

De prijs van nieuw onderwijs



De prijs van nieuw onderwijs

Working Paper 4

De Bilt, maart 2008

Colofon

Deze working paper is een uitgave van de MBO Raad in het kader van het project Innovatieregisseur. Deze paper is geschreven door Maaïke van Kessel, Maartje van der Weide en Hergen Datema van organisatieadviesbureau Artefaction in Groningen.

MBO Raad: Jessica Tissink

Participerende scholen aan de ontwikkelgroep van het project Innovatieregisseur:

Albeda College: Simon Snel
Alfa-college: Dick Koops
Da Vinci College: Fred Remmers en Jan Kroep
ROC A12: Marian Gronouwe
ROC van Amsterdam: Cosiene Burger
ROC Nijmegen: Jeroen Winkelhorst
Wellantcollege: Cornelis Eisma

Eindredactie

Breemhaar tekst, bureau voor tekst en redactie; Aly Breemhaar

Zie voor meer informatie over dit project: www.mboraad.nl/innovatieregisseur

Maaïke van Kessel
Maartje van der Weide
Hergen Datema

Artefaction
Hoge der A 28
9712 AE Groningen
www.artefaction.nl

© Artefaction
Niets uit dit werk mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, daaronder mede begrepen gehele of gedeeltelijke bewerking van het werk, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud

1. Inleiding	5
1.1 Achtergrond	5
1.2 Competentiegericht onderwijs en kostenbepaling	6
1.3 Leeswijzer	9
2. Een kleine geschiedenis: geld en innovatie	10
2.1 Een eerste uitwerking van het kostprijsmodel	11
2.2 Een aantal stellingen	12
2.3 Huidige stand van zaken en verdere ontwikkeling	14
2.4 Het kostprijsmodel en de praktijk	15
3. Geld en innovatie in de praktijk	17
3.1 Inzicht in kosten en opbrengsten	18
3.2 Innovatie vereist facilitering	22
3.3 Conclusie	24
4. Samenvatting en implicaties	26
Literatuur	27

1. Inleiding

Het project Innovatieregisseur wordt uitgevoerd in opdracht van de MBO Raad en heeft als doel scholen te ondersteunen zodat innovaties beklijven. Dit wordt gedaan door de regie van vernieuwingstrajecten in onderwijsinstellingen beter in de organisatie te positioneren en door binnen de school de benodigde competenties te ontwikkelen. In het project participeren zeven roc's en één aoc. De ervaringen van deze scholen binnen het project worden beschreven in working papers, waarvan deze het vierde deel is.

Een vraag die binnen het project aan de orde is geweest, heeft betrekking op de kosten van innovatie. Steeds opnieuw blijkt het een belangrijk thema dat in vernieuwingstrajecten vaak onderbelicht blijft. En dat heeft zo zijn redenen, maar ook z'n verrassingen. Daarover gaat deze working paper.

Vanwege hun ervaring op dit thema is aan Artefaction gevraagd om deze working paper te schrijven op basis van interviews met een aantal scholen uit het project.

1.1 Achtergrond

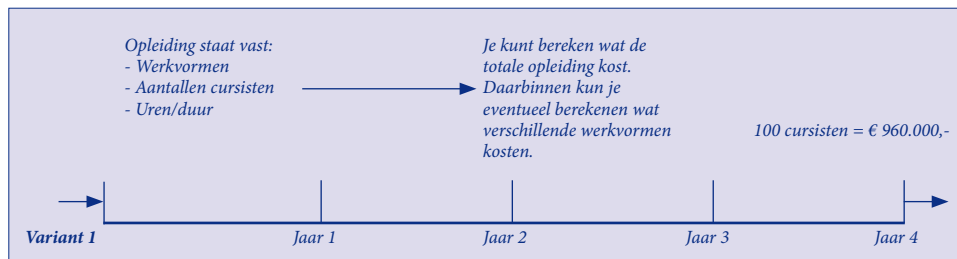
In de Westerse samenlevingen is al ruim een eeuw een ontwikkeling gaande van toenemende rationalisering en individualisering. Deze ontwikkelingen worden door sociologen gevat onder de noemer 'modernisering'. In de tweede helft van de vorige eeuw is een nieuwe fase in de modernisering aangebroken, ook wel laat-modernisering genoemd (Beck, 1992). Hét kenmerk van de laat-moderne tijd is een verregaande vorm van individualisering. Dat wil onder meer zeggen dat er meer nadruk is komen te liggen op de eigen keuzevrijheid van mensen. Dat heeft ertoe geleid dat er steeds meer keuzemogelijkheden zijn ontstaan, op steeds meer levensterreinen.

De manier waarop we in het verleden het leren hebben georganiseerd, heeft ook lange tijd een zekere gelijkenis vertoond met de uitvindingen van de industriële revolutie (Gellner, 1983). Massaproductie in fabrieken vond haar evenbeeld in een vorm van massa-educatie in scholen (Vijlder, 2002). Zoals massaproductie eisen stelde aan het rationaliseren, uniformeren en standaardiseren van het productieproces, zo stelde ook massa-educatie eisen aan rationaliseren, uniformeren en standaardiseren maar dan van het onderwijsleerproces. Belangrijk aspect van de industriële productiewijze is een lineair productieproces, met de lopende band als exemplarische uiting daarvan. Dit type productieproces vindt zijn tegenhanger in het onderwijs in de vorm van het lineaire leerproces, met frontaal klassikaal onderwijs als uitdrukking daarvan. Met de opkomst van de kennissamenleving worden metaforen als fabriek en massaproductie minder toepasselijk (Waslander, 2003). Massaproductie raakt uit, massa-individualisering komt op. Het gevolg van deze bredere maatschappelijke ontwikkeling is dat ook ons denken over leren is veranderd. We praten liever niet meer over massa-educatie, maar spreken graag over onderwijs op maat en individuele leertrajecten. Het competentiegericht onderwijs wil tegemoet komen aan deze ontwikkeling naar meer keuzevrijheid. Het toekomstige, competentiegerichte onderwijs stelt andere eisen aan scholen dan het traditionele onderwijs. Om deze reden is innovatie in het onderwijs noodzakelijker geworden. Veel scholen werken al hard aan de invoering van nieuwe vormen van leren.

