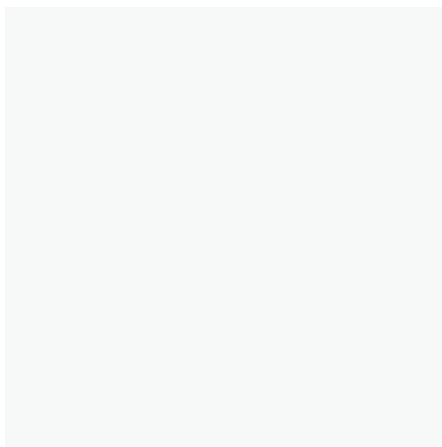
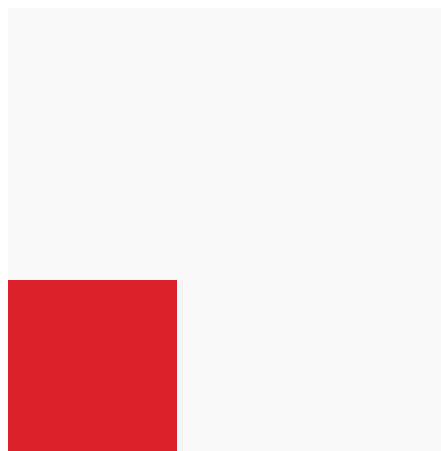
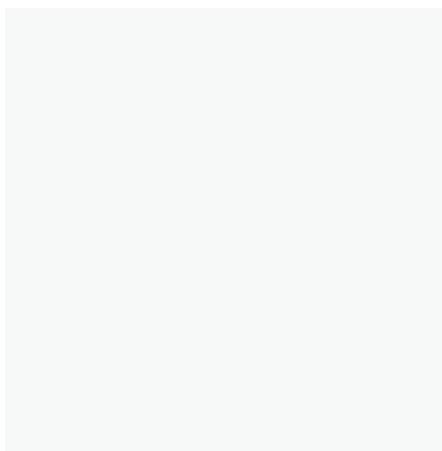


RISICOMANAGEMENT IN HET PRIMAIR ONDERWIJS



Inleiding

Risico's kunnen leiden tot materiële of immateriële schade voor een schoolbestuur. Ook kunnen risico's ervoor zorgen dat de instelling wordt belemmerd bij het verwezenlijken van doelstellingen. Daarmee kunnen risico's het geven van goed onderwijs in de weg staan. Schoolbesturen zijn zich dan ook steeds bewuster van het belang van risicomanagement. Maar het blijkt niet eenvoudig te zijn om adequaat inhoud en vorm te geven aan dat risicomanagement. De risico's zijn talrijk en spelen zich op verschillende niveaus binnen en buiten de organisatie af. Risico's zijn volop zichtbaar, maar soms ook vrij onzichtbaar. Risico's kunnen schuilen in processen, methoden, administratieve aanpakken, een aanpassing in de strategie, de externe omgeving, maar ook in gedrag en houding.

Risicomanagement en kwaliteitszorg

Kwaliteitszorg heeft betrekking op "... *alle activiteiten en beslissingen, plus de daarbij gebruikte methoden en middelen, die gericht zijn op het vaststellen, bereiken en behouden van het gewenste kwaliteitsniveau...*".¹ Ook kwaliteitszorg richt zich dus op het systematisch en cyclisch verwezenlijken van (onderwijskundige) doelstellingen. Het verschil met risicomanagement is, dat deze laatste zich juist ook richt op wat een schoolbestuur vooral niet wil aantreffen binnen de organisatie: de ondergrenzen. Wanneer gaan de alarmbellen af, gezien de te realiseren doelstellingen, en is het voor een bestuurder, leerkracht, schoolleider en ondersteunend personeel "alle hens aan dek?"

