

Edu Governance in de het Albeda College

Niet alleen binnen de private sector en de rijksoverheid, maar ook binnen de onderwijssector hebben zich de afgelopen jaren diverse onregelmatigheden voorgedaan. Deze schandalen, zoals de HBO fraude met betrekking tot deelnemersaantallen, hebben geleid tot een verhoogde aandacht rondom de verantwoording over de besteding van de middelen. Resultante is de groter wordende behoefte aan transparantie; ook binnen het onderwijs. Dit artikel illustreert het belang van wat Educational (Edu) Governance wordt genoemd, aan de hand van het Rotterdams Albeda College.

WARNER DIJKSTRA, MARLOES BON

Het Albeda College in Rotterdam is ontstaan uit een reeks van 24 fusies in de periode van 1990 tot 1998. In de huidige omvang bestaat het Albeda College vanaf 1 augustus 1997. De naam dateert van 1 augustus 1993. Het Albeda College had toen 8.350 deelnemers, 400 medewerkers en € 36 miljoen omzet. Vandaag de dag heeft het Albeda College 26.000 deelnemers, 2.200 fte en € 150 miljoen omzet. Het aantal deelnemers en opleidingen groeiden van 1997 tot 2002 jaarlijks met 10%. Het aantal beroepsopleidingen nam toe van 164 in oktober 1998 tot 298 in januari 2002. Piet Boekhoud is de voorzitter van College van Bestuur binnen het Albeda College in Rotterdam. Cees Maas is vanaf september 2004 concern controller binnen het Albeda College en is vanuit die hoedanigheid verantwoordelijk voor de financiële dimensie. Boekhoud geeft aan, dat er verschillende redenen waren voor het Albeda College om zich met Edu Governance bezig te houden. Als gevolg van de eerder aangehaalde fusiestroom in de jaren '90 werd ook het Albeda College min of meer gedwongen tot de inrichting van een nieuwe organisatie met al haar

primaire en ondersteunende processen. De schandalen in zowel het bedrijfsleven als specifiek in de onderwijssector hebben er toe geleid dat de voorzitters van College van Bestuur in ernstige verlegenheid zijn gebracht en dat in het geval van het Albeda College intern toezicht verhoogde aandacht kreeg. Aangezien er bij het Albeda College sprake is van een groeiend aantal deelnemers, is er sprake van een forse voorfinanciering als gevolg van de toepassing van de T-2 Financiering (zie kader 'Ontwikkelingen onderwijssector'). Prognoses van deelnemersaantallen werden sinds de invoering van de lumpsum financiering steeds belangrijker en goede managementinformatie is essentieel voor een goede sturing (zie kader). Cees Maas vertelt dat het Albeda College naast de financiering van het ministerie van OC&W (lumpsum) ook gefinancierd wordt middels geldstromen van andere partijen zoals het ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid (ESF), ministerie van Economische Zaken, ministerie van Buitenlandse zaken en gemeenten. De overheid oefent van oudsher een strakke controle uit op de verantwoording over de besteding van de middelen door

praktijk van



Noodzaak voorfinanciering heeft fraude met leerlingenaantallen in de hand gewerkt.

onderwijsinstellingen en accountants streven daardoor naar honderd procent zekerheid. Belangrijk is dat de besteding van de gelden dus op een juiste, volledige, tijdige en betrouwbare manier (= transparant) verantwoord worden aan deze partners. Maas onderstreept dat daarom kennis op het gebied van de vereisten aangaande interne en externe verantwoording binnen de afdeling concern control van het Albeda College cruciaal is.

Bovenstaande omstandigheden hebben er toe geleid dat er binnen het bestuur van het Albeda College werd nagedacht over de organisatie en de daarmee samenhangende verdeling van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden over de Raad van Toezicht en het College van Bestuur. Ook de inrichting van de primaire, ondersteunende en financiële processen kwam hierbij aan bod.

Voorloper in Edu Governance

Begin deze eeuw is het Albeda College begonnen met een Raad van Toezicht model. Dit is een informeel organisatie-model, omdat het Raad van Toezicht model bij wet geen officiële status heeft in het middelbaar beroepsonderwijs.