1.2 Competentiegericht onderwijs en kostenbepaling

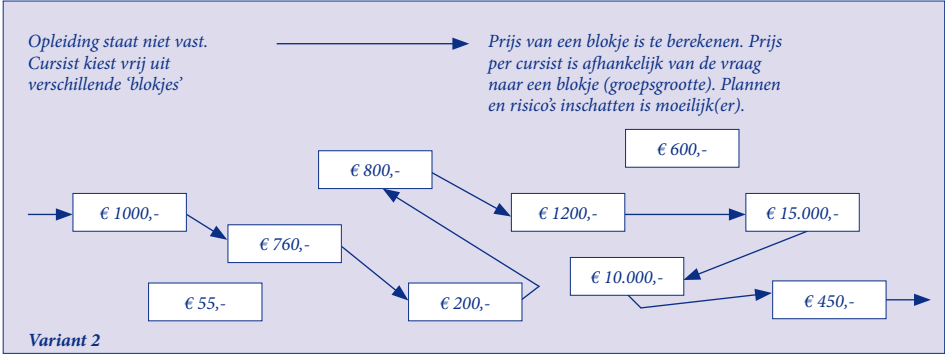
We gaan in deze paragraaf in op verschillende manieren om de kostprijs van leertrajecten te bepalen. Deze varianten sluiten aan bij de ontwikkeling van standaardopleidingen naar opleidingen die ‘onderwijs op maat’ aanbieden. Bij traditionele opleidingen is relatief eenvoudig te berekenen wat een opleiding

kost, per jaar én per werkvorm. Alle deelnemers aan een opleiding volgen hetzelfde traject en van tevoren ligt vast welk traject dit is. Leervormen, groepsgroottes, aantallen uren, begeleiding en faciliteiten zijn bekend (zie variant 1).



In het competentiegericht onderwijs trachten roc's beter aan te sluiten bij de competenties van de individuele deelnemer. Dit heeft tot gevolg dat niet elke deelnemer aan een opleiding automatisch hetzelfde traject volgt als zijn opleidingsgenoten. Wát een deelnemer doet, kan variëren, wanneer hij iets doet kan variëren, maar ook wáár hij iets doet is variabel. 'De praktijk' speelt een steeds grotere rol. Deelnemers doen zoveel mogelijk ervaring op in reële praktijksituaties. Dit kan gaan om binnenschoolse praktijk, maar ook om buitenschoolse. Er is dus een grote variatie aan leervormen mogelijk. Van individuele coaching tot grootschalige hoorcolleges en van workshops tot schoolbrede prestaties. De mate van variëteit en geboden structuur wisselt sterk per roc en per opleiding. Om in deze situatie in detail te berekenen wat een opleiding kost, zijn er twee mogelijkheden (zie variant 2 en 3).

In variant 2 is een (vergaande) vorm van maatwerk zichtbaar. Een cursist kan zijn opleiding samenstellen uit een aantal blokjes. Wat de inhoud van zo'n blokje is, kan variëren. Het is in ieder geval een logisch afgebakende eenheid. Afhankelijk van de mate van keuzevrijheid en gewenste variatie kan een blokje de kleinste eenheid zijn, bijvoorbeeld één uur van een bepaalde werkvorm als er per uur gekozen mag




worden. Een blokje kan ook een veel grotere eenheid zijn, bijvoorbeeld een periode van tien weken als deelnemers per deel van het schooljaar mogen kiezen welke modules ze volgen.

De kosten van een blokje zijn opgebouwd uit de bouwstenen 'uren van medewerkers' en 'gebruik van faciliteiten'. De kosten van een leertraject zijn dan uiteindelijk de som van het aantal gekozen blokjes. Het is echter niet altijd eenvoudig om te berekenen wat een blokje per deelnemer kost, omdat dit afhankelijk is van het aantal deelnemers aan een blokje. Als het onvoorspelbaarder wordt welke blokjes deelnemers wanneer gaan kiezen, dan wordt de planningstermijn korter. Docenten en faciliteiten zullen dus in een kortere tijd moeten worden geregeld. Variant 2 is een vergaande vorm van het in detail berekenen van kosten per opleidingstraject, per deelnemer. Het vergt enige inspanning om de benodigde informatie te verzamelen aan de hand waarvan de uiteindelijke kosten berekend kunnen worden. Een van de basisregels in de management accounting is dat de kosten van het verzamelen van informatie nooit hoger mogen zijn dan wat de informatie uiteindelijk aan voordeel oplevert.

Variant 3 van kostenbepaling kunnen we beschouwen als een blackbox-variant. Op basis van de bekostiging is bekend hoeveel geld beschikbaar is voor bijvoorbeeld honderd deelnemers.

