sturing heeft direct betrekking op de doelen en de belangrijkste risico's. Al het overige is overbodige ballast. U houdt het stuur in handen en let op uw tomtom en de snelheidsmeter.

Daarbij is het wel belangrijk te weten of uw organisatieonderdelen hun werk goed doen. Als dit niet zo is, moet er een waarschuwinglampje gaan branden, ten teken dat moet worden ingegrepen. Ook moet er een periodieke keuring plaatsvinden. Dit doet u in de vorm van voortgangsrapportages en -gesprekken. Die dienen om u het vertrouwen te geven in de goede "werking" van uw organisatie. De organisatieonderdelen hebben uiteraard ook de organisatiedoelen voor ogen, maar leveren daaraan hun bijdrage door bijvoorbeeld het op spanning houden van de banden.

#### **...en in welke detaillering?**

De mate van detaillering van de informatie die u nodig hebt hangt af van uw positie in de organisatie en de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die daarbij

horen. Een eenvoudige stelregel is: hoe hoger in de hiërarchie, hoe minder gedetailleerd.

De toezichthouder is met name geïnteresseerd in de mate waarin de organisatie "in control" is. Hij heeft dus met name informatie nodig over de werking van processen en van de resultaten op hoofdlijnen. De bestuurder heeft informatie nodig over de voortgang ten opzichte van de uitgezette koers. Hij moet weten of de organisatieonderdelen op hun beurt de gevraagde bijdrage aan het resultaat leveren. Daarnaast heeft hij informatie nodig over alle relevante ontwikkelingen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan leerlingprognoses, bekostiging, invoering passend onderwijs en ontwikkeling van wet- en regelgeving.

De school- of vestigingsdirecteur heeft informatie nodig over de gang van zaken op zijn organisatieonderdeel. En zo gaat dat verder, al naar gelang taken en verantwoordelijkheden zijn gemandateerd of gedelegeerd.

Iedereen dient dus meer gedetailleerde informatie te hebben over het eigen organisatieonderdeel. Rapportage naar de directe leidinggever gebeurt op hoofdlij-

nen. Dit is dan als het ware een controlelampje op zijn dashboard.

#### **Hoe weet ik dat de lampjes goed werken?**

We moeten kunnen vertrouwen op de goede werking van de controlelampjes. Daartoe is een aantal waarborgen nodig. De belangrijkste randvoorwaarde is dat de gegevens die u nodig hebt, juist en tijdig zijn verwerkt. Het woord "nodig" impliceert dat u geen overbodige gegevens vastlegt en niet streeft naar een doorslaande detaillering. Daarmee voorkomt u een informatie overload die uw focus vertroebelt. Voor de beoordeling van de werking van uw processen en informatiestromen is een toereikend beheerkader nodig. Dit beheerkader ligt vast in de beschrijving van de administratieve organisatie en de interne beheersing. Met dit instrumentarium kunt u periodiek de werking van de beheermaatregelen monitoren. Wanneer blijkt dat ze goed worden nageleefd, kunt u ervan uitgaan dat u de waarschuwingssignalen krijgt op het moment dat ze nodig zijn.

#### **Samengevat**

In hoofdlijn geldt als stelregel: hoe hoger in de hiërarchie, hoe lager het niveau van detaillering van de informatie. Richt de informatievoorziening zo in dat u het juiste gevoel hebt van de mate waarin degenen die aan u rapporteren hun zaken voor elkaar hebben en dat degenen aan wie u rapporteert het gevoel hebben dat u "in control" bent. Zorg dat de AO/IB zo is ingericht dat de waarschuwinglampjes tijdig gaan branden en zoom dan pas gericht in op de details. Op deze manier bereikt u meer met minder.

*Dick Mak*

*Dit artikel is gepubliceerd in  
Schoolmanagement Totaal, april 2014*

# De continuïteitsparagraaf: vertrouwen 2.0

In april 2013 deden de bewindslieden OCW een brief uitgaan aan de Tweede Kamer met als onderwerp 'versterking bestuurskracht'. Aanleiding was een aantal incidenten die, zo stelt de brief, het vertrouwen in en de legitimiteit van het besturingsmodel in het onderwijs onder druk hadden gezet.