Het is desondanks een bewuste keuze van het Albeda College om volgens dit model te werken zodat er zowel intern als extern sprake is van transparantie. Concreet betekent dit dat in de praktijk het College van Bestuur zes keer per jaar met de Raad van Toezicht vergadert. Binnen het Albeda College is er ook een Audit Committee in het leven geroepen, waarin de managementinformatie wordt besproken ter voorbereiding op deze vergadering. In het Audit Committee hebben de concerncontroller en twee leden van de Raad van Toezicht zitting. Voor het College van Bestuur en Raad van Toezicht biedt deze structuur houvast om 'in control' te zijn en te blijven. Vanaf 2001 werkt het Albeda College met managementcontracten tussen College van Bestuur en Divisie Directie. De kwaliteit en kwantiteit van deze managementcontracten zijn nog aan continue verbetering onderhevig als gevolg van alle ontwikkelingen op het gebied van managementinformatie. Boekhoud en Maas geven aan dat zij op basis van de eerder geschetste ontwikkelingen het steeds belangrijker vinden om goed te kunnen sturen op de realisatie van de visie en doelstellingen.

Ontwikkelingen onderwijssector

Binnen de onderwijssector hebben zich parallel aan de ontwikkelingen op het gebied van Corporate Governance diverse ontwikkelingen voorgedaan. Veel onderwijsinstellingen zijn eind jaren negentig gefuseerd. Een van de gevolgen die daaruit voortvloeit is dat de integratie van de managementinformatiesystemen niet optimaal is, waardoor de kans kan ontstaan dat er onvoldoende inzicht is in en kennis van de financiële positie.

Eind jaren negentig stond bol van veranderingen want in die tijd werd ook de zogenoemde T-2 financiering geïntroduceerd door het ministerie van OC&W. Deze financieringsvorm staat ook bekend als de lumpsum financiering en is gebaseerd op input, in de vorm van aantallen deelnemers, en output, in de vorm van aantallen diploma's, bekostiging. De gealloceerde financiering van personeel, huisvesting en materieel was daardoor van de baan, met als gevolg dat de financiën anders georganiseerd dienden te worden. Concreet betekent deze vorm van financiering dat de deelnemers van nu pas over twee jaar door het ministerie van OC&W gefinancierd worden, waardoor onderwijsinstellingen met voorfinanciering te maken hebben gekregen.

Aan de hand van een goede sturing wil het Albeda College waarborgen dat de instelling 'in control' blijft. Drie keer rapporteren middels de voorjaarsnota, herfstnota en de jaarrekening werd niet meer als toereikend ervaren. Om de sturing kracht bij te zetten, is in 2003/2004 een verbetertraject gestart met betrekking tot de planning & controlcyclus. Dit heeft onder andere geleid tot de implementatie van maandelijks managementinformatie. Met de ontwikkelde managementinformatie is informatie op het gebied van financiën, personeel, huisvesting en deelnemers continu voorhanden.

Drie keer rapporteren middels de voorjaarsnota, herfstnota en de jaarrekening was niet meer toereikend.

Momenteel is het Albeda College bezig met de implementatie van software, waardoor er meerdere doorsnijdingen van de managementinformatie mogelijk zijn.

Niet alleen managementinformatie, maar ook een goede administratieve organisatie inclusief de daarin opgenomen interne controle maatregelen (AO/IC) maakt deel uit van een goede planning & controlcyclus. De AO/IC is daarom binnen het Albeda College een continu aandachtspunt en op dit moment wordt er met verschillende partijen gespro-

'Regio Governance'

Het college ziet een grote rol weggelegd voor Edu Governance om een link te leggen tussen horizontale en verticale verantwoordelijkheid. De verticale verantwoordelijkheid is gedefinieerd ten opzichte van de centrale overheid. Horizontaal staat voor een regionale benadering. Volgens Boekhoud zou het goed zijn als gemeenten, scholen, woningcoöperaties, bedrijven en ziekenhuizen binnen de regio een gemeenschappelijk budget krijgen om de gemeenschappelijke doelstellingen en ambities binnen de regio te kunnen verwezenlijken. Dit zou een groot synergetisch effect kunnen veroorzaken, waardoor dezelfde problemen veel meer integraal kunnen worden opgepakt (Rotterdam kampt tenslotte met een heel andere problematiek, dan bijvoorbeeld de regio Zeeland). Rotterdam kent bijvoorbeeld veel meer integratieproblemen. De verticale relatie zou dan ook veranderen. De centrale overheid geeft de kaders af en fungeert als controlerend orgaan. Binnen die kaders mogen regio's hun doelstellingen en beleid bepalen. Door middel van kritische succesfactoren, die in overleg worden bepaald, toetst de overheid de doelstellingen en het beleid periodiek. Hier kunnen de verschillende huidige geldstromen mede voor gebruikt worden.

ken over digitalisering van de AO/IC.

