

Doelmatigheidsbeseef in het onderwijs

Case studies in het po en vo

Eindrapport

Opdrachtgever: Onderwijsraad

Rotterdam, 20 december 2012



Doelmatigheidsbesef in het onderwijs

Case studies in het po en vo

Opdrachtgever: Onderwijsraad

Ruud van der Aa
Gwen de Bruin
Susan van Geel
Annemieke Pickles

Rotterdam, 20 december 2012

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profit sectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 80-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys Nederland voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO₂-uitstoot af, stimuleren we het OV-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO₂-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80% afgenomen.

ECORYS Nederland BV
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Inhoudsopgave

1	Aanleiding en doel van het onderzoek	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Doel van het onderzoek	5
1.3	Onderzoeksvragen	5
1.4	Onderzoeksaanpak	6
2	Nadere verkenning van doelmatigheid	9
2.1	Doelmatigheid ter discussie	9
2.2	Definitie van doelmatigheid	10
2.3	Niveaus van doelmatigheid	10
3	Doelmatigheid in de praktijk	13
3.1	Inleiding	13
3.2	Case 1 primair onderwijs	13
3.3	Case 2 primair onderwijs	16
3.4	Case 3 primair onderwijs	22
3.5	Case 4 primair onderwijs	27
3.6	Case 1 Voortgezet onderwijs	31
3.7	Case 2 Voortgezet onderwijs	36
3.8	Case 3 Voortgezet onderwijs	40
3.9	Case 4 Voortgezet onderwijs	46
3.10	Case 5 Voortgezet onderwijs	50
3.11	Case 6 Voortgezet onderwijs	54
3.12	Case 7 Voortgezet onderwijs	58
4	Conclusies	65
4.1	Inleiding	65
4.2	Antwoord op de onderzoeksvragen	65
4.3	Slotbeschouwing	67
	Gebruikte literatuur	71

1 Aanleiding en doel van het onderzoek

1.1 Aanleiding

De Onderwijsraad brengt eens in de vier jaar 'Stand van educatief Nederland' uit, waarin enerzijds wordt teruggekeken naar de ontwikkelingen in het onderwijs in de afgelopen jaren en anderzijds vooruit gekeken naar de (gewenste) ontwikkelingen in de komende jaren. In 2013 komt de derde publicatie 'Stand van educatief Nederland' uit. Eén van de thema's die de Onderwijsraad daarin graag wil belichten is het vraagstuk rondom doelmatigheid in het onderwijs. De raad wil dit onderwerp op twee niveaus verkennen: op het niveau van de landelijke overheid en op het niveau van de onderwijsinstellingen. Onderhavige rapportage dient als input voor het onderzoek op het niveau van de onderwijsinstellingen.

Tot op heden is de discussie over doelmatigheid in het onderwijs vooral een financieel-technische discussie. De raad beziet het doelmatigheidsvraagstuk juist in samenhang met andere criteria die voor het onderwijs van belang zijn: kwaliteit toegankelijkheid, keuzevrijheid en sociale cohesie. Doelmatigheid is daarmee breder dan het financiële plaatje van inkomsten, uitgaven en daarmee bereikte (productie-) resultaten. De Onderwijsraad wil de discussie over doelmatigheid in het onderwijs dan ook graag verrijken en breder trekken dan de financiële berekeningen. Tegen deze achtergrond is doelmatigheid voor deze studie als volgt gedefinieerd:

De mate waarin de geformuleerde onderwijs- en organisatiedoelen effectief kunnen worden gerealiseerd met de middelen die voorhanden zijn c.q. gegenereerd kunnen worden, inclusief tijdsinzet van ouders dan wel vrijwilligers en door samenwerking met bedrijven/organisaties.

Kortom, doelmatigheidsbesef heeft betrekking op het bewust bezig zijn met het doelmatig inzetten van de middelen in brede zin om de doelen van de school te behalen.

1.2 Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek is om de discussie over doelmatigheid in het Nederlandse onderwijs te verrijken, door van een aantal best practices in het po en in het vo in kaart te brengen welke keuzes er op het gebied van doelmatigheid gemaakt worden. Anders gesteld wil dit onderzoek inzichtelijk maken op welke wijzen en op basis van welke afwegingen scholen de beschikbare middelen inzetten om de door hen geformuleerde onderwijs- en organisatiedoelen te kunnen realiseren.

