

Onderwijs rijp voor management en control

Management en control lenen zich niet alleen voor commerciële organisaties. Een intelligent gebruik van dezelfde inzichten zou ook non-profitorganisaties goed doen. Zoals het Nederlandse onderwijs.

» [Download dit artikel in pdf](#)

Scholen worden vaak als black box aangemerkt in termen van organisatie, control en auditing. Juist doordat er te weinig gebruik wordt gemaakt van de inzichten uit bedrijfskunde, accountancy en control, dreigt het onderwijs een achterstand op te lopen ten opzichte van andere sectoren. Steeds minder talentvolle mensen kiezen voor het onderwijs en onderzoek uit 2004 wees uit dat een grote meerderheid na één of twee jaar het onderwijs verlaat.

Toeziethouders en schoolleidingen zouden meer aandacht moeten geven aan management en control binnen scholen. In het hiernavolgende concentreer ik me daarbij op twee bouwstenen die de literatuur onderkent ten aanzien van organisatieaansturing: prestatie-meetsysteem en beloningstructuur (het derde element, organisatiestructuur, laat ik hier weg omwille van de ruimte).

Het prestatie-meetsysteem wordt gebruikt om de verrichtingen van medewerkers in alle lagen van de organisatie te volgen. Het beloningssysteem bevat alle elementen waarmee de medewerker wordt beloond, variërend van carrière stappen, financiële beloningen tot en met schouderklopjes. Mijn analyseniveau is dat van de leraar.

Prestatiemeting

In het onderwijs worden prestaties van leraren maar heel mondjesmaat gebruikt om hen te beoordelen. Wel ziet men dat vaste aanstellingen afhangen van de beoordeling door de leerling. Maar is die vaste aanstelling er eenmaal, dan spelen de prestaties nog nauwelijks een rol. Prestatiemaatstaven zijn nodig om de medewerker en schoolleiding een beeld te geven van de voortgang van de werkzaamheden ten opzichte van wat de organisatie wil bereiken. Het is dan merkwaardig, in het licht van het takenpakket van de leraar, dat er nauwelijks naar de uitkomsten van zijn werk wordt gekeken. Hoe moet de organisatie dan onderkennen of de gestelde doelen worden bereikt? En hoe moet de school doelen met de medewerker communiceren als de voortgang op die terreinen niet of onvoldoende wordt gemeten?

Uit onderzoek blijkt dat van prestatiemeting een louterende werking uitgaat. Dat het stellen van doelen en het evalueren van medewerkerinzet op die gebieden leidt tot prestatieverbetering.

Maatstaven

Maar wat is een goede onderwijsprestatie maatstaf? Onderwijs dient een sociaal doel. Het gaat er niet (alleen) om te weten hoeveel een leerling cognitief is opgeschoten. Maar vaststellen dat de leerling kennis heeft verworven geeft wel een indicatie voor wat er met een lessencyclus van een jaar is bereikt. In een onrustige klas zal de leerling minder leren. Als het ongezellig is, zal dit eveneens leerprestaties beïnvloeden. Als de leraar alleen vak kennis opdist, zonder de sociale context van zijn vak te communiceren, dan zal de leerling minder geïnspireerd zijn. Er is derhalve een goede reden om aan te nemen dat schoolprestaties ook andere elementen bevatten van de bijdrage van de leraar aan de ontwikkeling van de leerling. Als prestatie maatstaf zouden dan de jaarresultaten kunnen gelden die een klas realiseerde in vergelijking met het voorafgaande jaar. Voor leerlingen in klas 2a zou men de gemiddelde score voor dat vak in klas 1a kunnen vergelijken met de gemiddelde score van dezelfde groep leerlingen nu.

Niet oneerlijk

Dit systeem veronderstelt verschillende docenten in klas 1 en klas 2. Nu lijkt het wellicht dat je het makkelijk hebt als je voorganger een slechte docent is en moeilijk als je voorganger een goede docent is. Dat lijkt oneerlijk maar is het niet. In het eerste geval heb je tijd nodig om deficiënties te repareren. In het tweede zul je ongeveer gelijk uitkomen met je voorganger als je even goed bent en lager als je minder goed bent. En dat is precies wat de rector moet weten van de leraar: hij repareert adequaat of hij houdt de leerlingen op niveau. Als dezelfde leraar in klas 1 en 2 doceert, kunnen gemiddelde scores van vakleraren onderling met elkaar worden vergeleken (hoe goed werkt een leraar in klas 1a, b en c ten opzichte van zijn collega in 1d, e, en f).

Prettig voor iedereen

Docenten die lesgeven in de eindfase kunnen worden aangesproken op eindexamenresultaten voor hun vak ten opzichte van collega's in het land. De prestatie van een leraar is hoog wanneer deze relatief hoge punten laat zien. Onderlinge vergelijking tussen leraren (die hetzelfde vak geven) kan helpen om van die maatstaf een zuiverder meetinstrument te maken. Om punteninflatie in zijn

algemeenheid te voorkomen zou steekproefsgewijs, onaangekondigd een aantal proefwerken door een andere leraar moeten worden nagekeken. Aanvullend zou informatie kunnen worden ontleend aan onderwijsbeoordelingen.

