



# Het meerjarenperspectief

Bouwstenen voor beleid



# **Het meerjarenperspectief**

Bouwstenen voor beleid

Scenario's, opties en de meerjarenbegroting



# **Het meerjarenperspectief**

Bouwstenen voor beleid

Scenario's, opties en de meerjarenbegroting

# Colofon

Dit is een uitgave van de PO-Raad in het kader van het project  
'Eerst kiezen, dan delen'.

Tekst: Marcel Verbart

Foto's: Rob Nelisse

Eindredactie: Reinier Goedhart, Tanja van Nes en Karen Titulaer

Grafische verzorging en druk: Thoben Offset Nijmegen

ISBN: 978-90-820164-3-7

© 2013 PO-Raad



# Inhoud

Voorwoord	6	<b>Hoofdstuk 7   Begroten</b>	38
Leeswijzer	7	7.1 Verkennen, doorrekenen en begroten	38
<b>Hoofdstuk 1   Strategie</b>	9	7.2 Eenjarig en meerjarig begroten	39
1.1 Strategisch, tactisch en operationeel	9	7.3 Onderdelen	41
1.2 Statisch en dynamisch	10	7.4 Aandachtspunten deelbegrotingen	43
<b>Hoofdstuk 2   Dynamische strategievorming</b>	12	<b>Hoofdstuk 8   Financiële onzekerheden en financiële flexibiliteit</b>	53
2.1 Acht stappen	12	8.1 Houding ten aanzien van onzekerheden	53
<b>Hoofdstuk 3   Missie en succesformule</b>	14	8.2 Historische cijfers als voorspellers van de toekomst	54
3.1 Missie	14	8.3 Indexeren	55
3.2 Succesformule	16	8.4 Majoreren en minoreren	56
<b>Hoofdstuk 4   Omgevingsverkenning</b>	17	8.5 Neerwaartse financiële flexibiliteit	57
4.1 Ontwikkelingen en trends	17	8.6 Samenvatting van hoofdstuk 8	60
4.2 Trends als indicatie voor de toekomst	22	<b>Hoofdstuk 9   Bewaking en verantwoording</b>	62
4.3 Ontwikkelingen clusteren en beschrijven	22	9.1 Verticale en horizontale verantwoording	62
<b>Hoofdstuk 5   Scenario's en opties</b>	25	9.2 Financiële rapportages en verantwoordingen	63
5.1 Scenario's	25	<b>Hoofdstuk 10   Aanvullende literatuur, good practices en tools</b>	77
5.2 Opties	27	10.1 Literatuur	77
<b>Hoofdstuk 6   Visie, routes en acties</b>	32	10.2 Good practices	78
6.1 Visie	32	10.3 Tools	78
6.2 Route(kaart)	34		
6.3 Bewegen en meten	35		

# Voorwoord

Een schoolbestuur dat de 'Code Goed Bestuur' hanteert haalt meetbaar betere onderwijsresultaten dan schoolbesturen die de code niet hanteren. De PO-Raad hecht mede daarom groot belang aan de code.

Om besturen de helpende hand te bieden bij het werken aan goed bestuur organiseert de PO-Raad allerlei activiteiten en worden handreikingen en brochures uitgebracht.

Binnen de po-sector leeft het besef dat goed bestuur condities schept om te komen tot goed onderwijs. Goed bestuur zorgt voor een optimale inzet van mensen en middelen en maakt dat onderwijskwaliteit, opbrengsten, goed werkgeverschap en ouderparticipatie in het handelen centraal staan.

De inzet van middelen rust op een missie, een omgevingsverkenning en een vertaling van relevante ontwikkelingen, kansen en bedreigingen in scenario's en beleidsopties. Vervolgens krijgen opties en routeplannen een zichtbare uitwerking in acties en een bijpassende inzet van (financiële) middelen.

Het gaat bij dit alles niet om een statische strategie, maar om een dynamisch geheel van kiezen, evalueren en waar nodig bijstellen. De beleidskeuzes oefenen echter een meerjarige invloed uit op de inzet van middelen en de eventuele aanwending van kapitaal. Het is juist daarom wenselijk dat in begrotingen zichtbaar wordt gemaakt wat de meerjarige effecten zijn van de beleidskeuzes en middeleninzet. Begrotingen geven op die manier houvast bij het beoordelen van de aanvaardbaarheid van die gevolgen.

Een goede meerjarenbegroting laat zien op welke wijze strategisch beleid gevolgen heeft voor de baten en lasten en voor het kapitaal en vermogen van het schoolbestuur. De begroting en zijn vertaling in budgetten bieden uitkomst bij het bewaken van de effectiviteit en efficiency van de middeleninzet. De begroting laat tevens zien hoe de financiële continuïteit van het schoolbestuur wordt gewaarborgd.

Deze brochure gaat in op hoe strategische verkenningen en beleidsvormende processen uiteindelijk succesvol kunnen resulteren in meerjarenbegrotingen. De brochure gaat in op het verwerken van meerdere, strategische opties in een begroting, zodat de organisatie enige flexibiliteit behoudt in het (tussentijds) reageren op onverwachte ontwikkelingen.

De brochure introduceert de betekenis van scenario's en laat zien hoe scenario's een rol spelen bij het bedenken of toetsen van opties en acties. De brochure laat ook zien hoe acties een zichtbare plaats krijgen in een meerjarenbegroting.



De brochure biedt inspiratie voor een verdere uitwerking of aanscherping van beleidsplannen zodat juist deze plannen een goed fundament kunnen vormen voor een meerjarenbegroting. Ook geeft de brochure houvast bij het omgaan met financiële onzekerheden en de verwerking van die onzekerheden en/of hun effecten in begrotingen.

De brochure beperkt zich tot hoofdlijnen van de strategievorming en het maken van meerjarenramingen. Bij het schrijven van deze brochure werd dankbaar gebruik gemaakt van het gedachtegoed van Paul de Ruijter c.s. en wat hij over strategievorming schrijft in zijn boek *Klaar om te wenden: handboek van een strategie*.

Mocht u meer willen weten over hoe u tot een goede en dynamische strategie komt, dan vindt u in dit boek alle informatie.

# Leeswijzer

Deze brochure is als volgt opgebouwd:

- **Hoofdstuk 1** beschrijft het verschil tussen een statische en dynamische strategie en maakt duidelijk waarom juist een dynamische strategie een schoolbestuur helpt bij het omgaan met onvermijdelijke onzekerheden.
- **Hoofdstuk 2** maakt duidelijk welke 8 stappen het succes van een strategie bepalen en geeft zeer beknopte definities van deze stappen.
- **Hoofdstuk 3** geeft aan hoe een missie (stap 1) houvast biedt, maar zonder regelmatige reflectie ook een organisatie kan laten verstarren.
- **Hoofdstuk 4** gaat nader in op omgevingsverkenningen (stap 2) en hoe deze verkenningen een vertaling krijgen in scenario's (stap 3).
- **Hoofdstuk 5** legt uit wat een scenario eigenlijk inhoudt en hoe scenario's helpen bij het formuleren van meerdere opties (stap 4).
- **Hoofdstuk 6** biedt houvast bij het formuleren van een visie (stap 5), de uitwerking van die visie in route en acties (stap 6) en maakt duidelijk waar het bij bewegen en meten (stap 7 en 8) om gaat.
- **Hoofdstuk 7** beschrijft wat een goede (meerjaren-)begroting kenmerkt en uit welke onderdelen die begroting bestaat.
- **Hoofdstuk 8** geeft aan hoe men bij het begroten om kan gaan met financiële onzekerheden en hoe het definiëren en bewaken van financiële flexibiliteit helpt bij het beoordelen van de uitkomsten van die begroting.
- **Hoofdstuk 9** staat kort stil bij de (tussentijdse) bewaking van de middeleninzet en de effectiviteit en verantwoording van die middeleninzet.
- **Hoofdstuk 10** bevat verwijzingen naar aanvullende literatuur en beschikbare begrotingstools of good practices.



# Strategie

### 1.1 Strategisch, tactisch en operationeel

*Wie operationeel denkt, denkt alleen in termen van uitvoering. Een tactisch denker denkt al enkele stappen vooruit. Zo kan een schaker een pion offeren om in de volgende zet met een ander stuk dichterbij de Koning van de tegenstander te komen: een tactische zet. Wie strategisch denkt, denkt nog verder vooruit dan slechts enkele zetten*

(uit: Klaar om te wenden: Handboek voor de strateeg, Paul de Ruijter c.s., Scriptum, 2011)

Ieder schoolbestuur doet er verstandig aan om vooruit te kijken en niet slechts te reageren op zich wat zich nu voordoet. In de waan van de dag krijgen meestal vooral problemen de aandacht en kijkt men vaker terug dan vooruit.

Dat de realiteit van vandaag om allerlei (operationele) beslissingen en acties vraagt, spreekt voor zich. Wellicht komt men er ook al aan toe om na te denken over wat de zeer nabije toekomst brengt en denkt men meerdere stappen vooruit (tactiek). Een onderwijsinstelling is echter actief in een zeer dynamische omgeving en heeft tijd nodig om succesvol te kunnen anticiperen of reageren op ontwikkelingen in die omgeving. Dit maakt het noodzakelijk om ook over de verder gelegen toekomst na te denken.

*Strategie* verwijst naar een samenhangend geheel van missie, visie, doelen, plannen en acties. Dit geheel is erop gericht om de organisatie een herkenbare plek te geven in die toekomst en de gewenste successen te laten behalen.

De toekomst kent onvermijdelijk allerlei onzekerheden, zelfs wanneer men niet verder vooruit kijkt dan 3 tot 4 jaar. Volgens sommigen zijn die onzekerheden zelfs zo groot, dat ieder plan en iedere nadere uitwerking in acties en begrotingen al is verouderd voordat de inkt is opgedroogd. Of dat iedere uitwerking juist door onzekerheden op drijfzand rust, en nauwelijks een zinvol houvast biedt.

Een strategie is echter helemaal niet bedoeld om onzekerheden weg te nemen. Een strategie moet ervoor zorgen dat een organisatie die op weg is naar een doel, voldoende flexibiliteit behoudt om te kunnen reageren op tussentijdse ontwikkelingen. Strategie wist geen onzekerheden uit, maar draagt bij aan een succesvolle omgang met die onzekerheden.

Kritiek op de meerwaarde van allerlei strategische plannen is vaak terecht, maar gaat niet in op de vraag waarom die meerwaarde zo vaak achter blijft bij de verwachtingen. Het is namelijk zeker niet alleen de grillige buitenwereld die roet in het eten gooit en alle plannen verstoort. Ook in de manier waarop schoolbesturen tot een strategie komen, sluipen tekortkomingen die maken dat een organisatie een statische houding aanneemt en slechts op één toekomst is voorbereid.

## 1.2 Statisch en dynamisch

*De toekomst kun je niet voorspellen, maar je kunt hem wel voorstellen.  
De strategisch denker kijkt door de voorruit en zorgt dat hij steeds klaar is om te wenden.*

(uit: Klaar om te wenden: Handboek voor de strateeg, Paul de Ruijter c.s., Scriptum, 2011)

Het nadenken over strategie en het maken van meerjarige beleidsplannen heeft binnen de planning- en control cyclus van schoolbesturen een vaste plek gekregen. Overigens, ook in wet- en regelgeving wordt scholen op het hart gedrukt om meerjarenplannen voor de toekomst te maken en die plannen uit te werken in meerjarenbegrotingen. Er wordt dan ook met een vaste frequentie, en op een min of meer gestandaardiseerde wijze gewerkt aan het 'grote plan' van de organisatie.

Verkenningen van de omgeving, van kansen, bedreigingen, sterkten en zwakten maken vrijwel altijd onderdeel uit van dit proces. Ook wordt er meestal een dialoog georganiseerd zodat allerlei betrokkenen (schooldirecteuren, toezichthouders, ouders, enzovoorts) hun zegje kunnen doen over toekomst en doelen. Het sleutelen aan de strategie speelt zich dus allang niet meer af achter de tekentafel. Ondanks vrije verkenningen en participatie sluipt er echter bij het ontwikkelen en uitwerken van een strategie een zekere rigiditeit in.

Plannen betekent vastleggen. De eigen organisatie en de omgeving staan echter niet stil, maar zijn continu in beweging. Deze dynamiek vraagt natuurlijk om sturing. Het zou onwerkbaar worden wanneer men binnen een organisatie voortdurend zonder enig plan aan de slag gaat. Het vasthouden aan een plan kan echter ook tot verstarring leiden en maken dat een organisatie niet of niet tijdig reageert op veranderingen in de externe of interne omgeving.

Het proces van strategievorming moet er juist daarom voor zorgen dat:

- er vanuit meerdere beelden over de toekomst een richting wordt gekozen die houvast biedt, en het mogelijk maken om een visie om te zetten in een succesvolle route, plannen en acties;
- er aandacht is en blijft voor het feit dat interne en externe omstandigheden snel kunnen veranderen en dat men om die reden flexibiliteit moet weten te behouden;
- dat die flexibiliteit niet op de eerste plaats betrekking heeft op aanpassingen in missie en visie, maar juist gaat over het (voor)tijdig bedenken van opties, routeaanpassingen en alternatieve acties, zodat missie en visie ook in veranderende omstandigheden kunnen worden volbracht. Een regelmatige, tussentijdse evaluatie van bereikte resultaten en omgevingsveranderingen speelt bij dit alles een belangrijke rol. De evaluatie zorgt ervoor dat strategie een levend en lerend proces is.

Een, van de missie afgeleide, visie geeft voor een langere tijd aan *wat* het schoolbestuur wil bereiken. In een goede strategie wordt echter ruimte geboden aan het *hoe*. De strategie geeft beleidsopties aan, toont waar nodig meerdere marsroutes en laat zien hoe tussentijdse reflecties van invloed zijn op de daadwerkelijk uit te voeren acties.

In een **statische strategie** staat slechts één mogelijke toekomst centraal. Men is op zoek gegaan naar wat in die toekomst voldoende zeker is en komt zo tot één voorspelling. Vervolgens baseert men allerlei plannen op die voorspelling. Men vertaalt plannen in begrotingen en budgetten en komt tot een nadere uitwerking en detaillering.

Dat is ook de charme van deze benadering. Het vereenvoudigt de complexe werkelijkheid. Schoolbesturen gaan voortdurend langlopende verplichtingen aan en hebben bij dit alles behoefte aan houvast. Een goed uitgewerkte voorspelling van de toekomst biedt dat houvast en maakt het mogelijk om verplichtingen vooraf te beoordelen op hun wenselijkheid en noodzaak.

De nabije toekomst (een tot vier jaar) is voor onderwijsinstellingen vaak goed genoeg te voorspellen. Natuurlijk zijn er fluctuaties in leerlingenaantallen, veranderen politici nogal eens van mening over de taken van het onderwijs en ondergaat ook de bekostiging in die periode veranderingen. Per saldo is er binnen die periode echter nog steeds sprake van een redelijke stabiele externe en interne omgeving. Het is daarom erg verleidelijk om telkens vier-jarige beleidsplannen op te stellen en in die plannen ook tot een vier-jarige detailuitwerking te komen.

Dergelijke plannen hebben natuurlijk nut, maar zijn geen goed alternatief voor een strategie die verder kijkt.

Onderwijs gaat over het vormen van een nieuwe generatie. En onderwijsinstellingen gaan voortdurend verantwoordelijkheden aan naar hun leerlingen en werknemers die verder reiken dan vier jaar. Ook investeringen in onderwijsvernieuwing of schoolgebouwen kennen terugverdientijden die langer zijn dan dat. Het is daarom noodzakelijk om na te denken over de langere termijn. Dit geeft ook ruimte voor handelen. Ook in een op het eerste gezicht stabiele omgeving is er constant beweging en zijn er – als men goed kijkt – allerlei nieuwe ontwikkelingen zichtbaar. Wellicht veroorzaken sommige ontwikkelingen pas op de langere termijn effecten. Een strategie moet er echter voor zorgen dat de organisatie externe of interne ontwikkelingen vroegtijdig herkent en alvast op zoek gaat naar antwoorden.

Bij die antwoorden gaat het dan om het formuleren van meerdere scenario's, het bedenken van beleidsopties en het vertalen van een visie in acties. Het gaat er in die **dynamische strategie** dus niet om dat men onzekerheden elimineert.

Uitgangspunt is juist dat er meerdere toekomstën mogelijk zijn. Men benoemt in dit strategische proces alle onzekerheden, signaleert kansen en bedreigingen en creëert opties om –wanneer de omgeving daartoe aanleiding geeft – uit een bepaalde activiteit te stappen of deze juist op te starten of uit te breiden. Die flexibiliteit biedt eigenlijk veel meer houvast in onzekere tijden, dan een statische strategie waarin slechts één weg en één mogelijke toekomst wordt geschetst.

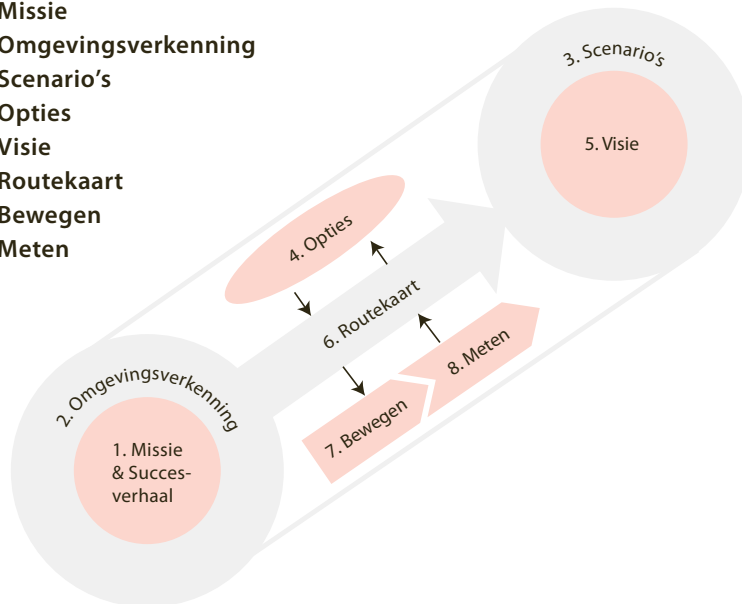
Hoofdstuk 2 beschrijft hoe men tot een meer dynamische strategie kan komen en hoe die aanpak de kwaliteit van het meerjarenbeleid van een schoolbestuur kan vergroten.

# Dynamische strategievorming

## 2.1 Acht stappen

In zijn boek *Klaar om te wenden* geeft Paul de Ruijter aan dat in een dynamisch proces van strategievorming aandacht moet zijn voor acht stappen:

- 1 Missie
- 2 Omgevingsverkenning
- 3 Scenario's
- 4 Opties
- 5 Visie
- 6 Routekaart
- 7 Bewegen
- 8 Meten



Het zetten van de eerste zes stappen moet leiden tot een succesvolle marsroute. Daarna komt de organisatie op basis van die routekaart in beweging. Vervolgens is het zaak dat men al tijdens het bewegen blijft meten wat het effect is van die beweging en dat men blijft kijken naar ontwikkelingen in het heden en de toekomst, zowel binnen als buiten de organisatie.

Het is dus een cyclisch proces, en niet een geheel van activiteiten dat slechts eenmaal per 4 jaar wordt opgestart en uitgevoerd.

Sommige van de acht stappen zijn algemeen bekend. Zo zal vrijwel ieder schoolbestuur nagaan wat er zich in de externe of interne omgeving voordoet, voordat men tot beleidsvorming komt. Ook zal vrijwel ieder schoolbestuur een visie willen ontwikkelen die duidelijk past bij de missie van de organisatie. Enkele andere stappen worden nu nog veel minder vaak gezet, en dat terwijl juist deze stappen houvast geven in tijden van onzekerheid. De uitkomsten van deze stappen zijn prima bruikbaar voor het maken van meerjarige begrotingen; begrotingen die in dat geval niet al verouderen voordat de inkt is opgedroogd. In de volgende hoofdstukken wordt aangegeven wat iedere stap inhoudt, en hoe zelfs overbekende stappen nog aan kracht kunnen winnen. Er wordt uitvoerig aandacht besteed aan het formuleren van scenario's en opties en hoe onzekerheden en beleidsalternatieven een zichtbare plaats krijgen in begrotingen. Hierna treft u alvast beknopte definities aan van ieder stap. Dat maakt het namelijk gemakkelijker om de noodzakelijke volgorde van deze stappen te doorzien.

1 <b>Missie</b>	De missie van een organisatie is een bondige omschrijving van de primaire functie(s), de opdracht of de bestaansreden van de organisatie. Die omschrijving heeft betrekking op een langere periode.
2 <b>Omgevingsverkenning</b>	Het inventariseren van ontwikkelingen, gebeurtenissen, trends, tegentrends en trendbreuken waarop de organisatie zelf niet of nauwelijks direct invloed kan uitoefenen, maar die wel van invloed zijn op die organisatie.
3 <b>Scenario's</b>	De vertaling van uitkomsten uit de omgevingsverkenning in toekomstbeelden. Het gaat om een toekomstige omgeving waarin de organisatie terecht zou kunnen komen, maar waarop ze geen direct invloed heeft. In een scenario staat alleen die toekomst centraal, en gaat het dus nog niet om het vinden van manieren waarop de organisatie op een dergelijke toekomst kan reageren.
4 <b>Opties</b>	Een optie beschrijft een mogelijke reactie van de organisatie op toekomstige omstandigheden. Wat zijn eigenlijk de mogelijkheden om succesvol op een toekomstige omgeving te anticiperen of te reageren?
5 <b>Visie</b>	Een visie maakt duidelijk waar de organisatie zelf heen wil en hoe dat alles er dan bij voorkeur uit zou zien.
6 <b>Routekaart</b>	De routekaart geeft kort aan waar de organisatie op dit moment staat (missie), waar ze in de toekomst heen wil (visie) en wat er moet gebeuren om daar te komen, gelet op scenario's en opties. De routekaart gaat in op <i>wie, wat, wanneer, hoe</i> en geeft richting aan het concrete handelen. Met de routekaart in de hand komt de organisatie in beweging.
7 <b>Bewegen</b>	De routekaart maakt duidelijk welke opties daadwerkelijk worden uitgevoerd en dus niet langer alleen een optie zijn, maar nu daadwerkelijk worden uitgevoerd.
8 <b>Meten</b>	Het volgen van de ontwikkelingen binnen en buiten de organisatie en bereikte (tussen)resultaten, zodat waar nodig scenario's worden aangepast, opties opnieuw worden overwogen, de route kan worden bijgesteld. Kortom: Ligt de organisatie nog op koers en blijft ze tijdig reageren op veranderingen in de toekomst?