Risico-inventarisatie

De enorme verscheidenheid aan risico's maakt het moeilijk om tot een goede inventarisatie van risico's te komen. Wellicht is dit is een reden waarom sommige schoolbesturen de reikwijdte van hun risicomanagement bewust verkleinen. Ze beperken zich bijvoorbeeld tot een inventarisatie van risico's die schuilen in de interne (administratieve) organisatie en interne controle. Ze dragen het inventariseren en beheersen van die risico's op aan stafmedewerkers, vaak de controller. Andere risico's – vaak van onderwijskundige aard- blijven daardoor vaak buiten beschouwing. Een ander nadeel is dat risicomanagement vaak gezien wordt als een zaak van specialisten. Het gevaar is dat het daarmee los dreigt te raken van waar het echt om gaat: goed onderwijs. Weer andere schoolbesturen leggen het accent juist op risico's die samenhangen met specifieke strategische doelstellingen en zien vervolgens risico's over het hoofd die voortkomen uit tekortkomingen in de interne bedrijfsvoering, die wel degelijk tot grote schade kunnen leiden.

Risicobeheersing

Een vergelijkbaar probleem speelt ook bij het beheersen van risico's. Risicomanagement beperkt zich niet tot het inventariseren van risico's. Risicomanagement betekent vooral dat een schoolbestuur daadwerkelijk aan de slag gaat met het verkleinen van risico's en dat het bestuur daarvoor beheersingsmaatregelen bedenkt. Het bedenken van zinvolle, werkbaar en binnen de organisatie breed gedragen beheersingsmaatregelen is echter niet eenvoudig. Dit maakt het verleidelijk om vooral aan de slag te gaan met aanscherpen van procedures en protocollen, ook al beseft iedereen dat dit niet een geschikte aanpak is voor alle risico's. Die focus maakt risicomanagement tot iets 'technisch' en 'bureaucratisch'. Risicomanagement verwordt dan tot regels, tot een interne bureaucratie. Terwijl een goede beheersing van risico's juist staat of valt met gedrag en houding: met een organisatiebreed besef dat het in kaart brengen en beheersen van risico's een belangrijke voorwaarde is voor het realiseren van goed onderwijs en het voorkomen dat géén goed onderwijs wordt gegeven.

Praktijkervaringen

Vrijwel alle schoolbesturen besteden aandacht aan risicomanagement, al was het maar omdat zij zich hierover moeten verantwoorden in de continuïteitsparagraaf van het jaarverslag, en zullen in meer of mindere mate op de hierboven genoemde problemen zijn gestuit. Deze problemen maken dat schoolbesturen op zoek zijn naar die ene allesomvattende aanpak, een supermethode die richting kan geven aan hun risicomanagement en hen helpt bij het bedenken van succesvolle beheersingsmaatregelen.²

In workshops, pilots en leerkringen rondom dit thema kwamen namelijk telkens weer de onderstaande bevindingen naar voren:

- ▶ Risico's zijn divers: aard, herkomst, impact, kansen en beheersing verschillen enorm. Het is vrijwel onmogelijk om met behulp van één methode of één instrument alle belangrijke risico's en hun beheersingsmogelijkheden boven tafel te krijgen.
- ▶ Risicomanagement is nooit klaar. Het op één specifiek moment doorlichten van de onderwijsinstelling en zijn omgeving op risico's en risicobeheersing heeft als 'nulmeting' zeker waarde. Maar vervolgens blijft het vaak bij die nulmeting. Hoe de nulmeting moet worden vertaald in actie en hoe een schoolbestuur toeziet op die acties en het succes of de tekortkomingen van die acties van tijd tot tijd evalueert, blijft vaak onuitgewerkt.

1 https://www.poraad.nl/system/files/themas/goed_bestuur/handreiking_bovenschoolse_kwaliteitszorg.pdf

2 De PO-Raad probeert schoolbesturen van dienst te zijn bij het handen en voeten geven aan risicomanagement door het ontwikkelen van handreikingen en checklists. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de tool [Risico's in beeld](#) of de [brochure Risico's en risicobeheersing](#). Met de tool wil De PO-Raad zeker niet de indruk wekken dat dit een alomvattende aanpak is van het beheersen van risico's