Opleiding staat niet vast
- 4 docenten verzorgen
onderwijs voor 100 cursisten.
- Daarbinnen worden niet echt
kosten onderscheiden.



*100 cursisten = € 240.000,-
per jaar beschikbaar*

Variant 3

De opleiding zet van dit geld vier docenten in (standaardnorm: 1 docent op 25 leerlingen) en zij zijn verantwoordelijk voor het adequaat uitvoeren van de opleiding. Hoe daarbinnen de opleiding georganiseerd is en wat de kosten per onderdeel zijn, dat wordt niet nauwkeurig uitgezocht.

1.3 Leeswijzer

In deze working paper gaan wij in op de rol van geld bij innovatie. In hoofdstuk 2 beschrijven we het kostprijsmodel waarmee wij bij een aantal roc's in de afgelopen jaren ervaring hebben opgedaan. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 onze bevindingen van een recente praktijkverkenning beschreven in drie roc's en één aoc. Hoofdstuk 4 bevat een slotbeschouwing (samenvatting en implicaties).

2 Een kleine geschiedenis: geld en innovatie

Midden jaren negentig is op verzoek van de net opgerichte Bve Raad (Beroeps- en volwasseneneducatie) een vooronderzoek uitgevoerd voor het ontwikkelen van een kostprijsmodel voor de bve-sector. Het was de tijd waarin de WEB (Wet educatie en beroepsonderwijs) werd ingevoerd, de roc's in de startblokken stonden en de contouren van het nieuwe bekostigingsmodel gereed waren. In de WEB was 'toegevoegde waarde' een centraal begrip. Roc's zouden, ieder in hun eigen regio, toegevoegde waarde moeten leveren aan het leertraject van jongeren die op weg zijn een arbeidsmarktqualificatie te verwerven.

In het denken, in de discussies en in een aantal pilotprojecten tijdens het vooronderzoek troffen we situaties aan waarin het ging over de hoogte van de verschillende profielen in de bekostiging, over historisch gegroeide achterhaalde situaties. Het ging over de degelijkheid van boekhouders en over de visies van vernieuwers en over het ontbreken van communicatie tussen die beide. Het ging niet alleen over toekomstvisies van het beroepsonderwijs en over de rol van de praktijk en nieuwe werkvormen, maar ook over schaarse budgetten en over de ijzere wet van 1 docent op 25 leerlingen.

In dit hoofdstuk kijken we naar hoe 'de prijs van nieuw onderwijs' eruit zag in een periode van circa tien jaar.

2.1 Een eerste uitwerking van het kostprijsmodel

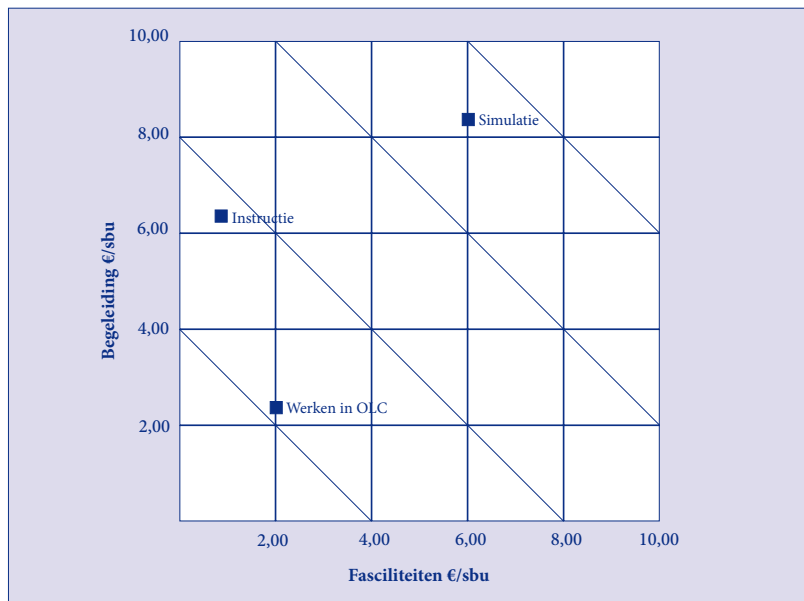
Het vooronderzoek leidde tot een aantal interessante inzichten en concepten die in de praktijk echter nog nauwelijks concreet waren gemaakt. Uit één van de pilots kwam een verdiepende studie voort bij één van de deelnemende roc's. De centrale vraag luidde:

*“Kunnen we betalen wat we willen
en
willen we betalen wat we kunnen?”.*

Het betrof een pilot op een roc met een sterke ambitie om integraal te sturen, te ontwikkelen en te veranderen. Daarmee werd bedoeld dat strategische visie, professionele cultuur, organisatie en ondersteunende systemen voortdurend in samenhang worden bekeken en ontwikkeld. De contouren van het kostprijsmodel werden bij dit roc doorontwikkeld. Er werd gezocht naar een zinvolle relatie tussen onderwijsvernieuwing en financiële middelen. Het idee was dat met het model het sturen op onderwijsvernieuwing effectiever zou worden en de middelen beter zouden worden ingezet. Het idee was ook dat docenten en leidinggevenden zich steeds meer zouden gaan afvragen wat de kosten zijn van het nieuwe onderwijs, in relatie tot bijvoorbeeld intern en extern rendement en dat zij daarop zouden gaan sturen.

