



Ad Rem

artikelbundel 2020



*Jan Looise
senior adviseur*

*Frank Mullaart
senior adviseur/
controller*

*Peter Kruijsen
senior adviseur*

*Dick Mak
senior adviseur/
controller*

*Ton van Iwaarden
senior adviseur/
controller*

*Anouk van Miltenburg
officemanager*

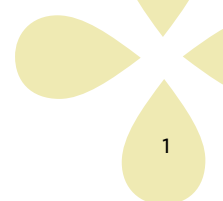
*Linsey Perre
adviseur*

*Loek van der Kroon
senior adviseur*

*Monica van der Hoff-Israël
eigenaar/ bestuurder
senior adviseur b*

*Iris Zeldenrijk
adviseur*

*Rick de Wit
directeur
senior adviseur*



Voorwoord

Graag bieden wij u en al onze andere klanten en relaties onze (inmiddels traditionele) artikelbundel aan. De jaarbundel 2020 is de tiende in de reeks. De enthousiaste en lovende reacties die we jaarlijks op de bundel mogen ontvangen stimuleren ons in het maken van weer een nieuwe editie.

De inhoud van de bundel weerspiegelt de tijdgeest. De artikelen geven een beeld van thema's die op een bepaald moment in de bedrijfsvoering van onderwijsorganisaties spelen. Het zal u dan ook niet verbazen dat twee artikelen in deze nieuwe bundel gewijd zijn aan het werken met data. Dat staat in de onderwijssector nog in de kinderschoenen en er zijn ook criticasters. Vrijwel alle artikelen in de bundel zijn, zoals u dat van ons gewend bent, informatief van aard. Dat past bij ons werk: onderwijsorganisaties feitelijk, neutraal en met passie ondersteunen in hun controlling en beleidsvoering. Traditioneel vormt het eerste artikel daarop een uitzondering. Dat is meer opiniërend van aard. De vraag is aan de orde of het traditionele onderwijs zich zorgen moet maken over de groei van het particulier en aanvullend onderwijs.

Andere actuele thema's waarover onze controllers en adviseurs schrijven zijn beleidsrijk begroten, goede managementrapportages, krimp (zonder kramp) en het nuttige gebruik van de fusie-effectrapportage. In één van de andere artikelen wordt geschetst hoe een school – die geen onderneming is – wel ondernemend kan zijn. En in het artikel over de controller en de cultuur leest u dat ook een ongewenste cultuur voor control-problemen kan zorgen.

De titel Ad Rem verwijst dit keer niet naar het opiniërend artikel, maar naar de wijze waarop wij ons werk voor onderwijsorganisaties benaderen: ter zake, bij de zaak blijvend.

Wij hopen dat u met evenveel genoegen de bundel zult lezen als waarmee wij hem hebben samengesteld.

Graag gaan wij, als u dat wenst, met u in gesprek over een vraagstelling of mogelijk een zorg die bij u leeft, misschien ook naar aanleiding van een artikel. Wij zijn u graag van dienst, vanuit ons motto en onze overtuiging: meesters in bedrijfsvoering met verstand van onderwijs.

Monica van der Hoff-Israël, Rick de Wit,
eigenaar-bestuurder directeur

Inhoudsopgave

Moet de groei van aanvullend en particulier onderwijs een zorg zijn? <i>Rick de Wit</i>	3
Hoe meetbaar is passend? <i>Dick Mak</i>	11
De toekomst is vandaag <i>Monica van der Hoff-Israël</i>	15
Krimp zonder kramp, een mooie taak voor de controller! <i>Jan Looise</i>	20
De Fusie Effect Rapportage: van verplichting naar kans <i>Iris Zeldenrijk</i>	25
De controller en cultuur <i>Peter Kruijsen</i>	30
De continuïteitsparagraaf en de beleidsrijke begroting <i>Ton van Iwaarden</i>	39
Managementrapportages: gegevens of informatie? <i>Frank Mullaart</i>	45
Passend onderwijs: kun je meten wat telt? <i>Linsey Perre</i>	50

Moet de groei van aanvullend en particulier onderwijs een zorg zijn?

Op weg naar een klant hoor ik een commercial op de radio. *‘Het is eigenlijk heel vervelend, maar met 32 leerlingen in de klas kan ik me echt niet concentreren.’* En daarna de aanprijzing om te kiezen voor Luzac-onderwijs. Luzac is in Nederland één van de aanbieders van particulier onderwijs en ook van vormen van aanvullend onderwijs.

Op de terugweg hoor ik een commercial van ‘Foutloos rekenen in twaalf weken’. Een bedrijf gelieerd aan het Nederlands Mathematisch Instituut. Voor € 1.290 leert een kind in groep 6, 7 of 8 in twaalf weken foutloos rekenen. ‘Een wiskundeknobbel hoef je daar niet voor te hebben. Wat is er wel nodig? Een gestructureerde aanpak, heldere uitleg en veel oefenen’, stelt het instituut. Sinds februari 2020 wordt ook geadverteerd voor ‘Begrijpend lezen in twaalf weken’.

Zowel het aanvullend onderwijs als het particulier onderwijs groeien in Nederland. In dit artikel geef ik allereerst een beschrijving van wat aanvullend en particulier onderwijs nu precies zijn en wat de omvang is. Daarna sta ik stil bij de vraag of het traditionele, bekostigde onderwijs, zich zorgen moet maken over de groei van deze vormen van onderwijs. Tevens ga ik in op de vraag wat het effect is van de strijd (van onder meer politici) tegen hoge ouderbijdragen in het bekostigde onderwijs.

Waar hebben we het precies over?

Eerst maar eens wat feiten. Nederland kent bekostigd onderwijs, aanvullend onderwijs en particulier onderwijs.

Bekostigd onderwijs is het onderwijs zoals dat in Nederland overwegend wordt gegeven. Het is het volledig door de overheid bekostigde onderwijs, gratis voor de ouders en leerlingen, vaak in combinatie met een (vrijwillige) ouderbijdrage.

Aanvullend onderwijs is extra onderwijs aan leerlin-

gen die in de eerste plaats bekostigd onderwijs volgen. Steeds meer leerlingen volgen naast bekostigd onderwijs ook aanvullend onderwijs. Dit aanvullend onderwijs heeft bijvoorbeeld de vorm van bijles na schooltijd of examentrainingen.

Particulier onderwijs is niet door de overheid bekostigd, maar wordt wel door de inspectie gecontroleerd, onderwijs waar de leerplicht desgewenst ook vervuld kan worden. In inspectiejargon heet dit het B2- en B3-onderwijs, een verwijzing naar een school in de zin van artikel 1, onderdeel b, onder 2 en 3 van de Leerplichtwet 1969. B2-instellingen mogen voortgezet onderwijs aanbieden en het eindexamen afnemen. B3-instellingen kunnen primair en voortgezet onderwijs aanbieden, maar mogen geen examens afnemen of diploma's uitreiken.

Aanvullend onderwijs: vormen en omvang

Aanvullend onderwijs komt voor in zes hoofdvormen:

- bijles;
- huiswerkbegeleiding;
- studievaardigheidstraining;
- toets- of examentraining;
- extra ondersteuning bij specifieke leerbehoeften, bijvoorbeeld dyslexie/dyscalculie, faalangst, adhd, autisme of hoogbegaafdheid;
- extra oefenen buiten schooltijd.

Aanvullend onderwijs komt in betaalde en onbetaalde vorm voor. Onderstaand schema toont de geschatte omvang in het primair en voortgezet onderwijs.

Een kwart van de leerlingen in groep 8 van het primair onderwijs en 31 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs maakt gebruik van minstens één vorm van aanvullend onderwijs. Sommige leerlingen maken gebruik van meerdere vormen van aanvullend onderwijs. Hoe hoger opgeleid de ouders, hoe meer gebruik wordt gemaakt van betaalde deelname. Dit blijkt ook uit een onderzoek dat SEO en Oberon in 2019 uitvoerden.

Onbetaalde vormen van aanvullend onderwijs worden

Tabel S.2 Gebruik van verschillende vormen aanvullend onderwijs

	Groep 8 po 2018 - 2019		vo 2018 - 2019	
	betaald	onbetaald	betaald	onbetaald
Bijles	6%	4%	10%	6%
Huiswerkbegeleiding	1%	2%	7%	5%
Toets-/Examentraining	2%	1%	4%	3%
Extra ondersteuning bij specifieke leerbehoeften	4%	6%	1%	5%
Studievaardigheidstraining	1%	2%	1%	4%
Oefenen buiten schooltijd	5%	10%	6%	4%

Bron: SEO Economisch Onderzoek/Oberon (2019), enquête onder ouders

vaker afgenomen door leerlingen met lager opgeleide ouders. In het voortgezet onderwijs kost huiswerkbegeleiding de ouders doorgaans het meest (gemiddeld € 800 per schooljaar). Bijles kost ouders gemiddeld € 300, examentraining € 280 en oefenen buiten schooltijd € 200. In het havo en vwo vindt meer deelname aan betaalde vormen plaats dan in het vmbo. Leerlingen in het voortgezet onderwijs uit de Randstad, met name uit de G4-steden, maken vaker gebruik van aanvullend onderwijs dan leerlingen daarbuiten.

Een mooi voorbeeld van gratis aanvullend onderwijs zijn de tientallen filmpjes op You Tube waarin docenten een bepaald onderwerp uitleggen, bijvoorbeeld 'Meneer Wietsma Natuurkunde' of 'WiskundeAcademie'. In het primair onderwijs worden met name in hogere groepen kosten voor aanvullend onderwijs gemaakt. Voor extra leerondersteuning zijn de kosten het hoogst. Ouders die hiervoor betalen, zijn er gemiddeld € 800 per schooljaar aan kwijt. Dat is meer dan voor bijles (€ 575) of oefenen buiten schooltijd (€ 100).

Over schooljaar 2018-2019 worden de totale uitgaven voor aanvullend onderwijs aan leerlingen in het voortgezet onderwijs geschat op € 142 miljoen tot € 207 miljoen. Voor leerlingen uit groep 8 van het primair onderwijs zijn de geschatte uitgaven € 13 miljoen tot € 25 miljoen. Een analyse van de omzet tussen 2015 en 2017 laat een beeld zien van een groeiend privaat deel van de markt. Bedrijven die huiswerkbegeleiding, bijles of toets- en examentraining aanbieden hadden in 2015 gezamenlijk een omzet van circa € 49 miljoen. In 2017 was dit gestegen naar € 69 miljoen. Recentere cijfers ontbreken nog, maar mijn verwachting is dat de trend doorzet.

Twee petten

Een vraag die gesteld kan worden, is of het bekostigd onderwijs dingen laat liggen waardoor aanvullend onderwijs noodzakelijk wordt, of dat er andere mechanismen spelen. Zeker is dat er bijzondere situaties kunnen ontstaan.

In Haarlem ontstond begin 2019 een ingewikkelde situatie, toen bleek dat drie leerkrachten van openbare basisschool De Kring op hun bijlesinstituut 'De 3 Juffen' ook bijles gaven aan leerlingen van hun eigen school.

Volgens De Volkskrant van 12 februari 2019 kregen de drie leraressen zes maanden respijt voor hun dubbele activiteiten. Daarna traden ze uit dienst.

Particulier onderwijs

Het aantal B2- en B3-instellingen is in de periode 2015-2018 gegroeid, met name het aantal B3-instellingen dat primair onderwijs aanbiedt. Het aantal leerlingen op B2- en B3-instellingen is meegegroeid. Op B2-instellingen zaten in 2013 ongeveer 1.800 leerlingen tot en met 18 jaar, in 2018 waren dit er ongeveer 1.900.

Op B3-instellingen is de groei sterker. In 2013 zaten circa 400 leerlingen in de basisschoolleeftijd en 400 leerlingen in de leeftijd tussen de 11 en 18 jaar op B3-instellingen. In 2018 waren dit respectievelijk circa 900 en circa 600 leerlingen. Nederland telde in 2018 ongeveer 50 particuliere scholen voor voortgezet onderwijs en ongeveer 60 particuliere basisscholen.

Een voorbeeld in het basisonderwijs is Florencius in Haarlem. Ouders betalen ongeveer € 22.000 per jaar voor onderwijs in klassen van acht à negen leerlingen. Een ander voorbeeld zijn de Winford-scholen voor basis- en voortgezet onderwijs, inmiddels op minstens negen plaatsen in het land gevestigd. Ook Luzac en het

Infinity College bieden particulier onderwijs aan.