- ▶ Risicomanagement wordt nog te vaak gezien als een taak van de stafmedewerker (vaak financiën) of bestuurder. Het is dan geen activiteit waar *alle* medewerkers op enig moment actief bij betrokken zijn, bijvoorbeeld als het gaat om het benoemen of beter beheersen van risico's die rechtstreeks het onderwijsproces raken. Risicomanagement wordt in die situatie niet ervaren als iets dat voor iedereen en voor alle activiteiten van belang is en waarbij juist praktijkervaringen en praktijkoplossingen vanuit alle geledingen uitkomst kunnen bieden.
- ▶ Een succesvolle beheersing van risico's vraagt om een evenwicht tussen *hard* en *soft controls*. *Hard controls* zijn expliciet vastgestelde en vastgelegde maatregelen en uitvoeringsvoorschriften, bijvoorbeeld in de vorm van procedures, protocollen, autorisatieschema's, enzovoorts. *Soft controls* zijn informele beheersingsmaatregelen, vooral gericht op het beïnvloeden van gedrag en houding. Voor een goed risicomanagement is het belangrijk dat er bij *alle* medewerkers een toereikend risicobewustzijn is, dat men weet welk gedrag bijdraagt aan het actief verminderen van risico's en dat men bereid is om elkaar aan te spreken op risicoverhogend gedrag.

Risicomanagement is daarom niet het toepassen van slechts één methode of instrument. Goed risicomanagement staat of valt met het inzetten van een veel breder arsenaal aan mogelijkheden, met regelmatige terugkerende, maar steeds wisselende activiteiten. In het onderstaand overzicht staan mogelijke onderdelen van dat arsenaal. In dat overzicht wordt als het gaat om het categoriseren van risico's aansluiting gezocht bij een door Robert S. Kaplan en Anette Mikes (2012)³ gebruikte indeling.

Met deze indeling proberen Kaplan en Mikes te onderstrepen dat de drie soorten risico's om een eigen aanpak vragen en dat men bij risicomanagement dus altijd uit meerdere vaten moet tappen. Ook uit workshops en pilots van de PO-Raad kwam naar voren dat er niet één standaardaanpak is voor alle soorten risico's en dat alleen het ontplooiën van meerdere, verschillende activiteiten echt inhoud geeft aan risicomanagement. Hieronder staat dan ook een opsomming van activiteiten die ieder op zich een bijdrage leveren aan succesvol risicomanagement.

VERMIJDBARE RISICO'S	STRATEGISCHE RISICO'S	EXTERNE RISICO'S
Interne risico's die te beheersen zijn en die in principe vermijdbaar of te voorkomen zijn. Voorbeelden zijn onjuist en/of onethisch handelen van medewerkers of risico's in routinematige operationele processen. Deze risico's moeten proactief gemanaged worden door (het regelmatig) checken van processen en regels rondom gedrag en besluitvorming.	Deze risico's ontstaan door een door de organisatie gekozen strategie en zijn daarmee vrijwillig aangegane risico's. Risico's en de vermoedelijke opbrengsten van de gekozen strategie worden hierbij afgewogen. De meerwaarde van een strategie maakt dat de risico's als onvermijdelijke keerzijde van de strategie worden gezien. Bij deze risico's dient natuurlijk wel de kans van optreden en/of hun mogelijke impact te worden verkleind. Bij deze risico's dient een terugkerende dialog te worden georganiseerd.	Dit zijn niet beïnvloedbare, van buiten de organisatie komende risico's. Denk hierbij bijvoorbeeld aan macro-economische, politieke, demografische omstandigheden. Deze risico's dienen te worden geïnventariseerd te worden en ook hier dient een dialog over plaats te vinden.

3 Voor meer informatie, zie: R.S. Kaplan & A. Mikes, Managing risks, a new framework; Harvard Business Review, 2012. <https://hbr.org/2012/06/managing-risks-a-new-framework> De getoonde tabel laat zien dat Kaplan en Mikes van mening zijn dat het bij de beheersing van vermijdbare, interne risico's draait om regels en het daadwerkelijk checken van hun naleving. Bij het omgaan met strategische en externe risico's draait het volgens deze auteurs vooral om gesprekken met medewerkers, om een verkennende, inventariserende en/of evaluerende dialoog.