De gedachte was dat er een tripartiet contract werd afgesloten tussen de cursist, een werkgever en het roc. Per leertraject werden afspraken gemaakt over de specifieke mix van werkvormen waaraan de betreffende cursist zou deelnemen. Vervolgens werd een model ontwikkeld waarbij allerlei nieuwe werkvormen werden geordend in een matrix. Een voorbeeld van een dergelijk model is weergegeven in figuur 1. Langs de verticale as staat de mate van begeleiding (uitgedrukt in euro's per

studiebelastinguur (sbu) per leerling) en langs de horizontale as de inzet van faciliteiten (eveneens uitgedrukt in euro's per studiebelastinguur per leerling).



Figuur 1: Kosten per leervorm

2.2 Een aantal stellingen

In 2002 werden aan het onderwijs een aantal simpele stellingen voorgelegd waarmee gepoogd werd de discussie over de rol van geld bij innovatie een plek te geven:

- Geld is het minst spannende dat er is.

Over geld wordt vaak spannend gedaan omdat er zo veel onderliggende onduidelijkheid over is. Waarvoor is dit budget bedoeld? Welk resultaat moet ermee worden behaald? Waarom is het niet meer of minder? Omdat de

antwoorden op deze vragen meestal niet gegeven worden, ontstaan er patronen van macht en belangen. Dat machtsspel is spannend, het geld op zich niet.

- Een discussie over geld is meestal een schijnvertoning.
Omdat de relatie tussen inhoud en geld vaak ontbreekt, is een discussie over geld heel vaak een schijnvertoning. Er wordt gesproken over de begroting én er wordt gesproken over onderwijs, maar vaak zonder echte samenhang.
- Geld is niet meer dan een middel om het keuzeproces te faciliteren.
Elke econoom weet dit, maar veel onderwijsmanagers vergeten het.

In 2002 golden verder de volgende zaken:

1. Roc's zijn autonoom en leggen verantwoording af.
2. De bve-sector heeft ervaring opgedaan met benchmarking en ook ervaren dat dat nuttig kan zijn.
3. Er is behoefte aan transparantie maar dit kan ook bedreigend zijn.
4. Technologische ontwikkeling kondigt nieuwe sociale samenhang aan. Een nieuw integraal kostprijsmodel vraagt om transparantie en samenwerking en dus om afstemming.
5. Vrijwel de hele toenmalige bve-sector herkende de volgende vragen maar vond ze tevens lastig te beantwoorden:
 - Hoe leg je een zinvolle verbinding tussen onderwijs en geld?
 - Hoe betrek je de financiële component bij onderwijsinnovatie?
 - Hoe betrek je onderwijsmensen bij het verdeelvraagstuk?
 - Hoe instrumenteer je resultaatverantwoordelijkheid?
 - Welke informatie levert dit op?
 - Wat durf je te doen met deze informatie?

2.3 Huidige stand van zaken en verdere ontwikkeling

Momenteel willen we gaan werken vanuit de ambitie om onderwijsvernieuwingen die gaande zijn, te concretiseren en te onderbouwen. We willen de (financiële) consequenties voor de bedrijfsvoering van onderwijsvernieuwing al tijdens het vernieuwingsproces inzichtelijk (kunnen) maken. We willen een zinvol gesprek op gang brengen tussen de verschillende rollen binnen het roc, zoals het college van bestuur, de onderwijsteams en de ondersteunende diensten.

We vervangen het woord 'kostprijsmodel' door 'sturingsmodel' want om sturen is het ons te doen. Ondertussen hebben we met twee andere roc's een volgende versie van het model in een databaseomgeving gemaakt. In het model maken we heel inzichtelijk wat een bepaald leertraject met een bepaalde mix van werkvormen voor kosten per cursist met zich meebrengt. Het model genereert ook informatie over hoeveel uur inzet gevraagd wordt van docenten/instructeurs/assistenten en hoeveel uur gebruikgemaakt wordt van verschillende faciliteiten. Ook ontstaat inzicht in de 850-urennorm.

Het doel van het model is om bijvoorbeeld teamleiders die nieuw onderwijs gaan ontwikkelen en programmeren, financiële feedback te geven tijdens het ontwikkeltraject. Onze gesprekspartners knikken vol herkenning als we vertellen over de situatie waarin een onderwijsteam enthousiast met een vernieuwingsproject aan de slag is geweest en als laatste stap nog even bij de financiële afdeling langsgaat waar blijkt dat het concept te duur is. Het resultaat: de vernieuwing is van de baan, het innovatiegeld verdwenen evenals de motivatie voor een volgende vernieuwing. Wat overblijft is de vraag hoe dit in de toekomst te voorkomen is. Daarover gaat ons model.

Het sturingsmodel bestaat uit de volgende stappen, uitgaande van drie aannames:

- Elke werkvorm bestaat uit begeleiding en faciliteiten.
- Elk leertraject is een combinatie van werkvormen.
- Er is input van vijf rollen/cockpits: het management (CvB), het personeel, de facilitaire dienst, afdeling financiën, de docenten-/opleidingsteams.

Stappen:

1. Onderwijsactiviteiten (werkvormen) bekijken 'door de ogen van de cursist';
2. De kosten bepalen van begeleiding en faciliteiten;
3. De kosten per werkvorm bepalen;
4. Per opleiding (crebo) kosten en opbrengsten (bekostiging) tegen elkaar afzetten;

Het model blijkt goed bij de vragen uit de praktijk aan te sluiten. Tegelijkertijd levert het model een aantal interessante eerste indrukken op, deels van de inhoud en deels van het proces.

2.4 Het kostprijsmodel en de praktijk

Door het werken met het model is een aantal eerste voorzichtige indrukken ontstaan over de kosten van vernieuwd onderwijs.