1.3 Onderzoeksvragen

Op basis van het offerteverzoek van de Onderwijsraad, zijn voor het onderzoek de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. In hoeverre zijn scholen bewust bezig met het vergroten van de doelmatigheid van hun onderwijs op de korte en (middel-) langere termijn?
2. Welke organisatieniveaus - RvT, bestuur, schoolleiding, middenmanagement, docenten en (G)MR - zijn daarbij betrokken en op welke momenten?
3. Welke instrumenten hanteren ze daarvoor, verschillen deze instrumenten per niveau en in welke mate versterken de ingezette instrumenten elkaar?

4. In hoeverre koppelen besturen en scholen hun begroting expliciet aan hun onderwijs- en organisatiedoelen?
5. *In hoeverre is daarbij sprake van verschillen tussen scholen onder hetzelfde bestuur en, indien relevant, welke mechanismen spelen een rol in het veroorzaken/ontstaan van deze verschillen?*
6. *Welke overdraagbare lessen/tips kunnen deze best practice scholen geven ter vergroting van het doelmatigheidsbesef?*

De onderzoeksvragen zijn deels overgenomen uit de aanvraag en deels opgesteld door Ecorys (schuin gedrukt).

1.4 Onderzoeksaanpak

De door ons gevolgde onderzoeksaanpak heeft bestaan uit de volgende onderdelen:

1. verkennende interviews;
2. selectie best practices;
3. uitvoeren case studies;
4. rapportage.

Onderstaand worden de onderzoekstappen kort nader toegelicht

Verkennde interviews

Om een verbreding te geven aan de economische benadering van het begrip doelmatigheid en tot een definitieve operationalisering van het begrip te komen zijn interviews afgenomen met twee experts in onderwijsbeleid: prof. dr. Marc Vermeulen (Universiteit van Tilburg, Tias Business School en Open Universiteit) en drs. L Herweijer (SCP).

Selectie best practices

De leidende gedachte achter een onderzoek naar best practices is het idee dat er een succesvolle werkwijze kan worden geïdentificeerd van een werkwijze waarmee op de beste manier specifieke (beleids)doelen kunnen worden bereikt¹. Een dergelijke benadering vereist veel kennis over de onderzoeksobjecten, i.c. de scholen, betreffende de specifieke doelen die zij zich stellen en inzicht in de processen en mechanismes die bijdragen aan de realisatie van deze doelen. Bovendien stelt het vaststellen van de relaties tussen doel(en) en onderliggende factoren en mechanismes specifieke methodologische eisen, zeker in een complex proces als het onderwijs. Voor het onderhavige onderzoek komt daarbij dat wij op zoek zijn gegaan naar voorbeelden van doelmatigheidsbesef, waarbij wij juist de subjectieve beleving van de actoren in het veld in beeld wilden krijgen en niet per se de objectief vaststelbare meest doelmatige werkwijze. Het ging ons daarbij meer om de afwegingen en interne processen die zich binnen de school en tussen verschillende geledingen afspelen dan de 'evidence base' als zodanig. Zo beschouwd is de term praktijkvoorbeelden voor deze studie meer van toepassing dan de term 'best practice'.

Tegen deze achtergrond hebben wij voor het selecteren van praktijkvoorbeelden twee sporen gevolgd:

- raadpleging van intermediaire organisatie (veldraadpleging);
- een kwantitatieve analyse van de bestanden van DUO-Cfi waarin de gegevens van de jaarverslagen zijn opgeslagen.

¹ Zie bijvoorbeeld Skyrme, D (2002). Best Practice in Best Practices, insights and practical guidance for the knowledge professional. Overman and Boyd (1994), op citaat in: Arnošt Vesel, Theory and Methodology of Best Practice Research: A Critical Review of the Current State, In: Central European Journal of Public Policy – Vol. 5 – № 2 – december 2011.

In de veldraadpleging is met de volgende organisaties gesproken:

1. PO-raad en VO-raad;
2. Onderwijsinspectie;
3. stafmedewerkers van de Onderwijsraad;
4. directies PO en VO van het ministerie van OCW;
5. AOb;
6. CNV Onderwijs.