# Missie en succesformule

### 3.1 Missie

Een korte speurtocht op het internet levert talloze definities op van wat een *missie* is. Hieronder een drietal willekeurige voorbeelden:

De missie van een organisatie is:

1	<p>Een <i>relatief statische</i> en bondige omschrijving van de primaire functie(s), de opdracht of de bestaansredenen van de organisatie, die <i>weinig of niet evolueert</i> in de loop der jaren. De missie geeft antwoord op vragen als:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Wat is de bestemming of de opdracht?</li><li>- Waartoe en waarom bestaan wij?</li><li>- Eventueel uitsluitende keuzes: wat doen we wel en wat niet?</li><li>- Wat zou er zonder onze organisatie verloren zijn?</li></ul>
2	<p>Een beknopte en krachtige omschrijving van de kernopdracht van een organisatie. Die omschrijving heeft betrekking op een langere periode, zodat de missies <i>niet al te vaak geherformuleerd</i> dienen te worden. Een missie is inspirerend en sturend en nodigt medewerkers uit om actief en intensief mee te bouwen aan de bruggen naar de toekomst. Een missie formuleren <i>is kiezen voor een toekomst</i>: een ambitieuze, duidelijke, weloverwogen en voor alle medewerkers verstaanbare toekomst.</p>
3	<p>Een algemene omschrijving van de bestaansredenen, de strategie, de waarden en de normen of gedragspatronen van een organisatie. In essentie beantwoordt de missie aan een aantal basisvragen: wat willen wij, hoe willen wij dat bereiken en welke waarden en normen vinden wij belangrijk.</p>



Uit deze kleine collectie definities wordt al duidelijk dat een missie aangeeft wat voor langere tijd, of wellicht zelfs voor altijd de opdracht is voor de organisatie en welke waarden ze centraal stelt bij het verwezenlijken van die opdracht. De missie geeft meestal ook aan wat het vakgebied is van wat de organisatie doet.

Een voorbeeld:

*Openbaar onderwijs met hart voor kinderen:  
Wij bieden kinderen een optimale leeromgeving waarin zij zich voorbereiden op hun rol in de veranderende samenleving. Voor ons betekent dit naast kennis verwerven dat zij zich ontwikkelen tot sociale en kritische mensen, die zelfvertrouwen hebben en zelfredzaam zijn. Kinderen die vanuit een positief mensbeeld verschillen tussen zichzelf en anderen waarderen. Alle kinderen zijn welkom. Op onze scholen ontmoeten de verschillende levensbeschouwingen elkaar op basis van gelijkwaardigheid. Wij werken vanuit onderwijsbehoeften en bieden een passend onderwijsaanbod aan alle kinderen.*

Dit tekstfragment maakt duidelijk dat deze organisatie onderwijs als haar werkgebied ziet en aan haar opdracht werkt door middel van scholen.

Een missie is de constante, en geeft rust door het telkens weer opnieuw benadrukken en centraal stellen van die opdracht. Een missie biedt inspiratie bij het formuleren van beleid. Waar gaat het ook weer om, welke opdracht moet gediend worden? Een missie is ook een toetssteen. Hoe verhouden bepaalde beleidskeuzes zich tot die opdracht? De missie heeft door dit alles veel invloed op de werkwijzen binnen een schoolbestuur.

Uit het bovenstaande missiefragment wordt duidelijk dat deze organisatie onderwijs als zijn vakgebied beschouwt en dat het exploiteren van scholen wordt gezien als de manier om aan die opdracht uitvoering te geven. De externe omgeving staat echter niet stil, en ook het beeld dat ouders, medewerkers, toezichthouders en andere betrokkenen van de organisatie hebben, is aan verandering onderhevig. Realiteiten, beelden en verwachtingen verschuiven, en het is belangrijk om van tijd tot tijd na te gaan hoe de missie zich verhoudt tot dergelijke veranderingen. Het gaat om een reflectie op *wat voegt onze organisatie toe?*

Verder is het ook van belang om af en toe na te gaan of de missie de organisatie niet in een te vastomlijnd kader plaatst. Is het beeld dat we van de organisatie hebben niet te beperkt en zien we daardoor bijvoorbeeld kansen of bedreigingen over het hoofd. Uit het eerdere missiefragment wordt duidelijk dat het deze organisatie om onderwijs te doen is en dat ze daarvoor scholen exploiteert. Maar betekent dit dat het hogere doel van deze organisatie alleen op deze wijze gediend kan worden, of is dat onderwijs ook gediend met een vergaande samenwerking met peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en jeugdzorg? Een ander voorbeeld: Gaat het een organisatie volgens haar missie om het geven van onderwijs protestants christelijk onderwijs of gaat het om het geven van interconfessioneel onderwijs? Dat laatste legt minder beperkingen op dan het eerste uitgangspunt. Binnen interconfessioneel onderwijs kunnen immers ook katholieke stromingen een thuis vinden.

Wanneer er veranderingen optreden in de buiten- en binnenwereld, kan een missie die eerder succesvol was, er nu toe leiden dat de organisatie kansen over het hoofd ziet of geen mogelijkheid ziet om op die kansen te reageren. Een missie definieert een organisatie en vertelt hoe de deelnemers aan die organisatie haar opdracht zien. En wie je bent, bepaalt wat je doet.

Het is daarom belangrijk om van tijd tot tijd na te gaan hoe alle betrokkenen de missie van een organisatie zien. Het zal meestal niet nodig zijn om op basis van deze reflectie te komen tot (ingrijpende) aanpassingen van die missie. In enkele gevallen zal men echter merken dat de beelden en verwachtingen van alle betrokkenen langzaam zijn gaan verschuiven, of dat duidelijk wordt dat de bestaande missie niet goed aansluit bij wat nieuwe ontwikkelingen en mogelijkheden vragen. Zo kan bijvoorbeeld demografische krimp het noodzakelijk maken om opnieuw over het ideaal van de organisatie na te denken en na te gaan over hoe identiteit zich zou moeten verhouden tot onderwijskwaliteit en samenwerking.

### 3.2 Succesformule

Bij het organiseren van een reflectie op de missie zou er ook aandacht moeten zijn voor wat De Ruijter c.s. in hun boek omschrijven als *de succesformule*: Wat maakt nu precies dat een organisatie slaagt in zijn missie? Wat is essentieel en ligt aan de basis van het succes van de organisatie?

Wat onderscheidt de organisatie van andere organisaties? En zijn die onderscheidende factoren ook in de toekomst nog bepalend of moet de organisatie op zoek naar nieuwe wegen?

Dankt de organisatie haar succesvolle voortbestaan vooral aan de gerealiseerde onderwijsresultaten of spelen de vestigingslocaties (de uitvoeringsnabijheid) en lokale inbedding wellicht een even grote rol? Gaat het ouders en leerlingen in belangrijke mate om vertrouwde, uitstraling en de menselijke maat en steunt wellicht daarop het succes? Succes rust in ieder geval niet alleen op wat een organisatie doet, maar ook op wat een organisatie karakteriseert. Er zullen soms goede

(onderwijskundige) redenen zijn om twee kleine scholen samen te voegen, om aan ICT een prominente rol toe te kennen of om af te stappen van een klassikale organisatie van het onderwijs. Maar wat doen deze DOE-veranderingen met hoe medewerkers, ouders en leerlingen het onderwijs ervaren en versterkt dat het draagvlak voor de organisatie? Zo niet, hoe kunnen we dan op andere manieren werk maken van wat we vanuit onderwijskundige overwegingen wenselijk vinden?

Hieronder vindt u nog enkele aanbevelingen voor het succesvol sleutelen aan uw missie en succesformule:

- Ga op zijn minst eenmaal per drie-vier jaar een gesprek aan met alle betrokkenen waarin de bestaande missie wordt besproken. Herkent iedereen zich nog in deze missie? Maakt de missie inderdaad duidelijk wat die betrokkenen nu zien als het hoogste doel van de organisatie? Sluit de missie aan bij beelden over de organisatie en de verwachtingen van betrokkenen? Zet in dat gesprek de bestaande missie ook nog eens af tegen de ontwikkelingen in de externe omgeving. Bespreek in welke opzicht de missie de organisatie belemmert in haar handelen of hoe de missie juist nieuwe mogelijkheden biedt? Kom waar nodig tot een bijstelling van de missie.
- Ga in dat gesprek ook na wat volgens de betrokkenen nu en straks bepalend is voor het welslagen van die missie. Waarin onderscheidt de organisatie zich nu echt van anderen en is dat onderscheid ook in de toekomst een wezenlijke motor achter succes?
- En zorg dat de uitkomsten van dit gesprek daadwerkelijk input zijn voor de later te bepalen visie en routeplan (zie behandeling van deze stappen in latere hoofdstukken).

# Omgevingsverkenning

## 4.1 Ontwikkelingen en trends

Een omgevingsverkenning heeft tot doel om ontwikkelingen, gebeurtenissen, trends, tegentrends en trendbreuken tijdig te onderkennen. Het gaat hierbij om ontwikkelingen in de externe omgeving; ontwikkelingen waarop de organisatie zelf niet direct invloed kan uitoefenen, maar die wel van invloed zijn op de organisatie.

Een ontwikkeling in de omgeving van de organisatie wordt ook aangeduid met de term *trend*.

Binnen een organisatie gaat de aandacht nog te vaak uit naar wat zich binnen die organisatie afspeelt en als er naar buiten wordt gekeken, richt die blik zich vooral op wat de overheid als bekostiger of toezichthouder van plan is. Ook andere ontwikkelingen verdienen echter de aandacht.

Dus niet alleen kijken naar veranderingen in bekostiging, in wet- en regelgeving, maar ook bijvoorbeeld systematisch inventariseren wat andere schoolbesturen doen of van plan zijn. Dat maakt bijvoorbeeld duidelijk met wie een schoolbestuur gewild of ongewild in concurrentie treedt. Welke veranderingen ziet een schoolbestuur in de verwachtingen van ouders en leerlingen? En welke invloed gaat uit van bijvoorbeeld demografische, economische of technologische veranderingen?

Het is verstandig dat een schoolbestuurder de aandacht vestigt op de buitenwereld en daarbij alle medewerkers en andere stakeholders betreft. Ook de meningen van experts en buitenstaanders zijn welkom. In een groot aantal strategische beleidsplannen worden uitkomsten van een zogeheten SWOT-analyse<sup>1</sup> meegenomen, maar bij die analyse zijn vaak te weinig mensen betrokken.

Het gaat er echter juist om dat een zo breed mogelijk netwerk van mensen zich buigt over de omgeving. Alleen dan is de kans groot dat het 'grotere plaatje' boven tafel komt en de omgeving vanuit allerlei invalshoeken wordt bekeken. Het is immers niet eenvoudig om in een complexe buitenwereld alle relevante ontwikkelingen te ontdekken. Ieder mens neemt die werkelijkheid waar vanuit zijn wereldbeeld. Zijn ervaringen en verwachtingen zijn bepalend voor wat hij ziet. Of om met Olivier B. Bommel te spreken: men kijkt door een eigen denkraam. Er kleven aan een SWOT-achtige verkenning overigens per definitie twee nadelen.

Een SWOT besteedt niet alleen aandacht aan de externe omgeving (kansen en bedreigingen), maar richt de blik ook al snel weer naar

.....  
<sup>1</sup> SWOT- analyse: onderzoek naar kansen (opportunities) en bedreigingen (threats) in de externe omgeving en zwakten (weaknesses) en sterkten (strenghts) in de eigen organisatie (interne omgeving)

## Verskillende manieren van omgevingsverkenning

Literatuuronderzoek	<p>Er is al veel onderzoek gedaan naar de omgeving. Juist in onderwijsland wemelt het van onderzoeksrapporten en publicaties. Literatuuronderzoek kan ook helpen bij het voorbereiden van brainstormen en de uitkomsten kunnen deelnemers inspireren en bij hen eigen ideeën en waarnemingen oproepen.</p> <p>Let op: Publicaties en onderzoeken lopen vaak wat achter op de realiteit. En ook vertolken sommige publicaties de mening van een kleine groep en is voor een goede omgevingsverkenning juist de input van allerlei groepen gewenst.</p>
Interviews	<p>Een gesprek met gesprekspartners uit verschillende hoeken binnen en buiten de organisatie. Neem dat 'buiten de organisatie' letterlijk en ga ook eens praten met mensen die een andere kijk op de wereld hebben, en die niet behoren tot de onderwijswereld. Stel vragen als:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Wat zijn voor de organisatie of voor het werkgebied belangrijke kwesties in de toekomst?</li><li>- Wat zijn belangrijke ontwikkelingen en trends in de komende jaren?</li><li>- Wat zijn de belangrijkste onzekerheden?</li><li>- Wat zou een goede/slechte toekomst inhouden en hoe zou het tot een dergelijke toekomst kunnen komen?</li></ul>
Brainstormsessies / workshops	<p>Gebruik als input ook de informatie uit literatuuronderzoek en/of interviews en nodig behalve medewerkers ook andere belanghebbenden uit. Het is ook een goede manier om als intern toezichthouders, bestuurders, medewerkers en ouders elkaars ideeën en waarnemingen te leren kennen elkaar en onderling draagvlak te creëren.</p>
Observatie	<p>Observatie zal niet altijd praktisch uitvoerbaar zijn, maar bijvoorbeeld een excursie doet al wonderen. Loop eens door een andere wereld, en kijk wat u ziet en hoort. Een uitstapje naar jeugdzorginstellingen, voortgezet onderwijs, kinderopvang, buurtvoorzieningen kan al tot een nieuwe kijk op ontwikkelingen leiden. Wellicht dat bestuurders al dergelijke bezoeken hebben gebracht, maar laat ook andere betrokkenen eens een kijkje nemen buiten de deur van de eigen organisatie.</p>

binnen (sterkten en zwakten). Dat is eigenlijk iets te vroeg. Een omgevingsverkenning is in het model van De Ruijter c.s. stap 2 in het strategievormend proces. Bij die stap gaat het er juist om volop aandacht te geven aan de buitenwereld en vooral nog even weg te blijven uit de binnenwereld.

In een SWOT-analyse wordt ook niet volstaan met een zo neutraal mogelijke opsomming van ontwikkelingen of kenmerken, maar geeft men al een waardeoordeel over wat men ziet. Men werkt immers met labels als 'kans', 'bedreiging', 'sterkte' of 'zwakte'. Die waardeoordelen kunnen bij stap 2 echter beter achterwege blijven.

Of iets bijvoorbeeld een interne sterkte of zwakte is, kan later worden bekeken. Of en hoe de organisatie passend kan reageren op die ontwikkelingen is een vraag die wordt opgepakt bij stap 3: het bedenken van (beleids-)opties.

Kom eerst tot een zo volledig mogelijke opsomming van feiten, maar ook van ideeën, meningen en observaties. Eis in dit stadium ook niet dat mensen alleen de overduidelijk relevante ontwikkelingen noemen. Het rangschikken van ontwikkelingen op basis van hun relevantie komt later wel.

Literatuuronderzoek, interviews, brainstormsessies en observatie; het zijn allemaal bruikbare manieren om de omgeving te verkennen.

Op de volgende pagina vindt u een overzicht van verschillende vormen van omgevingsverkenning.

Laat bij de omgevingsverkenning het vellen van waardeoordelen achterwege. Daarvoor is het nog veel te vroeg en waardeoordelen verstoren al snel een open uitwisseling van ideeën.

Twee hulpmiddelen kunnen van dienst zijn bij een grondige verkenning van de omgeving.

Hulpmiddel 1 is DE STEP (zie pagina 20). DE STEP is een geheugensteun die herinnert aan zes belangrijke factoren in die omgeving en een tabel die de gelegenheid biedt om per factor ontwikkelingen in te vullen. Het gaat hierbij slechts om een voorbeeld. In werkelijkheid zijn er natuurlijk veel meer ontwikkelingen binnen deze aandachtsgebieden. Besteed ook niet alleen aandacht aan landelijke ontwikkelingen, maar focus juist ook in op wat er lokaal of regionaal speelt.

Hulpmiddel 2 is een vergelijkbare tabel (zie pagina 21). Het gaat nu echter niet factoren, maar om *actoren*. Ga per actor na wat hen bezighoudt of welke ontwikkelingen juist op hen betrekking hebben. Wat zijn ze van plan, wat willen ze, wat doen ze en welke veranderingen zijn hierin zichtbaar?

U zult al werkende merken dat er een zekere overlap is tussen de twee tabellen. Iets wat ouders bezighoudt, speelt zich bijvoorbeeld ook zichtbaar af in het landelijke sociaal-culturele domein of in het technologische domein.

Die overlap is ook niet erg. De tabellen zijn slechts bedoeld om wat houvast te geven bij brainstormsessies, deelnemers uitspraken te ontlokken over gebieden die wellicht wat verder van hun bed liggen en hen te herinneren aan allerlei factoren en actoren. Het is wellicht zelfs verstandig om in sessies aan de een subgroep te vragen om de kapstok *factoren* te gebruiken en de andere subgroep te verzoeken om te komen met een opsomming van ontwikkelingen op basis van ACTOREN. Dit komt de volledigheid van de verkenning zeker ten goede.

**Factoren in beeld:**

DE STEP: herinnering aan de noodzaak om bij een omgevingsverkenning in ieder geval aandacht te besteden aan zes belangrijke aspecten van die omgeving. probeer in de zes kolommen zoveel mogelijk ontwikkelingen te plaatsen.

<u>D</u> emografische ontwikkelingen	<u>E</u> cologische ontwikkelingen	<u>S</u> ociale en culturele ontwikkelingen	<u>T</u> echnologische ontwikkelingen	<u>E</u> conomische ontwikkelingen	<u>P</u> olitieke ontwikkelingen
Leerlingen-aantal krimpt.	Duurzaamheidsstreven krijgt invloed op onderwijsaanbod en onderwijs-organisatie en exploitatie.	<p>Leerlingen krijgen in hun leven steeds vroeger te maken met complexe vraagstukken.</p> <p>Men heeft steeds hogere verwachtingen van het onderwijs.</p>	<p>Leerlingen leren steeds meer buiten de school, vooral via de computer.</p> <p>Digitalisering van de samenleving.</p> <p>Kennis veroudert steeds sneller.</p>	Recessie oefent invloed uit op bekostiging onderwijs en kan krimp in sommige gebieden versnellen.	<p>Groter speelveld voor gemeenten.</p> <p>Meer en niet minder bemoeienis met onderwijs.</p>

## Hulpmiddel 2: Actoren in beeld: weer enkele, willekeurige voorbeelden

Ouders	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ouders zijn steeds kritischer in hun schoolkeuze en brengen hun kind niet meer vanzelfsprekend naar de school in de buurt.</li><li>- Ouders verwachten dat scholen complete dagbesteding bieden met naast onderwijs, ontspanning en cultuur.</li><li>- Ouders vragen scholen steeds vaker om hulp bij vragen rondom zorg en opvoeding.</li></ul>
Leerlingen	<ul style="list-style-type: none"><li>- De onderwijsbehoeften van leerlingen binnen een klas verschillen steeds meer van elkaar.</li><li>- Leerlingen zijn op steeds jongere leeftijd wereldwijd.</li><li>- Voor leerlingen ligt de nadruk meer op het hebben van toegang tot kennis dan op het zelf hebben van kennis.</li></ul>
Medewerkers	<ul style="list-style-type: none"><li>- De taken en verantwoordelijkheden van de leraar nemen toe en ze worden steeds complexer.</li><li>- De leerkracht moet niet alleen klassikaal onderwijs organiseren, maar ook individueel onderwijs.</li><li>- Het aantal leerkrachten vermindert, het aantal medewerkers met een gespecialiseerde functie neemt toe.</li><li>- Medewerkers werken steeds vaker samen in een team.</li></ul>
Toezichthouders	<ul style="list-style-type: none"><li>- Toezichthouders worden steeds duidelijker medeaansprakelijk voor falend bestuur en tekortschietende onderwijskwaliteit.</li></ul>
Politici	<ul style="list-style-type: none"><li>- Rijksoverheid en gemeenten sturen op hoofdlijnen en delegeren verantwoordelijkheden, onder andere aan scholen.</li></ul>
Concurrenten	<ul style="list-style-type: none"><li>- Instellingen pakken buurtfunctie duidelijk op.</li><li>- Aantal instellingen dat nauw samenwerkt met zorg-, welzijns- en sportinstellingen neemt toe.</li><li>- Regionale samenwerking wordt steeds belangrijker.</li></ul>
Enzovoorts	

Sommige ontwikkelingen worden overigens pas duidelijk wanneer men niet alleen naar de toekomst kijkt, maar ook stilstaat bij het (recente) verleden. Wat viel in dat verleden op, en zegt dat iets over de huidige en toekomstige ontwikkelingen? Worden er, juist door nog even te kijken naar dat verleden specifieke ontwikkelingen zichtbaar?

## 4.2 Trends als indicatie voor de toekomst

De bijsluiters van financiële producten melden tegenwoordig uitdrukkelijk dat in het verleden behaalde resultaten geen garantie bieden voor de toekomst. En iets vergelijkbaar geldt ook voor trends. Een trend kan een indicatie geven over de toekomst. Trends worden juist om die reden al snel meegenomen bij het maken van meerjarenbeleid.

Enkele waarschuwingen zijn echter op hun plaats:

- Pas op met te snelle extrapolatie. Dat wat men gisteren, vandaag of morgen ziet, hoeft zich niet verder door te zetten in de toekomst. Sommige trendmatige ontwikkelingen zetten zich inderdaad bijna per definitie lang door. Denk bijvoorbeeld aan demografische ontwikkelingen. Toch kunnen zelfs die ontwikkelingen op lokaal niveau al onverwacht snel tot een trendbreuk leiden.
- Trends die men nu overduidelijk ziet, zijn soms in werkelijkheid al op hun retour. Mensen praten elkaar maar al te vaak na en denken in grote patronen en hypes. Zo wordt al jaren gesproken over individualisering, maar wellicht maakt dat het ook wat moeilijker om tegenbewegingen te herkennen. Ziet u in jongeren met een koptelefoon medemensen die zich afsluiten voor anderen of is die koptelefoon juist een teken dat ze continu willen communiceren met anderen?
- Trends roepen tegentrends op. Maak er dus een goede gewoonte van om ook actief op zoek te gaan naar dergelijke tegentrends en hun betekenis voor de omgeving. Soms gaat het om pendelbewegingen.

Op dit moment wordt er veel waarde gehecht aan het meten van leerresultaten. Dat meten zal ongetwijfeld op enig moment naar mening van velen doorschieten en er volgt een tegenbeweging. Een trend is geen toestand, het is veel eerder een beweging.

- Wees bedacht op hoe bijvoorbeeld selectieve perceptie en groepsdenken van invloed zijn op wat men ziet en welke invloed men aan een ontwikkeling toekent. Iedereen kijkt vanuit een eigen bril naar de werkelijkheid. En vrijwel iedereen vindt het moeilijk om iets dat niet binnen zijn wereld past een plaats te geven.

Een reflectie op ontwikkelingen in de toekomst en het benoemen van trends krijgt een meerwaarde wanneer men bij dit alles ook nog nadenkt over de bandbreedte van die, in essentie toch onzekere ontwikkelingen. Uitspraken doen over de bandbreedte van een onzekerheid of een effect is ook later in het strategievormend traject een nuttige activiteit en speelt zeker bij het opstellen van meerjarenbegroting een belangrijke rol.

## 4.3 Ontwikkelingen clusteren en beschrijven

Een grondige verkenning van de omgeving levert een veelvoud aan ontwikkelingen, meningen en ideeën op, en wellicht ziet men dan door de bomen het bos niet meer. Het is daarom verstandig om te proberen om ontwikkelingen zoveel mogelijk te clusteren.