1. Vernieuwd onderwijs is vaak té duur bij de huidige manier van organiseren.
 - Dit is vooral zichtbaar bij mbo niveau-1 en -2 opleidingen. Deze vragen intensieve (individuele) begeleiding.
 - Niveau-3 en -4 opleidingen hebben vaak veel beroepspraktijkvorming, waardoor de opleiding wel betaalbaar is.
2. Workshop en trainingen (kleine groepen) in combinatie met (individueel) mentoraat/coaching, zorgt voor duurdere opleidingen met minder contacturen.
3. Vrije taakmodel versus cao is één van de cruciale factoren (urendiscussie).

Minstens zo interessant is een aantal eerste indrukken van het proces dat zich voltrekt wanneer een roc met het model aan de slag gaat. We zien dat:

1. het zeer moeizaam is om de benodigde informatie eenduidig op tafel te krijgen.
2. een geïntegreerde benadering afstemming veronderstelt binnen het roc over informatievoorziening (en daar ontbreekt het vaak aan).

3. docenten en teamleiders het leuk vinden om met financiën te werken! ('eindelijk inzicht').
4. de vraag rijst: Wat te doen met informatie die erop wijst dat opleidingen 'te duur' zijn?
5. er onduidelijkheid is op welk niveau je de afweging maakt, de afweging over verdeling van mensen en middelen: op opleidings-, unit-, of roc-niveau?

Deze vragen en inzichten blijken nog steeds relevant. Naarmate roc's meer met vernieuwingen aan de slag gaan, blijkt er steeds meer interesse en noodzaak te ontstaan om ook met het kostenvraagstuk aan de slag te gaan.

Maar hoe gaat het nu feitelijk in de praktijk? In het volgende hoofdstuk geven we onze bevindingen weer van de verkenning die we hebben uitgevoerd bij een viertal scholen over de rol die financiën spelen bij vernieuwingspraktijken op deze scholen.

3 Geld en innovatie in de praktijk

In hoofdstuk 1 is al duidelijk geworden dat het competentiegericht onderwijs veranderingen met zich meebrengt ten aanzien van kostenbepaling van leertrajecten. In het tweede gedeelte van deze working paper zullen wij aan de hand van een aantal vernieuwingspraktijken proberen inzicht te verkrijgen in de manier waarop roc's omgaan met de financiële kant van vernieuwingsprojecten. Hiervoor zijn op drie roc's en één aoc – verspreid over Nederland - gesprekken gevoerd over de vernieuwingspraktijken binnen deze scholen. Deze gesprekken hadden alle een andere focus. Soms is een concreet vernieuwingsproject besproken en in andere gevallen is meer in brede zin gepraat over de rol van geld in innovaties. Dit was afhankelijk van de mate waarin degenen die we gesproken hebben, betrokken waren bij een concreet project.

Het is inmiddels overduidelijk dat het toekomstige, competentiegerichte onderwijs andere eisen aan scholen stelt dan het traditionele onderwijs. Meer individuele aandacht, verschillende werkvormen, toenemende variatie en samenwerking met het bedrijfsleven zullen de organisatie van het onderwijs complexer maken en andere kosten met zich meebrengen. Huisvesting bijvoorbeeld, is momenteel voor roc's een belangrijke kostenpost. Het nieuwe onderwijs vereist letterlijk een andere structuur waarvoor de oude gebouwen vaak niet meer toereikend zijn.

Uit de gesprekken komen twee centrale thema's naar voren:

- inzicht in kosten en opbrengsten;
- facilitering van innovatie.

In par. 3.1. en 3.2 werken we deze thema's nader uit. We geven daarin een beeld van wat in de gesprekken naar voren is gekomen. Dat beeld lijkt soms tegenstrijdigheden te bevatten; zo kwamen die ook werkelijk naar voren.

3.1 Inzicht in kosten en opbrengsten

Om inzicht te krijgen in de rol van geld bij innovaties is het ten eerste van belang om te weten wat het kost om een vernieuwing tot stand te brengen.

In veel gevallen roepen scholen een project(en) in het leven wat uiteindelijk moet leiden tot ‘vernieuwd’ onderwijs: een zogenoemd ‘vernieuwingsproject’.

In de gesprekken komt naar voren dat de roc’s begrotingen opstellen voor de vernieuwingsprojecten. De scholen maken een inschatting wat het gaat kosten om bijvoorbeeld het competentiegericht onderwijs te ontwikkelen en te implementeren. In projectplannen wordt uitgebreid beschreven wie wat gaat doen en welke doelen behaald moeten worden. Het blijkt dat er met name inhoudelijke doelen worden gesteld en dat roc’s geen gedetailleerde kosteninschatting maken van de vernieuwde opleidingen. Hun inzicht in kosten en concrete opbrengsten is daarom gebrekkig.

Er zijn verschillende factoren die een rol spelen bij het gebrek aan inzicht in de kosten en opbrengsten van de vernieuwde situatie. Ten eerste is het vaak niet duidelijk wat de concrete kosten en opbrengsten van innovaties zijn. Daarnaast is een projectmatige benadering van innovaties in het onderwijs minder sterk ontwikkeld dan bijvoorbeeld in het bedrijfsleven. Een derde punt is dat inhoud en financiën bij innovaties over het algemeen apart worden benaderd waardoor onduidelijk blijft hoe inhoud en geld zich tot elkaar verhouden.