Leidraad voor de gesprekken met deze organisaties was om 'voorlopers' (scholen) op het spoor op het vlak van doelmatigheid (in termen van doelgerichtheid en middelenbewustheid). Naar aanleiding van deze gesprekken zijn ook diverse websites geraadpleegd². De geïnterviewden hebben voorbeeldgevallen aangedragen van scholen waarvan bekend is of de indruk bestaat dat deze op een gerichte en succesvolle wijze werken aan de totstandkoming van hun doelen. Tijdens de inventarisatie onder mogelijk goede voorbeelden van doelmatigheid, bleek vooral in het po, dat het moeite kostte om de scholen ertoe te bewegen deel te nemen aan het onderzoek. De reden hiervoor zal niet overal gelijk zijn, maar het lijkt voor een deel te maken te hebben met onzekerheid over het onderwerp of het feit dat de school weinig aandacht aan doelmatigheid besteed. Aan de andere kant wilden ook een aantal scholen niet meewerken omdat ze geen 'bedrijfsgevoelige informatie' wilden vrijgeven.

Aan de hand van een belronde is vastgesteld welke besturen mee wilden werken aan het onderzoek en welke besturen in aanmerking kwamen om als praktijkvoorbeeld te dienen in het onderzoek. De inventarisatieronde is leidend geweest voor de selectie van voorbeelden. Ter controle zijn de geselecteerde instellingen op hun financiële kengetallen gecheckt of zij financieel gezond zijn. Op de volgende financiële kengetallen zijn de besturen gecontroleerd:

1. Exploitatieresultaat;

Het exploitatieresultaat is gerelateerd aan de leerlingaantallen (over de afgelopen 5 jaar). Het exploitatieresultaat is de som van het saldo van baten en lasten en het buitengewoon resultaat, vermindert met het aandeel van derden. Eenvoudig gesteld, geeft het exploitatieresultaat aan hoeveel een instelling 'over houdt'. Om eventuele uitschieters af te vlakken, berekenen we eerst de som van de exploitatieresultaten van 2005 t/m 2010. Vervolgens relateren we per bestuur deze som aan de som van de leerlingaantallen, om zo een relatief verhoudingsgetal te verkrijgen waarmee we een rangorde kunnen geven aan de instellingen.

2. Liquiditeit;

De liquiditeit van de instellingen, 2010: geeft aan in hoeverre een instelling op de korte termijn geld kan vrijmaken om kortlopende schulden te betalen. De inspectie hanteert hiervoor een ondergrens van 0,5³.

3. Solvabiliteit.

De solvabiliteit van de instellingen, 2010: geeft aan in hoeverre een instelling op de langere termijn aan de financiële verplichtingen kan voldoen. De ondergrens hiervoor bedraagt 0,2.

Naast financiële kenmerken zijn scholen en besturen geselecteerd waarmee zoveel mogelijk variatie in denominatie (schooltype in het vo) en regio is gerealiseerd. In **Error! Reference source not found.** en Tabel 1.2 staan de kenmerken weergegeven van de besturen en scholen die uiteindelijk als praktijkvoorbeeld opgenomen zijn in het onderzoek.

² Onder meer de websites: www.onderwijsinspectie.nl (portretten in het onderwijs), www.schoolaanzet.nl, www.venstersvoorverantwoording.nl, www.succesinbeeld.nl.

³ Ministerie van OCW (2012). Kerncijfers 2007-2011, p. 84.

Tabel 1.1 Selectie van praktijkvoorbeelden po besturen en scholen *

Bestuur				School		
	Expl	Lq >0,5	Sb >0,2	Omvang	Denominatie	Regio
1	-6	1,02	0,33	64 scholen	Openbaar	Stad in de Randstad
2	38	2,66	0,63	11 scholen	Protestants christelijk	Provinciestad in Randstad
3	-25	2,1	0,6	26 scholen	Openbaar Dalton	Stad midden van het land
4	99	2,21	0,56	16 scholen	Openbaar	Provinciestad in Randstad

*Obv DUO/Cfi cijfers 2010.