Clustering is het, in één overzicht samenbrengen van ontwikkelingen, meningen en ideeën die in grote lijnen op elkaar lijken en die men als het ware onder één thema zou kunnen laten vallen. Clustering gaat als volgt:



- Probeer (bijvoorbeeld al tijdens de brainstormsessie of workshop) de gevonden ontwikkelingen te groeperen op inhoud. Een voorbeeld van een dergelijk cluster is het thema *Werkgelegenheid in het onderwijs*. Binnen dit cluster worden bijvoorbeeld ontwikkelingen gebundeld als vergrijzing van het personeelsbestand, afname vacatures, later aangroeiende behoefte aan personeel, dalend leerlingenaantal, toenemende specialisatie van medewerkers en de invloed van IT-ontwikkelingen op werkgelegenheid.
- Vervolgens gaat men het cluster verder uitwerken door te beschrijven waarvan de geclusterde ontwikkelingen nu eigenlijk afhankelijk zijn. Wat is bepalend voor de omvang of duur van de ontwikkelingen in het cluster? Wat is zijn voor het thema werkgelegenheid extreme, maar mogelijke uitkomsten? Wat is met andere woorden de bandbreedte voor dit cluster? Dergelijke vragen helpen ook bij het schatten van de mate van onzekerheid.
- Zet de clustering en de uitwerking op papier, zodat de informatie en inzichten op een later moment ook gedeeld kunnen worden met anderen.

De in paragraaf 4.1 getoonde FACTOR- en ACTOR-tabellen brengen ook orde aan in de verzameling ontwikkelingen, ideeën en meningen. Toch zijn deze tabellen niet in die vorm geschikt voor clustering in thema's. Een thema overstijgt immers vrijwel altijd dat wat binnen één factor of één actor speelt. De tabellen maken het natuurlijk wel eenvoudiger om thema's te ontdekken en informatie uit meerdere kolommen te bundelen tot een cluster.

Hiernaast vindt u nog een herhaling van de belangrijkste aanbevelingen voor een goede omgevingsverkenning:

### De belangrijkste aanbevelingen voor een goede omgevingsverkenning

- Probeer bij de inventarisatie van ontwikkelingen verschillende stakeholders te betrekken. Dit vergt natuurlijk meer voorbereiding, maar het zorgt ervoor dat men met een zo ruim mogelijke blik naar de mogelijke toekomst kijkt.
- Zorg dat er – voorafgaand aan een eventuele brainstormsessie – al wat informatie door middel van literatuuronderzoek en/of interviews wordt verzameld. Breng die informatie niet te dwingend in. Gebruik de informatie vooral om deelnemers te stimuleren en te inspireren, en om hen alvast wat voorbeelden aan te reiken van mogelijke ontwikkelingen. Gebruik de informatie ook om door deelnemers zelf aangedragen voorbeelden nog wat diepgang mee te geven.
- Ga discussies over de relevantie van ontwikkelingen voorlopig uit de weg. Verzamel eerst zo veel mogelijk ontwikkelingen en kan daarna pas tot een nadere beoordeling en clustering.
- Vergeet niet om te vragen naar de mogelijke bandbreedten van een ontwikkeling. Een inschatting van de mate van onzekerheid is later in het strategisch proces erg bruikbaar.



# Scenario's en opties

## 5.1 Scenario's

### 5.1.1 Scenario's beschrijven

Nu allerlei ontwikkelingen zijn geclusterd en er uitspraken zijn gedaan over hun onzekerheden, wordt het mogelijk om uitspraken te doen over wat de belangrijkste trendclusters zijn. Het gaat dan om clusters die vermoedelijk de grootste invloed hebben op de eigen organisatie, maar die tegelijkertijd erg onzeker zijn. Op basis van die clusters vormt men zich een beeld van de toekomst(en).

Een scenario is een verbeelding van een toekomst waarin een organisatie terecht kan komen. Men combineert allerlei ontwikkelingen tot een veelomvattend beeld van een mogelijke toekomst. De omgevingsverkenning en de ervaringen van deelnemers zorgen voor kennis. Het gaat er nu om dat men deze kennis koppelt aan voorstellingsvermogen en een beeld schetst van een mogelijke toekomst.

Een scenario fungeert als een soort tijdmachine. De tijdreiziger kan zien in welke situatie de organisatie terecht kan komen. Een reeks mogelijke gebeurtenissen wordt omgezet in een samenhangend beeld. Een dergelijk scenario helpt de organisatie vervolgens om op risico's te anticiperen en risico's beter te begrijpen. Het nadenken over toekomstige

situaties zorgt er ook voor dat een organisatie een betere antenne ontwikkelt voor ontwikkelingen in de omgeving. Die ontwikkelingen worden eerder opgepikt en de organisatie kan vroegtijdiger reageren of zelfs anticiperen.

Een voorbeeld van een scenario:

De leerlingendaling op onze scholen schrijdt voort. Het tempo van de daling neemt echter af. Toch trekken er nog steeds mensen uit onze omgeving weg, richting Randstad. Een flink aantal van onze scholen heeft inmiddels minder dan 100 leerlingen. Het draagvlak voor dergelijke, kleine scholen neemt geleidelijk af. Zelfs ouders plaatsten inmiddels vraagtekens bij (te) kleine scholen. Tegelijkertijd wordt echter aangegeven dat ook een kleine school van groot belang is voor de leefbaarheid van de dorpen.

In de onderwijsbesteding worden aanpassingen doorgezet die de financiering van kleine scholen onder druk zet en stimuleert men samenvoeging, samenwerking of opheffing. Onze duidelijke identiteit wordt door een groot deel van de ouders nog steeds als zeer belangrijk beschouwd.

Scenario's beschrijven hoe een lokale, regionale, landelijke of zelfs mondiale omgeving zich in de toekomst ontwikkelt. Hoe ver uw blik in de toekomst reikt, is aan u. In het primair onderwijs zal het hierbij meestal gaan om een blik op de komende 4 tot 10 jaar.

Voor dit scenario-denken gelden drie belangrijke afspraken:

1. **Kom altijd tot meerdere, uiteenlopende scenario's.** Bij het ontwikkelen van scenario's gaat het er eigenlijk niet om dat de organisatie zicht krijgt op wat er gaat gebeuren, maar juist op verschillende dingen die zouden kunnen gebeuren. Scenario's zijn niet bedoeld om de toekomst te voorspellen, maar om allerlei verschillende toekomst te verkennen en na te denken over wat de eigen organisatie in die toekomst zou moeten doen.
2. **Beschrijf samenhangende ontwikkelingen, maar laat buiten beschouwing of en hoe de organisatie hier al op reageert of zou moeten reageren.** Scenario's verbeelden toekomstige omgevingen waarin de organisatie terecht zou kunnen komen, maar waarop ze geen directe invloed heeft. Een scenario bevat nog geen concrete plannen.
3. Probeer ieder scenario uit te schrijven tot een verhaal met een begin, een middenstuk en een eindbeeld. Een scenario moet meer zijn dan een beschrijving van de toestand op één bepaald moment in de toekomst. **Schets een pad van het nu naar dat eindbeeld.** Juist zo wordt goed duidelijk hoe bepaalde ontwikkelingen leiden tot dat eindbeeld.

Het aantal mogelijke scenario's is in theorie oneindig, maar toch is het in de praktijk soms niet eenvoudig om al pratende, samen tot meerdere, duidelijk uiteenlopende scenario's te komen. Mocht dat het geval zijn, probeer dan eens om een lokaal, regionaal en landelijk beeld te schetsen en ga per scenario na wat binnen dat scenario het worst case-scenario zou zijn en het droomscenario. Probeer daarbij tevens oog te hebben

voor mogelijke goede kanten (kansen) van een ongunstig scenario en voor de mogelijke slechte kanten van een goed scenario.

### 5.1.2 Scenario's toepassen

Scenario's bevatten zoals eerder gezegd, geen concrete plannen maar hebben wel degelijk een groot praktisch nut:

- Scenario's stimuleren het nadenken over 'wat doen we als'- en dat helpt bij het formuleren van diverse beleidsopties. Het doel van scenario's is niet het met zekerheid voorspellen van wat er gaat er gebeuren en wanneer. Scenario's zorgen ervoor dat onvermijdelijk de vraag centraal komt te staan: Wat kunnen we doen als dit daadwerkelijk gebeurt (*what if*)?
- Het ontwikkelen van scenario's gaat in de ideale strategische cyclus vooraf aan het formuleren van visie en strategische routeplannen. Maar ook als u al over een uitgewerkt meerjaren strategisch beleidsplan beschikt, heeft het wel degelijk zin om nog eens over scenario's na te denken. U gebruikt dan scenario's om al bestaande plannen te testen. U gaat met behulp van scenario's na of die plannen wel voldoende bestand zijn tegen allerlei ontwikkelingen en of er binnen dit plan nog wel voldoende opties zijn meegenomen om op die ontwikkelingen te reageren. U voert dus als het ware een stresstest uit.

Welke scenario's u uiteindelijk medebepalend laat zijn voor nieuw beleid of voor het toetsen van bestaand beleid, hangt af van hun plausibiliteit, hun relevantie en hun verrassendheid:

- Een scenario is plausibel wanneer het geloofwaardig is en dus een toekomstbeeld schetst dat echt mogelijk is. Het gaat om een voorstelbare toekomst. Bij het scoren van scenario's op hun plausibiliteit gaat het overigens uitdrukkelijk niet om de mate van waarschijnlijkheid dat een scenario werkelijkheid wordt. Een scenario kan dus plausibel zijn, en tegelijkertijd weinig waarschijnlijk.

- Een scenario is relevant wanneer duidelijk is dat het gaat om een toekomst die voldoende aanknopingspunten biedt voor verder gebruik. Het schetsen van een toekomst waarin globalisering, mondialisering, individualisering een belangrijke rol spelen kan op allerlei momenten en voor allerlei organisaties nuttig zijn, maar het gaat uiteindelijk om de vraag: Welke aanknopingspunten biedt een scenario voor een onderwijsinstelling, en dan nog vooral voor een instelling die actief is in het primair onderwijs?
- Scenario's moeten ook voldoende verrassend zijn. Scenario's zijn bedoeld om los te komen van bestaande veronderstellingen. Een goed scenario prikkelt en leidt tot nieuwe inzichten. Juist dan zet een scenario aan tot actie en ontstaat er beweging.

## 5.2 Opties

### 5.2.1 Opties verzamelen

Een scenario bevat geen nog concrete plannen. Die plannen moeten er natuurlijk uiteindelijk wel komen. Maar ook hier geldt: verken eerst wat alle mogelijke beleidsopties zijn, vóórdat men tot een keuze komt. Hoe meer opties men verzamelt, hoe meer vrijheid men straks heeft om tot handelen te komen. Er leiden meer wegen naar Rome en het is nuttig om alle openstaande wegen te kennen.

Denk na over wat uw organisatie zou kunnen doen wanneer een bepaald scenario werkelijkheid wordt. Ga voor ieder van de door u geselecteerde scenario's na, wat de opties zijn.

Het is in dit stadium belangrijk dat u nog steeds meerdere scenario's hanteert. Hoeveel scenario's voldoende plausibel, relevant en verrassend zijn, is aan u. Ga echter in dit stadium nooit alleen voor dat ene, meest waarschijnlijke scenario. Probeer dus in dit stadium uit te gaan van ten minste twee tot vier scenario's. Scenario's zijn niet bedoeld om

de toekomst te voorspellen. Hun toegevoegde waarde is juist dat ze u dwingen om allerlei opties te verkennen. De toekomst is per definitie onzeker, maar een ruime collectie opties maakt dat juist uw onderwijsinstelling beter kan omgaan met die onzekerheden.

Een goede inventarisatie van opties leidt hopelijk tot een groot aantal opties. Wellicht ziet u dan tijdelijk door de bomen het bos niet meer. In een later stadium gaat u de verschillende opties echter nog eens nader tegen het licht houden en beoordelen op hun voor- en nadelen. Zie hiervoor bijvoorbeeld de tabel in paragraaf 5.2.2.

Natuurlijk kiest uw organisatie straks één strategie. Dat is ook niet erg. Het zorgt ervoor dat er richting wordt gegeven en dat is noodzakelijk. Het is echter wel zaak om te zorgen dat die strategie dynamisch is, en dus ruimte biedt voor aanpassingen als de omstandigheden veranderen. Opties zorgen ervoor dat u straks die ruimte heeft.

Bij het inventariseren van opties kunt u het beste als volgt te werk gaan:

- Zet per scenario nog eens de belangrijkste kansen en risico's op een rijtje
- Doe dat per organisatiegebied. Dus bijvoorbeeld: Wat zijn de specifieke kansen en risico's voor de domeinen Bestuur en Organisatie, Onderwijs & Identiteit, Financiën, Personeel, Huisvesting, ICT en Facilitaire dienstverlening en wat zou men binnen een dergelijk domein kunnen doen om kansen te benutten en risico's te voorkomen of te beheersen?

### 5.2.2 Opties toepassen

In omgevingsverkenning en scenario's krijgen trends aandacht. Het gaat dan om ontwikkelingen die niet of nauwelijks te beïnvloeden zijn door de organisatie. Kortom, bij trends en scenario's gaat het vooral om het niet-maakbare. Het gaat om ontwikkelingen waarop de organisatie

zelf geen directe invloed heeft, maar die wel invloed hebben op de organisatie.

Bij opties gaat het om mogelijkheden om te handelen die de organisatie juist wel heeft en waartussen ze vrijelijk kan kiezen

Opties spelen daarom een belangrijke rol bij het maken van plannen. Een optie beschrijft de mogelijkheid om zelf iets te doen of juist iets niet te doen. U bent hier dus aan zet en reageert via opties op wat u niet kunt beïnvloeden, maar waar u wel door opties succesvol op kunt reageren of anticiperen.

Opties zijn de mogelijkheden om uw visie daadwerkelijk om te zetten in handelen of juist iets na te laten. U kunt de verzamelde opties dan ook gebruiken bij het maken van nieuwe plannen. U kunt ze echter ook prima gebruiken om al bestaande plannen en de daarin opgenomen acties te beoordelen en ze waar nodig aan te passen.

Soms begint u met een blanco bladzijde en start u het strategievormend proces bij nul. U gaat dan aan de slag met een omgevingsverkenning, het formuleren van scenario's, het verzamelen van opties. U gebruikt deze informatie vervolgens voor het ontwikkelen van een visie en vertaalt die visie daarna in route en acties<sup>2</sup>.

---

2 Bij route en acties gaat het dus eigenlijk om een of meerdere beleidsopties die u daadwerkelijk wilt gaan uitvoeren. Het is uw keuze uit de totale collectie; een keuze die u juist lijkt, gelet op een door u centraal gesteld scenario.

Ieder schoolbestuur beschikt echter al over een meerjarenbeleidsplan en het is ook mogelijk om het in deze brochure beschreven strategievormend proces in omgekeerde richting te doorlopen. U gaat dan bijvoorbeeld na of de bestaande visie en de gekozen route en acties nog wel voldoende passen bij wat de toekomst (het scenario) vraagt.

De Ruijter spreekt in zijn boek over 'windtunnelen': door geplande activiteiten, budgetten en doelen af te zetten tegen een specifiek scenario, wordt duidelijker of die activiteiten, budgetten en doelen nog wel goed passen bij dat scenario.

Zijn binnen dat scenario die doelen haalbaar of niet, zijn de budgetten wellicht te hoog of te laag en moeten sommige activiteiten juist naar voren worden gehaald of wellicht juist worden gecancelled? Kortom, moet u wellicht nieuwe opties bedenken of de huidige, in het plan verwerkte opties vervangen door alternatieve opties? Uw eerdere inventarisatie van opties komt u op dat moment goed van pas.

#### Een voorbeeld:

In een scenario waarin krimp van het leerlingenaantal een belangrijke rol speelt, werden vanuit onderwijskundig en bedrijfseconomisch opzicht doelen gesteld met betrekking tot de grootte van individuele scholing en hun spreiding. Politieke discussies over kleinschaligheidstoelagen, impulsgebiedbekostigingen en veranderende mogelijkheden rondom samenwerkingsscholen zijn inmiddels in een ver stadium en veranderingen in regelgeving staan op stapel. Reden genoeg om nog eens kritisch te kijken naar de manier waarop dit schoolbestuur van plan was om met die krimp om te gaan (opties = acties) en na te gaan of voor die acties inmiddels wellicht betere opties open staan.

Ook wanneer de krimp ingrijpend versnelt, wordt het tijd om nog eens naar de opties en hun bijbehorende timing te kijken. Moet er bijvoorbeeld niet alleen meer gekeken worden naar fusie of samenwerking, maar zelfs naar afstoting of sluiting van scholen?

Een optie is een mogelijke actie, gericht op de verwezenlijking van een doel. Maar wat zijn nu eigenlijk de beste opties?

Op de volgende pagina vindt u een tabel die uitkomst kan bieden bij het scoren van opties. U kunt een dergelijke tabel gebruiken voor meerdere scenario's of binnen één scenario, maar dan met meerdere bandbreedten.

Laat vertegenwoordigers uit meerdere geledingen van de organisatie een uitspraak doen over de vermoedelijke effectiviteit. In de kolom *toelichtingen* kunnen ze eventuele op- en aanmerkingen plaatsen, bijvoorbeeld over randvoorwaarden voor die effectiviteit. Vergeet ook niet te vragen naar een oordeel over wat een optie kost en wat die optie oplevert<sup>3</sup>.

Of het bij dit alles gaat om nieuwe beleidsplannen en nieuwe opties of dat u een dergelijke tabel gebruikt bij het beoordelen van bestaande plannen en al eerder geformuleerde of zelfs opgestarte opties, maakt weinig verschil. De centrale vraag is in beide gevallen: Past dat wat u van plan bent en de opties die u hiervoor kunt gebruiken nog wel goed bij het scenario dat het uitgangspunt vormt van uw beleid?

.....  
3 Dit is natuurlijk van groot belang voor latere begrotingen.

De scoretabel maakt duidelijk wat de **meest effectieve opties** zijn om als organisatie, gegeven een specifiek scenario (of in ons voorbeeld: gegeven een bandbreedte), te gaan reageren op ontwikkelingen. Scoort een optie in meerdere scenario's of in meerdere bandbreedten goed, dan spreekt men van een **robuuste optie**: een optie die zelfs onder sterk uiteenlopende situaties uitkomst biedt.

Het spreekt voor zich dat een robuuste optie die ook nog eens kosten gunstig is, een goede plaats verdient in uw beleidsplannen.

Met robuuste opties kan men als het ware morgen aan de slag gaan. Een keuze voor deze acties is immers vrijwel altijd goed. Opties die alleen effectief zijn in een specifiek scenario of in een specifieke bandbreedte, vragen om wat meer voorzichtigheid. Het gaat er bij deze opties vooral om dat men ze als **omstandigheidsafhankelijke opties** beschouwt. Het komt er bij die opties op aan om ze op het juiste moment op te starten of juist stop te zetten.

Wanneer men ervoor kiest om effectieve, maar helaas omstandigheidsafhankelijke opties te gaan benutten, dan moet men van tevoren goed bepalen wanneer men die optie gaat opstarten en wanneer het moment wordt bereikt om deze opties juist weer stop te zetten. Kortom, het daadwerkelijk benutten van die opties vraagt om tussentijdse evaluatie. Waar staat u op dit moment in een scenario of in een bandbreedte en is het nu tijd om een optie op te starten of juist stop te zetten?

Overigens geldt voor veel opties dat hun effectiviteit staat of valt met tussentijdse evaluatie. Die evaluatie maakt dat u beslissingen kunt nemen over het **starten, versnellen, vervroegen of opschalen** van een optie, maar ook over het **stoppen, vertragen, uitstellen, afbouwen van een optie**.

Een tabel die uitkomst kan bieden bij het scoren van opties, onderaan een ingevuld voorbeeld

	Scenario's			
Opties:	I	II	III	IV

	Scenario's					
Opties:	Bandbreedte: krimp <2%	Bandbreedte: krimp 3-5%	Bandbreedte: krimp 6-10%	Bandbreedte: krimp >10%	Eventuele toelichtingen en inschatting van kosten opties en baten opties	Opmerkingen over prijs/ kwaliteit
Actieve leerlingenwerving	++	+	0	-		
Lokale samenwerking	0	++	+	+		
Lokale fusie	0	+	++	+		
Samenvoegen scholen	-	+	++	++		
Uitruilen scholen	-	0	+	++		
Sluiten scholen	-	-	+	++		
Oprichten IKC	+	+	0	-		
Introductie combiklassen	++	+	0	-		
Aanpassen groepsgrootte	++	+	0	-		
Enzovoorts						

++ = zeer effectieve optie, + = effectieve optie, 0 = minder effectief, maar niet schadelijk, - = geen bruikbare optie



Probeer al in uw beleidsplannen aan te geven onder welke specifieke omstandigheden het volgens u tijd wordt om specifieke opties te starten of te stoppen.

Op enig moment hebt u uw keuzes gemaakt en wordt duidelijk aan welk scenario u een prominente plaats toekent en voor welke opties uw organisatie gaat. U geeft dan tevens aan wat die optie in financieel opzicht kost en/of oplevert en op welk moment of onder welke condities u die actie<sup>4</sup> gaat uitvoeren. Juist door de koppeling met *tijd* en *budget* kunnen opties dus een goed zichtbare plek krijgen in een meerjarenbegroting.

Een meerjarenbegroting is – zeker in zijn meer gedetailleerde vorm – niet per definitie bedoeld om nog eens alle mogelijke scenario's en alle mogelijke opties de revue te laten passeren en op hun financiële effecten door te rekenen. De meerjarenbegroting beschrijft in de meeste gevallen een of enkele scenario's, de visie en routekaart, de geselecteerde opties en hun invloed op de te verwachten baten en lasten.

---

4 Een optie die daadwerkelijk wordt benut en dus wordt omgezet in handelen.

# Visie, routes en acties

### 6.1 Visie

Scenario's beschrijven alleen de externe omgeving en bevatten zelf geen plannen of beleid. Opties zijn een lange lijst handelingsperspectieven en mogelijkheden om tot actie te komen, juist om met een specifiek scenario om te kunnen gaan. Nadat scenario(s) en opties bekend zijn, wordt het dus tijd om keuzes te maken.

Een visie beschrijft wat en waar de organisatie op een later moment wil zijn en wat de organisatie dus wil bereiken (het wensbeeld).

De organisatie blijft hierbij trouw aan de missie. Dat wat de organisatie wil bereiken past dus bij het bestaansgrond van de organisatie.

Ook al is er een omgevingsverkenning uitgevoerd en ook al heeft men scenario's beschreven, de toekomst blijft onzeker en sommige omstandigheden zijn moeilijk of zelfs helemaal niet te beïnvloeden. Een organisatie kan echter wel duidelijk maken wat ze zelf in die onzekere toekomst wil bereiken (visie) en hoe ze hierbij te werk gaat (route en acties).

Wat wil een organisatie bereiken (visie) en hoe ze hierbij te werk gaat (route en acties).