Het verbetertraject heeft tot op heden geleid tot een planning & control cyclus waarin alle instrumenten, zoals meerjarenplan voor de komende vijf jaar, begrotingscycli, managementinformatie, AO/IC en Auditplan zijn beschreven en geagendeerd. Sturing op de realisatie van de visie en doelstellingen wordt hierdoor goed gefaciliteerd.

Knelpunten bij implementatie

Het Albeda College is, zoals eerder aangegeven, ontstaan vanuit verschillende fusies. Meerdere organisatieculturen en werkwijzen zijn samengevoegd. Een samenvoeging leidt echter niet automatisch tot een integratie. Een ROC-onderwijsinstelling moet zich volgens Boekhoud primair bezighouden met middelbaar beroepsonderwijs (MBO), zodat jongeren uiteindelijk kunnen participeren in de maatschappij. Dit kenmerkt dan ook de cultuur binnen het Albeda College. Toezicht op en inzicht in de financiën zijn, onbewust als gevolg van deze cultuur, onderbelicht gebleven ten opzichte van de realisatie van de maatschappelijke doelstellingen. De gefuseerde MBO-instellingen moesten werken aan een gemeenschappelijk visie en doelstellingen. De voorzitter van College van Bestuur heeft gemerkt dat het veel tijd kost om de verschillende organisatieculturen te integreren.

Onderwijsinstellingen zijn van huis uit niet gewend om bedrijfsmatig te opereren terwijl dit wel heel belangrijk is om een groeiend instituut als het Albeda College 'in control' te houden. Dit heeft een behoorlijke impact op de werkwijzen binnen alle lagen van de organisatie.

Een dergelijke cultuurverandering kost veel tijd, mogelijk jaren. Goede interne en externe communicatie speelt in een dergelijk veranderingsproces een grote rol. Hier wordt binnen de organisatie veel aandacht aan besteed.

Nieuwe expertise in de vorm van het aantrekken van Cees Maas (concern controller uit het bedrijfsleven) moet bijdragen aan de bedrijfsmatigheid van het Albeda College. Daarnaast zijn er verschillende bureaus ingehuurd, waaronder Yacht, om de communicatie en implementatie van verschillende financiële processen te bevorderen.

Toezicht op en inzicht in de financiën zijn onderbelicht gebleven.

Er worden regelmatig heidagen en teambuildingsessies gehouden met het management, teamleiders en ondersteunende afdelingen, zodat alle mensen mee kunnen denken over de organisatie en met elkaar kennis kunnen delen. Betrokkenheid creëert immers draagvlak, wat essentieel is voor het succesvol laten verlopen van een veranderingsproces.

Edu Governance nog niet uitontwikkeld

Boekhoud en Maas merken op dat de ontwikkelingen van

Edu Governance binnen het Albeda College nog in volle gang zijn. Ze hebben inmiddels een accountantskantoor opdracht gegeven om een quickscan te maken teneinde de status te bepalen op het gebied van Edu Governance. Er komt een actielijst met een daarbij behorende prioriteitenlijst.

Zoals eerder aangegeven is het Albeda College momenteel bezig met de implementatie van een datawarehouse, zodat de mogelijkheden op het gebied van managementcontracten, managementinformatie en kengetallen verder uitgebreid kunnen worden. Daarnaast onderzoekt het college de mogelijkheden voor digitalisering van de AO/IC.

Het structureren van de verticale, maar vooral ook de horizontale verantwoording krijgt de komende periode hoge prioriteit. Hiervoor streeft het Albeda College naar een draaiboek of systeem, zodat deze kennis geborgd kan worden binnen de organisatie. Het College van bestuur en de Raad van Toezicht zijn aan het brainstormen hoe de horizontale verantwoording naar de diverse stakeholders verder vorm gegeven kan worden (zie kader 'Regio Governance').

Ook moeten er nog zaken worden gestructureerd, zoals het rapporteren van nevenfuncties van de Raad van Toezicht en College van Bestuur. Deze zijn wel bekend, maar staan nog niet expliciet in het jaarverslag verwerkt. **-C**