Als de onderwijsinspectie een positief advies heeft uitgebracht over een particuliere school aan de afdeling leerplicht van de betreffende gemeente, kan een leerplichtige leerling hier onderwijs volgen. Ook houdt de inspectie toezicht op de kwaliteit van de particuliere scholen: ook hier moet de kwaliteit minimaal basiskwaliteit zijn.

Verklaring van de groei

In het eerder genoemde onderzoeksrapport van SEO en Oberon komt de vraag aan de orde waarom ouders kiezen voor particuliere scholen. Vier redenen worden genoemd:

- leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften – zoals hoogbegaafde leerlingen of leerlingen met gedragsproblemen – liepen vast in het regulier onderwijs of dreigden dit te doen;
- ouders vinden dat het reguliere onderwijs niet voldoende aansluit bij hun wensen en verwachtingen, onder andere ten aanzien van de klassengrootte;
- ouders wensen meer vrijheid bij het leren;
- leerlingen en ouders hebben specifieke wensen ten aanzien van bijvoorbeeld de lestijden.

Zorgelijk?

Het particulier onderwijs groeit, maar is duur. Mijn verwachting is dat de groei daarom altijd beperkt zal blijven. Het is een alternatief dat weinig ouders kunnen overwegen. Veel particuliere scholen profileren zich met hun kleine klassen. Dat verkoopt, ook al is wetenschappelijk meerdere keren vastgesteld dat andere factoren veel meer invloed hebben op de onderwijskwaliteit, bijvoorbeeld de kwaliteit van de leraar. Particuliere scholen betalen over het algemeen salarissen die hoger liggen dan de cao-lonen.

Van het aanvullend onderwijs wordt op grotere schaal gebruikt gemaakt. Een kwart van de leerlingen in groep 8 van het primair onderwijs en 31 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs maakt gebruik van minstens één van de vormen van aanvullend onderwijs. Kennelijk heeft een groot deel van de ouders er onvoldoende vertrouwen in dat alleen het volgen van bekostigd onderwijs volstaat om tot een goed toetsresultaat of diploma te komen. Uit het eerder geciteerde onderzoek blijkt ook dat deelname aan betaald aanvullend onderwijs (met name bijles) samenhangt met de perceptie van ouders over de kwaliteit van het bekostigde onderwijs. Ouders die negatiever oordelen over de on-

derwijskwaliteit, kopen vaker aanvullend onderwijs in voor hun kinderen.

Mijn indruk is dat het bekostigd onderwijs hier onvoldoende van wakker ligt. Op hoeveel scholen wordt gesproken over de vraag of het mogelijk is bepaalde vormen van aanvullend onderwijs overbodig te maken? De aanpak van 'Foutloos rekenen' lijkt geen hogere wiskunde met een gestructureerde aanpak, een heldere uitleg en veel oefenen. Welke school kan dat niet? Dat veel scholen niet zo wakker liggen van aanvullend onderwijs dat zich richt op niet-kerntaken van het bekostigd onderwijs kan ik me nog enigszins indenken. Bijvoorbeeld een examentraining of een faalangsttraining. Bovendien bieden veel scholen dit zelf ook (gratis) aan. Het is pas zorgelijk als er aanvullend onderwijs nodig is juist op dat onderwijsaanbod, dat tot het reguliere onderwijs behoort of zou moeten behoren.

Uit onderzoek blijkt dat 80 tot 90 procent van de ouders die betalen voor aanvullend onderwijs, liever gebruik maakt van een kosteloos alternatief op de school, als dit beschikbaar zou zijn. Ouders stellen het dus zeer op prijs als de school nadenkt over de vraag of zij een deel van het aanvullend onderwijs zelf gratis kan

aanbieden naast het reguliere onderwijsaanbod. Een andere interessante vraag is of al deze vormen van aanvullend onderwijs noodzakelijk zijn, of vaak gewoon als voorzorgsmaatregel ingezet worden. En of de reguliere school daarin qua beeldvorming en mindset van de ouders kan sturen.

Luzac-onderwijs wakkert met commercials wellicht behoeften aan die er niet (hoeven te) zijn, door het regulier onderwijs te diskwalificeren: *'eigenlijk begint mijn schooldag pas tijdens de bijles'*. Waar blijft het antwoord van het regulier onderwijs op dit soort commercials?

De rol van de ouderbijdrage

De Tweede Kamer is de hoeder van het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage in het bekostigde onderwijs. Er gaat geen kwartaal voorbij of er worden Kamervragen gesteld over (vermeende) incidenten rond ouderbijdragen. De Kamer is in december 2019 akkoord gegaan met een wetsvoorstel waarin staat dat scholen leerlingen niet meer mogen uitsluiten van activiteiten als hun ouders niet hebben betaald. Voorbeelden van activiteiten waarvan scholen leerlingen niet meer mogen uitsluiten, zijn kerstvieringen en (buitenlandse) schoolreisjes. Voorheen was het zo dat scholen leerlingen daar wel van mochten uitsluiten als hun ouders niet hadden betaald.

Medio 2019 antwoordde minister Slob op Kamervragen dat ook ouderbijdragen voor tweetalig of Technasium-onderwijs vrijwillig zijn. De VO-raad had gepleit voor een uitzondering voor tweetalig onderwijs en Technasia, omdat deze vormen van onderwijs zonder een financiële bijdrage van de ouders onmogelijk kostenneutraal uit te voeren zijn. Slob wenste dat er geen uitzondering zou komen. 'Mocht het zo zijn dat er (...) onderwijsprogramma's wegvallen wanneer scholen

daar geen verplichte bijdrage voor mogen vragen, dan kies ik (...) voor een beperkter, maar weliswaar voor alle leerlingen toegankelijk onderwijsaanbod', aldus de minister. Maar in december 2019 heeft een Kamermeerderheid via een amendement uitgesproken bepaalde uitzonderingen mogelijk te maken, bijvoorbeeld voor Technasia, LOOT-scholen (Landelijke Organisatie Onderwijs en Topsport), scholen met een DAMU-licentie (dans en muziek) of tweetalig onderwijs.

Een interessante vraag is wat de wetswijziging gaat betekenen voor de groei van particulier onderwijs en voor het betaalde, aanvullende onderwijs. Als de vrijwillige ouderbijdrage uit den boze is, wanneer deze betrekking heeft op verdieping of verbreding van het reguliere onderwijsaanbod en betaling daarvan feitelijk voorwaardelijk is voor deelname, wat betekent dat dan voor betaald aanvullend onderwijs? Is dat dan legitiem, mits de school zelf dat maar niet aanbiedt? Lijkt hier dan geen vorm van hypocrisie in te sluipen?

Waterbed en windowdressing?

De vrijwilligheid van ouderbijdragen willen garanderen is begrijpelijk in het streven naar kansengelijkheid. Evenzo is de stelling dat het bekostigde onderwijs voldoende basis moet bieden begrijpelijk, mits de Inspectie het onderwijs uiteraard minimaal als voldoende kwalificeert. Maar als we tegelijkertijd accepteren dat er jaarlijks € 200 miljoen of meer besteed wordt aan aanvullend onderwijs, dan is dat misschien toch wel een vorm van windowdressing. De strijd tegen verplichte ouderbijdragen lijkt dan namelijk een waterbedeffect te hebben. De sluipteg naar particuliere aanbieders is dan snel gevonden.

Als het een gegeven is dat een substantieel deel van de ouders (die dat kunnen betalen) bereid is een financiële bijdrage te leveren aan het halen van een toets of een diploma, is de vraag wat dan de meest effectieve inzet van dat geld is. Het zoveel mogelijk laten rollen binnen het bekostigd onderwijs of het een weg laten vinden aan particulier (aanvullend) onderwijs.

Rick de Wit is directeur van Infinite Financieel. Hij onderhoudt contacten met bestaande en potentiële klanten en is verantwoordelijk voor de interne bedrijfsvoering. Daarnaast is hij ook actief als senior adviseur.



Hoe meetbaar is passend?

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben vanuit de wet een duidelijke opdracht: alle kinderen moeten een plek krijgen op een school die past bij hun kwaliteiten en mogelijkheden.

De wet vraagt ons om de doelstellingen, de beoogde resultaten en de bereikte resultaten goed in beeld te brengen. Onze natuurlijke neiging is om dan allerlei harde data te verzamelen waarmee we een goede onderbouwing van de resultaten geven. Deze neiging wordt versterkt door de Inspectie, die allerlei verantwoordingseisen stelt. Dit werkt in de hand dat in het jaarverslag, maar ook in tussentijdse rapportages, heel veel data worden gepresenteerd.

Mechanische benadering

Voorgaande is een heel mechanische benadering van sturen en verantwoorden. Onze reflex is vaak om in oorzaak-gevolg te redeneren: als ik aan knop A draai, gebeurt B. En als dat niet lukt, moeten we wat anders proberen of worden we op het (gebrek aan) resultaat afgerekend. Het lijkt wel of we denken dat als we het kunnen meten, we het vanzelf kunnen oplossen.

Deze reflex wordt veroorzaakt doordat planning en control, sturing, is ontstaan in de industriële wereld. Daar gold overduidelijk: als alarmlampje A brandt moet je B doen en dan komt het goed. We herkennen deze mechanische benadering aan termen als 'aan de knoppen draaien', 'dashboard' en dergelijke.

Voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs geldt dat ze nog maar kort bestaan, sinds 1 augustus 2014. Voor die tijd werd in veel gevallen op een andere manier gekeken naar wat de meest passende plek voor een leerling is. Gaf een leerling problemen, of wist men er op school geen raad meer

mee, dan lag de oplossing veelal buiten de deur van de eigen school. Nu is vooral van belang dat de leerling op de juiste plek zit. En het succes van passend onderwijs wordt afgemeten aan getallen als aantal thuiszitters, aantallen arrangementen en deelnamepercentages. En iedere keer worden er meer kengetallen gedefinieerd, met als gevolg enorme dashboards waarvan alle wijzertjes in het groen moeten staan. Het gevaar is dat dit leidt tot een defensieve benadering, waarbij de zaken op papier netjes op orde zijn, terwijl de echte wereld er heel anders uit kan zien. Het lijkt of we denken: als we het kunnen meten, dan kunnen we het oplossen. Terwijl de werkelijkheid een stuk complexer is: input leidt niet altijd tot meetbare output.

In de rapportages wordt de vraag 'wat zijn we nu eigenlijk te weten gekomen?' eigenlijk nooit beantwoord. Dit roept de vraag op of deze mechanische benadering wel de juiste is bij onderwijsorganisaties en met name bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

Organische benadering

Onderwijs is geen productieproces. Het kind volgt geen onderwijs om er als een eindproduct uit te rollen: het onderwijs mag een rol spelen in het leven, in de ontwikkeling van het kind. Het kind is geen productiemiddel, maar een mens die gevormd moet worden.

De kernvraag is dus: hoe borgen we dat kinderen onderwijs genieten op de juiste plek met de juiste ondersteuning? En dus niet: hoe krijgen we steeds minder kinderen in het so/vso/pro/sbo (meetbaar). Door op deze manier de bedoeling en het doel van het samenwerkingsverband centraal te stellen zeg je in feite dat er geen hard doel is te formuleren. Er is geen eindpunt, wel een weg. Je zult continu, dus organisch, moeten monitoren of je op de goede weg bent.

Daarmee komen we bij de kern. Het gaat niet om harde uitkomsten, maar om het kunnen volgen van de beweging. In onderwijstermen: leerlingenstromen. Kengetallen worden dan niet gebruikt als afrekenmechanisme, maar om het goede gesprek te voeren over werkwijze en aanpak (voorbeeld: zie kader). Voordeel hiervan is

dat scholen van elkaar kunnen leren en dat de kwaliteit op een hoger niveau kan worden getild. En ja, het kan ook betekenen dat een leerling het beste op zijn plek is in een vorm van speciaal onderwijs.

Verantwoorden?

Hoe je het ook benadert: organisaties wordt gevraagd zich te verantwoorden. Het verschil zit hem in de manier waarop je dat doet. De meest gebruikelijke manier is het presenteren van de uitkomsten, met een toelichting als de waarden afwijken ten opzichte van de doelstellingen.

De organische manier van verantwoorden is eigenlijk verantwoording vooraf. Het ondersteuningsplan is de verantwoording van wat je met elkaar doet. Lopende het proces volg je de ontwikkelingen en achteraf laat je, naast het ijkpunt, vooral de gemaakte beweging zien. Duidelijk moet zijn in hoeverre de leerlingen daadwerkelijk een plek hebben gevonden die past bij hun kwaliteiten en mogelijkheden.