Bruikbare input voor visie:	Vervolgens nadere uitwerking van richting die visie aangeeft:
<ul style="list-style-type: none"><li>• Trends &amp; scenario's schetsen beeld van toekomst.</li><li>• Binnen die toekomstige omstandigheden moet organisatie haar doelen bereiken.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Opties bieden keuzemogelijkheden bij het werken aan die doelen</li><li>• Visie stelt hoofdoelen centraal en bepaalt keuze van de te gebruiken opties</li><li>• Routekaart maakt duidelijk hoe men door acties (gekozen opties) van de huidige situatie tot de gewenste situatie komt en de visie dus verwezenlijkt</li></ul>

Een visie baseert een organisatie dus op wat die organisatie zelf kan bepalen (missie en opties) en hoe de organisatie juist hierdoor succesvol om kan gaan met wat die organisatie niet zelf kan bepalen (trends en scenario's).

Probeer bij het formuleren van een visie zoveel mogelijk rekening te houden met het volgende:

- Een visie moet zoveel mogelijk betrokkenen (ouders, leerlingen, medewerkers, gemeenten, toezichthouders, enzovoorts) inspireren. Zorg dus dat duidelijk is wat die visie voor deze betrokkenen kan betekenen en kom tot een aantrekkelijke en wervende schets.
- Een visie moet logisch en samenhangend zijn. De visie moet bij de missie passen en doelen bevatten die niet tegenstrijdig of concurrerend zijn, maar die elkaar juist in positieve zin versterken.
- Een visie moet voldoende uitdagend zijn. De verwezenlijking van de visie moet van betrokkenen inspanning vragen. De lat mag niet te laag liggen. Let echter op: een visie die qua uitdagingen niet voldoende realistisch is, zal betrokkenen bij voorbaat ontmoedigen en dus niemand in beweging brengen.
- Probeer binnen die visie (het einddoel, de gewenste werkelijkheid) tussentijdse mijlpalen aan te wijzen. Dat maakt het in een later stadium gemakkelijker om tot een routekaart te komen. Die kaart geeft immers per definitie stapsgewijs aan wat de organisatie moet gaan doen.

In een visie waarin een schoolbestuur als reactie op krimp komt tot het samenvoegen of opheffen van scholen, wordt tevens vermeld in welke tempo dit gaat gebeuren. En ook een schoolbestuur dat werkt aan een vergaande 'digitalisering' van het onderwijs, kan tussendoelen aangeven die duidelijk maken welke tussendoelen er zijn op weg van 'papier' naar 'tablets'.

### Visie van een organisatie in een krimpregio (voorbeeld)

Enkele elementen uit een visie van een organisatie in een krimpregio. De visie heeft de vorm van een wensbeeld. Dat wensbeeld ontkent krimp niet, maar laat zien wat nastrevenswaardig is. De visie schetst de toekomst die men wil bereiken:

- Onze organisatie kent een twintig onderwijslocaties die goed onderwijs leveren. De omvang van iedere locatie (leerlingenaantal, formatieomvang) maakt het niet langer noodzakelijk om meer dan 2 leerlinggroepen samen te voegen.
- De locaties zijn zo gekozen dat een complex leerlingenvervoer wordt vermeden en zoveel mogelijk leerlingen op eigen kracht tussen huis en school kunnen reizen.
- De scholen bieden leerlingen in iedere leeftijdscategorie voldoende mogelijkheden voor sociale interactie en vriendschap.
- De omvang van individuele scholen en van de organisatie als geheel zorgt ervoor dat we aan medewerkers voldoende uitdagingen kunnen bieden en hun verdere professionalisering kunnen faciliteren.
- De omvang van de scholen is ook vanuit financieel oogpunt toereikend en het meerjarig voortbestaan is verzekerd. We zijn bij dit alles niet langer afhankelijk van bijzondere bekostigingselementen, zoals kleinschaligheidstoelagen.
- De scholen dragen waar mogelijk bij aan de leefbaarheid van de dorpen, maar stellen het belang van onderwijskwaliteit en goed werkgeverschap voorop. De scholen zoeken naar lokale en regionale samenwerking, dragen hun steentje bij, maar verliezen niet uit het oog dat die samenwerking geen doel op zich is, maar een middel.

## 6.2 Route(kaart)

Paul de Ruijter gebruikt in zijn handboek de term *routekaart* voor wat binnen veel schoolbesturen de *strategie* of het *meerjarenbeleidsplan* heet. Hij reserveert echter de aanduiding *strategie* liever voor de optelsom van alle, door hem genoemde acht elementen.

*Routeplan* is element 6 en bestaat uit een beschrijving van de stappen die een schoolbestuur moet zetten om de visie te verwezenlijken. Het is een opsomming van *wie*, *wat*, *wanneer* en *hoe*. Wat moet er nu en straks gebeuren?

Het is een samenhangend geheel van stappen die moeten worden gezet en (tussen)doelen die moeten worden gehaald.

Een schoolbestuur dat een visie heeft geformuleerd, staat vervolgens voor de taak om een plan te maken dat duidelijk maakt hoe die visie kan worden bereikt. Waar nodig wordt dat plan vervolgens weer vertaald in deelplannen, bijvoorbeeld voor de individuele scholen. Het is bijvoorbeeld in het primair onderwijs gebruikelijk om dergelijke meerjarenplannen op te knippen in jaarplannen.

Visie en routeplan zijn nauw met elkaar verbonden. Bij visie gaat het vooral om het DOEL, bij routeplan gaat het vooral om de MIDDELEN. Dit betekent overigens ook dat bij het bedenken van een routeplan pijnlijk duidelijk kan worden dat de visie eigenlijk niet haalbaar is, simpelweg omdat de middelen dat niet toelaten. In dat geval moet de visie opnieuw worden doordacht en waar nodig worden aangepast.

Kenmerken van een goed routeplan zijn:

- Acties moeten verwijzen naar iets wat door de organisatie te beïnvloeden is. Het heeft weinig zin om aan bepaalde actoren belangrijke rollen toe te delen, als men op die actoren of de door hen te bereiken successen toch geen invloed kan uitoefenen. Acties moeten met grote zekerheid haalbaar en uitvoerbaar zijn.
- Een routeplan moeten altijd alternatieve paden bevatten. De aanwezigheid van alternatieven is immers wat een strategie dynamisch maakt en het schoolbestuur in staat stelt om te reageren op tussentijdse ontwikkelingen. Een routeplan is weliswaar een strak plan en bevat slechts een beperkte selectie van de eerder bij stap 4 geïnventariseerde opties. Het schoolbestuur houdt in het plan echter rekening met mogelijke tussentijdse ontwikkelingen en bereikte (tussen)resultaten en zorgt ervoor dat er alternatieve opties beschikbaar zijn.
- Een routeplan beschrijft niet alleen acties, maar verschaft ook duidelijkheid over (tussen)doelen en mijlpalen. Juist door duidelijk te zijn over tussendoelen en mijlpalen wordt het mogelijk om tussentijds te evalueren en waar nodig voor alternatieve opties te gaan.

Ga bij het opstellen van een routekaart daarom als volgt te werk:

- 1 Vertaal de visie in een scherpe formulering van het einddoel, maar kom ook vooral met tussentijdse doelstellingen. Probeer om het einddoel of de einddoelen op te delen in tussentijdse kleinere doelstellingen voor specifieke onderwerpen of organisatieonderdelen. Die kleinere doelstellingen vormen de mijlpalen en juist door hun SMART<sup>5</sup>-formulering moeten zij het mogelijk maken om de voortgang te bewaken.
- 2 Kom vervolgens tot een definitieve keuze uit de eerder in stap 4 verzamelde opties. U doet dat door de verschillende opties te scoren op aspecten zoals de omvang van hun vermoedelijke effect, hun

---

5 Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

uitvoerbaarheid, hun draagvlak binnen of buiten de organisatie, hun robuustheid, enzovoorts. Zie de tabel op de volgende pagina.

- 3 Let ook op de samenhang binnen de uiteindelijk geselecteerde opties. Het routeplan moet samenhangend en consistent zijn. Dit kan het noodzakelijk maken dat u een of meerdere opties laat vallen, bijvoorbeeld omdat ze door betrokkenen worden gezien als mogelijk tegenstrijdig met de andere opties.
- 4 Zorg dat het plan altijd enkele robuuste opties bevat. Die opties doen het immers in meerdere omstandigheden nog goed.
- 5 Zorg echter ook dat er start- en stopopties in de routekaart worden opgenomen. Deze opties zijn alleen maar toepasbaar in specifieke omstandigheden, maar zorgen er juist dan voor dat het schoolbestuur kan reageren op die specifieke omstandigheden.  
Het routeplan moet natuurlijk duidelijk maken over welke specifieke omstandigheden het hier gaat en welke start- of stopopties juist dan worden ingezet. Zo zal bijvoorbeeld een onverwachts versnelde daling van het leerlingaantal een reden kunnen zijn om de samenvoeging van een school op te starten en te vervroegen. Die daling kan ook een reden zijn om met die school te stoppen en de school op te heffen. Tussendoelstellingen en mijlpalen helpen bij het volgen van de voorgang en die meetpunten kunnen dan ook bepalen wanneer een stop- of startoptie daadwerkelijk wordt benut.
- 6 En zorg dat er in het routeplan altijd een koppeling komt tussen acties (opties), het hiervoor noodzakelijke budget en de hiermee te bereiken doelen.
- 7 Zet de acties uit in een tijdpad en kijk nog eens kritisch naar de doorlooptijden. Sommige veranderingen kosten meer tijd dan men aanvankelijk denkt. Dit is zeker het geval bij het reorganisaties in het onderwijs. Complexe wet- en regelgeving en een uitvoerige cao kunnen maken dat een actie veel meer tijd vergt, dan werd ingepland.

Het routeplan moet voldoende mogelijkheden tot flexibiliteit bieden. Het geeft niet alleen de hoofdweg aan, maar reikt ook zijpaden aan, mochten de omstandigheden veranderen. Wellicht wordt het routeplan daardoor erg uitgebreid en verliest het voor gebruikers aan focus. Kies er in dat geval voor om in het routeplan alleen de normaal te gebruiken route aan te geven en bijvoorbeeld in een aparte bijlage te vermelden wat de alternatieve opties zijn, wanneer een of meer specifieke omstandigheden veranderen.

### 6.3 Bewegen en meten

Een routekaart is wat men in het onderwijs ook wel een meerjaren-beleidsplan noemt: een toch nog grofmazig geheel van doelen en mijlpalen en de opties waarmee die doelen en mijlpalen worden bereikt. Meestal is dan ook nog een nadere uitwerking noodzakelijk, wil de organisatie met succes in beweging kunnen komen. Zorg er dus voor dat de routekaart nog verder wordt uitgewerkt; een uitwerking die antwoord geeft op de onderstaande vragen:

- Wie gaat met welke acties aan de slag?
- In welke volgorde worden de acties genomen?
- Welke opties moeten gestart/gestopt worden onder welke omstandigheden?
- Welke middelen zijn nodig en wie zorgt daarvoor?
- Wie moeten er ingelicht en voorgelicht worden?

Die helderheid maakt het mogelijk om als organisatie daadwerkelijk in beweging te komen en op weg te gaan naar tussendoelen en einddoel.

Bewegen betekent vaak dat men (nieuwe) activiteiten onderneemt, maar bewegen in de juiste richting kan ook betekenen dat men juist stopt met specifieke activiteiten.

Scoren van verschillende opties op aspecten zoals de omvang van hun vermoedelijke effect, hun uitvoerbaarheid, hun draagvlak binnen of buiten de organisatie, hun robuustheid, enzovoorts.

	Selecteren van opties voor routeplan: scoretabel							
Opties	Omvang van hun effect	Praktische uitvoerbaarheid	Kosten	Intern draagvlak voor optie	Externe draagvlak voor optie	Robuustheid	Toepasbaar als start- of stop-optie	Enzovoorts

++ = zeer goed, + = goed, 0 = neutraal, - = niet goed

Is de organisatie eenmaal in beweging, dan blijft het zaak om te blijven letten op de voortgang en de hiermee behaalde resultaten, maar ook op veranderingen in de omgeving. Alleen een proces van regelmatig meten en evalueren kan ervoor zorgen dat men op tijd de bakens verzet.

Als het goed is, heeft een schoolbestuur in de routekaart gezorgd voor flexibiliteit. Metingen en evaluaties kunnen duidelijk maken of het tijd wordt om die flexibiliteit daadwerkelijk te gaan benutten. En wellicht zijn de veranderingen wel zo groot, dat zelfs aanpassing van de visie noodzakelijk wordt.

Bij het meten en evalueren moeten de volgende vragen aandacht krijgen:

- Liggen we op schema en behalen we de gewenste (tussen)doelen?
- Is dat niet geval, ligt dat dan aan de routekaart (opties, volgorde opties en toewijzing taken)?
- Of ligt het aan de uitvoerende medewerkers?
- Of hebben zich wellicht onverwachte ontwikkelingen voorgedaan in de externe of interne omgeving?
- En wordt het noodzakelijk om het routeplan of zelfs de visie aan te passen?

Is het bij het bepalen van de visie centraal gestelde scenario nog voldoende relevant en plausibel? Moet u wellicht uw visie baseren op een ander scenario of ligt het aan de visie zelf? Moet u sommige opties nu stopzetten of juist opstarten? Moet u acties opschalen, vertragen of versnellen? Liggen uw organisatie op koers en zit iedereen nog op de goede plek zit?



# Begroten

## 7.1 Verkennen, doorrekenen en begroten

Een begroting vertelt hetzelfde verhaal als een strategie, alleen de taal is anders.

Een visie is het verhaal waar een schoolbestuur wil staan in de toekomst, een scenario vertelt wat er allemaal zou kunnen gebeuren en de routekaart beschrijft wie, wat, wanneer moet gaan doen.

Een begroting vertelt hetzelfde verhaal, maar dan in getallen.

Een begroting is de financiële vertaling van wat een schoolbestuur van plan is te gaan doen. Een begroting toont hoe een combinatie van voortgezet en nieuw beleid invloed uitoefent op de te verwachten baten en lasten. De begroting geeft zo een beeld van de financiële omstandigheden binnen het schoolbestuur, en wel op korte, middellange of lange termijn.

Het is een raming die met oog voor detail tot stand is gekomen en de best mogelijke inschatting vormt van wat er staat te gebeuren.

Die begroting moet rust en richting geven en de organisatie op een gewenste financiële koers zetten.

Een dergelijke begroting is ook het fundament waarop – na goedkeuring van de begroting – de interne budgettoekenning wordt gebaseerd, waarna voor alle betrokkenen duidelijk wordt waar en bij wie die budgetten belanden. Begroting en budgettoekenning zijn voor een vooraf overeengekomen periode dan ook bakens voor een duidelijke koers.

Een begroting is een eindproduct, dat voortkomt uit een goed uitgevoerde strategische cyclus. Het is een financiële vertaling van een eenjarig of meerjarig routeplan.

Een (meerjaren)begroting beschrijft wat die zelfgekozen route en acties kosten en/of opleveren, maar bevat natuurlijk ook financiële grootheden die niet of nauwelijks zelf te beïnvloeden zijn. Zo zijn leerlingenaantallen, bekostiging en werkgeverspremies van grote financiële invloed, maar zijn deze grootheden niet of nauwelijks of snel genoeg te beïnvloeden door het schoolbestuur. Door het maakbare met het niet-maakbare te combineren toont de begroting wat er gaat gebeuren als het meest plausibele en waarschijnlijk geachte scenario zich voordoet en alle geplande acties worden ondernomen.

Een begroting toont meestal een sterk vereenvoudigd beeld van de toekomst. De begroting vertrekt immers vanuit één scenario<sup>6</sup>, rust op

.....

6 Natuurlijk is het verstandig om allerlei scenario's door te rekenen. Maar uiteindelijk zal op basis van het meest plausibele scenario één officiële begroting moeten worden opgemaakt en worden voorgelegd aan het bestuur, de interne toezichthouders en de (G)MR. Het is natuurlijk mogelijk om binnen die begroting bandbreedten van bepaalde ontwikkelingen op te nemen en het effect van meerdere opties/acties te tonen.



één visie, beschrijft wat de uitvoering van één routeplan gaat opleveren en toont waarschijnlijk alléén die opties (acties) waarvan al van tevoren vaststaat dat die gaan gebeuren (robuuste acties). En dat blijft niet zonder gevolgen.

Goed (financieel) management betekent dat men waar nodig tijdig een koers verlegt en te allen tijde de nodige flexibiliteit behoudt. Beleidsplannen en begrotingen moeten ertoe bijdragen dat men een eenmaal ingeslagen weg niet per definitie tot het einde afloopt, maar op basis van nieuwe inzichten desnoods van dat pad afwijkt en een nieuwe, betere weg zoekt.

Het is daarom wenselijk dat men bij het maken van de begroting rekening houdt met het volgende:

- Een goede begroting rust op een routeplan (koppeling tussen acties, budgetten en te bereiken doelen) en het schoolbestuur maakt dit in de cijferopstellingen, fasering en toelichting nog eens extra duidelijk.
- In een dergelijke begroting staat slechts één scenario, één visie en één routeplan centraal, maar wordt wel getoond wat de financiële bandbreedte is van één of meer ontwikkelingen binnen dat scenario. De begroting laat tevens zien welke opties alleen worden opgestart of juist worden stopgezet, wanneer de ontwikkeling een gekozen grenswaarde overschrijdt. De begroting toont dus de flexibiliteit van actie en toont de afspraak over wanneer die flexibiliteit mag worden benut.
- Voorafgaand aan het begrotingsproces (en als onderdeel van de strategische cyclus) verkent men allerlei (financiële) onzekerheden. Men verkent scenario's en opties en rekent ze als het ware door. Dit heeft niet tot doel om onzekerheden uit te sluiten, maar om onzekerheden beter te inventariseren en te kunnen doorgronden. Het is helemaal niet nodig om voor allerlei scenario's complete begrotingen te gaan maken; het gaat er juist om dat men door het

tijdig zetten van stap 3 en 4 (omgevingsverkenning en scenario's beschrijven) een goede voeling krijgt met die onzekerheden en hun onderlinge verbanden. Verken, reken interessante ontwikkelingen door, kom zo nog meer te weten over bandbreedten<sup>7</sup> en financiële onzekerheden en gebruik die opgedane wijsheid bij het maken van een visie, een routeplan en een begroting.

## 7.2 Eenjarig en meerjarig begroten

De bovenstaande aandachtspunten zijn natuurlijk op de eerste plaats van belang bij het opstellen van meerjarenbegrotingen.

Een onderzoek van Ernst & Young en Regioplan naar de financiële deskundigheid binnen het PO en VO<sup>8</sup> laat zien dat het opstellen van meerjarenbegrotingen nog geen gemeengoed is.

Dat is niet zonder gevaar. De externe en interne omgeving kan snel veranderen, terwijl vooral de financiële lasten van een schoolbestuur meestal voor langere tijd vastliggen. Die financiële inflexibiliteit is riskant en moet eigenlijk worden beantwoord met *meerjarige*, flexibele routeplannen.

.....

7 Bandbreedten maken duidelijk welke waarden een belangrijke ontwikkeling binnen een scenario kan aannemen. Denk bijvoorbeeld aan een krimpscenario waar binnen men voor het te verwachten tempo van de leerlingendaling bandbreedten aangeeft en bijvoorbeeld komt tot 'normaal tempo', 'versneld tempo', 'vertraagd tempo'. Sommigen gebruiken voor die bandbreedten aanduidingen als 'worst case scenario' of 'best case scenario'. Daar is ook weinig op tegen, maar verwarrend is het wel. Bandbreedten verwijzen immers niet naar een scenario in zijn geheel, maar naar de bandbreedten van een of meer ontwikkelingen binnen een scenario.

8 Financiële deskundigheid PO en VO, Regioplan en Ernst & Young, 2012

Een goede *jaarbegroting* is vervolgens niets anders dan de jaarvertaling van een, regelmatig tussentijds geëvalueerd meerjarig routeplan en de daarbij behorende meerjarenbegroting.

De ideale volgorde is dus: eerst meerjarenplan en meerjarenbegroting actualiseren en vervolgens hieruit een jaarbegroting afleiden. Een jaarbegroting die los staat van een meerjarenbegroting kent een te smal fundament.

Het opstellen van een jaarbegroting is natuurlijk relatief eenvoudig. Binnen die planperiode zijn immers de onzekerheden per definitie kleiner dan binnen een meerjarige begroting. Juist bij het opstellen van een meerjarenbegroting leert men echter onzekerheden beter te inventariseren en te doorgronden. Men krijgt zo beter zicht op hun volgtijdelijkheid en hun onderlinge verbanden.

Dat inzicht komt goed van pas bij het bedenken van mogelijke beleidsreacties op die onzekerheden en maakt dat het schoolbestuur ook beter kan werken aan de juiste timing van die reacties. Maar al te vaak zal men immers zeer vroegtijdig moeten beginnen met die reacties. Zo zal een ingrijpende sanering bijvoorbeeld om maatregelen vragen in jaar  $t$ , wil men er in jaar  $t+2$  op tijd bij zijn.

Meerjarenbegrotingen zijn binnen het primair onderwijs volgens onderzoek nog geen gemeengoed. En daar waar een meerjarenbegroting wel aanwezig is, blijkt het vooral te gaan om een extrapolatie van cijfers en niet om financiële vertaling van een helder, meerjarig routeplan.

Deze strategische cyclus van De Ruijter c.s. geeft voldoende houvast om uiteindelijk tot een dergelijk routeplan te komen. Die cyclus is ook bruikbaar om al bestaande meerjarige beleidsplannen te verbeteren.

Voor de kwaliteit van de omgevingsverkenning verdient waarschijnlijk aandacht. Maar bovenal gaat het om bedenken van een manier om met onzekerheid om te gaan. Uit opties kunnen vervolgens acties voorkomen en uit het routeplan wordt duidelijk of sommige van die acties alleen in bepaalde omstandigheden worden opgestart of juist stopgezet.

Het zal waarschijnlijk niet zo moeilijk zijn om in kaart te brengen wat bepaalde, zelf gekozen acties zullen kosten. Dus daar zit dan niet het probleem bij het meerjarig begroten. In een meerjarenbegroting staan echter ook allerlei baten en lasten, die niet binnen de gestelde periode of zelfs nooit rechtstreeks te beïnvloeden zijn en waarvan de uiteindelijke omvang onzeker is. Het gaat dan bijvoorbeeld om de hoogte van werkgeverspremies, de indexering van de bekostiging of onduidelijkheden over nieuwe bekostigingselementen of systemen. Een meerjarenbegroting vereist dat men toch uitspraken doet over de omvang van die baten en lasten.

Niet ieder schoolbestuur zal dit met vertrouwen doen en daarvoor weinig waarde hechten aan de uitkomsten van een dergelijke meerjarenbegroting. Dat een meerjarenbegroting zo weinig steun geeft in onzekere tijden heeft echter alles te maken met de manier waarop men die onzekerheden een plek geeft in die begroting. Het lijkt erop alsof schoolbesturen eerder onzekerheden weglaten in hun begrotingen, dan dat ze er juist een prominente plek voor inruimen en alvast tegenmaatregelen klaarzetten. En dan is het niet raar dat er bijna per definitie een grote kloof gaapt tussen begroting en grillige werkelijkheid.