Onduidelijkheid over concrete kosten en opbrengsten

Idealiter zouden de te verwachten kosten en opbrengsten een belangrijke rol moeten spelen bij het nemen van beslissingen over het starten van vernieuwingsprojecten. Zoals al duidelijk werd in hoofdstuk 2, blijkt het echter vaak moeilijk om de benodigde informatie op tafel te krijgen waarmee de kosten van een vernieuwde situatie berekend kunnen worden. Dat geldt ook voor de

concrete opbrengsten van innovaties. Het is in de meeste gevallen wel aanwijsbaar of een project succesvol is of niet, maar in welke mate – bijvoorbeeld in termen van verminderde uitval, verhoogd leerrendement - is onduidelijk. Het rendement van een investering ten behoeve van een vernieuwingsproject, lijkt voor scholen dan ook grotendeels onzichtbaar te zijn. Meestal is wel duidelijk hoe geld is besteed, maar niet precies wat dit nu heeft opgeleverd of gaat opleveren.

Een belangrijke factor is dat het starten van een vernieuwingsproject in de praktijk vrijwel altijd afhankelijk is van de mogelijkheden tot financiering. In veel gevallen worden doelen en projecten geformuleerd en vervolgens wordt gekeken hoe die binnen de huidige bekostiging of met inzet van extra financiering haalbaar zijn. Het omgekeerde gebeurt ook. Het beschikbaar zijn van subsidiegeld of een aantrekkelijke mogelijkheid tot cofinanciering kan ook aanleiding zijn tot het starten van een project, ook als dat project eigenlijk niet goed binnen de visie past. Deze zogenoemde 'geldgestuurde creativiteit' is waarschijnlijker naarmate de visie en doelstellingen van een organisatie minder duidelijk omschreven zijn. Het is dan lastiger te bepalen hoe bepaalde projecten kunnen bijdragen aan het behalen van de organisatiedoelstellingen.

Bij het bepalen of een project doorgang moet vinden of niet, zouden in een ideale situatie ook de kosten en opbrengsten tegen elkaar afgewogen moeten worden. Het lijkt er overigens wel steeds meer op dat roc's meer inzicht krijgen in de kosten van een vernieuwingstraject. Het zicht op de opbrengsten is echter nog erg klein. Bij de meeste projecten is en blijft het onduidelijk wat het project zal opleveren in termen van leerrendement, verminderde voortijdige uitval en dergelijke. Complicerende factor daarbij is dat innovaties vaak hoge ontwikkel- en coördinatiekosten hebben in de beginfase. Binnen het onderwijs en bij het verstrekken van innovatiesubsidies ligt de focus vaak op de korte termijn, terwijl investeringen zich meestal pas op de lange termijn terugbetalen. Een innovatieproject krijgt daardoor niet altijd de kans

om te renderen. Verschillende roc's geven ook aan dat er binnen het onderwijssysteem eigenlijk te weinig ruimte is om te experimenteren. Als onduidelijk is wat de opbrengsten van een innovatie zijn, kunnen de aanvankelijk hoge investeringskosten belemmerend werken voor het starten of doorvoeren van innovaties.

Projectmatig werken

Een tweede factor die een rol speelt bij de nadruk op begrotingen en niet op kosten en opbrengsten, is dat een projectmatige manier van werken in het onderwijs minder sterk ontwikkeld is dan bijvoorbeeld in het bedrijfsleven. Pas sinds enige tijd gaan roc's meer projectmatig om met innovaties. Ze maken een realistisch plan met (meetbare) doelstellingen, kosten en opbrengsten. Voor die tijd werd gaandeweg geleerd door 'te doen' in plaats van door 'eerst te denken, dan te doen'. Natuurlijk is deze laatste manier geen garantie voor succes maar voor de financiering van innovaties en het bepalen of plannen realistisch en haalbaar zijn, is eerst nadenken hierover een stuk praktischer.

De laatste jaren wordt wel steeds meer aandacht besteed aan planning en verantwoording. Externe geldstromen die gebruikt kunnen worden voor innovatieve projecten, spelen hierbij een belangrijke rol. Externe middelen uit de innovatiebox en stagebox bijvoorbeeld, stellen scholen in staat extra investeringen te doen in innovatie maar vereisen ook verantwoording van de besteding hiervan. Sommige roc's stellen al enige tijd uitgebreide en gedetailleerde begrotingen op voor projecten. Bij andere scholen begint dit pas sinds kort ingeburgerd te raken. Alle scholen verantwoorden tijdens en achteraf waaraan zij het geld besteden. Het is afhankelijk van de financieringsbron hoe deze verantwoording plaatsvindt.

Scheiding van inhoud en financiën

Een derde factor is dat bij innovatieprojecten de inhoudelijke en financiële kant over het algemeen apart worden benaderd. Het bedenken en uitvoeren van

innovaties gebeurt door medewerkers die sterk ontwikkeld zijn wat betreft de onderwijsinhoudelijke kant maar minder wat betreft de financiële kant. De verantwoording en administratie wordt gedaan door iemand van een ondersteunende dienst. Omdat er niet of nauwelijks mensen zijn die beide gebieden volledig beheersen en controleren, komt de koppeling tussen de onderwijsinhoudelijke en de financiële kant niet of slechts moeizaam tot stand. De inzet van externe financieringsbronnen betekent veel extra werk voor scholen. Ten eerste zijn de externe gelden over het algemeen geoormarkt en kunnen niet zomaar overal worden ingezet. Verschillende projecten worden dus met verschillende middelen bekostigd. Ook intern wordt in sommige roc's een bepaalde som uit de lumpsum geoormarkt, bijvoorbeeld voor het verder ontwikkelen van competentiegericht onderwijs. Ten tweede moeten scholen zich in steeds sterkere mate verantwoorden voor het gebruik van deze gelden. Deze administratie gaat vaak niet gelijk op met de schooladministratie. Elke geldstroom kent zijn eigen regels, verantwoordingssystematieken, rapportagemomenten, rapportageformats etc. Dit betekent dus veel dubbel werk voor de projectleiders en/of afdeling planning & control. De projectadministratie van externe gelden kan wringen met intern gemaakt afspraken. Hierdoor kan het voorkomen dat een project inhoudelijk goed loopt, maar 'last heeft van de financiële kant'. Het is een continu proces van vertaalslagen maken.