Uit onderzoek naar de mate waarin samenwerkingsverbanden met een negatieve verevening erin geslaagd zijn hun ondersteuning met minder middelen te realiseren, blijkt dat de samenwerkingsverbanden die hierin het beste zijn geslaagd, dit realiseren door goede samenwerking tussen alle scholen en schoolsoorten. Maak gebruik van elkaars kennis en kunde. Dan komen resultaten vanzelf.

voorbeeld samenwerkingsverband vo

Het samenwerkingsverband werkt volgens het schoolmodel. De schoolbesturen weten meerjarig op welke ondersteuningsbudgetten ze kunnen rekenen. Op schoolniveau worden plannen gemaakt voor de ondersteuning op de school. De plannen voor het volgende schooljaar worden in het voorjaar met het samenwerkingsverband besproken, in het najaar worden de resultaten van het afgelopen schooljaar gedeeld.

Voorafgaand hieraan wordt een korte schriftelijke evaluatie opgeleverd, met een beknopte financiële paragraaf. Bij het gesprek wordt tevens gebruik gemaakt van een overzicht met per school de informatie over de uitstroom van leerlingen naar vavo, bovenschoolse arrangementen, pro, vso, thuiszitters, OPP's, maar ook de terugstroom van leerlingen naar het reguliere onderwijs. Het gesprek wordt niet gevoerd met als doel alle metertjes op groen te krijgen, maar om de mogelijkheden van de scholen te vergroten om leerlingen het juiste te bieden. In eerste instantie werd het gesprek gevoerd tussen school en samenwerkingsverband, maar op verzoek van de scholen is het nu een gesprek tussen twee scholen, in aanwezigheid van het samenwerkingsverband.

Dick Mak is senior adviseur. Hij adviseert, o.a. als interim controller, samenwerkingsverbanden en schoolbesturen in het po en vo. Dick is ook verantwoordelijk voor de begrotingsmodellen die Infinite Financieel hanteert voor swv-en.



De toekomst is vandaag

Met 'toekomst' als motto startte het Ir. Lely Lyceum in Amsterdam Zuidoost vier jaar geleden een metamorfose waarvoor veel bedrijven zouden terugdeinzen. In het licht van dalende leerlingenaantallen koos de toenmalige Scholengemeenschap Reigersbos (SGR) voor de vlucht naar voren en niet voor de verdediging. Het SGR nam onderwijskundige vernieuwing en een visie op een onderwijskundige lacune in het stadsdeel Zuidoost als springplank voor een nieuwe koers. Dit artikel gaat over deze keuze en de rol van de business controller daarin.

Een sombere analyse

Maart 2016. De aanmeldingen voor SGR, een brede scholengemeenschap (vmbo-kader, vmbo-theoretisch, havo en vwo), zijn bekend. Ze komen belangrijk lager uit dan verwacht, zowel wat de primaire aanmeldingen betreft als wat betreft het effect van de Centrale loting en matching.¹

Het aanbod van voortgezet onderwijs in Zuidoost is relatief groot en vooral ook gelijksoortig: twee brede scholengemeenschappen (vmbo tot en met vwo), waarbij SGR slechts één richting van het vmbo-kader aanbiedt (handel en economie), en een categorale vmbo-school.

Bestuur en Raad van Toezicht van SGR onderkennen dat veel leerlingen uit Zuidoost die vwo en gymnasium kiezen, deze scholen voorbijfietsen en een school buiten het stadsdeel bezoeken. Onderzoek naar de leerlingstromen onderbouwt dit. Voor de vmbo-kader-leerlingen is er, aan de andere kant, ampel aanbod.

Groei van het aantal leerlingen is om twee redenen be-

¹ Een systeem waarbij leerlingen bij inschrijving een lotnummer krijgen en in volgorde van dat lotnummer geplaatst worden op de school van hun eerste voorkeur. Is die al vol, dan wordt uitgeweken naar de school van hun tweede voorkeur en zo vervolgens tot de leerling geplaatst is

langrijk. Ten eerste om de kwaliteit van het onderwijs blijvend te kunnen waarborgen. Te weinig leerlingen per opleiding zet de kwaliteit onder druk. Ten tweede omdat te weinig leerlingen voor de school financieel niet houdbaar is. Het gebouw van SGR kan aan 1200 leerlingen huisvesting bieden en de school telt er inmiddels minder dan 800.

Een ondernemende visie

Een eerste keuze wordt gemaakt. Vmbo-kader kent immers slechts één richting en kan daardoor sowieso kader-leerlingen weinig keuzemogelijkheden bieden. Een logische stap is om deze opleiding af te bouwen.

Tegelijkertijd een ondernemende stap: bij dalende aantallen leerlingen een opleiding afbouwen? En hoe zit dat dan met het bieden van kansen aan leerlingen? Een dergelijke stap is slechts denkbaar binnen de context van een duidelijke visie onderbouwd door een concreet strategisch plan.

En die visie en dat strategische plan komen er. In het schooljaar 2017-2018 legt het bestuur de visie op een lyceum in Zuidoost voor aan de Raad van Toezicht; vmbo-t wordt mavo, vwo wordt uitgesplitst in havo, atheneum en (nieuw voor Zuidoost) gymnasium, TTO wordt naar

mavo uitgebreid. De achterliggende gedachte: dezelfde diversiteit aan opleidingen en dezelfde niveaus (dus ook gymnasium) aanbieden aan de leerlingen van Zuidoost als elders in Amsterdam. Kansengelijkheid vraagt immers om het aanbieden van gelijke mogelijkheden.

Risico's in kaart gebracht

De risico's lijken evident, maar ze zijn in omvang en impact nog onduidelijk. Om verantwoord keuzes te kunnen maken, maakte de business controller ten behoeve van bestuur en Raad van Toezicht een uitwerking in scenario's voordat besluitvorming plaatsvindt. In 2017 worden een probable case en een worst case bij gewijzigd beleid en een probable case en een worst case bij gewijzigd beleid beschreven en doorgerekend. Tegelijkertijd worden de risico's volgens het COSO-II model geïventariseerd en geanalyseerd. De risico's op strategisch, tactisch en operationeel niveau worden op deze wijze expliciet gemaakt.

Strategisch meerjarenplan

De bandbreedte die hierdoor zichtbaar wordt, geeft het bestuur onderbouwing voor het strategisch meerjarenplan dat de Raad van Toezicht wordt voorgelegd en

geeft de Raad van Toezicht grond om dat plan goed te keuren.

De business controller adviseert in het verlengde hiervan het bestuur tot vervolgstappen:

- Uitwerking en implementatie van risicomanagement door de geïdentificeerde risico's te wegen naar kans van voordoen en impact en tot een signalerings- en beheerssysteem te komen, met name gericht op de grotere risico's. Daarvoor worden beheersmaatregelen geformuleerd gericht op zowel het behalen van de nieuwe strategische doelen ook als de geïdentificeerde risico's zich voordoen, als op het minimaliseren van de (financiële) effecten in een dergelijk geval. Het bestuur is hiertoe overgegaan.
- Koppeling van uitvoering, monitoring en bijstelling aan de planning- en controlcyclus. Zo vinden de gesignaleerde risico's en hun mitigerende maatregelen hun weg in de (meerjaren)begroting (explicitering in de risicoparagraaf) met bijbehorend meerjarenplan/jaarplan.
Ook dit is aldus uitgevoerd. Periodiek wordt over de risicoparagraaf gerapporteerd en worden de risico's opnieuw gezien.
- Overgaan op expliciet beleidsrijke (meerjaren)be-

grotingen. Deze begrotingen bevatten uiteraard cijfermatige opstellingen, maar zijn verder grotendeels inhoudelijk. Zo vinden daarin de strategische meerjarenuitgangspunten en de vervolgens voor de begrotingsperiode geldende uitgangspunten gerelateerd aan de in die periode te zetten stappen hun plaats. Waar mogelijk worden de daarmee gemoeide kosten geëxpliciteerd. Op verzoek van de Raad van Toezicht wordt in de (meerjaren)begroting zichtbaar wat incidentele kosten in verband met de nieuwe koers zijn. Daartoe wordt in de (meerjaren)begroting onderscheid gemaakt tussen de reguliere bedrijfsvoering en de buitengewone bedrijfsvoering. In de buitengewone bedrijfsvoering worden de baten en lasten opgenomen die specifiek toewijsbaar zijn aan de transitie naar het nieuwe lyceum. Zo blijft tevens zichtbaar welke effecten de koerswisseling heeft op de reguliere bedrijfsvoering.

Door het dal: vinger aan de pols

Doorvoeren van een nieuwe visie op het onderwijs van de school vraagt veel inzet en draagvlak bij de medewerkers, koersvastheid zonder star te worden bij bestuur en staf en meedenken en steun van de Raad van

Toezicht. Tegelijkertijd rees al in 2018 de vraag: hoe diep moet c.q. kan de school gaan op weg naar de nieuwe toekomst? Continuïteit van het onderwijs en waarborgen van onderwijskwaliteit aan de leerlingen staan immers te allen tijde voorop.

Een relevante vraag. Op diverse plaatsen in Nederland is zichtbaar waartoe een coûte que coûte houden aan een uitgezette koers kan leiden ook als de seinen op rood komen te staan. Het blijkt in de praktijk vaak moeilijker te zijn om te stoppen dan om toch maar (tegen alle signalen in) door te gaan.

De business controller stelt eind 2018 voor een go/no go moment vast te stellen. Als bij de opstelling van het jaarplan 2021 en de begroting 2021 bepaalde concrete doelen niet bereikt zijn en/of een specifieke financiële ondergrens (blijkens de meerjarenbegroting structureel) wordt doorbroken, agendeert de Raad van Toezicht de vraag of op de ingezette weg doorgegaan moet worden of dat het bestuur om alternatieve plannen moet worden gevraagd. Bestuur en vervolgens Raad van Toezicht omarmen dit voorstel, dat vanaf dat moment onderdeel is van de meerjarenbegroting.

Een laatste stap in de transformatie van wat inmiddels het Ir. Lely Lyceum is gaan heten wordt eind 2018 ge-

nomen: de school meldt zich aan bij de Stichting Technasium om pilot-school Technasium te worden. Omdat Technasium voor havo en vwo geldt, zal gelijktijdig voor mavo bèta-design worden ingevoerd.

Seinen gaan op groen

Voorjaar 2019 lijken de seinen op groen te gaan: de leerlingenaanmeldingen overstijgen de verwachting (en de begroting). Eind 2019 volgt een volgende opsteker: de school wordt ingaande het schooljaar 2020-2021 als Technasium erkend en mag hierover begin 2020 communiceren.

De meerjarenbegroting 2020-2024 sluit aan op de getallen en laat de beoogde stijging zien. Opnieuw gaat de business controller daarbij uit van een probable case: niet te conservatief, maar ook niet te optimistisch begroten; mogelijke positieve of negatieve uitschieters horen niet in de begroting zelf thuis, maar in de risico-paragraaf van de begroting.

Jaar van de waarheid

Het cruciale jaar 2020 is aangebroken. Wat doen de aanmeldingen? Leiden de nieuwe opleidingen en het bijbehorende onderwijskundige concept tot behoud van leerlingen voor het stadsdeel Zuidoost zoals des-

tijds in 2016 al beoogd? Wat betekenen de getallen voor het go/no go moment? Het najaar 2020 wordt spannend.

Veranderen met verstand

Een ding is zeker. Het Ir. Lely Lyceum heeft ervoor gekozen de toekomst zoveel als mogelijk is in eigen hand te nemen. Gedragen door een inhoudelijke visie, gedreven door de overtuiging dat de leerlingen in Zuidoost het beste onderwijs verdienen. Ondernemend, maar niet blind voor de risico's en, uiteindelijk, voor de vraag of het allemaal financieel haalbaar is. Een proces waarin inhoud en financiën elkaar in de juiste verhoudingen hebben weten te vinden.

De rol van de business controller was cruciaal om de strategische planvorming en monitoring tastbaar en beheersbaar te maken. Zo konden bestuur en Raad van Toezicht verantwoord risico's nemen. Op die manier kan een school, alhoewel geen onderneming, wel degelijk ondernemend zijn. Mits je vanaf het begin de financiën in je scenario's betrekt en de basale bedrijfseconomische spelregels in acht neemt.

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



Krimp zonder kramp, een mooie taak voor de controller!

In het funderend onderwijs dringt de krimp zich verder op. In 2019 zaten er 150.000 leerlingen minder in het primair onderwijs dan in 2012. Tot 2024 zet die daling nog door met circa 10.000 leerlingen per jaar. Volgens de PO-raad sluiten circa honderd basisscholen jaarlijks hun deuren. Ook het vo ontkomt niet aan leerlingendaling. De raming van OCW tot 2024 wijst op 32.000 leerlingen minder in het vo en tot 2030 een krimp met 100.000 leerlingen. Wel vertoont de afname regionaal grote verschillen: ook binnen de Randstad ontstaat lokaal krimp, terwijl in de grote (provincie) steden groei blijft bestaan. Krimp betekent minder baten bij veelal doorlopende vaste lasten. Daarmee belandt dit vraagstuk ook op het bordje van de controller.