Langs deze weg kan informatie worden ingewonnen over andere doelen die de school heeft, in algemene termen: de bijdrage van de leraar om van de leerlingen sociaal functionerende burgers te maken. Met behulp van de prestatieadviseurs kan de rector een leraar jaarlijks evalueren op zijn bijdrage aan de school. De school kan dan beter sturen op schoolprestaties, voor de leraar is het prettig bevestigd te krijgen dat hij goed werk verricht of dat gesignaleerd wordt dat verbetering gewenst is, en voor de leerling is het prettig omdat de school hard werkt aan zijn of haar toekomst.

Taakuren

Dan het meten van prestaties op de zogenoemde taakuren, de uren buiten de directe lesuur. Dit is moeilijker. Hoe meet je hoe goed iemand optreedt als mentor van een groep leerlingen?

In ondernemingen is het vrij normaal dat informatie over prestaties bij collega's wordt ingewonnen. Zo was ik eens bij een concern waar het belangrijk was dat afdelingsmanagers mensen aan elkaar uitleenden (tegen betaling). De divisiehoofd die ik sprak, spendeerde één derde van zijn tijd aan rondreizen langs de bedrijven om vast (zeker) te stellen dat mensen aan elkaar werden uitgeleend. Er is geen reden om aan te nemen dat een rector soortgelijke informatie niet via collega-docenten en/of leerlingen zou kunnen krijgen over mentoractiviteiten.

Budgetteren

Zolang toekenning van taakuren in alle openheid gebeurt, kan geen docent hier iets op tegen hebben. Met voldoende creativiteit is het mogelijk om prestaties op taken te meten. Nu is het natuurlijk niet de bedoeling dat voor elke deeltaak een prestatieadviseur wordt ingericht. Er moeten alleen adviseurs worden ontwikkeld voor overkoepelende taken. In het onderwijs maakt men de fout om taken tot op de minuut te begroten waardoor een docent de prikkel krijgt alleen de toegekende minuten aan individuele deeltaken te besteden (lieft minder dan dat). Het is aantoonbaar inefficiënt op deze wijze tijd te budgetteren. Het probleem is namelijk dat elk uur dat overblijft per microtaak niet voor andere microtaken wordt ingezet. Men moet budgetteren voor grote deeltaken.

Accountant

Ook voor de accountant is hier een rol weggelegd. Het is belangrijk dat de schoolleiding en de leraar erop kunnen vertrouwen dat de cijfers die worden gepresenteerd kloppen. Zo kan de accountant erop letten dat er voldoende steekproeven zijn getrokken, teneinde punteninflatie van de kant van de leraar in de hand te houden. Aan de andere kant zou hij er ten behoeve van de leraar op moeten letten dat de vergelijking van cijfers door de directie objectief gebeurt. Met name in de sfeer van de 'taakuren' kan een rector op papier redelijke eisen stellen, die echter de facto niet van een docent kunnen worden gevraagd.

Prestatiemeting vergt beoordeling op prestaties en een daarmee consistente beloning. Hiervoor is een belangrijke taak weggelegd bij de rector.

Beloning

Het tweede element betreft de beloning. De basisbeloning is in het onderwijs met name voor de toetredende docenten de laatste jaren behoorlijk opgetrokken. Maar dat is voor een heel groot deel weggegooid geld geweest. In plaats van dit geld in te zetten voor variabele beloning - hoe beter de prestatie, hoe hoger de beloning - werd een universele salarisverhoging gegeven. Dat is aardig om mensen voor het onderwijs te interesseren maar verandert in een volkomen stomp instrument zodra ze binnen zijn.

Ten tweede wordt in het onderwijs nauwelijks gedifferentieerd op basis van prestatie. Het zou goed zijn om docenten die in enig jaar een aantoonbaar betere prestatie realiseren dan andere docenten, een bijzondere beloning te geven. Een leraar die een onhandelbare klas terug in het gareel heeft gekregen zou in aanmerking kunnen komen voor zo'n beloning. Ook zouden docenten die klassen hebben van dertig leerlingen, beter moeten worden betaald dan docenten met klassen van vijftien leerlingen. Met docenten zouden doelen kunnen worden afgesproken op basis waarvan het duidelijk is wanneer ze in aanmerking komen voor zo'n bonus. Onderzoek wijst uit dat zo'n variabele beloning werkt.

Jong en oud

Ten derde bestaat in het onderwijs een onverklaarbaar salarisverschil tussen jonge en oude docenten. Elke school heeft een beperkt aantal 'hogerschaalfuncties' beschikbaar (schaal 12 voor eerstegraadsleraren). Zodra zo'n functie vrijvalt wordt het andere docenten mogelijk gemaakt daarop te solliciteren. Waar de toekenning op wordt gebaseerd is voor die andere docenten een raadsel. Ineens zit betrokkene in schaal 12.