Omdat het rondje langs het veld minder potentiële praktijkvoorbeelden opleverde dan verwacht en omdat niet alle aangedragen scholen uiteindelijk mee wilden werken aan het onderzoek, zijn er zowel in het po als in het vo een aantal besturen opgenomen die in 2010 niet volledig aan de financiële grenzen voldeden.

Tabel 1.2 Selectie van praktijkvoorbeelden vo besturen en scholen*

Bestuur				School		
	Expl	Lq >0,5	Sb >0,2	Omvang	Schooltype	Regio
1	-2	0,94	0,45	8 scholen	vrijeschool voor vwo, havo en vmbo (g/t)	Stad in het zuiden
2	-1.056**	0,88	-0,33	1 scholen	Mavo en beroepsgericht	Kleine plaats in het zuiden
3	6	1,17	0,32	7 scholen	Vmbo, havo, vwo	Stad in oosten
4	16	0,75	0,41	4 scholen	Vmbo, havo, vwo, gymnasium, praktijkonderwijs	Provinciestad in zuidwest
5	9	0,41	0,45	6 scholen	VMBO Economie, Zorg&Welzijn, ISK	Stad in Randstad
6	1	0,17	0,31	33 scholen	Mavo, havo, atheneum, gymnasium	Dorp in het zuiden
7	onbknd	onbknd	onbknd	23 scholen	vmbo	Stad in de Randstad

*Obv DUO/Cfi cijfers 2010.

** bestuur is gestart in 2011.

Om inzicht te krijgen in de verschillen in doelmatigheidsbesef en de onderlinge relaties tussen de verschillende geledingen binnen de school en/of het schoolbestuur voor wat betreft doelmatigheid zijn gesprekken gevoerd met (a) een bestuurder op centraal bovenscholens niveau, (b) een directeur/rector en (c) de vertegenwoordiger van de docentgeleding in de MR op schoolniveau. Niet in alle gevallen was het mogelijk om van elke school vertegenwoordigers van deze drie geledingen te spreken. In totaal zijn er 31⁴ interviews afgenomen verspreid over 11 cases (4 in het primair onderwijs en 7 in het voortgezet onderwijs). De interviews zijn voor de helft face-to-face en voor de andere helft telefonisch uitgevoerd.

⁴ In een case had de rector/directeur ook zitting in het centrale bestuur, zodoende is er in een gesprek vanuit meerdere functies gesproken. Eenmaal was het centrale bestuur niet bereid mee te werken aan het onderzoek en is er per email een reactie gevraagd.

2 Nadere verkenning van doelmatigheid

2.1 Doelmatigheid ter discussie

De doelmatigheid van de besteding van publiekelijk middelen staat ter discussie, zeker nu, ten tijde van economische recessie wanneer de overheidsuitgaven onder druk staan. Uitkomsten uit recent doelmatigheidsonderzoek zijn niet onverdeeld gunstig voor de positie van de publieke diensten.

In zijn studie *Naar doelmatiger onderwijs* constateert de Onderwijsraad (2009) dat er in het algemeen weinig empirische evidentie bestaat over de doelmatigheid in het onderwijs. Tegelijkertijd constateert de raad dat er in het onderwijs weinig aandacht is voor doelmatigheid. Dit wordt onder meer veroorzaakt door een gebrek aan inzicht in kosten, maar ook in opbrengsten van ondernomen acties om het onderwijs te verbeteren.

Uit een recente studie van het SCP komt naar voren dat de kosten van de meeste publieke diensten veel sneller groeien dan de hoeveelheid 'product', ook nadat rekening is gehouden met de invloed van de geldontwaarding⁵. Met andere woorden, de kostprijs per eenheid product – een behandeling in het ziekenhuis, het onderwijs aan een leerling op de basisschool, enzovoort – neemt voortdurend sneller toe dan de algemene inflatie. Deze (snelle) stijging van de kostprijs leidt echter in veel gevallen niet tot een hogere kwaliteit; de waardering bij de gebruikers is constant of daalt zelfs in bepaalde gevallen. Het gevolg is dat de berichtgeving in de media over de kwaliteit van publieke diensten nogal eens een uitgesproken negatieve teneur heeft.