Een eerste bestuurlijke reflex op krimp is vaak ‘beter concurreren’ om de positie en werkgelegenheid van de school te consolideren. Maar de oplossing ligt – volgens de boekjes – juist in anders organiseren, aanbod tussen besturen in de regio herschikken en soms tot fuseren of opheffen. Dit alles om met elkaar te zorgen voor het in stand houden van een dekkend, betaalbaar aanbod van eigentijds onderwijs.

In dit artikel verken ik de vragen en antwoorden die een controller bezig houden op het dossier ‘krimp’. Ik zie daarbij de business controller als professionele gesprekspartner van het bestuur die ontwikkelingen in de driehoek Onderwijs – Personeel – Financiën in kaart brengt, integraal beziet en gevraagd en ongevraagd de beslissers adviseert. Bovendien zorgt hij/zij door feiten en scenario’s aan te dragen dat er niet wordt gedraald bij het nemen van soms lastige beslissingen.

Financiën

Een instellingscontroller krijgt bij het opstellen van de (meerjaren)begroting direct met de gevolgen van

krimp te maken: (sterk) dalende baten bij (voorlopig) vaste kosten van personeel en huisvesting. Dat is geen fijne boodschap voor bestuur en toezichthouder en sommige controllers laten zich verleiden (of bestuurlijk dwingen) tot te gunstige leerlingenprognoses onder het mom van 'een jaartje aanzien, daarna trekt de belangstelling wel weer aan'. We weten: twintig leerlingen minder op een basisschool scheelt € 100.000, op een lyceum € 160.000 en op een praktijkschool bijna € 300.000. Tijdig bijsturen is dus het devies en dat zal bij forse krimp vooral moeten gebeuren via het (meerjaren)formatieplan. Dat is in het primair onderwijs nog steeds bij cao verplicht en zou ook in het vo als sturingsinstrument kunnen herleven om een zachte landing van de formatie te onderbouwen. Daarnaast is het objectief in kaart brengen van leegstand van belang want schooldirecteuren neigen ertoe de overvloedige ruimte te blijven gebruiken! Vervolgens ontstaat de vraag of schoolgebouwen kunnen worden afgestoten of dat er uitruil met een ander schoolbestuur mogelijk is. Betaalbaar huisvestingsbeleid op stichtingsniveau verdient aandacht van de controller. Een uitdaging temeer daar het bij OCW stil is gebleven rond aanpassing van de huisvestingsregels sinds mei 2018 de VNG en onder

meer de PO-Raad en de VO-raad een aantal wetswijzigingen hebben voorgesteld; voorlopig zullen besturen zelf met de gemeente moeten 'dealen'. Tot slot leidt krimp bij ongewijzigd beleid tot stijging van de overheadkosten per leerling. De bestuurder zal de controller bevragen om de feiten in beeld te brengen en mee te denken over aanpassing – lees verkleining – van het stabiebureau zonder kwaliteit te verliezen. De vraag 'zelf doen, samen doen met andere bestuurbureaus of uitbesteden' vereist een goed onderbouwd antwoord.

Formatie

De Inspectie van het Onderwijs suggereert in de 'Financiële staat van het onderwijs' (2019) dat besturen zich via extra personele voorzieningen lijken voor te bereiden op krimp waarbij personeel al dan niet gedwongen met ontslag gaat om de formatie in lijn te houden met de leerlingendaling. Of dat lukt, en hoeveel dat kost, is afhankelijk van enkele factoren die de controller kan monitoren en soms beïnvloeden, bijvoorbeeld via de flexibele schil, de pensioenmobiliteit en een kwalitatieve vlootschouw van het aanwezige personeel. Leidt het pensioen van een wiskundeleraar tot daling van de loonkosten of door de krapte op de arbeidsmarkt

juist tot een stijging? Een goed onderbouwd meerjarenformatieplan blijft – ook in het vo – een onmisbaar beleidsinstrument om de kwantitatieve en kwalitatieve werkgelegenheid te beïnvloeden. Daarnaast wordt hier ook de lijn Onderwijs-Financiën (uit de driehoek) zichtbaar. Krimp en bestaand breed aanbod leidt tot kleine groepen en wordt onbetaalbaar. Onderwijskundige maatregelen zoals meer gepersonaliseerd leren, doorbreken van jaarklassensysteem en samenwerking tussen vakken kunnen ook een positief effect hebben op de kostenstructuur. Ze kunnen voor hetzelfde geld (!) ook tot hogere personele en materiële kosten leiden, zeker in de transitiefase. Ook hier is een rol voor de controller weggelegd als realistische rekenaar en bewaker van de randvoorwaarden.

Op de lijn Personeel-Financiën kan de controller een bijdrage leveren aan het financieel funderen van een zogenaamd Generatiepact, om de oudere werknemer tegemoet te komen en tegelijk formatieve krimp te regisseren. De controller berekent dan het optimum van dalende loonkosten tegenover stijgende mobiliteitskosten. Een oudere werknemer gaat vrijwillig minder

werken met afspraken over salaris (bijvoorbeeld 50% werken, 80% loon en 100% pensioen) en wordt gedeeltelijk vervangen door een jongere, goedkopere docent. Soms levert de werknemer ook persoonlijk budget of uren duurzame inzetbaarheid in en wordt zelfs een vervroegde vrijwillige vertrekdatum afgesproken. In tijden van krimp kan dit een win-win situatie blijken te zijn.

Fusie

We onderscheiden scholenfusies en besturenfusies. In het eerste geval kan het een samengaan van twee BRIN-nummers onder hetzelfde of verschillende besturen betekenen. Bij een besturenfusie gaat het ene bevoegde gezag met 1 of meer scholen over naar een ander schoolbestuur. Als intern adviseur van het bestuur zal een goede controller zijn/haar antwoord moeten formuleren op vragen als: wat levert een fusie op in termen van geld, efficiency en continuïteit van het onderwijs? Kunnen de overheadkosten dalen door bestuurlijk samengaan (of nemen ze eerst toe?). En wat is de meerwaarde van een fusie voor de werkgever en werknemers? Aan de basis van fuseren ligt de overtuiging dat je sa-

men beter, sterker, goedkoper bent dan alleen. Maar de vraag naar de optimale schaal van een onderwijsorganisatie valt moeilijk te beantwoorden, zo blijkt uit twee interessante publicaties.

In zijn promotieonderzoek² constateert Renze Portengen dat in het funderend onderwijs de afgelopen dertig jaar sprake is geweest van forse bestuurlijke schaalvergroting, die niet zal stoppen. Anderzijds heeft de groei van sommige instellingen naar een omvang 'too big to fail' in het land geleid tot een afkeer van fusies en de opkomst van de fusietoets. Deze is onder druk van politieke partijen en het onderwijsveld in 2019 weer afgeschaft, maar de fusie-effectrapportage – met instemmingsrecht van de MR – blijft bestaan. Vaak tot verdriet van bestuurder en controller die moeten 'aantonen' wat de fusie oplevert. Uit zijn onderzoek blijkt: schaalvergroting en economische voordelen van fusie zijn een 'geloof'; evenals trouwens de idee van de menselijke maat, want die spreekt wel aan maar valt niet objectief vast te stellen. Volgens hem resteert een bestuurlijk-sensitief schaalbeleid waarbij een legitieme

schaalgrootte de uitkomst is van een 'maatschappelijk samenspel van actoren en waarden'. En laat nu de fusie-effectrapportage een vorm zijn om die dialoog tussen belanghebbenden te faciliteren. In dezelfde lijn verwoordt dr. Edith Hooge het in haar bijdrage bij het opheffen van – jawel – de commissie-fusietoets (CFTO in januari 2019): 'schaalgrootte is elastisch, want geen vast gegeven maar een proces'. In de loop der tijd blijven de feitelijke en ervaren schaal van de organisatie als gevolg van interne en externe ontwikkelingen te verschuiven. Om de controller toch enigszins houvast te bieden, besluit ik graag met haar vragenlijst 'school en schaal' voor onderwijsorganisaties die '*big and small enough to succeed*' willen zijn en blijven:

1. Kunnen de eindverantwoordelijken (bestuur, management, toezichthouders) het geheel nog overzien?
2. Hebben zij zicht op de onderwijsgemeenschappen en wat daar aan leren en vormen gebeurt?
3. Hebben zij zicht op wat zich in de omgeving van de scholen voordoet en spelen zij daar op in?

2 Beleidsdynamiek en schaalpolitiek, dr. R. Portengen, EUR 2018

4. Hebben zij zicht op en gevoel voor wat zich afspeelt tussen leraren, leerlingen en ouders en waaruit de onderwijskwaliteit bestaat?
5. Herkennen leraren, leerlingen, staf en ouders zichzelf voldoende in de organisatie als werkgever, school en gemeenschap; ervaren zij invloed op het eigen handelen en voldoende mogelijkheid voor persoonlijk contact?
6. Faciliteert het bestuur via good governance het samenspel om goed onderwijs te realiseren?

En last but not least

7. Past de staforganisatie qua omvang, rol en taakuitvoering bij die van het primair proces. Dijen ze niet onnodig uit tot bolwerken waardoor fragmentatie op de loer ligt?

Conclusie

De business controller in een krimpende onderwijsorganisatie moet van vele markten thuis zijn om bestuur en management te kunnen adviseren op de financiële,

formatieve en organisatorische uitdagingen die krimp van leerlingental met zich meebrengt. Het denken en acteren in de driehoek Onderwijs – Personeel – Financien vormt een behulpzaam kader. Als het om fusie en optimale schaalgrootte gaat is de economische invalshoek belangrijk als onderlegger, maar de legitieme schaalgrootte bepaal je in de eigen context met de belanghebbenden. Schaalgrootte is geen vast gegeven maar een proces. Daarbij komt ook de optimale schaal van het eigen stafbureau ter sprake.

Drs. Jan Looise is senior adviseur en interim-manager bedrijfsvoering. Hij verleent adviezen op het gebied van planning & control, fusie en (formatieve) krimp. Hij is parttime controller en verzorgt trainingen financieel schoolmanagement in po en vo.



De Fusie Effect Rapportage: van verplichting naar kans

Op 10 september 2019 werd het wetsvoorstel over de afschaffing van de fusietoets in het funderend onderwijs aangenomen door de Tweede Kamer. Hierdoor krijgen scholen en schoolbesturen meer ruimte voor lokale of regionale samenwerking zonder dat er instemming van de minister nodig is. Wel blijven de fusie-effectrapportage (FER) en het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraden behouden. De fusie-effectrapportage blijft ook onder de nieuwe wet de hoeksteen van het fusieproces. De FER wordt in geval van besturen- of scholenfusie opgesteld ten behoeve van de lokale en interne besluitvorming. In dit artikel komt aan de orde hoe de FER daadwerkelijk kan bijdragen aan het denken en besluitvormingsproces en de kansen op een succesvolle fusie kan vergroten. Met andere woorden: de FER van verplichting naar kans.

Het doel en de inrichting van de fusie-effectrapportage tot nu toe

In de FER beschrijven bestuurders de (beoogde) effecten van de voorgenomen fusie. De fusie-effectrapportage is in 2011 geïntroduceerd met het oog op het vergroten van de legitimiteit van fusies, waarmee werd ingezet op het vergroten van de transparantie op lokaal niveau. De fusie-effectrapportage is bedoeld om alle betrokkenen een stem te geven in een transparant afwegingsproces. In de Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) staat beschreven dat de FER in ieder geval de volgende elementen dient te bevatten:

- de motieven voor de fusie;
- de alternatieven voor de fusie;
- het tijdsbestek waarbinnen de fusie zal worden gerealiseerd;
- de te bereiken doelen;
- de effecten van de fusie op de keuzevrijheid voor ouders en leerlingen;
- de kosten en baten van de fusie;

- de gevolgen van de fusie voor het personeel en leerlingen, waaronder begrepen de gevolgen voor de voorzieningen;
- de wijze waarop over de fusie wordt gecommuniceerd;
- de wijze waarop de fusie wordt geëvalueerd; een advies van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente(n) over de wenselijkheid van de voorgestelde fusie.