Vanuit de in de brief vervatte analyse van dit bestuursmodel zetten de bewindslieden vervolgens een agenda neer voor de versterking van de bestuurskracht in het onderwijs. Voor verbetering van het financieel beheer, één van de agenda-onderdelen, wordt ingezet op de invoering van de zogeheten continuïteitsparagraaf. In deze paragraaf wordt vanuit het verslagjaar drie jaar vooruitgekeken, worden belangrijke ontwikkelingen beschreven en de financiële consequenties daarvan in kaart gebracht.

De continuïteitsparagraaf wordt al, zo schreven de bewindslieden, ingaande het verslagjaar 2013 ingevoerd. Uitgangspunt is dat op termijn de governancecodes voor de opname van deze paragraaf in het jaarverslag voldoende basis vormen. Tot die tijd en vanaf het verslagjaar 2013 wordt de Regeling verslaggeving onderwijs uitgebreid met een voorschrift dat voorziet in de opname van de continuïteitsparagraaf.

Op 20 december stuurde Minister Bussemaker de besturen van alle bekostigde scholen en universiteiten hierover een brief met een handreiking hoe de conti-

nuiteitsparagraaf vorm te geven. In de handreiking zelf wordt de meeste ruimte besteed aan de gegevensset (kengetallen, meerjarenbegroting balans en staat/raming van baten en lasten). Het onderdeel 'overige rapportages' zal bestuurders vermoedelijk de meeste hoofdbreken bezorgen.

Een meerderheid van de besturen beschikt wel over een meerjarenbegroting en dan is de vertaling daarvan naar een aantal te verwachten balansposities en het geven van toelichtingen relatief eenvoudig. De meeste besturen hebben echter niet eerder gerapporteerd over de aanwezigheid en werking van het interne risicobeheersings- en controlesysteem. Vaak rapporteren zij slechts summier over de risico's en onzekerheden die zij zien en de beheersmaatregelen die zij daarvoor treffen.

Overigens zijn deze verplichtingen niet echt nieuw: RJ 660.406 Onderwijsinstellingen stelt: "het bestuur rapporteert in het jaarverslag over de aanwezigheid en werking van het interne risicobeheersings- en controlesysteem in het boekjaar. Het bestuur geeft daarbij tevens aan welke eventuele significante wijzigingen zijn aangebracht, welke eventuele belangrijke verbeteringen zijn gepland en dat één en ander met het, indien aanwezig, met toezicht belaste orgaan is besproken".

Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek onder titel 9, lid 391 bepaalt (samengevat) dat het jaarverslag de voornaamste risico's en onzekerheden beschrijft en - voor zover dat van belang is voor de beoordeling van activa, passiva, financiële toestand en resultaat - aandacht besteedt aan het beleid inzake de afdekking van transitierisico's alsmede aan prijs-, krediet-, liquiditeits- en kasstroomrisico's.

Bij het 'oude' RJO valt op dat naast de rapportage over de aanwezigheid en werking van het risicobeheersings- en controlesysteem alleen over "significante wijzigingen" en "belangrijke verbeteringen" gerapporteerd moet worden. Het nieuwe voorschrift gaat veel verder: er moet ook gerapporteerd worden hoe dit in de praktijk functioneert, welke resultaten zijn bereikt en welke aanpassingen (dus alle aanpassingen) eventueel de komende jaren worden doorgevoerd.

Bij de bepalingen van het BW valt op dat meestentijds volstaan kan worden met de beschrijving van de voornaamste risico's en onzekerheden. Ook hier gaat het nieuwe voorschrift van de minister veel verder: het bestuur dient nu te rapporteren voor welke risico's en onzekerheden (dus niet alleen de voornaamste) zij zich de komende jaren geplaatst ziet én hoe het bestuur

beheersmaatregelen treft, waar nodig en relevant aangevuld met een cijfermatige toelichting. OCW gaat hiermee ook verder dan de code Tabaksblat: best practice II.1.4 geeft aan dat het bestuur de voornaamste risico's gerelateerd aan de strategie van de vennootschap beschrijft, alsmede een beschrijving geeft van de opzet en de werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen met betrekking tot die voornaamste risico's, gevolgd door een beschrijving van de eventueel geconstateerde voornaamste tekortkomingen en geplande belangrijke verbeteringen in die systemen.