Het onderwijs vormt op dit algemene beeld geen uitzondering. Zo meldt het SCP rapport onder andere dat, ondanks de toegenomen besteding van overheidsmiddelen, er weinig aanwijzingen zijn voor een verbetering van de onderwijsprestaties. Ook de gemiddelde scores op de Cito-eindtoets blijven vrijwel gelijk en bij het verlaten van de basisschool voldoet onveranderd 40 tot 50 procent van de leerlingen niet aan een aantal standardeisen. Tevens wordt opgemerkt dat de klassenverkleining in de beginjaren van deze eeuw niet tot aanwijsbare verbeteringen lijken te hebben geleid. Daarnaast toont de tevredenheid van ouders met het door hun kinderen genoten onderwijs tussen 2002 en 2010 een dalende tendens.

Het voortgezet onderwijs steekt hier relatief positief tegen af. Daar zijn wel verbeteringen te constateren: de doorstroom neemt toe en de voortijdige uitval neemt af. En ook sluiten leerlingen hun loopbaan in het voortgezet onderwijs af op een steeds hoger eindniveau. Daarbij wordt door het SCP wel de kanttekening geplaatst dat het niveau van de eindexamens in de ogen van velen in de loop van de jaren is gedaald (diploma-inflatie). Een indicatie daarvoor is de groeiende kloof tussen de cijfers van schoolexamens en van het centraal eindexamen. Bovendien geeft het te denken dat een kwart van de lessen in het voortgezet onderwijs in 2008 werd gegeven door onbevoegde docenten. Net als bij het basisonderwijs waarden ouders het voortgezet onderwijs hoog, maar vertoont hun tevredenheid een dalende tendens.

Doelmatigheid heeft betrekking op de relatie tussen de inzet van middelen en de daarmee bereikte doelen. In dit hoofdstuk verkennen wij kort het begrip "doelmatigheid", mede in relatie tot de discussie die daarover recentelijk is gevoerd aar aanleiding van de SCP-studie naar de prijs en kwaliteit van publieke diensten.

⁵ B. Kuhry en F. de Kam (red), Waar voor ons belastinggeld. Prijs en kwaliteit van publieke diensten, SCP, januari 2012.

2.2 Definitie van doelmatigheid

De meest gangbare definitie van doelmatigheid, vertaald naar het onderwijsveld luidt: een zelfde kwaliteit van het onderwijs *zonder extra inzet van middelen*. In deze definitie van doelmatigheid staat de onderwijskwaliteit centraal. Vanuit (grondwettelijke) zorg van de overheid voor goed onderwijs en de verantwoording van de besteding van publieke middelen is dit een logische benadering. Echter, deze definitie van doelmatigheid heeft zijn beperkingen. De onderwijskundige en sociale dimensies van het onderwijs blijven grotendeels buiten beeld. De Onderwijsraad wijst in zijn offerteverzoek op zaken als: kwaliteit, toegankelijkheid, keuzevrijheid en sociale cohesie. Andere zaken die wij hieraan zouden willen toevoegen zijn bijvoorbeeld: ouderbetrokkenheid, governance, professionalisering. In het voorgestelde onderzoek worden deze zaken verder in kaart gebracht. Met andere woorden, de kwaliteit van het onderwijs bestaat niet alleen uit cito-scores of de resultaten bij de eindexamens of het aantal doublures, maar kunnen ook betrekking hebben op 'hogere' maatschappelijke niveaus (socialisatie, kwalificatie, allocatie en selectie) dan wel op 'lagere' niveaus van de schoolorganisatie (schooldoelen).

Zoals opgemerkt hanteren wij voor deze studie, op verzoek van de Onderwijsraad, de volgende (brede) definitie van doelmatigheid:

De mate waarin de geformuleerde onderwijs- en organisatiedoelen effectief kunnen worden gerealiseerd met de middelen die voorhanden zijn c.q. gegeneerd kunnen worden, inclusief tijdsinzet van ouders dan wel vrijwilligers en door samenwerking met bedrijven/organisaties.

2.3 Niveaus van doelmatigheid

Doelmatigheidsbesef kan op verschillende processen in de schoolorganisatie betrekking hebben. Hiervoor is het praktisch om onderscheid te maken tussen primaire en secundaire (ondersteunende) processen⁶. Het primaire proces betreft de zorg voor het onderwijs. De secundaire processen zijn bedoeld als ondersteuning van het primaire proces.