Uit de praktijk blijkt dat de FER te vaak een invuloefening is, een verplichting waaraan voldaan moet worden zodat de fusie doorgang kan vinden. In zo'n werkwijze heeft de FER weinig of geen nut voor de betrokken organisaties zelf. De FER kan echter ook nuttig en kansrijk worden ingezet, en kan dan bijdragen aan de gedachte- en besluitvorming én het succes van de fusie. Voorwaarde is dat het opstellen serieus wordt genomen (en dus niet als verplichte invuloefening wordt gezien) en er een aantal elementen aan toegevoegd worden. Alvorens daar verder op in te gaan, komen eerst de succesfactoren van fusies aan de orde.

Succesfactoren fusie

Op basis van literatuur en ervaring kunnen vijf factoren onderscheiden worden die beïnvloeden of een fusie succesvol is, namelijk:

1. Er zijn duidelijke, goede strategische motieven. De strategische motieven zijn logisch en goed om na te streven en ook breed bekend. Voor fusies tussen scholen en schoolbesturen hoort onderwijskwaliteit bijvoorbeeld voorop te staan, en horen financiële motieven niet de hoofdrol te spelen.
2. Synergievoordelen worden realistisch ingeschat. Er is realiteitszin, men is zich ervan bewust dat men na een fusie niet in een walhalla terecht komt en dat er uitdagingen zullen blijven bestaan. Het grootste misverstand is bijvoorbeeld dat twee scholen of schoolbesturen die er beide in financieel opzicht slecht voor staan, samen een organisatie worden met een gezonde financiële positie. Er zijn synergievoordelen mogelijk, bijvoorbeeld op het gebied van overhead, maar dit draagt slechts in beperkte mate bij. De fusie an sich biedt geen oplossingen, aan de bestaande uitdagingen moet ook na een fusie worden gewerkt.

3. Culturen en belangen passen bij elkaar. Er is geen sprake van botsende culturen. Overigens is onze ervaring dat de culturen vaak meer op elkaar lijken dan gedacht, maar dat organisaties elkaar moeten leren kennen en bereid moeten zijn met elkaar te willen samenwerken.
4. Er is veel aandacht voor integratie en implementatie. Integratie kan breed worden opgevat: integratie van geledingen, maar ook integratie van administratieve en beleidsprocessen. Integratie en implementatie vereisen een doordacht plan van aanpak en een strakke regie op de uitvoering en monitoring van die plannen.
5. Er is voldoende draagvlak voor de voorgenomen fusie. Een goed plan valt of staat met de bereidheid van de betrokkenen om eraan te willen werken. Er moet dus voldoende draagvlak zijn onder de betrokkenen, zodat zij zich er voor willen inzetten. Als aan de punten 1 tot en met 4 wordt voldaan, zal dit min of meer automatisch tot draagvlak leiden.

Kansen voor FER: meer aandacht voor cultuur, belangen, integratie- en implementatie

De FER-voorschriften kennen veel overeenkomsten met de eerdergenoemde onderscheiden belangrijkste succesfactoren voor fusie. De motieven en doelen worden met name uitgebreid beschreven, waardoor er aandacht besteed wordt aan succesfactoren 1 en 2. Ook aan draagvlak wordt in zekere zin aandacht besteed in de FER, bijvoorbeeld door communicatie en evaluatie te beschrijven. Daarnaast wordt er draagvlak onder lokale belanghebbenden gecreëerd dóór de FER, door betrokkenen een stem te geven en het afwegingsproces transparant te laten zijn.

Aan eventueel botsende culturen en belangen wordt niet expliciet aandacht besteed in de voorschriften voor de FER. Wij raden aan om, in het kader van transparantie, hier ook op in te gaan in de FER. Hoewel het belangrijk is te onderzoeken in hoeverre er sprake is van botsende culturen en/of belangen en hier transparant over te zijn, is het ook aan te raden om de verschillen niet groter te maken dan ze zijn. Zoals eerder gezegd: zeker als het om de culturen van onderwijsorganisaties gaat, zijn er vaak geen hele wezenlijke, principiële verschillen. Gebruiken en uitingen kunnen verschillen, of de wil van

mensen om samen te werken en elkaar te leren kennen kan ontbreken. Het is dan zaak om te onderzoeken wat de oorzaken hiervan zijn en hoe beide werelden samengebracht kunnen worden. Persoonlijke belangen van mensen kunnen een rol spelen. Het proces heeft er baat bij deze dan ook gewoon te benoemen.

Het is in een fusieproces de kunst oog te hebben voor de kansen en mogelijkheden, zonder nadelen of risico's onder het tapijt te vegen. Dit geldt zelfs voor het 'due diligence onderzoek' dat in veel fusieprocessen wordt uitgevoerd. Natuurlijk moet er daarin aandacht zijn voor (verborgen) risico's, maar óók voor kansen.

Aspecten waar dit artikel meer aandacht voor wil vragen zijn integratie en implementatie. Deze onderwerpen maken geen deel uit van de FER-voorschriften, maar vormen een wezenlijk uit te werken onderdeel, omdat het één van de vijf succesfactoren betreft. En niet de minste. Verandering komt niet tot stand door goede ideeën op papier te zetten, maar door vooraf te bedenken hoe integratie en implementatie van de ideeën tot stand kan komen en mensen in beweging kan krijgen. Veranderingen moeten worden georganiseerd en projecten moeten worden gefaciliteerd. Wij raden daar-

om aan een implementatieplan³ toe te voegen aan de FER. Zorg dat in dit plan de doelen duidelijk worden beschreven en dat er een planning aan toegevoegd wordt: wie doet wat wanneer? Maak mensen verantwoordelijk voor resultaten en maak een realistische inschatting van de kosten in tijd en geld. Denk ook na over de risico's en bouw bij hele grote projecten go/no go momenten in.

Slotsom

De FER kan een heel nuttig instrument zijn voor lokale en interne gedachte- en besluitvorming over fusies, alsmede de implementatie. Voorwaarde is dat het gezien wordt als kans in plaats van verplichting. In de visie van Infinite Financieel ontbreken in de FER-voorschriften een aantal onderwerpen om optimaal gebruik te maken van deze kans, namelijk de onderwerpen (botsende) culturen en belangen, integratie en implementatie. Wij raden aan altijd een implementatieplan toe te voegen aan de FER.

³ Een implementatieplan is "een specifieke versie van een plan, gericht op het mens-leer traject. Het beschrijft het totaal aan activiteiten dat moet worden uitgevoerd om de opgeleverde oplossing zorgvuldig in te passen in de organisatie. Dit plan omvat het geheel aan activiteiten dat nodig is voor de mentale (leren) en structurele (inpassen) implementatie, zoals opleidingen, veranderingen in processen, gebruikershandleidingen, migratie van systemen, etc."

<https://managementmodellensite.nl/implementatieplan/#.Xh28kuTsahc>

Door de FER op deze manier aan te vliegen bevordert u niet alleen de lokale en interne besluitvorming, maar wordt ook de kans op een succesvolle fusie aanmerkelijk vergroot.

Iris Zeldenrijk is adviseur en houdt zich voornamelijk bezig met het uitvoeren van risicomanagementtrajecten, fusieonderzoeken en haalbaarheidsonderzoeken. Tevens adviseert zij schoolbesturen over de opzet en inrichting van bestuursbureaus en de kwaliteit van de planning- en controlcyclus.



De controller en cultuur

Een softcontrol om rekening mee te houden!

Door ontwikkelingen in de interne en externe omgeving van organisaties moeten die organisaties continu veranderingen doorvoeren in hun bedrijfsvoering. Verandertrajecten zijn daardoor een vast onderdeel binnen de organisatie geworden. De controller heeft hier een rol in vanuit zijn rol als adviseur van het management en hij of zij speelt een centrale rol bij het ontwerp en de implementatie van het management control systeem. De cultuur kan hierbij voor controlproblemen zorgen. Voor het slagen van een verandertraject speelt de cultuur dan ook een belangrijke rol. In dit artikel wordt aan de hand van een voorbeeld een instrument aangegevoerd voor cultuurverandering. Een instrument dat gebruikt kan worden bij verandertrajecten.

Wat is organisatiecultuur?

Volgens Edgar H. Schein beïnvloedt een organisatiecultuur de prestaties en daarmee de resultaten van een onderneming. Cultuur is dus iets om serieus te nemen. Het aandachtsgebied cultuur gaat – net zoals structuur – over de vraag hoe mensen met elkaar omgaan. Cultuur betreft hier de zachte of informele kant van de omgangsvormen.

Cultuur⁴:

De gemeenschappelijke waarden en normen van een organisatie en het daaruit voortvloeiende gedrag.

Bij gemeenschappelijke waarden kan men denken aan integriteit, respect of betrouwbaarheid.

Vaak blijft cultuur impliciet. Waarden en normen kunnen zodanig niet worden waargenomen. Ze worden zichtbaar in gedragspatronen, de wijze waarop om-

4 Bron: The Art of Management 2. Cultuur en mensen, 2006

gegaan wordt met collega's, managers, klanten, aandeelhouders en maatschappelijke instellingen. Ook rituelen als de wekelijkse borrel, bedrijfsuitjes, mail- en vergadergedrag zijn uitingen van organisatiecultuur. De cultuur kan ook op andere wijzen zichtbaar worden, bijvoorbeeld in:

Codes, voorschriften en dergelijke. Sociale normen zijn bijvoorbeeld neergelegd in cao's en veiligheidsvoorschriften. Ethische en maatschappelijke normen kunnen worden gecodificeerd in een ethische code of een 'corporate manual'.

Sleutelpersonen. In elk bedrijf zijn mensen die de cultuur scheppen of in stand houden en naar wie wordt opgekeken, die worden bewonderd en die een soort standaard vormen voor anderen.

Verhalen. In elk bedrijf doen verhalen, roddels en geruchten de ronde. Maar ook verhalen over hoe is gehandeld en door wie, bij cruciale gebeurtenissen zoals de oprichting, fusies en crises. In die soms dramatische verhalen spelen vaak geprononceerde mensen die getuigen van moed, visie en solidariteit een hoofdrol.

Symbolen. Huisstijl, logo's, huisvesting, interieur en kleding (dresscode, casual Friday) krijgen vaak aandacht als uitdrukkingsvormen van een bedrijfscultuur. Ook de externe communicatie speelt hierin een belangrijke rol.

Waarom aandacht voor organisatiecultuur bij verandering?

Volgens Cameron (1997) is algemeen bekend dat niet minder dan driekwart van alle pogingen om te komen tot 're-engineering', 'Total Quality Management (TQM)', strategische planning en afslanking, zijn uitgelopen op evenzoveel volslagen mislukkingen, dan wel zulke ernstige problemen hebben veroorzaakt dat het voortbestaan van de organisatie er door werd bedreigd. Het interessantste aan deze mislukkingen zijn evenwel de oorzaken die voor de mislukkingen werden genoemd. Uit verscheidene onderzoeken is gebleken dat veronachtzaming van de cultuur van een organisatie het vaakst als oorzaak werd aangewezen. Met andere woorden, het verzuim de organisatiecultuur te veranderen bleek noodlottig voor de gewenste overige veranderingen.

Diagnose organisatiecultuur

Als instrument voor de beoordeling van de organisatiecultuur heeft een organisatie gebruik gemaakt van het Organizational Culture Assessment Instrument (OCAI) van Kim S. Cameron en Robert E. Quinn. Hiermee wordt een diagnose gesteld van de huidige organisatiecultuur en een beschrijving gegeven van de gewenste organisatiecultuur. Medewerkers van de organisatie vullen een vragenlijst in waarmee de huidige en gewenste cultuur in beeld kunnen worden gebracht.

Voor dit instrument is gekozen omdat Quinn en Cameron organisatiecultuur ook beschrijven vanuit het integratieperspectief (streven naar een eenheidscultuur met gedeelde waarden en normen), waarbij ze aannemen dat cultuur datgene is wat mensen gemeenschappelijk hebben, het bindmiddel dat hen bijeenhoudt. Er is volgens het integratieperspectief consensus over het type cultuur dat in een organisatie bestaat, er heerst gemeenschappelijkheid. De kracht van cultuur schuilt er dan vooral in het vermogen mensen bij elkaar te brengen en in het vermogen de fragmentatie en ambiguïteit van de omgeving de baas te worden. De benade-

ring van Quinn en Cameron kent daarmee een interne en externe factor. Quinn en Cameron onderscheiden vier culturele hoofdvormen.