De samenstelling van projectteams en/of ondersteuning door bijvoorbeeld planning en control is dan ook belangrijk voor de haalbaarheid van een project. De eisen die voortvloeien uit externe financieringsbronnen worden soms als vervelend ervaren, maar dit heeft niet alleen nadelen. Roc's geven ook aan dat de verantwoordingseisen stimulerend werken voor het beter doordenken en afstemmen van (vernieuwings) projecten en verantwoording achteraf. Externe eisen dwingen ook om met andere ogen naar de eigen resultaten te kijken.

Het moet gewoon passen!

Uit de gesprekken blijkt dat het berekenen van de kosten van de vernieuwingsprojecten haalbaar is. Het inschatten van de consequenties van de vernieuwde situatie op de organisatie is veel lastiger. Het is dan ook voor alle roc's ondoorzichtig wat het toekomstige competentiegerichte onderwijs gaat kosten. Scholen voeren het concept stap voor stap in en hebben ook pas dan enig zicht op de kosten. Over de grenzen die aan deze kosten gesteld worden, is echter weinig discussie. In alle bezochte roc's moet het competentiegerichte onderwijs budgettair neutraal, dus binnen de huidige budgettaire kaders, ingevoerd worden.

De algemene slogan is: het moet gewoon passen!

De vraag is of een dergelijke aanpak in de toekomst problemen op kan leveren.

Hierover meer in hoofdstuk 4.

3.2 Innovatie vereist facilitering

Voor het slagen van innovatie is geld alleen niet voldoende. Vernieuwingen komen zonder extra impuls niet of moeilijk van de grond. Vernieuwing vereist vrijwel altijd extra middelen. Deze extra middelen kunnen worden uitgedrukt in geld maar ook in extra (onbetaalde) inzet van medewerkers of van het bedrijfsleven. Hoewel de toevoeging van dit soort additionele middelen een stuk minder zichtbaar is omdat het niet uitgedrukt wordt in fte's, vormt deze extra inzet wel de facilitering van de vernieuwing. Innovatie brengt dus sowieso investeringen met zich mee: is het niet in geld (of fte's) dan wel in de extra tijd en inzet van medewerkers en soms bedrijfsleven.

Inzet van medewerkers

In roc's vindt innovatie ook plaats binnen de reguliere formatie. Medewerkers zetten zich extra in zonder geldelijke compensatie of extra fte's. Ze zetten bijvoorbeeld een nieuwe opleiding op, ontwerpen nieuwe werkvormen en

dergelijke. Deze extra inzet van medewerkers is echter niet oneindig. Voorbeelden van docenten die zich aanvankelijk enthousiast inzetten en na een tijd gefrustreerd afknaptten, zijn er voldoende. Extra inzet moet op een gegeven moment wel worden gecompenseerd en vooral worden gewaardeerd. Dit hoeft niet per se in termen van geld; de credits krijgen voor een succesvolle vernieuwing is ook belangrijk. Op den duur is echter voor bijna elke vernieuwing ruimte en dus geldt noodzakelijk om succes te behalen en te behouden. Het toekennen van extra financiële middelen aan een project of innovatie heeft ook een functie, omdat het formele waardering en ruimte betekent. Deze ruimte kan worden uitgedrukt in extra fte's om het takenpakket te verlichten of een extra compensatie voor de medewerkers die de vernieuwing dragen. Het toekennen van prestatiebeloning of een (team)bonus blijkt in de praktijk vaak niet mogelijk. Docenten worden betaald uit het centrale salarissysteem dat in veel gevallen (nog) geen vormen van prestatiebeloning kent. Prestatiebeloning of bonussen financieren uit andere middelen is niet zo maar mogelijk omdat die vaak geoormerkt zijn.

Inzet van het bedrijfsleven

Een andere, minder direct zichtbare, vorm van additionele bekostiging is de inzet van bedrijven in het onderwijs. Onder invloed van het competentiegericht onderwijs vindt middelbaar beroepsonderwijs in toenemende mate plaats in bedrijven of in samenwerking met bedrijven. Praktijkwerkplaatsen worden in bedrijven geplaatst en een steeds groter deel van het onderwijs vindt buiten de school plaats. Afhankelijk van de visie van een roc en de sector wordt hier verschillend mee omgegaan. Sommige scholen plaatsen hun deelnemers vooral in de praktijk van bedrijven zelf, terwijl anderen zo realistisch mogelijke praktijkwerkplaatsen binnen de school creëren, eventueel in samenwerking met het bedrijfsleven.

De samenwerking met het bedrijfsleven lijkt binnen veel scholen twee doelen te hebben:

1. tegemoetkomen aan de steeds sterkere nadruk op de praktijk;
2. het compenseren van een deel van de extra kosten van competentiegericht onderwijs.