Doelmatigheid van het *primaire proces* heeft betrekking op de verbetering van de leerprestaties van leerlingen, of breder geformuleerd verbetering van de onderwijskwaliteit. De (gangbare) operationalisering van onderwijskwaliteit ligt voor een belangrijk deel vast in het toetsingskader van de Inspectie. Hierbij gaat het om zaken als: leerstofaanbod, leertijd, pedagogisch klimaat, schoolklimaat, didactisch handelen van de leraren, leerlingenzorg en toetsen, tests, opdrachten of examens⁷. Deze kwaliteitsindicatoren zijn voor een deel kwantitatief uit te drukken (zoals leertijd, resultaten op toetsen en examens), maar voor een deel ook kwalitatief van aard (didactisch handelen en leerlingenzorg).

Daarnaast geldt dat scholen ook andere (ontwikkelings)doelen kunnen hebben die niet direct de kwaliteit van het onderwijs in enge zin betreffen, i.c. de leerprestaties van de leerlingen, maar meer de pedagogische taak en visie van de school betreffen. In relatie tot de leerling gaat het dan bijvoorbeeld om de persoonlijke ontwikkeling van leerlingen⁸. Maar in een breder verband kan het gaan om zaken betreffende de huisvesting of profilering van de school, ontwikkeling naar een brede school, veiligheid, ouderbetrokkenheid, medewerkerstevredenheid, loopbaanontwikkeling en bekwaamheidsonderhoud van personeel, regionale samenwerking met andere schoolbesturen en

⁶ Hoogerwerf A. en M. Herwijer (red), Overheidsbeleid, Een inleiding in de beleidswetenschap, 2008.

⁷ http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/Actueel_publicaties/2011/Brochure+Toezichtkader+2011+po-vo.pdf.

⁸ Subjectification in termen van Biesta (2010).

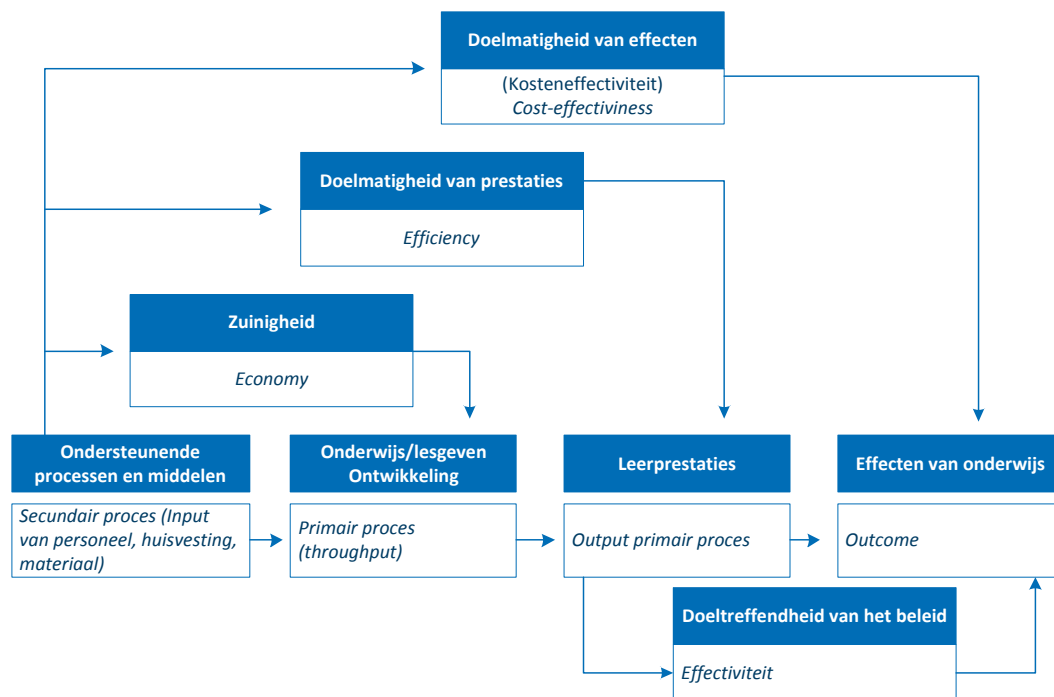
zo voort. Hierbij is het dus van belang welke doelen de school zich stelt. Deze staan veelal in het schoolplan.