De familiecultuur (A)

De familiecultuur kenmerkt zich als een mensvriendelijke plaats om te werken, waar de medewerkers veel met elkaar gemeen hebben. Het heeft allemaal veel weg van een uitgebreide familie. De leiders worden beschouwd als mentoren en misschien zelfs wel als vaderfiguren. De organisatie wordt bijeengehouden door loyaliteit en traditie. De betrokkenheid is groot. In deze organisatie ligt de nadruk op langetermijnvordelen van persoonlijke ontwikkeling, waarbij cohesie en moreel een belangrijke rol spelen. Succes wordt gedefinieerd in termen van werksfeer en zorg voor de mensen. De organisatie hecht zeer veel belang aan teamwerk, participatie en consensus.

De adhocratiecultuur (B)

De adhocratiecultuur kenmerkt zich als een dynamische, ondernemende en creatieve werkomgeving. De mensen steken hun nek uit en nemen risico's. Effectief

leiderschap is daar visionair, vernieuwend en risicogericht. Het bindmiddel dat de organisatie bijeenhoudt is een gevoel van betrokkenheid bij experimenten en vernieuwing. De nadruk ligt op het streven voorop te lopen waar het gaat om nieuwe kennis, producten en/of diensten. Het is daar belangrijk voorbereid te zijn op veranderingen en nieuwe uitdagingen aan te gaan. Voor de lange termijn ligt de nadruk op snelle groei en het aanboren van nieuwe bronnen. Succes betekent unieke en originele producten en diensten leveren.

De marktcultuur (C)

Een marktcultuur is een resultaatgerichte werkomgeving. De leiders zijn onvermurwbare producenten en concurrenten. Zij zijn hard en veeleisend. Het bindmiddel dat de organisatie bijeenhoudt is de nadruk op winnen. De langetermijnzorgen betreffen concurrerend optreden en het behalen van ambitieuze doelstellingen. Succes wordt gedefinieerd in termen van marktaandeel en marktpenetratie. De concurrentie achter je laten en marktleider worden is belangrijk.

De hiërarchische cultuur (D)

De organisatiecultuur die bij deze vorm past wordt gekenmerkt door een geformaliseerde en gestructureerde werkplek. Procedures bepalen wat de mensen doen. Effectieve leiders zijn goede coördinatoren en organisatoren. De instandhouding van een soepel draaiende organisatie is belangrijk. De langetermijnzorgen van een organisatie betreffen de stabiliteit, de voorspelbaarheid en de efficiëntie. Regels en procedures houden de organisatie bijeen.

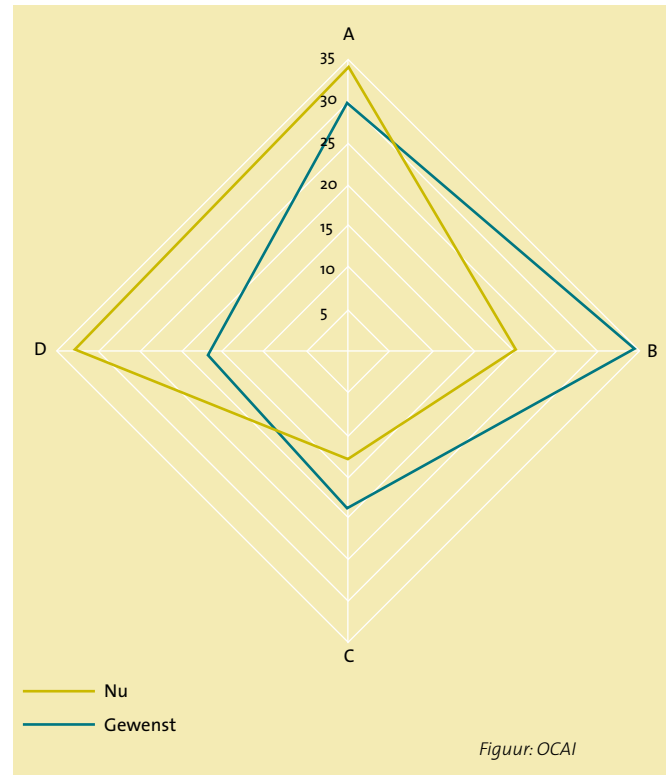
Het OCAI is gebaseerd op het theoretische model van de concurrerende waarden. Dit model werd ontwikkeld vanuit onderzoek dat was verricht naar de belangrijkste indicatoren voor efficiënte organisaties.



In het model komen twee belangrijke dimensies naar voren. Eén dimensie onderscheidt effectiviteitscriteria waarin de nadruk ligt op flexibiliteit, vrijheid van handelen en dynamiek, van criteria waarin de nadruk ligt op stabiliteit, ordening en beheersbaarheid. De tweede dimensie onderscheidt effectiviteitscriteria waarin de nadruk ligt op interne gerichtheid, integratie en eenheid, van criteria waarin de nadruk ligt op externe gerichtheid, differentiatie en rivaliteit. Dat wil zeggen, sommige organisaties worden als effectief beschouwd wanneer zij harmonieuze kenmerken bezitten.

Het model zet de interne en externe focus van de organisatie af tegen flexibiliteit en beheersbaarheid.

Het OCAI-model van de organisatie is uitgewerkt aan de hand van de ingevulde vragenlijsten van de medewerkers.



Figuur: OCAI

In dit voorbeeld visualiseert het model van de concurrerende waarden de accentverschuiving die de cultuur van de organisatie moet gaan maken. Op dit moment ligt het accent op de hiërarchische cultuur (D) en de familiecultuur (A).

Welke conclusies volgens Quinn en Cameron kunnen we nu trekken uit de verschuiving binnen de vier dimensies? Duidelijk zichtbaar is dat de organisatie een familiecultuur en een cultuur wil die meer aansluit bij een adhocriecultuur. Wat houdt dit volgens Quinn en Cameron in en wat niet?

Familiecultuur

Uitgangspunt binnen deze cultuur is dat de organisatie bestaat uit mensen. Betrokkenheid leidt tot inzet. Nadruk ligt op participatie en consensus. Teamgericht. De manager is binnen deze cultuur een mentor en stimulator.

Dit houdt in:

- Tegemoetkomen aan de behoeften van de medewerkers.
- Bevordering van teamwerk en participatie.
- Steunverlening aan teamwerkers.
- Meer ontvankelijkheid.

- Verhoging van het moreel.
- Meer vertrouwen wekken.
- Blijk geven van zorg voor het personeel.
- Zelfmanagement bevorderen.

En het houdt niet in:

- Ongedisciplineerdheid en te grote toegeeflijkheid.
- Ruimte laten voor op macht gerichte kliekvorming.
- Alleen nog maar lief zijn voor elkaar.
- Uitsluitend intern gericht zijn.
- Minder nadruk op hard werken.
- Doelstellingen negeren.
- Elkaar beschermen ten koste van het bereiken van doelstellingen.
- Vrijheid zonder verantwoordelijkheid.

Adhocratiecultuur

Binnen een adhocratiecultuur moet de organisatie flexibel zijn en zich steeds aanpassen aan de markt. De nadruk ligt op innovatie en verandering. De manager is binnen deze cultuur een innovator en een bemiddelaar.

Dit houdt in:

- De dynamiek terug brengen in het bedrijf.
- Een werkmilieu scheppen waarin veilig risico kan worden genomen.
- Het aandragen van alternatieven stimuleren.
- Verandering geen uitzondering maar regel laten zijn.
- Flexibel en aanpassingsgericht zijn.
- Nieuwe ideeën uitproberen.
- Een vooruitziende organisatie worden.
- Een krachtiger opstelling ten opzichte van program-mavernieuwing.

Houdt niet in:

- Iedereen maar laten doen wat hij wil.
- Het bedrijf roekeloos laten opereren zonder acht te slaan op gevaren.
- Verlangens van klanten negeren.
- Zelfzuchtigheid tolereren.
- Ongelimiteerd vrijheid toestaan.

- Doelstellingen niet bereiken.
- Oneerlijkheid tolereren.
- Van alles het nieuwste van het nieuwste hebben.
- Onnodige risico's nemen.

Combineren we de familiecultuur met de adhocratiecultuur, dan zal binnen deze cultuur aandacht moeten zijn voor de mensen waar het management de rol van mentor, stimulator, innovator en bemiddelaar heeft. De cultuur is ook teamgericht, flexibel en moet zich kunnen aanpassen aan de markt. De nadruk dient te komen liggen op innovatie, verandering waarbij ook aandacht is voor participatie en consensus.

Leiderschap

Doordat leiderschap een belangrijk aspect is, is ook gekeken naar de scores die de organisatie toekent aan de leiding van de organisatie.

	De leiding van de organisatie	Nu	Gewenst
A	De leiding van de organisatie gedraagt zich in het algemeen als mentor, faciliteert en stimuleert	29	34
B	De leiding van de organisatie spreidt in het algemeen onderneminglust ten toon, evenals vernieuwingsgezindheid en risicobereidheid	24	29
C	De leiding van de organisatie geeft in het algemeen blijk van een no-nonsense instelling, agressiviteit en resultaatgerichtheid	14	19
D	De leiding van de organisatie geeft in het algemeen blijk van coördinerend en organiserend gedrag en maakt de indruk van een soepel draaiende, efficiënte machinerie	33	18
		100	100

Bovenstaand de scores op de vier stellingen behorende bij de leiding van de organisatie.

huidige en gewenste cultuur in kaart brengen en aanbevelingen doen om tot de gewenste cultuur te komen.

De gewenste cultuur laat een verschuiving zien naar meer familiecultuur, adhocratiecultuur en marktcultuur. Duidelijk is ook dat de leiding minder hiërarchisch dient te zijn.

Conclusie

Door de controller kan het OCAI gebruikt worden om vanuit zijn rol als adviseur een bijdrage te leveren aan cultuurverandering bij verandertrajecten binnen een organisatie. De controller kan met dit instrument de

Peter Kruijzen is senior adviseur en adviseert samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en kinderopvang-organisaties. Daarbij richt hij zich onder meer op de administratieve organisatie en op de planning- en controlcyclus zowel de opzet als inrichting, als de documenten die in deze cyclus een rol spelen zoals begroting, rapportages en verantwoordingsdocumenten.



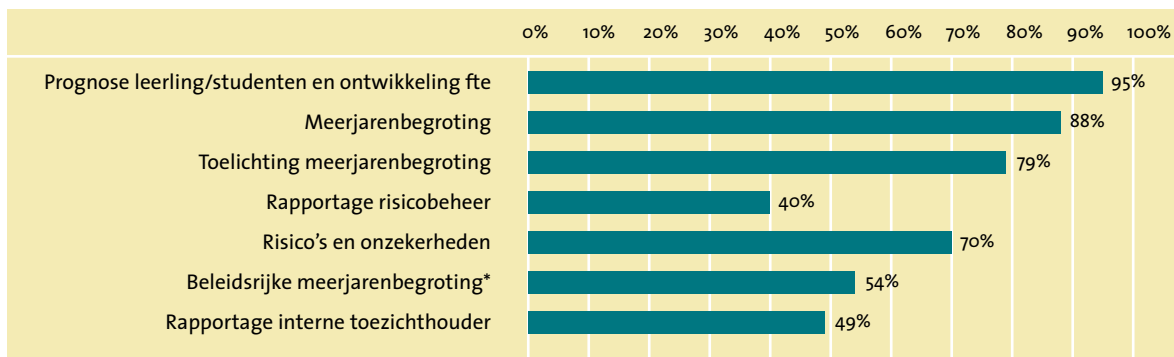
De continuïteitsparagraaf en de beleidsrijke begroting

Geen invuloefening, maar kwaliteit gevraagd

Met ingang van het jaarverslag 2013 is het voor onderwijsinstellingen verplicht een continuïteitsparagraaf op te nemen. Aanleiding hiervoor was onder andere dat een grote onderwijsinstelling in financiële nood was gekomen, waarbij onvoldoende aandacht was voor de (toekomstige) bedrijfsvoering van deze instelling. Met de continuïteitsparagraaf wordt beoogd dat instellingen vooruitkijken en anticiperen op toekomstige ontwikkelingen.