Met name voor jonge leraren is dit onbegrijpelijk, omdat zij het moeilijkste werk mogen doen (meeste klassen met de meeste leerlingen) en de leraar met de leuke taakurtjes en de lagere onderwijsbelasting ook nog eens extra betaald krijgt. Geen wonder dus dat ontevredenheid ontstaat en veel jonge leraren het alweer snel voor gezien houden in het

onderwijs. Indien er geen te verdedigen manier bestaat om mensen in een hogere schaal te zetten, anders dan anciënniteit, dan heeft het geen zin nog een leraar naar een hogere schaal te bevorderen. Er is niets op tegen dat leraren worden bevorderd, in tegendeel, maar vorm dan de figuur van senior docent en geef deze taken die aantoonbaar meer inzet vergen dan welke gepaard gaan met de 26 lessen van de beginnend docent. Pas dan wordt het voor jonge docenten te begrijpen dat de een meer verdient dan de ander. Laat senior docenten werkzaamheden ontwikkelen die werk uit handen nemen bij jonge docenten. Laat hen ervoor zorgen dat er minder hoeft te worden vergaderd. Laat hen de proefwerken samenstellen. Laat hen de eerste opvang vormen wanneer er een onderwijsknelpunt ontstaat.

Pas als de senior docent deze rol aanneemt wordt het begrijpelijk voor de junior docent dat hij een lager salaris krijgt. De senior docent zorgt ervoor dat de junior docent zijn werk ongestoord kan doen, ontwikkelt nieuw onderwijs en neemt de junior werk uit handen door onderwijs te regelen.

Bonussen

Dit brengt me tot het laatste onderwerp: de beoordeling die de rector moet geven. Wat we zien in het onderwijs is dat de docent wordt beoordeeld teneinde over te gaan tot de vaste aanstelling. Vervolgens is de docent onaantastbaar: hij krijgt geen (extra) beloning en geen straf, tenzij hij onfatsoenlijk wordt.

Dat is onwenselijk. In het bedrijfsleven neemt de baas het heft in handen tijdens beoordelingsgesprekken met de medewerker. Hierin worden afspraken gemaakt over doelen en bijbehorende beloningen. Elk jaar wordt beoordeeld of deze doelen zijn bereikt en krijgt de medewerker een formele beoordeling. Hieraan is een bonus verbonden indien betrokkene goed werk heeft geleverd. Daarnaast krijgt hij te horen of hij aan de criteria heeft voldaan die een bevordering dichterbij brengen.

Zo'n mechanisme is in het middelbaar onderwijs afwezig. Er wordt niet of onvoldoende duidelijk beoordeeld. Vaak fluistert de baas (hier de rector) tussen neus en lippen door dat het niet zo goed gaat of juist wel. Dat is volstrekt onvoldoende om mensen te motiveren. Mensen moeten worden gemotiveerd met schouderklopjes, maar ook door ze enige geldelijke vergoeding in het vooruitzicht te stellen.

Not-for-profit

Uit onderzoek blijkt dat prestatie meting en prestatiebeloning werkt, ook in not-for-profitorganisaties. Wie eerlijke prestatie maatstaven hanteert, gecombineerd met een stelsel van variabele beloning, bereikt twee zaken: mensen die graag hun performance laten zien komen voor jou werken. Verder blijkt dat mensen onder deze omstandigheden harder werken. En, niet in de laatste plaats: mensen die verwachten dat ze de verwachte prestatie niet kunnen neerzetten, zullen verdwijnen uit de organisatie. Zou dat niet wat zijn voor het Nederlands onderwijs?

Noot

Jan Bouwens is hoogleraar accounting aan de Universiteit Tilburg.

Jan Bouwens is hoogleraar accounting UvA en research fellow University of Cambridge.

GERELATEERD



NIEUWS | 04 mei 2020

Rekenkamer: 'Eenduidiger accountantscontroles in publieke sector'

De Algemene Rekenkamer wil dat de zorg en het onderwijs onder de reikwijdte van de Wta gaan vallen. Daarnaast is de Rekenkamer een voorstander van onderzoek naar... →



NIEUWS | 03 januari 2020

Inspectie: meer niet-toereikende onderwijscontroles door gerichtere selectie reviews

De Inspectie van het Onderwijs voerde in 2018 74 reviews uit op de controlewerkzaamheden van accountants van onderwijsinstellingen over boekjaar 2017. Daarvan kregen... →

Accountant: geen materiële onrechtmatigheden bij Haga Lyceum

Horlings Nexia heeft geen materiële onrechtmatigheden vastgesteld over 2018 bij het Amsterdamse Haga Lyceum. Wel is er onzekerheid over de continuïteit. →



NIEUWS | 04 december 2018

Inspectie: onderwijsbesturen moeten beter financieel plannen

Onderwijsinstellingen zijn over het algemeen financieel gezond, maar schoolbesturen zijn geneigd nogal voorzichtig te begroten, waardoor de reserves oplopen. Instellingen... →



NIEUWS | 09 november 2018

'Algemene reserves universiteiten niet letterlijk vrij besteedbaar'

Volgens D66 hebben universiteiten veel geld op de plank liggen dat vrij besteedbaar is, maar die uitleg is gebaseerd op verwarring van boekhoudkundige begrippen. →