Eigenlijk ziet men in begrotingen en strategieën hetzelfde probleem opdoemen. Nog in teveel gevallen is zowel de strategie als de begroting statisch en niet dynamisch. Ze helpen dan niet bij het reageren op ontwikkelingen en aan het nut wordt dan terecht getwijfeld.

Een meerjarenbegroting kan echter veel aan sturingswaarde winnen wanneer men niet nog meer energie steekt in het zo exact mogelijk schatten van die baten en lasten, maar juist gaat voor het benoemen van bandbreedten in hun mogelijke ontwikkeling en vervolgens nagaat wat het schoolbestuur binnen die bandbreedten te doen staat. In hoofdstuk 8 wordt aandacht besteed aan het binnen een begroting omgaan met die onzekerheden.

### 7.3 Onderdelen

Financieel management is het geheel van activiteiten, processen en spelregels dat ervoor moet zorgen dat een organisatie de beschikbare middelen zo inzet, dat de doelstellingen van een onderwijsinstelling worden behaald.

De middelen bestaan in belangrijke mate uit jaarmiddelen, maar vrijwel iedere instelling beschikt naast die jaarmiddelen over kapitaal en vermogen. Deze balansgrootheden spelen een belangrijke rol bij het doen van investeringen, het opvangen van onverwachte tegenvallers en het borgen van het voortbestaan van de onderwijsinstelling.

Een goede begroting maakt niet alleen duidelijk wat de binnen de begrotingsperiode te verwachten baten en lasten zijn, maar staat ook stil bij het effect dat jaarresultaten, investeringen en inkomende en uitgaande geldstromen hebben op kapitaal en vermogen. Alleen zo wordt helder of kapitaal en vermogen zich in de gewenste richting

ontwikkelen of dat de plannen moeten worden aangepast. Het zijn immers die plannen waarop de begroting is gebaseerd.

Balans	
Activa (= kapitaal)	Passiva (= vermogen)
Weerspiegelt de waarde van alle bezittingen (geld en goederen). Deze bezittingen c.q. dit kapitaal, zijn het gevolg van beleidskeuzes of moeten worden beschouwd als onvermijdelijk en voortkomend uit het geheel van activiteiten binnen de onderwijsinstelling.	Weerspiegelt de wijze waarop de onderwijsinstelling de huidig aanwezige bezittingen heeft gefinancierd: met eigen vermogen, dan wel vreemd vermogen.

Dit alles maakt het noodzakelijk om een (meerjaren)begroting uit de navolgende onderdelen te laten bestaan:

- I **Investeringsbegroting:** raming van alle, binnen de periode te verwachten investeringsuitgaven (aanschaf van materiële vaste activa) en het effect dat deze investeringen hebben op de jaarlijkse afschrijvingslasten.
- II **Begroting verloop voorzieningen:** raming van alle, binnen de periode te verwachten toevoegingen en onttrekkingen aan voorzieningen, bijvoorbeeld op het gebied van groot onderhoud.

III **Exploitatiebegroting**: raming van alle, binnen de periode te verwachten baten en lasten.

IV **Liquiditeitsbegroting**: raming van het effect dat alle baten en lasten, de investeringen en de veranderingen in de voorziening hebben op de, binnen de instelling beschikbare liquide middelen.

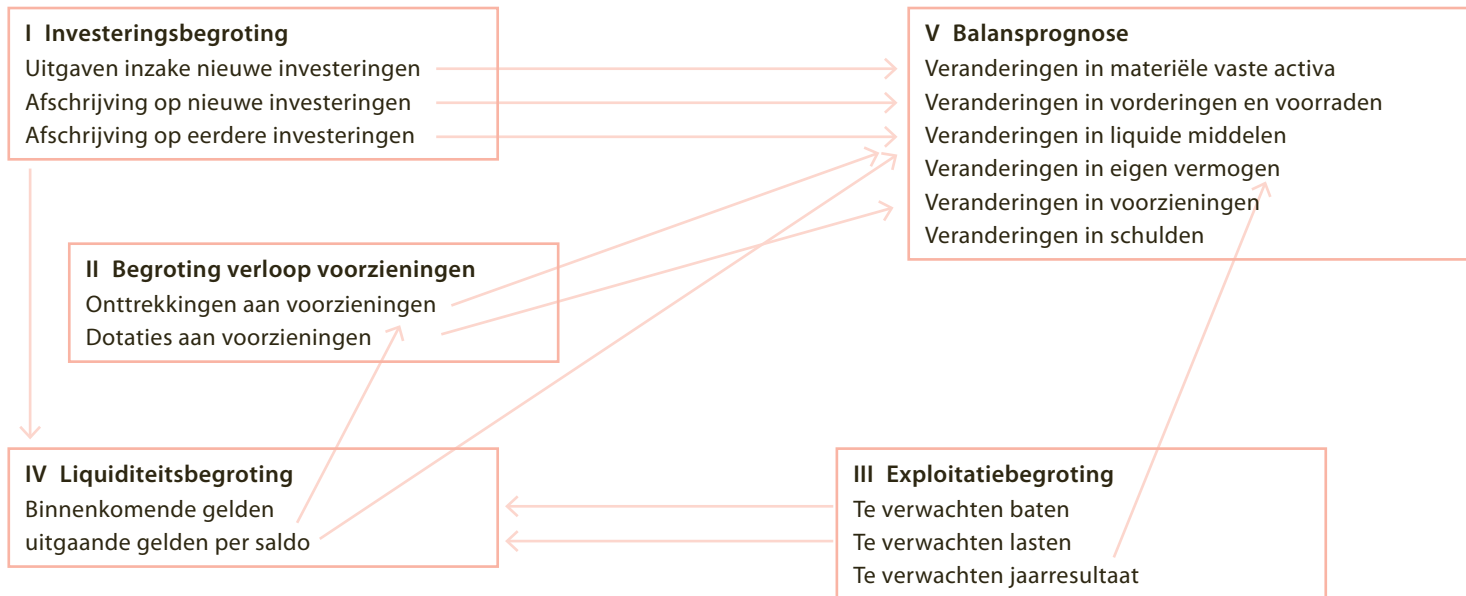
V **Balansprognose**: raming van het effect dat alle, in de deelbegrotingen I tot en met IV opgenomen financiële gebeurtenissen hebben op de omvang en samenstelling van kapitaal en vermogen.

De deelbegrotingen III tot en met V zijn het belangrijkste. De begrotingen I en II zijn vooral bedoeld om cijfers aan te dragen die vervolgens hun juiste plek krijgen binnen III, IV en V.

In het navolgende schema worden de verbanden tussen de deelbegrotingen nog eens gevisualiseerd.

Ook het routeplan zou in onderstaand schema niet misstaan. In dat plan staan immers acties, hun bijbehorende timing en hun financiële consequenties. Die acties bestaan uit beleidsgerichte investeringen en andere uitgaven of te verwerven inkomsten. In het routeplan plan staan de zelfgekozen financiële beslissingen centraal. Het gaat om het maakbare.

### Verband tussen deelbegrotingen



Samen met niet-maakbare baten en lasten vormen zij de totale financiële dimensie van de instelling.

Niet-maakbaar betekent dat op deze baten en lasten door het schoolbestuur niet of nauwelijks invloed kan worden uitgeoefend. Wellicht is er wel invloed mogelijk op de zeer lange termijn, maar voorlopig moeten de niet-maakbare financiële feiten als een gegeven worden beschouwd binnen het scenario dat in de begrotingen centraal staat.

## 7.4 Aandachtspunten deelbegrotingen

### 7.4.1 Algemeen

Alle begrotingen zijn gebaseerd op één specifiek scenario en geven duidelijk aan welke route men binnen dat scenario wil volgen. Voor alle deelbegrotingen geldt dus:

- Een belangrijk deel van een begroting bestaat uit baten en lasten, inkomsten en uitgaven die niet of nauwelijks door het schoolbestuur rechtstreeks te beïnvloeden zijn, of althans niet binnen de begrotingsperiode. Zo zullen bijvoorbeeld een belangrijk deel van de huisvestingslasten, de formatieve lasten en de bekostiging binnen de begrotingsperiode min of meer een gegeven zijn. Denk bijvoorbeeld ook aan afschrijvingslasten. Het te verwachten totaalniveau van die lasten komt voor een belangrijk gedeelte voort uit oude investeringen; de invloed van nieuwe investeringen op het totaal is meestal vrij gering.
- Toch zullen ook baten en lasten, inkomsten en uitgaven die niet door het schoolbestuur te beïnvloeden zijn, niet per definitie constant zijn binnen de begrotingsperiode. Ze kunnen bijvoorbeeld wel snel reageren op leerlingenaantallen, veranderingen in de bekostiging e.d.

- In een begroting is het daarom zaak om in cijfertabellen en/of begeleidende teksten duidelijk te maken welke financiële feiten binnen het gekozen scenario niet te beïnvloeden zijn (en waaraan dus ook geen beleidskeuzes ten grondslag liggen) en welke financiële feiten juist wel te beïnvloeden zijn en die in hun omvang of samenstelling juist wel een eigen visie en zelfgekozen routeplan weerspiegelen.

### 7.4.2 Investeringsbegroting

Een investeringsbegroting is in zijn opzet vrij eenvoudig. Het gaat om een opsomming van alle nieuwe investeringen<sup>9</sup>, hun aanschafwaarden en het gekozen afschrijvingstempo en de afschrijvingslasten. Vervolgens worden ook alle, reeds eerder gedane investeringen aan dit overzicht toegevoegd en worden ook van deze investeringen oorspronkelijke aanschafwaarden, afschrijvingstempo en afschrijvingslasten opgenomen.

Om dit geheel actueel te houden, geeft men waar nodig ook aan welke oude bezittingen men definitief afstoot of buiten werking stelt en verwijdert men hun aanschafwaarden e.d. uiteindelijk uit die investeringsbegroting.

De lay-out van een investeringsbegroting is wat minder van belang. De integrale begrotingsmodellen<sup>10</sup> van de PO-Raad kunt u online bekijken en daar vindt u voorbeeld-tabbladen, waarop te zien is hoe allerlei investeringsgegevens kunnen worden vastgelegd. Het gaat er echter vooral om dat de investeringsbegroting helder laat zien wat uw beleid is en dus welke investeringen specifieke opties/acties weerspiegelen.

.....  
9 Investeren verwijst hier uitsluitend naar het aanschaffen van materiële vaste activa.

10 Zie toolbox op website PO-Raad: <http://www.poraad.nl/content/meerjarenbegrotingsmodellen-geld>

Of u dat doet binnen een cijfertabel of met behulp van een toelichtende tekst is van minder belang.

Het beleid dat achter investeringen schuilgaat, wordt beter zichtbaar wanneer men:

- Een helder onderscheid aanbrengt tussen vervangings<sup>11</sup>- en uitbreidingsinvesteringen<sup>12</sup>
- daarbij aangeeft welke vervangings- en uitbreidingsinvesteringen specifiek samenhangen met de, in het routeplan genoemde acties en opties
- vermeldt of aan die specifieke investeringen nog bijzondere voorwaarden zijn verbonden. Wellicht worden sommige investeringen bijvoorbeeld alleen gedaan of juist niet gedaan wanneer binnen een scenario sommige ontwikkelingen bijzondere waarden aannemen. In een scenario waarin bijvoorbeeld voor de omvang van krimp een bandbreedte is vastgesteld of meerdere deelscenario's zijn benoemd (gewone krimp, versnelde krimp, vertraagde krimp) zal de uiteindelijke omvang van die krimp wellicht volgens het routeplan consequenties hebben voor investeringsomvang of tempo.

11 Een vervangingsinvestering is een investering ter vervanging van een verouderde bezitting. Door voortschrijdende innovatie gaat het wellicht hierbij niet om een volledig identieke vervanging. De vervangingsinvestering dient echter min of meer hetzelfde doel en de aanschaf doet de omvang van de bezittingen niet of nauwelijks stijgen.

12 Bij uitbreidingsinvesteringen gaat het niet om een aanschaf ter vervanging van verouderde, afgeschreven bezittingen, maar om een bewuste uitbreiding van de bezittingen, bijvoorbeeld omdat het leerlingenaantal stijgt en het schoolbestuur meer meubilair en leermiddelen nodig heeft. Ook technologische ontwikkelingen (ICT) kunnen het noodzakelijk maken om geheel nieuwe bezittingen aan te schaffen die niet in plaats komen van al aanwezige en wellicht verouderde bezittingen.

#### 7.4.2 Begroting verloop voorzieningen

Deze begroting beschrijft het verloop van alle voorzieningen van het schoolbestuur, binnen de begrotingsperiode. Het gaat in vrijwel alle gevallen om voorzieningen inzake de lasten van groot onderhoud en om personele voorzieningen, bijvoorbeeld ter dekking van jubileumuitgaven. Zie voorbeeld op de pagina hiernaast.

Ook bij deze begroting geldt dat een groot deel van de hierin opgenomen toevoegingen en onttrekkingen samenhangt met staand beleid. Maar ook bij deze begroting geldt dat de tabellen of begeleidende tekst duidelijk moeten maken welk deel van de toevoegingen(dotaties) en onttrekkingen specifiek samenhangt met de opties/acties uit het routeplan en of hieraan nog bijzondere voorwaarden zijn verbonden.

#### 7.4.3 Exploitatiebegroting

Een meerjarige begroting van investeringen en voorzieningen kent onvermijdelijk enkele financiële onzekerheden (bijvoorbeeld ten aanzien van de uiteindelijke aanschaf- en uitvoeringsprijzen). Toch is de omvang van die onzekerheden relatief gering in vergelijking met de onzekerheden in een meerjarige exploitatiebegroting.<sup>13</sup>

In hoofdstuk 8 komen deze onzekerheden nog uitgebreid ter sprake. Deze paragraaf gaat daarom alleen in op het verhaal dat een exploitatiebegroting moet vertellen.

De exploitatiebegroting toont door vormgeving, detaillering en/of tekst:

- In welk scenario de getoonde baten en lasten zich zullen voordoen;
- met welke ontwikkelingen deze baten en lasten samenhangen;

13 Een exploitatiebegroting wordt ook wel begroting van baten en lasten genoemd.

Begroting verloop voorziening: in € x 1.000, sterk vereenvoudigd voorbeeld

	2013	2014	2015	2016
Beginsaldo voorziening groot onderhoud	673	679	669	686
Jaarlijkse dotatie (toevoeging) aan voorziening	240	240	240	240
Verwachte onttrekkingen:				
Onttrekking i.v.m. uitgevoerd groot onderhoud school A	173	54	31	110
Onttrekking i.v.m. uitgevoerd groot onderhoud school B	41	162	22	50
Onttrekking i.v.m. uitgevoerd groot onderhoud school C	20	34	170	41
Enzovoorts				
	234	250	223	201
Mutaties voorziening	6	-10	17	39
Eindsaldo voorziening groot onderhoud	679	669	686	725

- met welke opties/acties het schoolbestuur gaat reageren op die ontwikkelingen;
- of die reacties wellicht afhankelijk zijn van de bandbreedten waarbinnen ontwikkelingen zich kunnen voordoen;
- en wat die acties in financieel opzicht kosten of besparen.

Het zal duidelijk zijn dat bij een dergelijke begroting een uitvoerige toelichting niet kan worden gemist. Het is echter ook zaak om al in de vormgeving en opbouw van de cijfertabellen (delen van) het verhaal te vertellen. De ruwe schets hiernaast biedt wellicht al inspiratie.

Zie voorbeeld op pagina hiernaast. In dit voorbeeld wordt een nadere rubricering en detaillering van baten en lasten gemakshalve even weggelaten. Het zou wat dat betreft een samenvattend voorblad kunnen zijn dat onderdeel uitmaakt van een voor dit scenario geldende, meer gedetailleerde begroting.

Kenmerkend voor de bovenstaande lay-out is dat onmiddellijk duidelijk wordt dat het gaat om het financiële reilen en zeilen binnen *één scenario* en dat voortkomt uit *een mengeling van staand beleid en nieuw beleid*.

Het is natuurlijk soms nuttig om voor meerdere scenario's dergelijke ramingen aan te maken. Uiteindelijk moet een schoolbestuur bij het formuleren van een visie en routekaart echter wel een keuze maken uit die scenario's. Het bestuur geeft aan welk scenario het fundament legt onder de visie en routekaart, en dus ook onder de uiteindelijke begroting.

Het dynamische van de getoonde exploitatiebegroting schuilt in dan ook niet in gelijktijdig tonen van meerdere scenario's. Dynamiek en flexibiliteit ontstaan door voor een of meerdere ontwikkelingen binnen één scenario meerdere mogelijke uitkomsten te schetsen.

Dus bijvoorbeeld scenario's van de toekomst waarin die ontwikkelingen zich ongunstig, neutraal of juist opvallend ongunstig ontwikkelen. Ook hier vormt krimp weer een goed voorbeeld. Binnen een basisscenario krimp is het waarschijnlijk zelfs verstandig om de omvang van die krimp te laten variëren. Zo wordt nog duidelijker wat de bandbreedten zijn, welke specifieke acties/opties worden ingezet binnen één of meerdere van deze variaties en in welke kolom(men) de financiële effecten van die acties/opties dus thuishoren.

Met *staand beleid* bedoelen we in het getoonde voorbeeld de baten en lasten die niet binnen de gekozen looptijd van beleid en begroting door het bestuur beïnvloed kunnen worden, of om baten en lasten waarvan het schoolbestuur verdere aanpassing achterwege laat omdat ook de nieuwe visie en het nieuwe routeplan dat niet nodig maken. Dit alles betekent uitdrukkelijk niet dat deze baten en lasten stabiel zijn gedurende de gehele begrotingsperiode. Ze kunnen bijvoorbeeld reageren op leerlingenaantallen, veranderingen in de bekostiging e.d.

Weer een voorbeeld aan de hand van een krimpscenario: Het schoolbestuur kampt met een terugloop in het leerlingenaantallen. Ze heeft al staand beleid over hoe de omvang en samenstelling van die formatie moeten worden aangepast aan die daling en dat beleid staat ook niet haaks op een inmiddels nieuw geformuleerde visie en routeplan. Zowel de bateneffecten van de leerlingendaling als de overeenkomstige aanpassing van de formatielasten worden in dit geval opgenomen onder het kopje *Staan Beleid*.

Het is natuurlijk ook mogelijk dat het schoolbestuur inmiddels een visie en een routeplan heeft dat andere reacties op krimp voorstelt en waarbij formatieaanpassingen voortaan heel anders worden vormgegeven. In dat geval hoort het effect van die acties apart vermeld te worden. Zo blijft goed zichtbaar wat de uitkomst zou zijn bij voortzetting van staand beleid en welk verschil de nieuwe acties maken.



Vormgeving en opbouw van cijfertabellen: een ruwe schets

	bandbreedte ontwikkelingen*			bandbreedte ontwikkelingen*			bandbreedte ontwikkelingen*			bandbreedte ontwikkelingen*		
	-	-/+	+	-	-/+	+	-	-/+	+	-	-/+	+
Scenario Naam	jaar 1			jaar 2			jaar 3			jaar 4		
<b>Baten en lasten: Staand beleid</b>												
• Baten												
• Lasten												
Resultaat Staand beleid												
<b>Acties (opties)</b>												
• Effect optie 1 op baten												
• Effect optie 1 op lasten												
• Effect optie 2 op baten												
• Effect optie 2 op lasten												
• Effect optie 3 op baten												
• Effect optie 3 op lasten												
• Effect optie 4 op baten												
• Effect optie 4 op lasten												
etc.												
<b>Baten en lasten: Aangepast beleid:</b>												
• Baten												
• Lasten												
Resultaat Aangepast beleid												

\* - ongunstig -/+ neutraal + gunstig

#### 7.4.4 Liquiditeitsbegroting

Een liquiditeitsbegroting beschrijft het effect van uitgaande en binnenkomende geldstromen op de liquiditeitspositie van het schoolbestuur. Zie voorbeeld op de pagina hiernaast.

Het bewaken van die liquiditeitsposities is van groot belang. Een te lage liquiditeit kan ervoor zorgen dat plannen om financiële redenen toch geen doorgang kunnen vinden. Bij het te lang voortduren van een te lage liquiditeit kan het voortbestaan van de onderwijsinstelling zelfs in gevaar komen.

Ook bij goede exploitatieresultaten kan de liquiditeit onder druk komen te staan, bijvoorbeeld doordat men te ambitieuze investeringsplannen uitvoert.

Reden genoeg dus om niet alleen een exploitatiebegroting op te stellen, maar ook werk te maken van een goede liquiditeitsbegroting. Het maken van een dergelijke liquiditeitsbegroting is niet erg complex, althans wanneer u bij het maken van alle besproken deelbegrotingen de navolgende volgorde hanteert:

- Maak eerst de investeringsbegroting en voorzieningenbegroting;
- maak vervolgens de exploitatiebegroting;
- ga daarna pas aan de slag met de liquiditeitsbegroting;
- en eindig met het opstellen van een balansbegroting.

Deze volgorde zorgt ervoor cijfers vanuit de investerings- en voorzieningenbegroting kunnen worden opgenomen in de exploitatiebegroting en dat deze drie begrotingen samen voldoende informatie geven over inkomende en uitgaande geldstromen. Het trio zorgt op die manier voor de noodzakelijke input voor een liquiditeitsbegroting.

Een liquiditeitsbegroting vertelt niet alleen iets over de omvang van allerlei inkomende en uitgaande geldstromen, maar geeft ook telkens aan in welke periode zich die in- of uitstroom gaat afspelen. Er zijn dan ook liquiditeitsbegrotingen op weekbasis, op maandbasis en op jaarbasis. In deze brochure hebben we het echter over een strategische en meerjarige begroting en in die begroting zal een liquiditeitsbegroting op jaarbasis volstaan.

#### 7.4.5 Balansbegroting

De balansbegroting<sup>14</sup> brengt de toekomstige kapitaals- en vermogensposities in beeld. Hierdoor wordt het voor het schoolbestuur mogelijk om te zien hoe staand en nieuw beleid effect uitoefent op kapitaal en vermogen en of dat kapitaal en vermogen een wenselijk niveau en samenstelling heeft.

De balansbegroting vindt zijn basis in alle eerder genoemde deelbegrotingen. Een voorbeeld vindt u op pagina 50.

Beslissingen ten aanzien van investeringen (materiële vaste activa), voorzieningen, begrote winsten of verliezen (vermogensaangroei of vermogensdaling) en het tijdstip waarop al deze beslissingen invloed uitoefenen op de beschikbare liquide middelen; dit alles bepaalt hoe een balans er straks uit komt te zien.

---

14 Zie voor een voorbeeld ook de meerjarige begrotingsmodellen van de PO-Raad: <http://www.poraad.nl/content/meerjarenbegrotingsmodellen-geld>. De balansbegroting treft u aan op het tabblad BAL.