Inmiddels mag vastgesteld worden dat de continuïteitsparagraaf gemeengoed is geworden bij onderwijsinstellingen. Dit valt af te leiden uit het rapport 'De financiële staat van het onderwijs 2018' van de Inspectie van het Onderwijs (IvHO). Waar in de beginjaren veel onderwijsinstellingen nog niet alle vereiste onderdelen in hun jaarverslag opnamen, hebben accountants bij het jaarverslag 2018 nog slechts in 15 verslagen gerapporteerd over formele gebreken, zoals het ontbreken van

delen van de continuïteitsparagraaf, het ontlenen aan de planning- en controlcyclus of de goedkeuring van de interne toezichthouder. Accountants rapporteren niet over de inhoud van de continuïteitsparagraaf, tenzij sprake is van materiële tegenstrijdigheden. Echter in haar rapportage meldt de IvHO dat de informatiewaarde van de continuïteitsparagraaf weliswaar in de loop van de jaren is toegenomen, maar dat er zeer zeker nog verbeteringen mogelijk zijn. Met name op het gebied van risicobeheer en beleidsrijk begroten. De tabel geeft de uitkomsten weer van een onderzoek door de IvHO naar de jaarverslagen 2017. Hoewel niet specifiek toegelicht in het rapport valt uit de rapportage af te leiden dat de uitkomsten in deze tabel zowel betrekking hebben op de aanwezigheid van de verplichte aspecten in het jaarverslag als op de kwaliteit daarvan (in de toelichting). Hoewel de IvHO constateert dat ook verbeteringen mogelijk zijn ten aanzien van de rapportage van de toezichthouder, ligt de focus in dit artikel verder niet op dit onderdeel.



Bron: *Inspectie van het Onderwijs, de financiële staat van het onderwijs 2018*

Dit artikel gaat in op de onderdelen beleidsrijk begroten en risicobeheer. Hoe kunnen deze verbeterpunten door onderwijsinstellingen worden aangepakt? Hoe maak je een beleidsrijke begroting en hoe rapporteer je op een juiste manier over risicobeheer.

Wat is nu beleidsrijk begroten?

Beleidsrijk begroten is het leggen van verbinding tussen het beleid (strategisch, schoolplan) en een vertaling van de financiële complicaties. Met andere woorden, welke middelen verwachten we in te moeten zetten

om de voorgenomen plannen te realiseren. Zowel de Onderwijsraad als de IvHO benadrukken het belang van beleidsrijk begroten. Door beleidsrijk te begroten kan de onderwijsinstelling inzichtelijk maken in hoeverre de door haar geformuleerde plannen, strategisch en per school, financieel zijn te realiseren. Ook kan zij hiermee inzicht geven in welke mate en hoe de reservepositie verantwoord kan worden ingezet om haar doelstellingen te verwezenlijken. De continuïteitsparagrafen maken vaak onvoldoende de verbindingen tussen het voorgenomen beleid en de inzet van middelen inzicht-

telijk. Ook zijn er onderwijsinstellingen die wel een beleidsrijke begroting hebben opgesteld, maar die dit niet of onvoldoende toelichten in de continuïteitsparagraaf. Hierdoor neemt de informatiewaarde van deze paragraaf af.

Een beleidsrijke begroting begint bij het zo concreet mogelijk beschrijven van de na te streven doelen, het voorgenomen (strategisch) beleid. Doelstellingen als 'goed onderwijs' en 'goed werkgeverschap' zijn zonder nadere concretisering niet te koppelen aan middelen. Maak doelstellingen concreet door hieraan meetbare stuurgetallen aan te verbinden. Het strategisch beleid kan vervolgens worden vertaald in jaarplannen (voor scholen, maar ook bovenschools). De jaarplannen bevatten niet alleen de doelstellingen die dat jaar worden nagestreefd, maar ook een beschrijving van de activiteiten die worden ondernomen. Welke trainingen en opleidingen zijn bijvoorbeeld nodig om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren? De beschreven activiteiten kunnen worden uitgewerkt in de benodigde financiële middelen, die vervolgens worden opgenomen in de meerjarenbegroting. Denk in het hiervoor genoemde voorbeeld van training en opleiding bijvoorbeeld aan de kosten van vervanging, de kosten van het oplei-

dingsinstituut en de kosten van de benodigde lesmaterialen. Afhankelijk van de financiële positie van de onderwijsinstelling (zwak, goed, sterk) en haar financiële doelstellingen (begroting in evenwicht of niet) kan het bestuur verantwoorde keuzes maken om te besturen. Bijvoorbeeld door activiteiten door te schuiven naar een later jaar vanwege het ontbreken van financiële ruimte, of te bepalen welk deel van de reserves wordt ingezet voor het realiseren van haar doelstellingen.

Een beleidsrijke begroting biedt een goede basis om de informatiewaarde van de continuïteitsparagraaf te verbeteren. Om dit te realiseren is een goede toelichting op de meerjarenbegroting in de continuïteitsparagraaf de sleutel. Beschrijf welke doelstellingen worden nagestreefd, de bijbehorende voorgenomen activiteiten en de hiervoor benodigde middelen. Daarnaast biedt een beleidsrijke begroting een goede basis voor de verantwoording over het voorgenomen beleid (bestuursverslag).

Risico's in beeld: rapportage risicobeheersing

Onderwijsinstellingen moeten in de continuïteitsparagraaf verslag doen van de aanwezigheid en de werking van het interne risicobeheersings- en controlesysteem.

Tevens moeten zij de belangrijkste risico's en onzekerheden beschrijven. De IvhO constateert dat met name het verslag doen over de aanwezigheid en werking van het risicobeheersingssysteem nog voor verbetering vatbaar is. Zij geeft niet aan of het onderdeel niet of niet voldoende is beschreven. In een eerdere rapportage uit 2016 heeft de IvhO wel aangegeven dat de inhoud soms tekort schiet: in sommige paragrafen met een titel zoals risicobeheer of risicomanagement, worden alleen toelichtingen gegeven over de administratieve organisatie, de planning- en controlcyclus of de interne controle, waarmee in feite niet is voldaan aan het voorschrift.

Als definitie van risicomanagement hanteert Infinite Financieel de volgende formulering: risicomanagement is het geheel van activiteiten en maatregelen gericht op het expliciet en systematisch omgaan met en het beheersen van risico's. Risico is daarbij omschreven als een onzekere gebeurtenis die het realiseren van de (strategische) doelstellingen bedreigt. Risico's zijn uit de aard der zaak voorstelbaar, maar niet voorspelbaar. Middels risicomanagement anticiperen we zoveel mogelijk op risico's en hun potentiële effecten en nemen we maat-

regelen om deze risico's dan wel hun effecten afhankelijk van aard en impact te voorkomen, te mitigeren dan wel te accepteren.

In het jaarverslag dient verslag te worden gedaan van het risicobeheersingsproces, zowel over de opzet als de werking. Hierbij wordt beschreven op welke wijze risico's die de (strategische) doelstellingen bedreigen, worden geïdentificeerd, geanalyseerd en gemitigeerd door beheersingsmaatregelen. Van belang hierbij is dat inzichtelijk wordt gemaakt hoe en op welke wijze de beheersingsmaatregelen worden verankerd in de administratieve organisatie en hoe ze worden getoetst. Voor risico's die niet volledig worden beheerst is het van belang een financiële buffer aan te leggen. Over de voortgang en evaluatie van de (belangrijkste) risico's wordt verslag gedaan in de planning- en controldocumenten.

Een risicobeheersingssysteem kan als volgt worden ingericht:

- Risico-identificatie verdeeld in vier categorieën volgens COSO-II. Welke risico's de realisatie van de strategische doelstellingen kunnen beïnvloeden zijn voorstelbaar:

- a. risico's op het gebied van de strategische doelstellingen dan wel op de manier waarop we die doelstellingen proberen te bereiken;
 - b. risico's op het gebied hoe wij onderwijs geven en onze onderwijsprocessen en de daaraan ondersteunende processen hebben ingericht;
 - c. risico's op het gebied van compliance (het voldoen aan wet- en regelgeving, maar ook het voldoen aan door onszelf opgestelde procedures, afspraken, protocollen en dergelijke);
 - d. risico's ten aanzien van de betrouwbaarheid van de P&C-cyclus, de P&C- documenten en het geldbeheer.
 - Risicoanalyse: schat voor alle risico's in hoe groot de kans is dat ze zich voordoen en wat de impact van deze risico's zou kunnen zijn als ze zich voordoen. Deze weging (kans x impact) leidt tot prioritering: risico's met hoge prioriteit, risico's met gemiddelde prioriteit en risico's met lage prioriteit.
 - Risicobeheersing: formuleer voor de hoge en gemiddelde risico's beheersmaatregelen, gericht op minimaliseren van de kans en/of de impact, het verleggen van het risico of voorkomen dat het risico zich voordoet en bezie welk restrisico er bestaat. Schat vervolgens in of dat restrisico aanvaardbaar is.
 - Uitrol beheersmaatregelen: richt de organisatie op de risico's met hoogste prioriteit en de daarvoor getroffen beheersingsmaatregelen (sturingsfocus). Deze risico's moeten continu op het netvlies staan en de beheersingsmaatregelen moeten continu op werking worden getoetst.
 - Cyclisch risicomanagement: voor de risico's met gemiddelde prioriteit moet de kwaliteit en effectiviteit periodiek worden gemonitord. Betrek deze risico's in de periodieke rapportages. Evalueer de effectiviteit van de beheersingsmaatregelen en stel deze eventueel bij.
- Uit recente rapportages van de IvHO bij haar periodieke onderzoeken bij onderwijsinstellingen blijkt dat de IvHO de continuïteitsparagraaf nadrukkelijk in haar onderzoek betreft. In een enkel geval heeft de onderwijsinstelling, daar waar de IvHO van mening is dat de continuïteitsparagraaf niet toereikend is, een herstelopdracht gekregen voor het volgend jaarverslag. Be aware!

Wij vertrouwen erop dat schoolbesturen de continuïteitsparagraaf naar eer en geweten opstellen. Echter uit de praktijk blijkt, niet alleen uit de onderzoeken van de IvhO, dat met name waar het beleidsrijk begroten en de toelichting daarop betreft, bij een substantieel aantal onderwijsinstellingen verbeteringen mogelijk zijn.

Ton van Iwaarden is senior adviseur en fungeert regelmatig als interim controller voor grote en middelgrote schoolbesturen, in zowel het po als het vo. Ton adviseert en begeleidt regelmatig over verbeteringen in de planning- en controlcyclus en de daarbij te gebruiken instrumenten.



Managementrapportages: gegevens of informatie?

Liggen we op koers?

Voor een goede aansturing van iedere (onderwijs)organisatie is informatie van levensbelang. Informatie die antwoord geeft op de vraag of de organisatie op koers ligt om haar geformuleerde beoogde resultaten te bereiken. Om op verantwoorde wijze beslissingen te nemen, om te beoordelen of er bijgestuurd moet worden, of om te constateren dat alles volgens verwachting verloopt, is het van belang de huidige stand van zaken eenduidig in beeld te hebben. Maar hoe komen we aan deze informatie en wanneer is iets informatie en wanneer zijn het slechts gegevens? In dit artikel gaan we hier nader op in en wordt met name gekeken naar de informatie die via managementrapportages beschikbaar komt.

Er is dus een verschil tussen gegevens en informatie. Gegevens zijn data en worden pas informatie als deze door duiding betekenisvol worden. Gegevens en informatie worden vaak door elkaar gebruikt in (management)rapportages, zonder dat men zich hier bewust van is.

Doel van rapportages

Binnen iedere organisatie zijn meerdere soorten rapportages te onderscheiden die ieder hun eigen doel dienen, en die ook ieder op een andere manier tot stand komen.

Periodieke overzichten

Deze worden vaak op maandbasis opgesteld (uitgedraaid) en geven uitsluitend inzicht in de gegevens zoals deze in de systemen zijn vastgelegd. Het bekendste voorbeeld hiervan zijn financiële uitputtingsoverzichten of verzuimoverzichten. Ze bevatten meestal alleen gegevens en vragen aan de gebruiker zelf om deze te

interpreteren. Deze rapportages zijn met name bedoeld voor budgethouders/leidinggevenden om te beoordelen of hun afdeling of school zich nog volgens de verwachtingen ontwikkeld.

Ad-hoc overzichten

Daarnaast zijn er overzichten die gemaakt worden op basis van ad-hocvragen. Binnen organisaties zijn er altijd situaties die om een specifieke analyse of rapportage vragen. Aangezien de behoefte aan deze rapportages inhoudelijk steeds anders zal zijn, moeten deze per keer opnieuw samengesteld worden.

Managementrapportages

Tot slot zijn er standaard managementrapportages die periodiek informatie beogen te verstrekken en vaak in een standaard vorm verschijnen.

In dit artikel wordt met name op deze managementrapportages ingegaan. Dit omdat deze als het goed is niet alleen gegevens bevatten, maar ook informatie, bijvoorbeeld in de vorm van duiding van deze gegevens en als het goed is ook een waardeoordeel geven over de gegevens (liggen we op koers). Als dat niet het geval is

dient het bestuur in de rapportage of een bijlage erbij aan te geven welke maatregelen in gang zullen worden gezet. De managementrapportage is daarmee een belangrijk sturingsinstrument voor het bestuur.