Zonder een breed doorgevoerd en goed gedocumenteerd risicomanagement zal het voor een bestuur lastig worden ten volle aan de nieuwe verplichtingen te voldoen. Zo gaat het immers om alle soorten risico's die het bereiken van de doelstellingen kunnen belemmeren op het gebied van onderwijs, bestuur, compliance, personeel, financiën en op alle niveaus (strategische, tactisch en operationeel). Bij beheersmaatregelen gaat het niet alleen om zogeheten 'hard controls' zoals formele regels, voorschriften en rapportageafspraken, maar ook om 'soft controls' zoals leiderschapstijl, tone of voice, cultuur en dergelijke.

Het lijkt welhaast dat OCW het onderwijsveld voorbereidt op een verplichte opname van een zogenaamd 'In control -statement'. Dat is een verklaring van het bestuur dat de bedrijfsvoering op alle niveaus zo op orde is, dat men met enige zekerheid kan stellen dat de organisatie de doelstellingen realiseert.

Of de minister dit ook werkelijk beoogt, laat zich vooralsnog raden. Geruststellend is wel de opmerking in haar brief, dat in 2013 een eerste aanzet wordt verwacht en in 2014 een meer definitieve vorm. Dit geeft bestuurders de tijd om waar nodig risicomanagement door te voeren dan wel uit te bouwen en te documenteren. En om in de tussentijd de nieuwe bepalingen minder breed dan hiervoor omschreven toe te passen en te beperken tot bijvoorbeeld de belangrijkste risico's en hun beheersmaatregelen, hoe de effectiviteit van die beheersmaatregelen wordt gemonitord en de wijze waarop risicomanagement breed binnen de organisatie is, dan wel wordt doorgevoerd. Geruststellender nog dan het karakter van 'proefjaar 2013' is de zinsnede in de brief van 20 december 2013, waarin de minister benadrukt dat "de grootste waarde van het opstellen van de continuïteitsparagraaf niet

ligt in de publicatie daarvan, maar in het structureel inbedden van het proces dat zicht biedt op de majeure ontwikkelingen in de nabije toekomst en het helder in beeld brengen van de gevolgen voor het resultaat en de vermogenspositie, en eventueel het gesprek hierover met de Raad van Toezicht". De reis, kortom, is belangrijker dan de aankomst.

Als iets stakeholders- waaronder overheden - zekerheid kan bieden, dan is het de wetenschap dat bestuurders zich serieus met integere bedrijfsvoering, meerjarenplanning en risicomanagement bezighouden. Daar kan geen document of controle tegenop. Of, zoals prof. dr. Leen Paape het jaren geleden al formuleerde: "Controle is noodzakelijk, maar zonder vertrouwen wordt het niets. Ze zijn onlosmakelijk aan elkaar verbonden en dat betekent dat bij het ontbreken van vertrouwen controle geen zin heeft".

*Monica van der Hoff-Israël*

*Dit artikel is gepubliceerd in Schoolmanagement*

*Totaal, februari 2014*

## Onderwijs en economie een waarde(n)volle combinatie?

**Wordt 2015 het jaar van de onderwijseconomie? Per 1 januari zijn alle schoolbesturen zelf verantwoordelijk voor het buitenonderhoud van de schoolgebouwen, de inspectie gaat opnieuw onderzoek doen naar de risicobuffers in het onderwijs en de Onderwijsraad krijgt een voorzitter – Henriette Maassen van den Brink – die hoogleraar Onderwijseconomie is en professor 'evidence based education'.**

En dat terwijl er alom in de sector vrees bestaat voor de economische kijk op onderwijs. Wie herinnert zich niet de commotie in 2012 bij het verschijnen van de SCP studie 'Waar voor ons belastinggeld' waaruit geen verband bleek tussen meer kosten en betere kwaliteit van het onderwijs. Hoe populair zijn de columns van Aleid Truijens (Volkskrant) of Ton van Haperen (Onderwijsblad) die ver-economisering van het onderwijs met scherpe pen bestrijden? De kwestie is dan vaak of wat gemeten kan worden ook de essentie van goed onderwijs weerspiegelt. Bovendien valt te constateren dat indicatoren die de onderwijsinspectie gebruikt om te beoordelen hoe het onderwijs functioneert, tot eigenstandige definities van kwaliteit van onderwijs dreigen te worden.