Liquiditeitsbegroting: in € x 1.000, sterk vereenvoudigd voorbeeld

	2013	2014	2015	2016
Beginsaldo liquide middelen	1.100	1.090	995	895
<b>Kasstroom uit operationele activiteiten</b>				
Resultaat	90	-10	-50	-100
Afschrijvingen	600	620	650	655
<b>Mutaties werkkapitaal*</b>				
Vorraden	-5	Pm	Pm	Pm
Vorderingen	100	Pm	Pm	Pm
Effecten	-90	Pm	Pm	Pm
Kortlopende Schulden	75	Pm	Pm	Pm
	80	0	0	0
Mutaties voorzieningen	20	-5	10	-30
<b>Totaal</b>	<b>790</b>	<b>605</b>	<b>610</b>	<b>525</b>
<b>Kasstroom uit investeringsactiviteiten</b>				
Investerings materiële vaste activa	800	700	710	580
Investerings financiële vaste activa				
<b>Totaal</b>	<b>800</b>	<b>700</b>	<b>710</b>	<b>580</b>
Mutatie liquide middelen	-10	-95	-100	-55
Eindsaldo liquide middelen	1.090	995	895	840

\* Mutaties in het werkkapitaal zijn nauwelijks meerjarig te voorspellen. Vandaar dat deze posten in veel liquiditeitsbegrotingen gemakshalve niet worden aangepast en worden voorzien van een pm-aanduiding.

De balansbegroting vindt zijn basis in alle eerder genoemde deelbegrotingen

	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4		jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4
<b>Activa</b>					<b>Passiva</b>				
Vaste activa					Eigen vermogen				
• Materiële vaste activa									
• Financiële vaste activa					Voorzieningen				
					• Voorziening Groot Onderhoud				
Vlottende activa					• Voorziening Jubilea				
• Voorraden					• Overige voorzieningen				
• Vorderingen									
• Liquide middelen					Langlopende schulden				
					• Kredietinstellingen				
<b>Activa totaal</b>					• Overige langlopende schulden				
					Kortlopende schulden				
					• Kredietinstellingen				
					• Crediteuren				
					• Ministerie van OCW				
					• Belastingen en premies sociale verzekeringen				
					• Schulden terzake pensioenen				
					• Overige kortlopende schulden				
					• Overlopende passiva				
					<b>Passiva totaal</b>				

De deelbegrotingen bevatten als het goed is voldoende details om over de ontwikkeling van belangrijke balansposten uitspraken te kunnen doen:

- De investerings- en voorzieningenbegroting geven uitsluitel over de te verwachten omvang, waarde en samenstelling van de balanspost *materiële vaste activa*;
- De exploitatiebegroting maakt duidelijk of er winst of verlies wordt behaald en maakt het dus mogelijk om te voorspellen hoe de balanspost *eigen vermogen* stijgt of daalt door die winsten of verliezen;
- De liquiditeitsbegroting maakt duidelijk hoe en wanneer alle financiële gebeurtenissen in de investerings-, voorzieningen- en exploitatiebegroting effect hebben op de stand van de balanspost *liquide middelen*;
- In die liquiditeitsbegroting vinden alle inkomsten en uitgaven een plek en dus ook de ontvangsten die samenhangen met het aantrekken of aflossen van langlopende schulden. Op basis van die liquiditeitsbegrotingen kan dus ook de ontwikkeling van de balanspost *langlopende schulden* goed worden geschat;
- De genoemde begrotingen bevatten meestal geen gegevens die het mogelijk maken om uitspraken te doen over de ontwikkeling van de balansposten *vorderingen, voorraden en kortlopende schulden*, en dat is ook niet echt noodzakelijk. Daarom gaat men er bij meerjarige balansbegrotingen meestal gemakshalve vanuit dat die posten geen wijzigingen ondergaan en gedurende de gehele periode gelijk blijven. Dat is natuurlijk fictie, maar dit compromis tast de kwaliteit van de meerjarenbegroting niet echt aan en bespaart het schoolbestuur veel denkwerk.





# Financiële onzekerheden en financiële flexibiliteit

### 8.1 Houding ten aanzien van onzekerheden

Vrijwel alle schoolbesturen streven naar een begroting die naar hun overtuiging betrouwbaar is en daardoor houvast geeft. Maar wat is eigenlijk een betrouwbare begroting?

De cijfers in een begroting moeten natuurlijk met de nodige zorg worden verzameld en op hun onderbouwing worden beoordeeld. Begroten is in dat opzicht een klus die om tijd, aandacht en oog voor detail vraagt. Ook tijd, aandacht en liefde voor detail kunnen echter niet voorkomen dat zelfs de beste begroting aanzienlijke financiële onzekerheden bevat. De omvang van die onzekerheden zal in een jaarbegroting overigens wel veel kleiner zijn, dan in een meerjarenbegroting. De zeer nabije toekomst is immers beter te overzien en bevat minder geheimen.

Hoe zou een schoolbestuur nu eigenlijk om moeten gaan met dergelijke onzekerheden?

In de praktijk van alledag ziet men grote verschillen in de manier waarop schoolbesturen omgaan met onzekerheid in een begroting:

- Men steekt nog meer tijd en aandacht in de begroting en probeert vooral de rekensommen telkens beter te maken. Men zoekt naar manieren om de cijfers aan betrouwbaarheid te laten winnen en zo de omvang van de onzekerheid verder terug te dringen. Men verliest daarbij soms de realiteit uit het oog en blijft maar doorrekenen. Dit leidt in het ergste geval tot cijfers die een indrukwekkende precisie en betrouwbaarheid tonen, maar in werkelijkheid dat vertrouwen niet waard zijn. Sterker nog, hun ogenschijnlijke precisie kan de gebruikers op het verkeerde been zetten.
- Men gelooft dat onzekerheden de meerwaarde van een begroting te zeer aantasten. Men verliest het vertrouwen in begrotingen en hun meerwaarde voor sturing. Men maakt nog steeds de verplichte begrotingen, maar het wordt eerder gezien als een ritueel, dan als een belangrijke opmaat voor sturing en verantwoording. De kwaliteit van de begroting neemt daardoor nog verder af.
- Men beschouwt de onzekerheden als onvermijdelijk. Ze tasten de waarde van een begroting wellicht aan, maar die waarde is op een andere manier alsnog te herstellen of zelfs te vergroten. Een begroting kan namelijk ook laten zien of een organisatie over voldoende reactievermogen beschikt om te reageren, wanneer blijkt dat sommige baten of lasten zich anders ontwikkelen dan aanvankelijk werd gedacht.

Reactie I getuigt van vlijt en ijver en dat zijn kwaliteiten die in ieder begrotingsproces welkom zijn. Het bestuur lijkt hier echter vooral bang te zijn dat begrote cijfers af zullen wijken van de werkelijk gerealiseerde cijfers. En misschien is dat ook wel de angst van de interne toezicht-houders. Men rekent elkaar dan af op de kwaliteit van een voorspelling. Het is echter zinvoller om te kijken naar hoe een bestuur denkt om te gaan met onzekerheden en wat daarover in de begroting te vinden is. Natuurlijk moet het uiteindelijke jaarresultaat liefst niet al te veel afwijken van een eerdere begroting. In die zin is de begroting in vrijwel alle gevallen taakstellend. Aan een begroting worden dus consequenties verbonden, zeker wanneer de begroting zijn vertaling krijgt in budgetten.

Het gaat er echter om dat een begroting helpt bij het behalen van de best mogelijke resultaten in een, in essentie onzekere toekomst. Hoe groot dat *best mogelijke resultaat* is, valt nu nog niet goed te voorspellen. Een goed resultaat kan echter alleen worden behaald als een organisatie in staat is om te reageren op mee- en tegenvallers. Bij het maken van een begroting zou het dus vooral moeten gaan over flexibiliteit. Hoe bouwt u mogelijkheden in om te reageren en hoe laat u dat zien in uw begroting?

In de begroting wijst een schoolbestuur op een hoofdweg, maar laat ook zien dat er desnoods andere wegen zijn.

Reactie II komt vaker voor dan u wellicht denkt. Deze reactie heeft dan meestal betrekking op meerjarige begrotingen en hun twijfelachtige praktijkknut. De kans dat de baten en lasteninschatting van een meerjarige begroting strookt met de latere werkelijkheid is immers bijzonder klein. En waarom zou men dan eigenlijk nog veel moeite doen? In een organisatiecultuur waarin men elkaar afreken op de kwaliteit van cijfervoorspellingen, is een gezonde afkeer van meerjarenbegrotingen zeer terecht. Die kwaliteit is echter geen doel op zich. Het is soms vrij eenvoudig om van een begroting een realiteit te maken en

cijfervoorspellingen te laten uitkomen. Het is de vraag of de uitkomsten dan het best mogelijke resultaat weerspiegelen. Getuigen juist die uitkomsten van een tijdige en ook in niet-financiële zin succesvolle reactie op tussentijdse veranderingen?

Bij een meerjarenbegroting gaat het niet op de eerste plaats om de vraag of u alle getallen keurig op een rijtje hebt. Het gaat erom dat u wordt uitgenodigd om aan de hand van cijfers door een mogelijke toekomst te lopen en te kijken of u bent voorbereid op wat er zou kunnen gebeuren. Een meerjarenbegroting vindt zijn nut dus niet op de eerste plaats in de juistheid van getallen, maar in het opnemen van handelingsalternatieven, gekoppeld aan een inschatting van hun baten en lasten.

Reactie III past goed bij een bestuur dat werk maakt van een meer dynamische strategie en verdient altijd aanbeveling. Enkele kanttekeningen zijn echter op zijn plaats.

- Op de eerste plaats mag een voorkeur voor deze reactie geen vrijbrief zijn voor gemakzucht bij het begroten. Ook bij deze reactie gaat het erom dat men tijd en kunde steekt in het maken van voldoende betrouwbare cijferopstellingen.
- Verder moet er duidelijkheid zijn over de status van een begroting die flexibiliteit toont. Hoe kan een flexibele begroting tegelijkertijd dienen als fundament voor interne budgettoekenning? Als een begroting ruimte biedt, gaat er dan nog wel voldoende discipline vanuit? Wanneer een begroting bij sommige baten of lasten bandbreedten aangeeft en meerdere manieren toont om met die bandbreedten om te gaan, wat moet een budgethouder dan doen?

Het is daarom verstandig om een begroting niet bij voorbaat als een budget beschouwen. Juist een flexibele begroting bevat randvoorwaarden en aannamen. Bij een eerste budgettoekenning zal die begroting nog wel als basis kunnen dienen.



Daarna moet regelmatige tussenrapportages duidelijk maken of tussendoelen en mijlpalen worden bereikt en of de omgeving(het scenario) nog voldoende aansluit bij de ingezette acties.

Mochten doelen niet worden bereikt of de omgeving veranderen, dan wordt het tijd om andere acties in te zetten en met budgetten te schuiven.

## 8.2 Historische cijfers als voorspellers van de toekomst

Juist in meerjarenbegrotingen worden historische cijfers vaak gezien als goede voorspellers van de toekomst. Men extrapoleert dan cijfers uit het recente verleden naar de toekomst.

Daar is op zich ook niets op tegen. Gelukkig biedt dat financiële verleden namelijk wel degelijk enig houvast en reduceert het op die manier financiële onzekerheid.

Het is echter wel verstandig om dat financiële verleden kritisch onder de loep te nemen en op zoek te gaan naar mogelijk achterliggende baten- en lastenpatronen. Het herkennen van die patronen maakt het beter mogelijk om hun toekomstige omvang te voorspellen. Probeer daarom bij extrapolatie van historische cijfers rekening te houden met het volgende gegeven.

De omvang van baten en lasten die u in het verleden aantreft, waren wellicht mede-afhankelijk van bijvoorbeeld leerlingenaantallen. Hoe die baten en lasten zich in de toekomst ontwikkelen, wordt dus ook bepaald door de mate waarin die baten of lasten reageren op veranderingen in die leerlingenaantallen.

Het is met andere woorden belangrijk om stil te staan bij wat die baten en lasten doet variëren, en wat de omvang en het karakter is van die variabiliteit.

Zo kunnen baten en lasten bijvoorbeeld een vast of variabel karakter hebben.

**Niet-variabel** betekent dat hun omvang min of meer vast staat en niet afhankelijk is van ontwikkelingen binnen (of zelfs buiten) de organisatie. De huur van een dislocatie zal bijvoorbeeld niet afhankelijk zijn van het aantal leerlingen dat die dislocatie bezoekt en de huur zal dan ook binnen een gegeven begrotingsperiode geheel of grotendeels<sup>15</sup> constant zijn.

**Variabel** betekent dat de omvang van de betreffende baten of lasten wel meebeweegt met een of meer andere variabelen. Zo zal het materiaalverbruik leermiddelen reageren op leerlingenaantallen, zullen scholingskosten soms reageren op formatieomvang en zal het aantal leerkrachten ook mede afhankelijk zijn van leerlingenaantallen. Rest nog de vraag hoe sterk dat variabele karakter is.

Sommige lasten zijn **proportioneel variabel**. Hun stijging of daling is qua omvang volledig in overeenstemming met de ontwikkeling van een of meer andere variabelen. Dus daalt bijvoorbeeld het leerlingenaantal met 50%, dan dalen dergelijke lasten ook met 50%.

Sommige lasten zijn **progressief variabel**. Dit betekent dat zij sneller stijgen dan een andere variabele. Zo zullen bijvoorbeeld de kosten van ziekteverzuim tot op zekere hoogte gelijke tred houden met de formatieomvang, maar op een gegeven moment wellicht sneller stijgen, juist omdat de formatie door bezuinigingen onder druk komt te staan.

.....  
15 Het is mogelijk dat over de uiteindelijke huurprijs indexeringsafspraken zijn gemaakt en dat de huurprijs iets meebeweegt met prijsindexcijfers. Op hoofdlijnen is de prijs echter constant en het doen van voorspellingen over deze kosten in een meerjarenbegroting is dan ook vrij eenvoudig.

Weer andere lasten zijn **degressief variabel**. Dit betekent dat hun stijging vanaf een bepaald moment achterblijft met de stijging van een andere variabele en dat hun stijging in dat opzicht dus relatief bescheiden blijft.

Zonder enige kennis van deze patronen is het niet goed mogelijk om op basis van huidige lastenomvang voorspellingen te doen over hun toekomstige omvang. Kennis van variabiliteit komt overigens ook goed van pas bij het beoordelen van de weerstandscapaciteit van een organisatie, maar daarover later meer.

### 8.3 Indexeren

In een meerjarenbegroting kunnen sommige baten en lasten met voldoende zekerheid worden geschat, bijvoorbeeld omdat historische patronen houvast bieden of omdat het gaat om baten en lasten waarvan de opbouw ook voor de toekomst helder is en waarvan men met hulp van rekenmodellen hun toekomstige waarde kan bepalen.

Zo kunnen de kopieerkosten bijvoorbeeld vrij goed worden voorspeld op basis van historie, waar nodig gecorrigeerd voor een te verwachten prijsstijging (indexering). En bij een redelijk stabiel leerlingenaantal kan zelfs de rijksbekostiging – althans in rustige jaren – redelijk goed worden voorspeld met rekentools en een aanvullende indexering.

Indexering biedt oplossingen voor baten en lasten die voor wat betreft hun toekomstige onderbouwing of patroon voldoende bekend zijn, maar waarbij het nog wel de vraag is welk prijsniveau leidend moet zijn bij de berekening van hun toekomstige waarden.

Indexering zal van groot belang zijn bij het voorspellen van de personele en materiële bekostiging en bij het voorspellen van loonkostenniveau. Niemand heeft bij dit alles de wijsheid in pacht. Er zijn echter terugkijkend wel kwaliteitsverschillen te zien in de manier waarop schoolbesturen of hun externe adviseurs tot indexering komen.

Het verdient aanbeveling om, voorafgaand aan de indexering aanvullende informatie in te winnen. Vertrouw hierbij niet op de mening van enkelen. Maak nog eens belronde en kijk wat de PO-Raad te melden heeft over mogelijke ontwikkelingen in bijvoorbeeld de bekostiging. En ga eens praten met experts inzake werkgeverslasten. Nog te vaak wordt aan vraagstukken van indexering niet voldoende tijd besteed en vertrekt men bij het maken van een meerjarenbegroting alleen al daardoor niet vanuit de meeste actuele gegevens en inschattingen.

Zorg dat in de toelichting op de begroting de toegepaste indexering en het effect op baten en/of lasten uitvoerig wordt besproken. Het wordt de gebruikers dan vanzelf duidelijk welke relevantie die indexering heeft en wat er zou gebeuren als straks werkelijkheid en indexering uiteenlopen.

Toon ook de verbanden tussen sommige specifieke indexeringen. Zo zijn prijsaanpassingen in de bekostiging vaak bedoeld om de stijging van enkele specifieke lasten geheel of op zijn minst gedeeltelijk te compenseren. Indexeert men die baten, dan moet dus ook een index loslaten op de ontwikkeling van de betreffende lasten.

Een toelichting moet duidelijk maken hoe u bij dit alles te werk bent gegaan en of samenhang tussen sommige baten en lasten bijvoorbeeld betekent dat u op beiden een gelijke index toepast.

U zou er immers om goede redenen ook voor kunnen kiezen om de werkgeverslasten te laten stijgen met een index van 1% en vervolgens in de personele bekostiging slechts een compensatie van 0,2% op te nemen.

Het gaat er bij een meerjarenbegroting niet om of u straks gelijk heeft. Die kans is over een langere periode genomen vrij gering. Het gaat erom dat al doende voor iedereen (en dus ook voor u) duidelijk wordt welke aannamen en veronderstellingen schuilgaan in de begrotingen en dat helder wordt wat straks om tussentijdse evaluatie en monitoring vraagt. Komt een veronderstelling niet uit, dan ziet u dat snel en is er tijd om te reageren.

## 8.4 Majoreren en minoreren

Bij de voorspelling van bijvoorbeeld de bekostigingsbaten spelen natuurlijk niet alleen prijseffecten een rol. Het variabiliteitspatroon maakt duidelijk dat die baten sterk afhankelijk zijn van leerlingenaantallen. De ontwikkeling in die aantallen (binnen een gekozen scenario) zou in de toekomst wel eens zo sterk uiteen kunnen lopen, dat het hun effect op de baten uiteindelijk zwaarder gaat wegen dan prijseffecten.

Het wordt dan tijd om gebruik te gaan maken van majoreren<sup>16</sup> en minoreren<sup>17</sup>. Bij majoreren gaat men ervan uit dat de ontwikkeling (in dit geval: krimp leerlingenaantallen) een grote vlucht neemt en dat de daling grotere vormen aanneemt. Bij minoreren gaat men ervan uit dat daling juist een lagere omvang zal aannemen. Vergelijk het maar met een scheiding in *normaal*, *worst case* en *best case*.

De getoonde afbeelding maakt duidelijk dat binnen een meerjarenbegroting vrijwel altijd tegelijkertijd sprake is van extrapolatie, indexering en waar nodig majorering en minorering.

Scenario Naam	bandbreedte ontwikkelingen*		
	-	-/+	+
jaar 1			
<b>Baten en lasten: Staand beleid</b>			
• Baten			
• Lasten			
Resultaat Staand beleid			
<b>Acties (opties)</b>			
• Effect optie 2 op lasten			
• Effect optie 3 op baten			
• Effect optie 3 op lasten			
• Effect optie 4 op baten			
• Effect optie 4 op lasten			
etc.			
<b>Baten en lasten: Aangepast beleid:</b>			
• Baten			
• Lasten			
Resultaat Aangepast beleid			

\* - ongunstig -/+ neutraal + gunstig

**Indexeren**  
Het denken over prijsinvloeden

**Majoreren/minoreren**  
Het denken in bandbreedten

16 Een bewust hoge raming

17 Een bewust lage raming

Pas majorering en minorering echter alleen toe op werkelijke belangrijke ontwikkelingen, want anders wordt de begroting nodeloos complex.

## 8.5 Neerwaartse financiële flexibiliteit

Ook na een zorgvuldige extrapolatie, een doordachte indexatie en het toepassen van een relevante majorisering en minorisering blijft de kans groot dat een begroting belangrijke onzekerheden bevat.

Dat hoeft echter nog niet te betekenen dat een schoolbestuur daardoor een grote kans loopt op financiële averij.

Die kans wordt namelijk in belangrijke mate bepaald door de zogeheten **neerwaartse financiële flexibiliteit**.

Neerwaartse financiële flexibiliteit verwijst naar de mate en het tempo waarin een schoolbestuur door bezuinigingen kan reageren op tegenvallers. Hoe snel kan een schoolbestuur alsnog de tering naar de nering zetten?

De commissie Don introduceerde enige tijd geleden het begrip **weerstandscapaciteit** (niet te verwarren met het kengetal weerstandsvermogen).

Deze weerstandscapaciteit kan worden gebruikt om tegenvallers in inkomsten en uitgaven op te vangen. Een schoolbestuur dat in zijn begrotingen nog belangrijke financiële onzekerheden herkent, doet er dan ook verstandig om na te gaan hoe het met de weerstandscapaciteit staat.

Is die capaciteit omvangrijk, dan is er met de financiële onzekerheden wel te leven. Mocht er straks – ondanks zorgvuldig opgestelde begrotingen – toch een kloof gapen tussen begroting en realisatie, dan zorgt een toereikende weerstandscapaciteit er voor dat het schoolbestuur snel en adequaat kan reageren.

De weerstandscapaciteit van een schoolbestuur is samengesteld uit de volgende twee componenten:

- De financiële buffer:  
Naast het aanhouden van liquiditeiten voor een soepele bedrijfsvoering en voor het kunnen doen van investeringen, moet een schoolbestuur ook geld achter de hand houden voor het opvangen van eventuele onverwachtse tegenvallers.
- Neerwaartse flexibiliteit van de uitgaven:  
De omvang van de weerstandscapaciteit wordt ook bepaald door de mate waarin het schoolbestuur op korte of middellange termijn in staat is om door bezuinigingen tegenvallers op te vangen.

Schoolbesturen besteden over het algemeen veel aandacht aan kapitaals- en vermogensvraagstukken. De omvang van de financiële buffer krijgt dan ook bij bijna ieder schoolbestuur aandacht.

Sturen op neerwaartse flexibiliteit past prima bij een dynamische strategie en een flexibele begroting. Neerwaartse flexibiliteit bestaat eigenlijk uit een verzameling bezuinigingsopties. Die opties hoeven nog geen plaats te krijgen in een begroting, maar het is fijn om te weten dat ze er zijn en dat ze uitkomst kunnen bieden als de onzekerheden wat ongunstiger uitpakken dan al werd voorzien.

Een schoolbestuur doet er goed aan om jaarlijks een grondige inventarisatie te maken van lasten die binnen 6 tot 36 maanden inderdaad kunnen worden verlaagd, en bij alles bijvoorbeeld gebruik te maken van een inventarisatie zoals hieronder is afgebeeld. Vervolgens moet het schoolbestuur zelf beoordelen of men die flexibiliteit in een goede verhouding vindt staan tot de omvang van de financiële onzekerheden in de begroting.

Inschatting mogelijke bezuinigingen: indicatie, omvang en periode waarbinnen bezuiniging daadwerkelijk kan worden geëffectueerd.