Frequentie

Met name rond de standaard managementrapportages speelt de vraag hoe vaak deze moeten worden opgesteld. Indien de rapportages te weinig worden opgesteld ontstaat het risico dat (negatieve) ontwikkelingen te laat worden opgemerkt. Te vaak opstellen heeft het gevaar dat men alleen maar bezig is met het opstellen van de managementrapportages en men geen tijd meer heeft om de uitkomsten van de rapportages om te zetten in acties of beleid.

Veel (onderwijs)organisaties kiezen er voor de managementrapportage per kwartaal op te stellen. Dat wil zeggen dat er viermaal per jaar een rapportage gemaakt wordt. Probleem hierbij is vaak dat de zomervakantie valt tussen de tweede en derde rapportage. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat de tweede rapportage (t/m juni) pas in september opgesteld dan wel besproken wordt, terwijl de derde rapportage al weer in okto-

ber komt. Daarom kiezen steeds meer instellingen voor drie rapportages per jaar (om de vier maanden). De rapportages gaan dan over de periodes januari t/m april, januari t/m augustus en over het gehele jaar.

Opbouw MARAP

Managementrapportages worden vaak aangeduid als MARAPS. Het opstellen van managementrapportages moet niet door één persoon vanachter zijn bureau gebeuren. Om de informatie zo waardevol mogelijk te laten zijn, betreft men meerdere functionarissen bij het opstellen van de managementrapportages:

1. De controller/senior administrateur of coördinator zorgt dat de afspraken rond de managementrapportages bij iedereen duidelijk zijn: wat wordt verwacht van wie, wanneer.
Door dit goed af te spreken en vast te leggen worden veel onduidelijkheden en onjuiste verwachtingen van elkaar voorkomen met een goedlopend proces als gevolg.
2. De budgethouder zorgt dat de administratie op tijd alle mutaties ontvangt. Dit betreft enerzijds harde gegevens zoals facturen en mutaties in personeel,

maar ook informatie over toekomstige ontwikkelingen (bijvoorbeeld komt er een omvangrijke uitgave aan, zijn er vacatures en dergelijke).

3. De verschillende administrateurs zorgen dat de gegevens juist, tijdig, volledig en controleerbaar verwerkt worden. Hierbij moet de administratie de eerste check op de gegevens uitvoeren. Bijvoorbeeld of de periodeboekingen goed verwerkt zijn? Zitten er geen onlogische zaken in de gegevens?
4. Iemand, bijvoorbeeld een hoofd van de afdeling of een controller, bekijkt de gegevens nogmaals op juistheid en waarschijnlijkheid.

Door bovenstaande ontstaat er een set van gegevens die een goede basis is voor het opstellen van de managementrapportage.

5. De gegevens worden nu verrijkt. Ten eerste worden de gegevens over de afgelopen periode aangevuld met een prognose (verwachting) voor de rest van het jaar. De budgethouder (of in ieder geval iemand met informatie van de budgethouder) stelt deze prognose op.
6. Daarna maakt de budgethouder een analyse waarin afwijkingen ten opzichte van eerdere verwachtingen

(bijvoorbeeld begroting of formatieplan) worden toegelicht.

7. Centraal worden de verschillende budget managementrapportages samengevoegd tot een overall managementrapportage, waarbij ook gekeken wordt naar te verwachten risico's en externe ontwikkelingen.

Mogelijkheden voor rapportage tools

In veel situaties bestaat de managementrapportage vooral uit financiële gegevens die vanuit het boekhoudsysteem gehaald worden. Een volledige managementrapportage bestaat echter uit gegevens uit meerdere systemen. Bijvoorbeeld rond personeelsverloop vanuit het PSA/HRM-systeem en leerlingenverloop vanuit het leerlingvolgsysteem. Vanuit al deze systemen worden gegevens gehaald. Vervolgens moeten er tussen de gegevens uit de verschillende systemen verbanden en verhoudingen worden weergegeven. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van groeps grootte.

Door de behoefte om gegevens te combineren en managementrapportages tijdig op te leveren, ontstaat

steeds meer de wens om dit gehele traject te ondersteunen met software. De ondersteunende systemen die hiervoor gebruikt worden zijn echter zeer divers. Binnen de onderwijssector worden hier anno 2020 diverse mogelijkheden voor benut:

- Rapportagemodellen binnen boekhoud- of salarispakketten
- Standaardmodel in bijvoorbeeld Qlickview/Microsoft BI
- Maatwerkmodellen, zelfbouw, via (advies)bureaus
- Gekochte specialistische (standaard) software

Iedere oplossing heeft zijn eigen voor- en nadelen. Aspecten die een rol spelen bij het maken van een keus in uw situatie zijn met name:

- Continuïteit
 - Als wij met een partij in zee gaan, hoe groot is dan de zekerheid dat we er langdurig plezier van hebben.
- Betrouwbaar/nauwkeurig
 - Overzichten en eventuele berekeningen binnen de oplossing moeten 100% betrouwbaar zijn en ook herleidbaar zijn. Welke gegevens zijn gehaald uit de bronsystemen (denk hierbij bijvoorbeeld aan

- bezettingsoverzichten met of zonder vervanging).
- Gebruiksvriendelijk
 - Zeker als de budgethouders er zelf mee moeten gaan werken is dit van belang.
- Aansluiting bronsystemen
 - Zoals eerder is aangegeven zijn goede gegevens in het bronsysteem van groot belang. Het programma moet deze gegevens zonder problemen op kunnen halen.
- Arbeidsintensief
 - Hoe meer handmatig werk, hoe meer tijd er in het tot stand komen van de managementrapportage gaat zitten.
- Flexibiliteit/maatwerk
 - Kan de software aangepast worden aan de wensen van de organisatie of moet de organisatie zich aanpassen aan het programma.
- Kosten
 - Bij eventuele investeringen dient steeds de vraag gesteld te worden of de kosten en baten tegen elkaar opwegen. Hierbij is het wel van belang alle kosten mee te nemen. Als er een interne medewerker is die heel veel tijd hieraan kwijt is, zijn dit ook kosten.

Frank Mullaart is senior-adviseur en fungeert regelmatig als interim-controller bij zowel grote als middelgrote school-besturen. in het primair en voortgezet onderwijs. In zijn rol als adviseur ondersteunt hij klanten onder meer bij vraagstukken op het terrein van het insourcen van de financiële en de personeels- en salarisadministratie, het optimaliseren van de administratieve organisatie en het verbeteren van de kwaliteit van tussentijdse rapportages. Als controller is hij zowel actief als financial controller als business controller.



Passend onderwijs: kun je meten wat telt?

Zijn passend onderwijs successen meetbaar?

Tegenwoordig is iedereen in de ban van data, zo ook binnen samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Maar binnen de sector zijn verschillende geluiden te horen. Enerzijds wordt de roep om inzicht in wat werkt en het meten van kwaliteitsindicatoren groter. Anderzijds is er een groep critici die zich afvragen of een meetcultuur wel past in het (passend) onderwijs.

Kun je meten wat telt?

Binnen de samenwerkingsverbanden zijn er voorstanders van data. Zij willen data gebruiken om beleid mee aan te sturen. Ze zijn op zoek naar concrete doelen, beoogde resultaten en bijbehorende indicatoren om hun kwaliteitszorgsysteem en hun beleidsvoerend vermogen naar een hoger niveau te tillen. Dit wordt soms

als lastig ervaren. Vanwege het nog korte bestaan van samenwerkingsverbanden is er bijvoorbeeld, in tegenstelling tot schoolbesturen, nog geen vaste set aan indicatoren als bruikbaar bewezen.

Daarnaast zijn er ook critici. Zij vinden zich meer in de uitspraak van Albert Einstein: 'Not everything that can be counted counts and not everything that counts can be counted.' Zo schreef een van de critici, pedagoog Gert Biesta, in 2012 het boek *Goed onderwijs en de cultuur van het meten*. In het boek stelt hij dat de opbrengst van onderwijs en (extra) ondersteuning niet altijd is te meten. Er zijn namelijk ook kwaliteiten die niet gemeten kunnen worden, zoals bijvoorbeeld je verwonderen over, zorg dragen voor, het uithouden met, aandacht geven aan en houden van. Zeven jaar na het uitkomen van het boek zag hij nog steeds een hoge urgentie en veel interesse voor het onderwerp. Dit zorgde voor een hernieuwde druk met een nieuw nawoord in 2019.

Worstelen met de betekenis van data

Er zijn de afgelopen jaren meerdere initiatieven ont-plooid om gebruik te maken van landelijk beschikbare data voor samenwerkingsverbanden. Zo publiceert DUO veel data, zijn er Kijkglazen, is er het Dashboard passend onderwijs (een variant op 'Vensters') voor samenwerkingsverbanden, en sinds kort samenwerkingsverbandenopdekaart.nl, een beknopte, openbare versie van het Dashboard. Ook binnen deze mediums wordt er flink gezocht naar het juist vertalen en presenteren van de data. Zo is er bij Vensters veel data beschikbaar voor samenwerkingsverbanden, maar is het soms oppassen geblazen met het interpreteren. Bijvoorbeeld met de informatie over het (v)so. Vensters laat namelijk bij de instroom alleen cijfers zien van (v)so-scholen binnen de eigen swv-regio, (v)so-instroom vanuit buiten de regio is dus niet zichtbaar. Dit kan een vertekend beeld geven. Ook is er bijvoorbeeld vanwege privacyaspecten de regel dat aantallen tussen 1 en 5 weergegeven worden als <5, wat soms een vertekend beeld geeft. Daarnaast is niet alle data meerjarig weergegeven, wat het soms moeilijk maakt om echt conclusies te verbinden aan de cijfers ⁵.

Gaan eigen data landelijke data vervangen?

Naast deze landelijke data verzamelen veel samenwerkingsverbanden ook hun eigen data. De urgentie voor het (ook) verzamelen van eigen data wordt sterker, door een ontwikkeling binnen passend onderwijs. Er komen namelijk steeds meer regionale initiatieven en differentiaties. Enkele voorbeelden daarvan zijn:

- lwoo krijgt een eigen, lokale invulling, aantallen worden niet meer bij DUO geregistreerd;
- sbo-scholen worden opgeheven en de leerlingen gaan naar het regulier onderwijs;
- het speciaal onderwijs integreert met het regulier onderwijs.

Dergelijke ontwikkelingen hebben invloed op de mogelijkheden en bruikbaarheid van de landelijke data. Wat zeggen over vier of vijf jaar de landelijke percentages lwoo, pro, sbo en (v)so nog? Zijn samenwerkingsverbanden binnenkort nog wel op deze manier te vergelijken? Deze ontwikkeling maakt het hebben van goede, eigen data steeds belangrijker.

⁵ Deze data kan je wel downloaden in een Excel bestand. Doe dit zodat deze data niet verloren gaat.

Tips

Alle samenwerkingsverbanden zullen de komende jaren druk zijn met data. Bij het werken met de beschikbare data is van belang te selecteren. Voordat de data geanalyseerd en gepresenteerd wordt, is het belangrijk goed in beeld te hebben wat het doel is van deze data. Denk na over wat slechts 'nice to have' is en wat beslist 'need to know' is. Dit voorkomt het verzamelen en presenteren van heel veel data zonder dat het iets zinnigs toevoegt. De data is in sterke mate bedoeld om input te geven aan gesprekken die je met elkaar voert over onderwijs en ondersteuning. Merk dingen op door middel van meetbare data en kom daarmee op het spoor van het achterliggende verhaal.

Gaat u zelf data verzamelen, denk dan heel goed na over wat u nodig heeft om beleid te kunnen evalueren. En richt de dataverzameling en databestanden in volgens de standaards uit de theorie van datamanagement. Daarnaast kunt u gebruik maken van datavisualisatie softwarepakketten. Deze pakketten helpen grote hoeveelheden data makkelijker te presenteren en daarmee te interpreteren. Er zijn meerdere pakketten op de markt, zoals bijvoorbeeld Power BI, QlikView of Tableau. En bedenk altijd: data zijn een middel, geen doel. Het doel is nog beter (passend) onderwijs.

Linsey Perre is adviseur en is voornamelijk actief op het gebied van (de bedrijfsvoering van) passend onderwijs. Ze houdt zich bijvoorbeeld bezig met het analyseren van leerlingstromen, het opstellen van meerjarenbegrotingen en het adviseren over verdeelmodellen. Tevens adviseert zij onderwijsbesturen op het gebied van administratieve organisatie en interne beheersing.



Infinite Financieel B.V.

Vleutensevaart 100

3532 AD Utrecht

T 085-876 94 37

E info@infinitebv.nl

I www.infinitebv.nl