Cruciaal hierbij is dat scholen voldoende bedrijven weten te motiveren tot samenwerking en dat deze samenwerking ook een duurzaam karakter krijgt. Het is de vraag hoeveel kosten van het onderwijs het bedrijfsleven bereid is te dragen zonder zich 'gebruikt' te voelen. Scholen geven ook aan dat het voor een duurzame samenwerking belangrijk is dat bedrijven weten wat hun meerwaarde is en wat zij bijdragen. Daarnaast moeten bedrijven snel kunnen begrijpen wat het onderwijssysteem is en waarom het belangrijk is dat ze meewerken. Waardering is ook hier van belang.

De bezochte roc's voorzien over het algemeen in de toekomst weinig problemen wat dit soort zaken betreft. Wel verwachten sommigen dat als de economie slechter zou worden, bedrijven selectiever zullen investeren, met name wat het stagebeleid betreft (welke leerlingen wel aannemen en welke niet).

3.3 Conclusie

Innovaties worden vooral uit externe, tijdelijke middelen bekostigd en voor een deel wordt in de uitvoering van het vernieuwde onderwijs gerekend op de inzet van het bedrijfsleven, wat geen extra kosten met zich meebrengt. De mate waarin het bedrijfsleven echter ingeschakeld kan worden, is nog onzeker. Innovatiegelden zijn over het algemeen niet structureel en zijn vaak gericht op de korte termijn. In het eerste deel van dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat roc's geen inzicht hebben in wat vernieuwingen in het onderwijs – in het bijzonder het

competentiegerichte onderwijs - kosten. Hierdoor bestaat het gevaar dat de vernieuwing uiteindelijk niet haalbaar blijkt te zijn. De vraag is dan ook wat er zal gebeuren als de nieuwe situatie te duur blijkt.

Hoewel geld alleen niet voldoende is om vernieuwing te bewerkstelligen, is geld wel een belangrijke voorwaarde voor het uitvoeren van vernieuwingsprocessen. Het is echter geen absolute voorwaarde voor innovatie. Gebrek aan geld wordt ook wel gebruikt als excuus om weinig actie te ondernemen maar het kan in plaats van stagnerend werken ook de creativiteit bevorderen en onverwachte oplossingen opleveren. Uiteindelijk moet vernieuwing echter wel op enigerlei wijze gefaciliteerd worden.

4 Samenvatting en implicaties

In hoofdstuk 1 hebben we de ontwikkeling naar meer onderwijs op maat geschetst. Ook hebben we drie varianten van het berekenen van onderwijsprojecten gegeven. In hoofdstuk 2 hebben wij onze visie en ervaringen met het creëren van meer financieel inzicht uiteengezet. Hoofdstuk 3 geeft een beeld van de manier waarop vier geïnterviewde scholen omgaan met de financiële kant van innovatieprojecten.

Uit de interviews is gebleken dat de scholen hun vernieuwingsprojecten goed voorbereiden en de projectkosten begroten. Tijdens de uitvoering van de vernieuwingsprojecten wordt de voortgang gemonitord en de uitputting van de financiële bronnen gecontroleerd. Waar echter weinig zicht op is, zijn de kosten van de vernieuwde onderwijssituatie. Het lijkt erop dat de meeste scholen uitgaan van variant 3 (de blackbox-variant) voor het berekenen van de kosten. Ze gaan uit van de bekostiging die beschikbaar is en daarbinnen moet het onderwijs georganiseerd worden. De vraag is of dit een goed uitgangspunt is. De bekostiging gaat nog steeds uit van de ijzeren regel van 1 docent op 25 deelnemers. Door de grote verschuiving in werkvormen (van individuele coaching tot grootschalige hoorcolleges) en de wisselende contexten (op school, in de binnenschoolse praktijk, in de buitenschoolse praktijk) is het de vraag of gemiddeld gezien deze verhouding nog steeds bereikt wordt. Het vrije taakmodel biedt enige extra speelruimte, maar is dat afdoende? Scholen nemen naar onze mening een risico door niet nauwkeuriger zicht te krijgen op de daadwerkelijke kosten. Er kunnen verborgen kosten ontstaan die grote gevolgen kunnen hebben op de lange termijn. Men kan te veel additionele hulpbronnen inzetten (bedrijfsleven, inzet van medewerkers of veel van het regelwerk bij deelnemers neerleggen) of het kan ten koste gaan van de contacttijd met deelnemers. Het is daarom van belang om al in een vroegtijdig stadium zicht te krijgen op de kosten van het competentiegericht onderwijs. Kosten worden voor een belangrijk deel bepaald gedurende de ontwikkelfase van een nieuw product. Daarna heeft cost management nog slechts een zeer beperkte invloed.

Literatuur

Beck, U. (1992). *Risk Society. Towards a new modernity*. London: Sage.

Beck, U. (1997). *De wereld als risicomaatschappij*. Essays over de ecologische crisis en de politiek van de vooruitgang. Amsterdam: De Balie.

Giddens, A. (1990). *The consequences of modernity*. Cambridge: Polity Press.

Gellner, E. (1983). *Nations and nationalism*. Oxford: Basil Blackwell Publishers.

Vijlder, F.J. de (2002). *Leren organiseren*. In: Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, Schoolagenda 2010, Deel 2 Essays. Den Haag: AWT.

Waslander, S. (2003). *Boven het maaiveld. Beter zicht voor de socioloog*. Rijksuniversiteit Groningen.