	< 6 maanden	< 12 maanden	< 24 maanden	< 36 maanden
<p><b>Salarissen en sociale lasten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Directie</li> <li>• Onderwijzend personeel</li> <li>• Onderwijsondersteunend personeel</li> </ul>				
<p><b>Lasten personeelsbeleid</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotatie personele voorzieningen</li> <li>• Arbo-contract (basis)</li> <li>• Aanvullende dienstverlening arbo</li> <li>• Kantinekosten</li> <li>• Kosten kerstpakketten</li> <li>• Vergoeding dienstreizen</li> <li>• Wervingskosten personeel</li> <li>• Kosten ingehuurd schoolpersoneel</li> <li>• Kosten jubilea personeel e.d.</li> </ul>				
<p><b>Huisvestingslasten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Huur gebouwen</li> <li>• Assurantielasten onroerend goed</li> <li>• Dotatie groot onderhoud</li> <li>• Klein onderhoud</li> <li>• Electra</li> <li>• Gas</li> <li>• Water</li> </ul>				

Zie figuur op voorgaande pagina: Inschatting mogelijke bezuinigingen: indicatie, omvang en periode waarbinnen bezuiniging daadwerkelijk kan worden geëffectueerd.

Let op: Het gaat hierbij om een fragment van de lijst. In werkelijkheid is de lijst veel langer en passeren alle mogelijke lasten de revue.

De kolommen worden gevuld met het bedrag waarmee specifieke lasten binnen de aangeven perioden kunnen worden verlaagd. Bij personele lasten gaat het dan bijvoorbeeld om reductie door pensionering, het niet-verlengen van dienstverbanden, enzovoorts.

## 8.6 Samenvatting van hoofdstuk 8

- Een (meerjaren)begroting is gebaseerd op één scenario, één visie en routeplan.
- Door technieken als extrapolatie en indexering toe te passen winnen de begrotingscijfers aan kwaliteit.
- Voor een goede extrapolatie is het wel van belang dat men weet heeft van het variabele of juist niet variabele karakter van lasten en/of baten.
- Voor een verantwoorde indexering is het zaak dat een schoolbestuur nog tot op het laatste moment informatie blijft inwinnen over prijseffecten, voordat het bestuur de begroting definitief opmaakt.
- In die begroting past een schoolbestuur majorering en minorering toe, als het bestuur van mening is dat de omvang van sommige (al dan niet geclusterde) ontwikkelingen te moeilijk te schatten is, maar er wel bandbreedten kunnen worden aangeven;
- Ook na zorgvuldige extrapolatie, indexering, majorering en minorering blijven er onzekerheden bestaan binnen de begroting. Dat hoeft ook geen bezwaar te zijn op voorwaarde dat het schoolbestuur binnen de begroting meerdere handelingsopties verwerkt;
- En daar waar zelfs deze opties tekort schieten om te reageren op tussentijdse tegenvallers, doet het schoolbestuur een beroep op de weerstandscapaciteit van uw organisatie, en dan vooral op de neerwaartse financiële flexibiliteit.
- Het opvangen van tegenvallers via kapitaalsbuffers moeten worden gezien als laatste redmiddel. Alle ander manieren om onzekerheden tegen te gaan of op te vangen, hebben de voorkeur.



# Bewaking en verantwoording

## 9.1 Verticale en horizontale verantwoording

Een schoolbestuur legt op allerlei momenten en op allerlei manieren verantwoording af over het handelen van dat bestuur en staat stil bij doelen, bereikte resultaten en ingezette middelen.

Het gaat bij dit alles om verantwoording richting het Ministerie van Onderwijs en de Inspectie van het Onderwijs (de verticale verantwoording), maar ook om horizontale verantwoording richting de interne en externe betrokkenen en belanghebbenden.

De **regeling Jaarverslaggeving Onderwijs** (RJO), het **burgerlijk wetboek** (boek 2, titel 9) en de **Richtlijnen voor de Raad voor de Jaarverslaggeving** (RJ 660) bevatten allerlei voorschriften voor de inrichting van de *jaarrekening*. Deze regelingen en richtlijnen zijn dan ook vooral bepalend voor de wijze waarop onderwijsinstellingen jaarlijks een verticale, financiële verantwoording afleggen. In de bovengenoemde regelingen wordt echter ook melding gemaakt van het zogeheten *jaarverslag*<sup>18</sup>. De regelingen schrijven voor dat het bestuur in dit verslag uitvoerig stilstaat bij de gang van zaken gedurende het verslagjaar, het gevoerde beleid en de stand van zaken op het einde van het verslagjaar.

18 Wordt ook wel aangeduid als 'bestuursverslag'.

Het jaarverslag beschrijft alle relevante ontwikkelingen gedurende het verslagjaar. Het gaat daarbij uitdrukkelijk niet alleen om financiële zaken, hoewel uiteraard aantal van beleidsbeslissingen een financiële aanleiding ten grondslag ligt of omgekeerd.

Het jaarverslag gaat o.a. in op belangrijke externe en interne ontwikkelingen, missie en visie, op onderwijsprestaties, kwaliteitszorg, governance ontwikkelingen en op het al dan niet bereiken van gestelde doelen en de effectiviteit van de middeleninzet.

Het jaarverslag is daardoor een goed instrument voor horizontale verantwoording, juist omdat het ingaat op wat interne en externe betrokkenen en belanghebbenden raakt.

Ook de **Code Goed Bestuur in het primair Onderwijs**<sup>19</sup> gaat in op de wijze waarop een schoolbestuur horizontaal verantwoording aflegt en aangeeft of de beschikbare middelen op een effectieve en verantwoorde wijze worden ingezet<sup>20</sup>.

De code schijft ook voor dat het schoolbestuur en het intern toezichtsorgaan verantwoording aflegt over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de interne verantwoording en de *horizontale dialoog*<sup>21</sup>.

19 PO-Raad, versie 2012

20 Artikel 7, Code Goed Bestuur

21 Artikel 12, Code Goed Bestuur



Ook in de code krijgt ook het jaarverslag volop aandacht. De code maakt echter ook duidelijk dat het jaarverslag slechts één van de instrumenten is voor horizontale verantwoording. Het gaat er juist om dat de verantwoording zich niet beperkt tot een moment in het jaar, maar dat verantwoording onderdeel uitmaakt van een planning en control cyclus waarin volop aandacht en tijd is voor regelmatige tussentijdse rapportage, evaluatie en verantwoording. En dat men bij die verantwoording ook openstaat voor nieuwe vormen.

Nieuwe initiatieven zoals *Vensters Primair Onderwijs*<sup>22</sup> bieden immers prima mogelijkheden om gegevens over onderwijsopbrengsten, leerlingpopulatie, financiën en personeel aan een breed publiek te presenteren. Ook de afspraken tussen bestuur en de interne toezichthouders<sup>23</sup>, of tussen bestuur en schoolmanagement (managementstatuten, prestatieovereenkomsten) geven richting aan de manier waarop en de frequentie waarmee men tot interne verantwoording komt over doelen, resultaten en middeleninzet.

## 9.2 Financiële rapportages en verantwoordingen

### 9.2.1 Tussenrapportage over beleid, acties en voortschrijdende middeleninzet

Jaarverslagen en tussentijdse rapportages gaan over meer dan geld alleen. Ook voor financiële rapportages geldt dat niet alleen de cijfers ertoe doen. Het gaat erom dat de gebruiker van deze rapportages wordt geïnformeerd over de verwezenlijking van het beleid, het al dan niet bereiken van (tussen)doelen, de manier waarop aan doelverwezenlijking wordt gewerkt en de middelen die hiervoor zijn ingezet.

22 Zie voor meer informatie: <http://www.poraad.nl/content/vensters-po>

23 Zie voor een voorbeeld van een arrangement Intern Toezicht: <http://www.eerstkiezen.poraad.nl/professionalisering/good-practices/fase-1>

Een begroting die overduidelijk is gebaseerd op een visie, een routeplan en de daarin opgenomen opties helpt daarbij. Een dergelijke begroting maakt het immers eenvoudiger om realisatiecijfers af te zetten tegen de oorspronkelijke ramingen en bij dit alles niet alleen stil te staan bij de verschillen tussen begroting en realisatie, maar ook tekst en uitleg te geven over wat deze verschillen zeggen over de verwezenlijking van het beleid en de rol die de middeleninzet bij dit alles speelt.

In het volgende voorbeeldfragment van een managementrapportage wordt duidelijk hoe informatie over doelen, hun verwezenlijking en financiële informatie over begroting en realisatie kan worden samengebracht. Combineert men een dergelijke tabel met meer traditionele informatie<sup>24</sup> over begroting versus realisatie, dan ontstaat een compleet en voor veel gebruikers toegankelijk beeld van de stand van zaken.

In het voorbeeldfragment wordt duidelijk hoe het staat met de in een routeplan opgenomen acties, of deze acties inderdaad bijdragen aan de gestelde doelen en of de uitvoering van die acties meer of minder kost dan oorspronkelijk werd geraamd.

Het is raadzaam om dergelijke tabellen alleen op te stellen voor de speerpunten in het beleid en voor de acties die juist in de routekaart zijn aangekondigd. Natuurlijk heeft ook staande beleid een doel en vraagt dat staande beleid om evaluatie, maar de tussenrapportage wint aan focus wanneer een schoolbestuur zich concentreert op wat voor de rapportageperiode als nieuw beleid en nieuwe acties is vastgesteld.

In het jaarverslag kan dan alsnog worden stil gestaan bij de effectiviteit van het gehele beleid en de gehele middeleninzet. En ook dan kan de volgende tabel wellicht als format dienen.

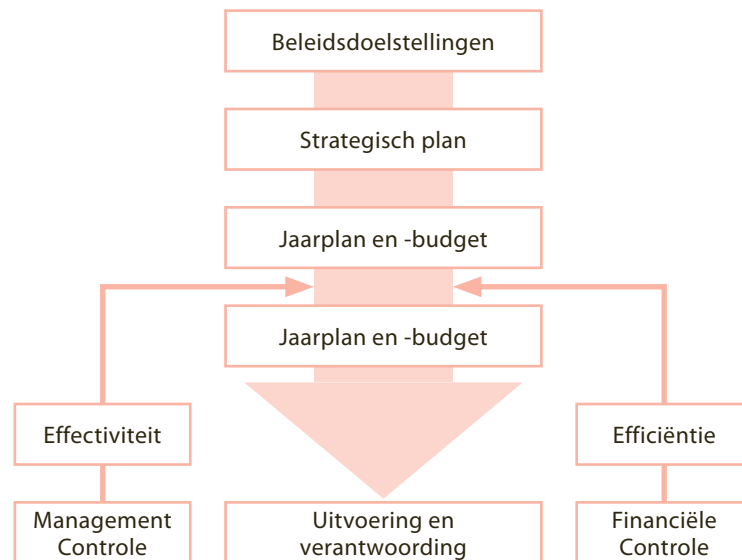
24 Bijvoorbeeld een periodiek kolommenoverzicht dat duidelijk maakt wat de totale, gerealiseerde baten en lasten zijn en hoe die realisatie zich verhoudt tot het periodebudget(begroting). Daarbij kunnen de geconstateerde verschillen bijvoorbeeld worden uitgedrukt in €, in € of in andere kengetallen.

Wat waren we van plan (acties)?	Hoe staat het met de realisatie?	Dragen de acties bij aan gestelde doelen?
<p><b>Rapportage tussenopbrengsten</b>                      Alle scholen rapporteren in het voorjaar van 2012 voor het eerst over hun tussenopbrengsten voor taal, rekenen en sociaal emotionele ontwikkeling van de groepen 2, 5 en 8, al dan niet met behulp van Cool+.</p>	<p>Alle scholen hebben hun opbrengsten geanalyseerd, een verbeterplan gemaakt en hierover vóór 1 april 2012 gerapporteerd. Er is bovenschools een analyse gemaakt van de kwaliteit en consistentie van deze rapportages. Cool+ is uitgevoerd en naar de deelnemende scholen gerapporteerd. De bovenschoolse rapportage verschijnt in september.</p>	<p>Rapportages over tussenopbrengsten moeten uiteindelijk zichtbaar bijdragen aan een verbetering van de onderwijs-opbrengsten (zie speerpunten en prestatie-indicatoren beleidsplan). Het is echter nu nog te vroeg om een dergelijk effect vast te kunnen stellen.</p>
<p><b>Scholing i-coaches</b>                      Er zijn vóór 1 augustus 2012 5 i-coaches geselecteerd en deze hebben een uitgewerkt scholingstraject in hun POP opgenomen om tot expert door te groeien.</p>	<p>Er zijn 2 leerkrachten geselecteerd, die de opleiding i-coach gaan volgen vanaf sept '12. Het ziet er niet naar uit dat we 5 geschikte i-coaches in de gestelde termijn hebben geselecteerd en opgeleid. In overleg met Natonco worden daarom nu ook schoolteams in sept '12 uitgenodigd om met enkele teamleden deel te nemen aan scholing t.b.v. de aansturing van innovatie met ICT op schoolniveau.</p>	<p>ICT-toepassing en innovatie moet bijdragen aan de mogelijkheden voor een meer kindgericht onderwijs (zie speerpunten en prestatie-indicatoren beleidsplan). De aangepaste acties worden met vertraging gerealiseerd in schooljaar 2013/2014. Hun bijdrage aan doelverwezenlijking kan nog niet worden vastgesteld.</p>

Welke nieuwe ontwikkelingen, aandachtspunten en risico's zijn er (kort)?	Wijkt de middeleninzet af van de begroting, wat is hiervoor de reden en schrijdt deze afwijking voort of wordt deze later weer inverdiend?
Geen bijzonderheden.	Geen afwijking t.o.v. begroting.
Onder huidig personeel geen animo om de i-coachopleiding te doen. Gevraagde competenties bij huidig personeel niet aanwezig.	Meerkosten van collectief professionaliseringsaanbod voor teamleden kunnen worden gedekt door besparing op kosten voor individuele trajecten; per saldo geen overschrijding.

### 9.2.2 Bewaking van meerdere dimensies

Goede financiële (tussen)rapportages moeten een bijdrage leveren aan management control (het sturen op en bewaken van doelverwezenlijk) en aan financiële control (het sturen op en bewaken van een kostengunstige middeleninzet en het zorgdragen voor een goed financieel beheer).



Dit betekent dat er in het jaarverslag en in de tussenrapportages aandacht moet zijn voor:

- Doelen en hun voortschrijdende verwezenlijking;
- de ontwikkeling van de middeleninzet en de verhouding tussen die inzet en de bereikte doelen en resultaten;

- de risico's die doelverwezenlijking belemmeren en de beheersing van die risico's;
- de borging van de continuïteit van de organisatie, zodat de organisatie kan blijven werken aan doelverwezenlijking en de realisatie van missie en visie.



Het gaat erom dat bij elke rapportage en bij elk jaarverslag antwoord wordt gegeven op de volgende 5 vragen:

1. Hoe staat het met de effectiviteit van het handelen en de middeleninzet?
2. Hoe staat het met de efficiency van het handelen en de middeleninzet?
3. Dragen de beleidskeuzes en de middeleninzet bij aan de flexibiliteit van de organisatie?
4. Hoe staat het met de belangrijkste risico's en de beheersing van die risico's?
5. En op welke manier wordt het voortbestaan van de organisatie geborgd?

De antwoorden op deze vragen informeren de gebruiker van de rapportages over de belangrijkste dimensies van goed financieel management.

### **Effectiviteit**

Een organisatie is effectief wanneer zij gestelde doelen daadwerkelijk behaalt.

Nog te vaak wordt in financiële rapportages alleen gekeken naar de efficiency en niet naar de effectiviteit van uitgaven. Een schoolbestuur scoort wellicht goed door lage kosten, maar dat is alles is nog geen garantie dat de uitgaven ook zin hebben gehad. Wat hebben de uitgaven opgeleverd en is dat conform de verwachtingen en gestelde doelen?

Jaarverslagen en tussenrapportages geven daarom als het goed is antwoord op vragen als:

- Wat waren de te behalen doelen en (leer)resultaten?
- Welke budgetten waren voor het behalen van die doelen begroot?
- Hoe is doelverwezenlijking en middeleninzet in werkelijkheid verlopen?

- Zijn met de inzet van de beschikbare financiële middelen de vooraf gestelde doelen en (leer)resultaten bereikt?
- Waardoor zijn afwijkingen ten opzichte van de begroting veroorzaakt en hebben genoemde oorzaken (financiële) consequenties voor het realiseren van gestelde doelen en (leer)resultaten in de nabije toekomst?

Dergelijke vragen zijn niet altijd eenvoudig te beantwoorden. Een groot deel van de uitgaven staat binnen de beleidsperiode al vast en aan deze uitgaven zijn vaak niet of nauwelijks heldere doelen gekoppeld.

Dat is natuurlijk te betreuren en ook staand beleid vraagt om een goede en gedegen evaluatie.

Probeer in de tussentijd in de rapportages in ieder geval duidelijk te maken of de, voor het nieuw beleid (zie routeplan en acties) vastgestelde doelen zijn verwezenlijkt en of de hiervoor ingezette middelen in een goede verhouding staan tot de behaalde doelen. Kortom, of de lasten inderdaad opwegen tegen de behaalde resultaten.

Dit alles is alleen mogelijk wanneer de doelen glashelder zijn geformuleerd, waar nodig zijn onderverdeeld in tussendoelen en er duidelijkheid is over prestatie-indicatoren en kritische succesfactoren.

Doelen zijn helder wanneer duidelijk is vastgelegd wat, hoe, wanneer en waarom het doel moet worden bereikt en op welke manier kan worden nagegaan of het ook daadwerkelijk is bereikt (SMART).

In het onderstaande voorbeeld geeft een schoolbestuur aan waartoe een actie moet leiden en hoe straks kan worden beoordeeld of die actie het gewenste resultaat heeft.

Wat gaan we doen (actie)?	Waartoe moet het bijdragen, welke resultaat willen we bereiken?	Hoe gaan we het bereiken van dat resultaat in kaart brengen (meten)?	En wanneer spreken we van een voldoende tot goed resultaat (norm)?
Bijscholing leerkrachten in leesonderwijs.	Verbetering tempo van lezen aan het einde van groep 3.	Drieminutentoets AVI.	60% leerlingen ten minste AI3, 80% leerlingen ten minste AVI6.

De kritieke succesfactoren zijn sleutelfactoren waar de organisatie goed in moet zijn om haar strategische doelstellingen te bereiken. Het succes van een onderwijsinstelling is bijvoorbeeld sterk afhankelijk van de kwaliteit van personeel. Blijft die kwaliteit achter, dan zullen sommige onderwijskundige doelen niet of nauwelijks kunnen worden behaald.

Met behulp van prestatie-indicatoren worden kritieke succesfactoren meetbaar gemaakt. De kwaliteit van het personeel kan bijvoorbeeld in beeld worden gebracht met behulp van hun scholingsniveau, de gevolgde bij- en nascholing, de uitkomsten uit functioneringsgesprekken, enzovoorts.

### Efficiency

Bij efficiency gaat het om het voorkomen van een verspilling van middelen en het streven naar relatief lage lasten.

Dat streven mag hierbij niet tot een doel op zich worden. Het verzorgen van goed onderwijs is en blijft hoofdzaak. Dat onderwijs heeft echter wel baat bij een zekere efficiency. Gunstige lastenverhoudingen maken de kans groter dat de organisatie ook morgen nog kan bestaan. Verder zorgt het efficiënt omgaan met de beschikbare middelen ervoor dat er enige financiële ruimte ontstaat voor onderwijsinnovatie,

kwaliteitsbeleid en goed werkgeverschap. Een goed jaarverslag of tussenrapportage probeert daarom deze efficiency in beeld te brengen en te becommentariëren. Hierbij spelen kengetallen en benchmarking een grote rol. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om:

De voorbeeldtabel bevat een zeer groot aantal kengetallen en indicatoren. Het is niet aan te bevelen om alle indicatoren te gebruiken omdat een schoolbestuur dan door de bomen het bos niet meer ziet. Kies wat voor de eigen organisatie zinvol is om te weten, wat meetbaar is en wat door bestuur en management beïnvloedbaar is.

De uitkomsten van de kengetallen gaan leven wanneer men ze in een rapportage afzet tegen landelijke gemiddelden (of beter nog: die van bevriende en goed vergelijkbare collega-instellingen). Landelijke gemiddelden zijn hierbij niet per definitie zaligmakend.

Een gemiddelde is niet per definitie ook een norm. Er kunnen zeer legitieme redenen zijn waarom eigen uitkomsten sterk afwijken van een landelijk gemiddelde. Ga dus altijd na of het gevonden verschil tussen eigen uitkomsten en die gemiddelden kan worden verklaard en wellicht zelfs kan worden gerechtvaardigd.

### Kengetallen en/of overige Indicatoren efficiency:

- 1 Kosten overhead in % van de totale lasten
- 2 Directielasten per leerling
- 3 Lasten Onderwijsgevend personeel per leerling
- 4 Lasten Onderwijsondersteunend personeel per leerling
- 5 Huisvestingslasten per leerling
- 6 Schoonmaaklasten per leerling
- 7 Energielasten per leerling
- 8 Lasten leermiddelen per leerling
- 9 Lasten meubilair per leerling
- 10 ICT-lasten per leerling
- 11 Administratielasten per leerling
- 12 Totale lasten per leerling
- 13 Landelijke GPL versus eigen GPL
- 14 Loonkosten directie versus bekostiging directie (o.a. directie-toeslagen)
- 15 Afwijkingen ten opzichte van landelijk veronderstelde relatie tussen leeftijd en salaris
- 16 Omvang verloflasten versus in bekostiging opgenomen toeslagen o.b.v. landelijke gemiddelden
- 17 Omvang verzuim en arbeidsongeschiktheids-instroom versus landelijke gemiddelden
- 18 Omvang salarisgaranties versus in bekostiging opgenomen opslag o.b.v. landelijke gemiddelden
- 19 Omvang van de kosten die redelijkerwijs ten laste komen van het budget P. & A. en de ruimte die dat budget qua onderbouwing eigenlijk voor die kosten verschaft
- 20 Omvang van de materiële instandhoudingslasten versus de aan de MI-bekostiging ten grondslag liggende VELO-normen

Ook bij de kengetallen in de rechterkolom (zie tabel) speelt vergelijking een belangrijke rol. Bij deze kengetallen spiegelt een organisatie zich niet aan de uitkomsten van anderen, maar vergelijkt men eigen lasten-niveaus met de achter de rijksbekostiging schuilgaande normatieve opvattingen. En ook hier geldt dat er legitieme redenen kunnen zijn waarom de eigen uitkomsten afwijken van een achter de bekostiging schuilgaande opvatting over een redelijk niveau van bijvoorbeeld de lasten van materiële instandhouding.

Geeft een instelling aan dergelijke lasten meer geld uit dan waarin de bekostiging voor dat onderdeel voorziet, dan kan dat een teken zijn van

een achterblijvende indexering van die bekostiging, of het gevolg zijn van zelf gekozen beleidsaccenten en extra investeringen. Het op hoofdlijnen langdurig ongunstig afwijken van de achter de bekostiging schuilgaande normatieve opvattingen is echter niet zonder risico. Als een instelling sommige (te) hoge lasten niet weet te compenseren met lagere lasten elders, dan komt de exploitatie langdurig onder druk te staan. Het blijft daarom interessant om met behulp van de kengetallen de lasten af te zetten tegen de ruimte waarin de bekostiging eigenlijk voorziet en na te gaan of de eventuele kloof groter of kleiner wordt en of die ontwikkeling overeenkomt met het landelijke beeld.