### **Wat is onderwijs ons waard?**

Door krimp en schaarste wordt het ook voor controllers belangrijker om een antwoord te vinden op de vraag: valt er vanuit de economische theorie iets te leren over effectieve inzet van middelen? Als de financial controller zich ontwikkelt tot een business controller komt



nadrukkelijk ook de vraag naar de opbrengsten van het (onderwijs) beleid in beeld. Met andere woorden, de business controller moet ook enig inzicht hebben in de core business om na te gaan of de organisatie de gestelde doelen realiseert en welke maatregelen er nodig zijn om op koers te blijven.

Op de dag dat de krant meldde dat 2014 (alweer) een goed beursjaar was met een koerswinst van 5,6% en een gemiddeld rendement van ca. 5%, las ik ook dat het maatschappelijk rendement op onderwijs in Nederland ligt tussen 7,5 en 12,5%. Voorwaar geen slechte investering vergeleken met het rendement op een staatsobligatie! Deze uitdagende stelling staat in het boek 'wat is goed onderwijs', een artikelbundel met interessante bijdragen uit de onderwijs economie. Veel schrijvers borduren voort op de theorie van het menselijk kapitaal. Die ziet onderwijs als een investering in tijd en geld. Mensen gaan – als homo economicus – zo lang naar school totdat de marginale (private) kosten en baten aan elkaar gelijk zijn. Het particuliere rendement op elk jaar extra scholing bedraagt volgens

1 P.33 Wat is goed onderwijs? Bijdragen uit onderwijs economie, red. Klarus, Borghans, Waterreus, Boom/Lemma, 2014

onderzoek 5-10% meer loon op lifetime basis. Zitten blijven kost in deze theorie niet alleen de overheid geld, maar verlaagt voor de leerling dus ook het financiële rendement.

In het vervolg bespreek ik twee aansprekende artikelen uit de bundel met het oog op de rol van business controller in het onderwijs.

### Naar een champions league van scholen?

In zijn bijdrage gaat Ib Waterreus in op de vraag: leveren scholen die nu door OCW als excellent worden bestempeld een bijzondere prestatie of zijn het scholen met bijzondere leerlingen of met bijzondere financiële middelen?

Het antwoord begint met het vaststellen van de 'toegevoegde waarde' van een school en dus het meten van schoolprestaties op output (doorstroom en examenresultaten) en outcome (sociale vaardigheden, zelfsturing, culturele bagage). De toegevoegde waarde van de school is en blijft lastig te isoleren doordat prestaties van leerlingen bepaald worden door vele (omgevings)factoren.

Bovendien kan de toegevoegde waarde verschillen

per kind: sommige scholen zijn goed in het bedienen van de een (bijv. beta-leerling), andere zijn beter voor de ander (bijv. leerling met achterstand). Ouders zijn alleen geïnteresseerd in de 'leerwinst' (vakken en vaardigheden) voor hun kind, ongeacht of dit te danken is aan de school of de medeleerlingen. De overheid wil juist toegevoegde waarde meten rekening houdend met externe factoren als soort leerling en bekostiging. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat scholen met meer middelen ook betere prestaties kunnen leveren. De economische literatuur over de relatie bekostiging en schoolresultaten is echter opvallend beperkt. Enkele onderzoeken in Engeland en Noorwegen geven wel aan dat extra bekostiging voor achterstandsleerlingen aantoonbaar effect heeft op hun prestaties.<sup>2</sup> Anderzijds blijkt het zicht op de daadwerkelijke uitgaven per leerling binnen een schoolbestuur beperkt door interne allocatiemechanismen (bijv. het kleine VWO in stand houden met VMBO gelden). Verder vertekenen niet-OCW subsidies het beeld, waar grote gemeenten extra geld investeren in goed onderwijs (ongeacht schoolgrootte of leerlingpopulatie) of

2 Recent onderzoek van Monique de Haan (sept 2014) laat een positief verband zien tussen lwoo bekostiging en slagingspercentages

schoolbesturen forse ouderbijdragen innen. Ook vormt zelfselectie een belangrijk probleem voor een betrouwbare beleidsevaluatie<sup>3</sup>: keuzes van ouders, scholen en leerlingen zorgen voor een selectieve deelname aan bepaald beleid.