ACTIVITEITEN BIJ HET IN KAART BRENGEN EN BEHEERSEN VAN VERMIJDWARE, STRATEGISCHE EN EXTERNE RISICO'S

1	Inventarisatie van risico's
2	Prioritering van risico's
3	Mogelijke Beheersingsbijdragen: <i>soft controls</i> en <i>hard controls</i>
4	Indicatoren die iets vertellen over optreden risico's en/of het succes van beheersingsmaatregelen
5	Evaluaties en objectiveringen van inventarisatie, prioritering en beheersing

Het is geen noodzaak dat een schoolbestuur ieder jaar en voor elk van de drie soorten risico's met alle vijf activiteiten aan de slag moet. Het gaat erom dat het schoolbestuur zelf een zinvol en werkbaar tijdspad kiest waarop voor iedere risicocategorie duidelijke stappen worden gezet. Het voltooien van een dergelijke cyclus mag tijd kosten. Het is van belang dat risicomangement als een doorlopend proces wordt gezien. Ieder jaar zet het bestuur enkele kleine en grotere stappen op weg naar betere inventarisaties, een betere beheersing en een breder draagvlak. Het is daarbij voor iedereen in de organisatie duidelijk dat er stappen worden gezet in de ontwikkeling van het risicomangement in de organisatie. Gedurende dat proces kan hierover ook verantwoording worden afgelegd.

1. Omgaan met vermijdbare risico's

Inventarisatie risico's

Een schoolbestuur dat aan de slag wil met vermijdbare risico's start met een eerste inventarisatie waarbij een aantal mogelijke risico's in beeld wordt gebracht en waarin wordt aangegeven hoe het staat met hun huidige beheersing (uitvoer van een *activiteit 1*). Bij een dergelijke, voorbereidende inventarisatie zou wellicht gebruik kunnen worden gemaakt van al bestaande checklists of eerder uitgebrachte risicorapportages. Juist omdat het bij vermijdbare risico's gaat om risico's die veelal samenhangen met de interne administratieve organisatie beschikken accountantsbureaus vaak over checklists die bruikbaar zijn bij het inventariseren van die risico's. Ook de door accountants aan een schoolbestuur uitgebrachte risicoscans of managementletters zijn bronnen van informatie. Daarnaast kunnen ook enkele onderdelen van een *risicomangementtool*⁴ die werd ontwikkeld door de PO-Raad wellicht bruikbaar zijn bij een dergelijke voorbereidende activiteit. Het gaat dan vooral om de onderdelen uit de vragenlijst die betrekking hebben op risico's die niet samenhangen met een specifieke strategie en dus vermoedelijk binnen elk schoolbestuur spelen.

Het gebruik van een instrument voor risico-inventarisatie is geen must, maar een grondige verkenning (= inventariseren) kan wel degelijk helpen bij de keuze welke prestaties (of risico's) de meeste aandacht verdienen.

Prioritering risico's

Vervolgens is het zaak om tot een prioritering te komen die duidelijk maakt welke risico's vooral van belang zijn. Een schoolbestuur zou zich hierbij per onderdeel van het schoolbestuur/ per afdeling de vraag kunnen stellen wat de belangrijkste prestaties zijn die dat organisatieonderdeel moet leveren en welke risico's het leveren van deze prestaties kunnen belemmeren. Het gaat er hierbij om dat duidelijk wordt wat de meest belangrijke risico's zijn en hoe die risico's zich verhouden tot iets wat als waardevol wordt gezien: de volgens betrokkenen belangrijkste prestaties en doelen van een afdeling (*activiteit 2*). In de uitwerking "*Omgaan met vermijdbare risico's*" staat een voorbeeld van een dergelijke benadering. Het gaat hier om een goed voorbeeld, waarin voor het domein financiën wordt aangegeven wat belangrijke prestaties zijn en hoe risico-beheersingsmaatregelen bijdragen aan het verwezenlijken van die prestaties en voorkomen wordt dat men door de ondergrens zakt.

Bedenken van beheersingsmaatregelen en evalueren

In het voorbeeld wordt ook een start gemaakt met het bedenken van beheersingsmaatregelen (*activiteit 3*). Bij dit alles is het vooral belangrijk dat risicomangement niet het karakter krijgt van een eenmalige activiteit. Het moet juist een cyclische aanpak zijn waarin regelmatige evaluaties (*activiteit 5*), het scheppen van draagvlak en het aanspreken op gedrag een plek verdienen.