## Flexibiliteit en weerstandscapaciteit

Flexibiliteit betekent – als het gaat om baten en lasten – de mogelijkheid om snel de tering naar de nering te zetten. Die flexibiliteit bepaalt in belangrijke mate of een schoolbestuur onverwachte tegenvallers snel kan opvangen door te bezuinigen.

Sommige schoolbesturen kennen -als het gaat om het opvangen van financiële tegenvallers- een hoofdrol toe aan eerder aangelegde buffers. De commissie Don<sup>25</sup> pleit er echter terecht voor dat tegenvallers op de eerste plaats moeten worden opgevangen door het benutten van financiële flexibiliteit. Alleen wanneer die flexibiliteit niet toereikend of niet snel genoeg vruchten afwerpt, is de inzet van onze financiële buffers gerechtvaardigd.

De weerstandscapaciteit van een onderwijsinstelling bestaat uit de volgende componenten:

- De aanwezigheid van financiële buffers;
- Een neerwaartse flexibiliteit van de uitgaven<sup>26</sup>.

Naast de financiële buffers wordt de weerstandscapaciteit van een onderwijsinstelling dus bepaald door de mate waarin het schoolbestuur op de korte en middellange termijn in staat is om door bezuinigingen financiële tegenvallers tijdig op te vangen.

---

25 Financieel beleid van onderwijsinstellingen, rapport van de commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, september 2009

26 Wellicht bestaat er ook de mogelijkheid om de baten snel te vergroten en ook dat is dan een oplossing voor tegenvallers. In vrijwel alle gevallen zal echter de oplossing moeten worden gezocht in een flexibiliteit van de lasten.

In paragraaf 8.5 is al uitvoerig aandacht besteed aan het belang van financiële flexibiliteit.

Dat belang is groot en het is belangrijk om in tussenrapportages en/of jaarverslag een beeld te geven van de ontwikkeling van de omvang van de financiële flexibiliteit, nu en in de toekomst.

In paragraaf 8.5 wordt getoond hoe een schoolbestuur door middel van een nulmeting de huidige flexibiliteit in kaart brengt en daarover dus kan rapporteren.

Het is dan wel zaak dat men tot een streefwaarde komt voor de omvang van die flexibiliteit. Die streefwaarde wordt in belangrijke mate bepaald door de risico's van de onderwijsinstelling en de daaruit voortkomende kans op tegenvallers. Een dialoog met interne en externe deskundigen en een risico-inventarisatie geven waarschijnlijk het beste houvast voor het vaststellen van de streefwaarden. En in afwachting van die streefwaarden is het waarschijnlijk verstandig om de flexibiliteit op ten minste het niveau van de nulmeting te houden.

Flexibiliteit in lasten ontstaat bijvoorbeeld door:

- De mogelijkheid om dienstverbanden te verbreken;
- De mogelijkheid om bestaande contracten voor leveringen en diensten op te zeggen;
- De mogelijkheid om geplande uitgaven die geen verplichtend karakter hebben simpelweg niet te doen.

In het voorbeeld uit paragraaf 8.5 gaat een schoolbestuur ieder jaar – na het opstellen van schoolbegrotingen – na of er binnen die schoolbegrotingen nog voldoende financiële flexibiliteit aanwezig is. Het schoolbestuur maakt bij dit alles gebruik van het volgende Excelmodel<sup>27</sup>.

---

27 Zie voor het volledige inventarisatiemodel: <http://www.poraad.nl/content/good-practices>.



Inschatting van de omvang van de eventueel te benutten financiële flexibiliteit en de tijd waarbinnen die flexibiliteit kan worden gerealiseerd, in € en in % van het jaarlastentotaal.

	< 6 maanden	< 12 maanden	< 24 maanden	< 36 maanden
<b>Personeelslasten</b>				
Brutolonen en salarissen				
• Lonen en salarissen	51.000	73.000	73.000	126.000
• Overige personeelslasten	11.000	20.000	20.000	20.000
Totaal personeelslasten				
Afschrijvingen				
Totaal afschrijvingen				
Huisvestingslasten				
Totaal huisvestingslasten	2.000	2.000	2.000	2.000
Overige lasten				
• Administratie- en beheerslasten				
• Inventaris, apparatuur en leermiddelen	2.500	3.500	3.500	3.500
• Overige lasten				
Totaal overige lasten				
<b>Totaal lasten</b>	<b>66.500</b>	<b>98.500</b>	<b>98.500</b>	<b>151.000</b>
Totaal jaarlasten in begroting € 1.341.000	5,0%	7,3%	7,3%	11,3%

Mocht uit de inventarisatie blijken dat de financiële flexibiliteit te wensen overlaat, dan gaat dit bestuur alsnog op zoek naar mogelijkheden om die flexibiliteit te vergroten, zelfs wanneer het begrote jaarresultaat in alle andere opzichten tot tevredenheid stemt.

Het is natuurlijk ook mogelijk om in rapportages te werken met getallen of andere indicatoren die iets vertellen over financiële flexibiliteit. Het gaat daarbij vooral om het in beeld brengen van de verhouding tussen vaste en variabele lasten. Het kenmerk van vaste lasten is immers dat deze niet of niet snel genoeg kunnen worden verlaagd om bijvoorbeeld tegenvallers met betrekking tot het leerlingenaantal op te kunnen vangen.

In de ideale situatie is de omvang van de vaste lasten gelijk aan of kleiner dan de omvang van de structurele baten. Dergelijke baten hebben immers een vrij stabiel karakter en vormen een betrouwbare pijler onder de exploitatie.

Een indeling in vaste en variabele lasten is in de jaarrekening niet verplicht en ook administratiekantoren of ondersteunende diensten richten hun administratie en rapportages meestal niet in op dat onderscheid tussen *vast* en *variabel*.

Het kengetal 1 maakt duidelijk hoe de personele lasten zich verhouden tot alle andere lasten.

#### Indicatoren flexibiliteit:

- 1 Personele lasten in procenten van de totale lasten uit gewone bedrijfsuitoefening.
- 2 Huisvestingslasten (afschrijving, dotatie grootonderhoud en exploitatie) per leerling.
- 3 Investeringshuisvesting in procenten van de totale baten gewone bedrijfsuitoefening.
- 4 Lasten leermiddelen (afschrijving en verbruik) per leerling.
- 5 Lasten meubilair (afschrijving, klein onderhoud en exploitatie) per leerling.
- 6 Investeringsinventaris en apparatuur in procenten van de totale baten uit de gewone bedrijfsuitoefening.
- 7 Vaste lasten in % van de totale lasten.
- 8 Variabele lasten in % van de totale lasten.
- 9 Aantal medewerkers/fte's met tijdelijk dienstverband.
- 10 Sociaal jaarverslag (personeel: leeftijd, geslacht, functie en in-, door- en uitstroomgegevens).

Personele lasten hebben grotendeels een vast karakter. Een hoge score<sup>28</sup> kan dus wijzen op een risicovolle inflexibiliteit.

Hoge scores bij de kengetallen 2 tot en met 6 wijzen op het voor eigen rekening doen van omvangrijke investeringen. Een organisatie zou natuurlijk ook gebruik kunnen maken van huur- en leaseconstructies. Die constructies kosten ook (veel) geld, maar het karakter van die lasten is iets flexibeler en dus – zeker op de middellange termijn gezien – meer variabel.

Bij het inhuren van uitzendkrachten, pay rolling of het aangaan van leasecontracten stuit het schoolmanagement op een pijnlijk kenmerk van dergelijke contracten: de pittige prijs. Het uitzendbureau of de verhuurder neemt als het ware het flexibiliteitsprobleem over, maar vraagt daarvoor een vrij hoge prijs.

Aan het verbeteren van de flexibiliteit hangt dus een prijskaartje.

Men zou daarom de omvang van het flexibelheidsstreven kunnen laten afhangen van de vermoedelijke omvang van twee belangrijke risico's: ontwikkeling leerlingenaantal en de relatieve afhankelijkheid van niet-structurele baten.

De kengetallen 7 en 8 blijven de meest betrouwbare indicatoren voor financiële flexibiliteit. Dat op dit moment dergelijke kengetallen in het primaire onderwijs niet of nauwelijks beschikbaar zijn, is geen reden om er niet alsnog werk van te maken. Dit vraagt echter wel het nodige werk van financiële adviseurs of interne staf.

Indicator 9 spreekt voor zich. De tijdelijkheid van deze dienstverbanden zorgt voor reorganisatieruimte en stelt een organisatie in staat om de personeelslasten op korte termijn te verlagen. Allerlei rechtspositionele bepalingen stellen grenzen aan het gebruik van tijdelijke contracten, maar probeer wel van de aanwezige mogelijkheden gebruik te maken.

.....

28 Met 'hoog' bedoelen we een niveau dat boven het gebruikelijke ligt.

Indicator 10 zegt iets over de door- en uitstroom van personeel. Dit natuurlijke verloop bepaalt in de praktijk het overgrote deel van de personele flexibiliteit.

### **Continuïteit**

In financieel opzicht is de continuïteit van een onderwijsinstelling gebaat bij:

- Het vormen en aanhouden van toereikende financiële buffers zodat het schoolbestuur in staat is om door een goed onderbouwd kapitaal- en vermogensbeleid financiële tegenvallers op te vangen en zo de continuïteit van de instelling te waarborgen. Het vaststellen van streefwaarden voor solvabiliteit, (buffer)liquiditeit en/of weerstandsvermogen en het sturen op het bereiken van die streefwaarden is dan ook van groot belang.
- Het handhaven van een toereikende neerwaartse financiële flexibiliteit. Deze flexibiliteit maakt dat het schoolbestuur bij het opvangen van financiële tegenvallers niet of niet uitsluitend een beroep moet doen op financiële buffers. Dat zou er immers toe leiden dat het schoolbestuur te grote buffers moet aanhouden en de kapitalisatiefactor onnodig toeneemt.
- Het zorgen voor evenwicht tussen structurele baten en structurele lasten.

De continuïteit van een onderwijsinstelling is natuurlijk niet alleen afhankelijk van het financiële management. Ook reputatie, de kwaliteit van onderwijs, de marktpositie, enzovoorts spelen een belangrijke rol. Een goed financieel beleid en beheer schept echter goede voorwaarden voor een, in meerdere opzichten succesvol voortbestaan.

In rapportages en jaarverslag zorgen de onderstaande indicatoren voor informatie over hoe financiële aspecten van invloed zijn op continuïteit.

## Continuïteitsindicatoren:

- 1 Rijksbijdrage in % van de totale baten
- 2 Overige overheidsbijdragen in % van de totale baten
- 3 Overige baten in % van de totale baten
- 4 Meerjarenraming leerlingenaantal
- 5 Ontwikkeling diverse kostensoorten ten opzichte van de landelijke gemiddelden waarop bekostiging geheel of gedeeltelijk is gebaseerd
- 6 Solvabiliteit
- 7 Omvang bufferliquiditeiten
- 8 Rentabiliteit\*

De kengetallen 1 tot en met 3 zijn vooral bedoeld om na te gaan of en in welke mate de baten van de instelling een structureel karakter hebben. Naarmate de onderwijsinstelling afhankelijker is van andere bekostiging dan de toch vrij stabiele Rijksbekostiging stijgt het risico van een tegenvallende exploitatie. Vallen de meer tijdelijke baten weg, dan is het maar te hopen dat het schoolbestuur ook lasten tijdig heeft kunnen terugdringen. In de ideale situatie is er een evenwicht tussen tijdelijke baten en tijdelijke lasten. Ontbreekt dit evenwicht, dan ontstaat er bij tegenwind een financieel gat, met alle gevolgen van dien.

Indicator 4 geeft inzicht in de ontwikkeling van het leerlingenaantal en dus ook over de vermoedelijke ontwikkeling van de kernbaten.

\* Rentabiliteit = winstgevendheid. Verliezen kunnen door hun effect op kapitaal en vermogen de continuïteit van de onderwijsinstelling bedreigen. Winsten (positief saldo van baten en lasten) zijn geen doel op zich, maar kunnen door hun effect op kapitaal en vermogen zeker bijdragen aan de continuïteit van de instelling.

Een snelle daling doet een groot beroep op de neerwaartse mogelijkheden tot financiële flexibiliteit, en vraagt in aanvulling daarop wellicht ook om inzet van eerder aangelegde financiële buffers. Het is dan ook zaak om in rapportages de ontwikkeling van het leerlingenaantal en de aanwezige flexibiliteit en buffers in hun onderlinge samenhang te bezien

Indicator 5 maakt dat het schoolmanagement de omvang van alle belangrijke lastensoorten (personeel, huisvesting, enzovoorts) kan vergelijken met de voor deze lasten in de bekostiging opgenomen genormeerde vergoedingen.

In een lumpsumbekostiging zonder oormerken is het geen bezwaar als sommige lasten tijdelijk wat hoger uitvallen dan het niveau waarin de bekostiging voorziet.

Men kan immers een tegenvaller in het ene lastendomein – zonder gehinderd te worden door oormerken- compenseren met een overschot in een ander lastendomein.

Op de langere termijn ontstaat echter het risico dat de instelling structureel niet uitkomt met de mogelijkheden die de bekostiging biedt. Duurt deze toestand te lang voort, dan wordt de continuïteit bedreigd, tenzij de instelling andere structurele baten weet aan te boren.

In ieder geval kan de inzet van buffers geen oplossing zijn. Die zijn immers alleen bedoeld voor tijdelijke overbrugging.

De commissie Don heeft in zijn rapport streefwaarden opgenomen voor o.a. solvabiliteit, bufferliquiditeit en rentabiliteit. Een schoolbestuur doet er verstandig aan om deze streefwaarden niet per definitie over te nemen, en na te gaan of die streefwaarden aanpassing verdienen, gelet op bijzondere kenmerken en risico's van de eigen onderwijsinstelling. Het voert te ver om hier een uiteenzetting te geven over hoe men tot meer zinvolle streefwaarden komt. De brochures *Kapitaal en vermogen aan het werk* en *Risico's en risicobeheersing*<sup>29</sup> gaan uitvoerig in op het kaart brengen van de risico's van een onderwijsinstelling en reiken methoden aan om als schoolbestuur tot een goede onderbouwing van het eigen kapitaals- en vermogensbeleid te komen. Deze brochures maken ook duidelijk hoe een schoolbestuur in rapportages en jaarverslag tot een verantwoording kan komen over risico-, kapitaals- en vermogensbeleid.

---

29 Kapitaal en vermogen aan het werk: bouwstenen voor beleid, PO-Raad, 2012, Risico's en risicobeheersing, PO-Raad, 2013



## Hoofdstuk 10

# Aanvullende literatuur, good practices en tools

### 10.1 Literatuur

*Financieel toezicht, een handreiking voor toezichthouders in het onderwijs*, R. Goedhart, M. Verbart, PO-Raad, 2012

*Kamerbrief Versterking bestuurskracht onderwijs*, J. Bussemaker, S. Dekker, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, april 2013

*Kapitaal en vermogen aan het werk, bouwstenen voor beleid*, R. Goedhart, M. Verbart, PO-Raad, 2012

*Meerjarenbegroting, van volgen naar sturen*, F. Mullaart, Schoolmanagement Totaal, jaargang 15, nummer 1, februari 2013

*Laat getallen spreken: kengetallen over continuïteit, kwaliteit en schoolontwikkeling*, C. Hoffmans, A. van der Linde, J. van der Pluijm, P. Slegers, M. Verbart, Projectbureau Lumpsum/Q-Primair, 2006

*Onderzoek naar de financiële positie van schoolbesturen in het po en vo, naar aanleiding van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen*, Inspectie van het Onderwijs, juni 2012

*Op weg naar goed financieel management*, M. Fuite, H. Hendriks, F. Rood, M. Verbart en S. Witteveen, PO-Raad, 2011

*Praktijkboek Financieel management basisonderwijs*, G. Lexmond, J. Walraven, SDU, 2012

*Richtlijn Jaarverslag Onderwijs, toelichtende brochure bij de Regeling jaarverslaggeving onderwijs*, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, oktober 2011

*Risico's en risicobeheersing, bouwstenen voor beleid*, R. Goedhart, M. Verbart, PO-Raad, 2013

*Themakatern: Toezichtkader en managementrapportage in het primair onderwijs*, J. Walraven, SDU, 2012

*Verder kijken dan de neus lang is: goed doordacht financieel beheer*, R. Goedhart, M. Verbart, Basisschoolmanagement, jaargang 25, nummer 7, oktober 2011

## 10.2 Good practices

Op de website van het PO-Raadproject *Eerst kiezen, dan delen* wordt een groot aantal praktijkvoorbeelden en uitwerkingen getoond met betrekking tot (deel)aspecten van goed financieel management. Vooral de voorbeelden van een meerjarenbegroting (eenpitter), kapitaals- en vermogensbeleid, tussenrapportages, sturen op neerwaartse financiële flexibiliteit en risicomanagement zijn van belang.

De good practices staan op de navolgende websitelocatie:

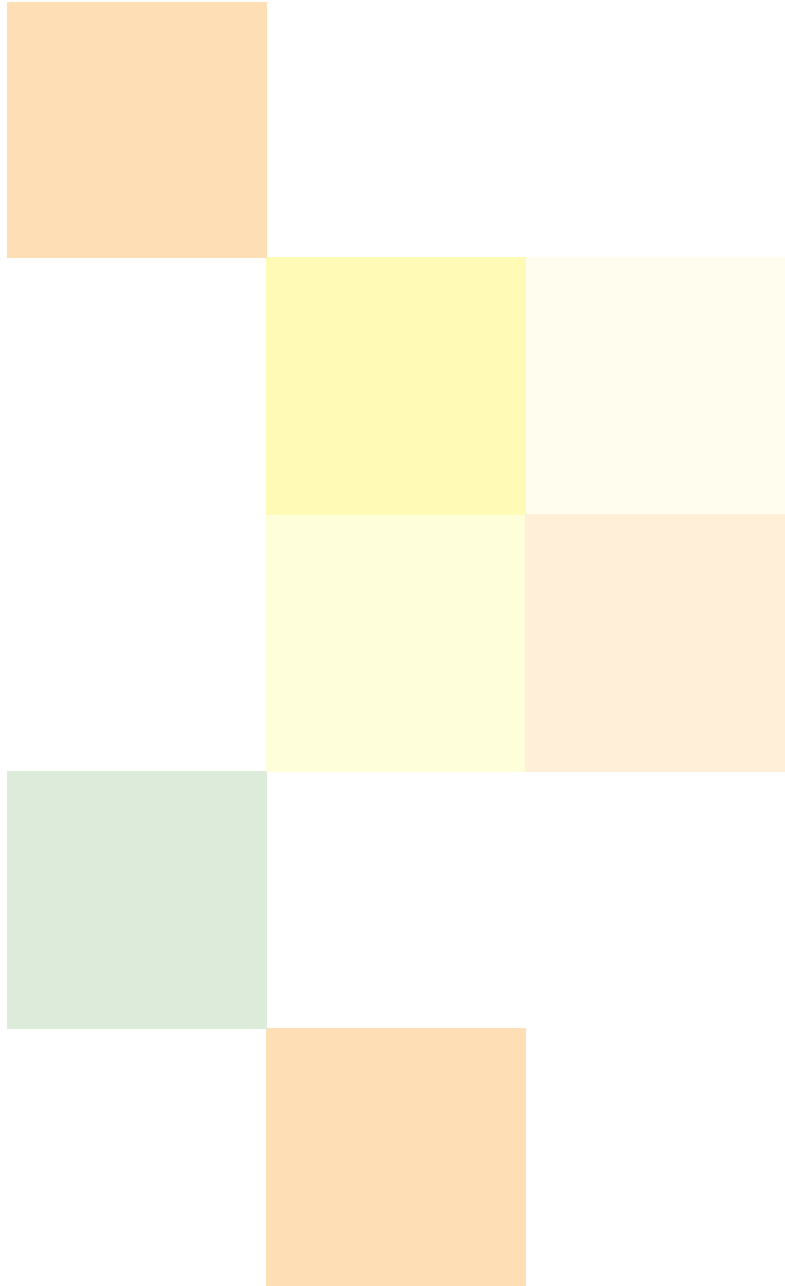
<http://www.poraad.nl/content/good-practices>.

## 10.3 Tools

- Meerjarenbegrotingsmodellen, zie: website PO-Raad, toolboxmenu
- Risicomanagementmodel *Risico's in beeld*, zie: <http://www.poraad.nl/content/risicomanagement-0>
- Toetsingskader financiële positie schoolbestuur (meerjarenanalyse solvabiliteit, liquiditeit, rentabiliteit, kapitalisatie en financiële ruimte), zie website PO-Raad, toolboxmenu









## Het meerjarenperspectief – Bouwstenen voor beleid

Een schoolbestuur dat de 'Code Goed Bestuur' hanteert haalt meetbaar betere onderwijsresultaten dan schoolbesturen die de code niet hanteren. De PO-Raad hecht mede daarom groot belang aan de code.

Om schoolbesturen te helpen bij het invoeren van en werken volgens de Code Goed Bestuur organiseert de PO-Raad onder meer bijeenkomsten en trainingen, en geeft de PO-Raad handreikingen en brochures uit.

Binnen de po-sector leeft het besef dat de Code Goed Bestuur condities schept om te komen tot goed onderwijs: het zorgt voor een optimale inzet van mensen en middelen en maakt dat onderwijskwaliteit, opbrengsten, goed werkgeverschap en ouderparticipatie in het handelen centraal staan.

Hoe een schoolbestuur de beschikbare financiële middelen inzet is afhankelijk van de onderwijsvisie van het betreffende schoolbestuur, een omgevingsverkenning en een vertaling van relevante ontwikkelingen, kansen en bedreigingen in scenario's en beleidsopties. Daarna worden de opties uitgewerkt in acties en een bijpassende begroting voor de inzet van de (financiële) middelen.

Het gaat hierbij niet om een statische strategie, het gaat om een dynamisch geheel van kiezen, evalueren en waar nodig bijstellen. Omdat beleidskeuzen een meerjarige invloed uitoefenen op de inzet van middelen en de eventuele aanwending van kapitaal, is het belangrijk in begrotingen zichtbaar te maken wát deze meerjarige effecten zijn. Begrotingen geven op die manier houvast bij het beoordelen van de aanvaardbaarheid van die gevolgen.

Deze brochure gaat in op hoe strategische verkenningen en beleidsvormende processen uiteindelijk succesvol kunnen resulteren in meerjarenbegrotingen. De brochure gaat in op het verwerken van meerdere, strategische opties in een begroting, zodat de organisatie enige flexibiliteit behoudt in het (tussentijds) reageren op onverwachte ontwikkelingen.

Tenslotte wordt de betekenis van scenario's geïntroduceerd en getoond hoe scenario's een rol spelen bij het bedenken of toetsen van opties en acties. De brochure laat ook zien hoe al deze acties een zichtbare plaats krijgen in een meerjarenbegroting.

ISBN: 978-90-820164-3-7



Varrolaan 60  
Postbus 85246  
3508 AE Utrecht  
T 030 3100 933  
[www.poraad.nl](http://www.poraad.nl)  
[info@poraad.nl](mailto:info@poraad.nl)