Conclusie: Als het de bedoeling is om excellentie te stimuleren, zou de overheid meer dan nu moeten kiezen voor beoordeling van excellente scholen binnen categorieën met gelijk bekostiging. Ten slotte waarschuwt Waterreus voor schijnexactheid bij het meten van toegevoegde waarde. Hij bepleit een balans tussen eenvoud en informatierijkheid van de indicator: de grootste winst voor het meten van toegevoegde waarde ligt bij het beter corrigeren voor het opleidingsniveau van de ouders. Hij besluit met de stelling: meer statistische bijscholing van schoolleiders en bestuurders om de beschikbare gegevens juist te interpreteren levert meer inzicht op dan het verfijnen van de methode.

3 P.160, Evidence based beleid, in Wat is goed onderwijs?

## Economie van het curriculum VO

Lex Borghans poneert in zijn bijdrage een economisch relevante onderwijsvraag naar ‘welke vakken op school op welk moment het beste gegeven kunnen worden’<sup>4</sup>. Hoewel er nog niet genoeg bekend is over de productiefunctie van vaardigheden enerzijds en de gewenste opbrengsten anderzijds, is de inhoud van het curriculum volgens hem ook een echt schaarste vraagstuk. Cruciaal is het verband tussen het aantal lessen in een vak, de timing in de opleiding en de hoeveelheid kennis of vaardigheden die een leerling daarmee verkrijgt op school. Vaardigheden die hij buiten school (ook) opdoet hoeven immers minder op school aan de orde te komen. Nuttig is het om basisvakken (Nederlands, Engels, Wiskunde) te onderscheiden van vervolgvakken. Hij pleit ervoor om die op verschillende niveaus aan te bieden. Waarom meer wiskunde op het rooster voor de bèta leerling en minder voor de alpha? Misschien is het rendement van een extra uur wiskunde voor die laatste wel hoger dan voor de ‘nerd’. Welke vakken uitstellen omdat je die op latere leeftijd makkelijker leert? Wanneer beginnen met een beroepsvak

<sup>4</sup> P.207 e.v., in Wat is goed onderwijs? En ESB jaargang 99, 28 aug 2014

(als M&O). En waarom nog Scheikunde in het basispakket (‘technologie van de vorige eeuw’) en geen Informatica (programmeren), Financiële geletterdheid of meer ruimte voor onderzoek en creativiteit? Het optimale curriculum is de oplossing van een complex optimaliseringsprobleem waarvan we nog maar heel weinig weten. Daarom pleit Borghans voor experimenten met kleine aanpassingen in het curriculum. Zelf steekt hij zijn nek uit met een nieuw VWO-curriculum op basis van bovenstaande economische gedachten.<sup>5</sup>

De bundel opstellen in Wat is goed onderwijs, bezien vanuit de economie vormen wat mij betreft een stevige onderbouwing voor het nut van onderwijsconomie. Anders dan menigeen denkt hebben economen oog voor een brede interpretatie van toegevoegde waarde van onderwijs en vorming. Voortbordurend op de theorie van het menselijk kapitaal valt er meer te optimaliseren in het aanbod van en de vraag naar onderwijs. In tijden van schaarste aan middelen is dit boek dan ook verplichte kost voor de business

<sup>5</sup> [www.academischewerkplaatsonderwijs.nl/curriculum](http://www.academischewerkplaatsonderwijs.nl/curriculum)

controller. Tot slot leveren de veertien artikelen een intrigerend denkkader voor de economische keuzes die bestuurders, schoolleiders en controllers kunnen maken als het gaat om de waarde en waarden van goed onderwijs in Nederland.

Jan Looise

Dit artikel verscheen op de website van  
Infinite Financieel.