Omvang risico's en succes van de beheersingsmaatregelen

Ook dient er aandacht te zijn voor nadere objectivering: activiteiten die voorkomen dat een blinde vlek van de

4 Zie tool Risico's in beeld: <https://www.poraad.nl/ledenondersteuning/toolboxen/financien/riscos-in-beeld>. Dit model kan in het kader van de inventarisatie bruikbaar hulpmiddel zijn. Het model is van 2013 en kan op onderdelen wat verouderd zijn.

directbetrokkenen maakt dat zij bij inventarisaties van bepaalde risico's of bij hun keuze van beheersingsmaatregelen te vaak uit hetzelfde vaatje tappen. Objectivering kan bijvoorbeeld vorm krijgen door externen (vakspecialisten, accountants, collega-bestuurders, externe stakeholders) mee te laten kijken bij risico-inventariserende activiteiten of door hun oordeel te vragen over wat hen wellicht opvalt in de gekozen beheersingsmaatregelen. Voor goede tussentijdse evaluaties is het overigens van belang dat men vooraf duidelijkheid schept over de meetlatten of indicatoren die men gaat hanteren bij evaluatie en (tussen)rapportage. De meetlatten vertellen iets over de omvang van een specifiek risico's en/of over de mate van succes die de beheersingsmaatregelen hebben (*activiteit 4*).

De vijf genoemde activiteiten hebben natuurlijk ook waarde voor de omgang met strategische risico's (zie paragraaf 2) en externe risico's (zie paragraaf 3). In de onderstaande uitwerkingen worden deze activiteiten echter wat minder expliciet benoemd en wordt soms ook gekozen voor een wat andere termen.

2. Omgaan met strategische risico's

In de uitwerking "Omgaan met strategische risico's" vindt u de resultaten van een pilot risicomangement uitgevoerd door prof. dr. Arco van der Ven RA en prof. dr. Marc Vermeulen met betrekking tot het inventariseren en beheersen van *strategische risico's*.

De pilot startte met een nadere concretisering van de door het schoolbestuur gestelde strategische doelen. Zo werd bij het prioriteren van risico's en het bedenken van beheersingsmaatregelen gevraagd naar wat een door het schoolbestuur gesteld strategisch doel (bijvoorbeeld: 'het bieden van boeiend onderwijs') eigenlijk kenmerkt. Wat draagt bij aan dat boeiende onderwijs? Maar met name ook: door welke 'ondergrens' wil het schoolbestuur absoluut niet zakken als het gaat om boeiend onderwijs?

Het bevragen op ondergrenzen maakt duidelijk wat juist niet als boeiend onderwijs wordt gezien, helpt bij het bedenken van indicatoren voor boeiend of juist *niet* boeiend onderwijs, bij het stellen van prioriteiten en het bijkiezen van de juiste beheersingsmaatregelen. Die vragen worden niet alleen door de bestuurders beantwoord. Binnen de pilot werd ook getoond hoe schooldirecties, leerkrachten en stafmedewerkers ieder hun eigen inbreng hebben als het gaat om het geven van richting, inhoud en draagvlak van risicomangement en het bepalen van ondergrenzen. Alle geledingen dragen actief bij aan het nader uitwerken van wat boeiend onderwijs kenmerkt, van wat als *niet* boeiend moet worden beschouwd en welke ondergrenzen hierbij moeten worden bewaakt. Het gaat dus ook om vragen naar het moment waarop ingrijpen noodzakelijk is en op welke manier er ingegrepen moet worden.

- ▶ Vaststellen van heldere doelstellingen van de organisatie.
- ▶ Bepaling ondergrenzen die 'kinderen laten leren' in gevaar brengen.
- ▶ Bepaling wat nodig is om niet door ondergrenzen te zakken.
- ▶ Bepaling overbodige regels.
- ▶ In gesprek gaan en blijven.

3. Omgaan met externe risico's

Dit zijn niet beïnvloedbare, van buiten de organisatie komende risico's. Denk hierbij bijvoorbeeld aan macro-economische, politieke, demografische omstandigheden. In dit kader is nog geen praktische uitwerking voor het (primaire) onderwijs beschikbaar. Wel geeft de publicatie "*Tijdig bestuur*"⁵ van prof. dr. Martijn van der Steen waardevolle inzichten over onvoorspelbare vooruitzichten en het omgaan met voorspelbare verrassingen.

5 <https://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2016/12/NSOB2016-Martijn-van-der-Steen-Tijdig-bestuur.pdf>