Bij *secundaire processen* gaat het om de interne taakverdeling en de zorg dat de verschillende onderdelen van de organisatie kunnen beschikken over personele, financiële en materiële middelen. De kwaliteit van de secundaire processen zijn in belangrijke mate bepalend voor de uitkomsten van het primaire proces, zeker in het onderwijs. Immers, zonder bevoegde en gemotiveerde leraren, en zonder adequate huisvesting en leermiddelen staat de kwaliteit van het onderwijs direct onder druk.

Zeker in een sector als het onderwijs, evenals in de zorg, zijn de primaire en secundaire processen in de praktijk zeer nauw met elkaar verbonden. Terwijl de (organisatie van de) personeelsvoorziening als onderdeel van het secundaire proces kan worden gezien, vormen docenten ook de kern van het primaire proces waarbij hun kwaliteit in belangrijke mate bepalend is voor de uitkomsten (leerresultaten) van het onderwijsproces

Figuur 2.1 laat zien dat doelmatigheid voor de verschillende processen binnen het onderwijs een andere betekenis heeft. In enge zin heeft doelmatigheid betrekking op de relatie tussen de ondersteunende processen en het lesgeven als zodanig.

Figuur 2.1 Schematisch overzicht van doelmatigheidsprocessen in het onderwijs



Bron: Algemene Rekenkamer, bewerking Ecorys

Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de beschikbaarheid van voldoende personeel, adequate lesmaterialen en een fatsoenlijk schoolgebouw. Doelmatigheid op dit niveau staat gelijk aan *zuinigheid*, dat wil zeggen dat de middelen (input) het primaire proces mogelijk maken, maar ook niet meer dan dat. De kwaliteit van de uitkomsten/leerprestaties speelt op dit niveau geen of slechts een marginale rol.

Een tweede niveau van doelmatigheid betreft de relatie tussen de ingezette middelen en de uitkomsten (output) van het onderwijsproces in termen van leerprestaties en de persoonlijke

ontwikkeling van leerlingen. Bij leerprestaties kan worden gedacht aan cito-scores (po) of examenresultaten (vo). Op dit niveau speelt kwaliteit derhalve een belangrijke rol. Bij persoonlijke ontwikkeling kan worden gedacht aan het bevorderen van creativiteit of andere persoonlijkheidskenmerken (doorzettingsvermogen, verdraagzaamheid). Dit is het niveau waar de gangbare discussie over de doelmatigheid (efficiency) van onderwijs zich afspeelt, zij het dat de discussie zich in de regel beperkt tot de relatie tussen middelen en meetbare leerprestaties.

Een derde en laatste niveau van doelmatigheid bevindt zich op het vlak van de *effecten* van onderwijs. Hierbij kan het zowel gaan om maatschappelijke effecten (economisch, welvaart, gezondheid, e.d.) als om meer lange termijn persoonlijke effecten die onderwijs heeft op bijvoorbeeld de arbeidsloopbaan en persoonlijke ontwikkelingen van afgestudeerden uit het onderwijs. Eventueel zou ook de doorstroom vanuit het primair, naar voortgezet en hoger onderwijs hiertoe gerekend kunnen worden. Hierbij gaat het veel meer om doelmatigheid op systeemniveau van het onderwijs, ook wel kosteneffectiviteit genoemd.

Op deze plaats is het goed om op te merken dat wij de interviews met de scholen niet zijn ingegaan met het hier uitwerkte conceptueel kader. Veeleer is tijdens de interviews gebleken dat scholen een zeer gevarieerd en gelaagd doelmatigheidsbesef kennen waarvoor het hier uitgewerkte conceptueel kader een handige kapstok blijkt te zijn.

3 Doelmatigheid in de praktijk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is aan de hand van elf case studies (4 in het po en 7 in het vo) beschreven op welke wijze doelmatigheid een rol speelt in het primair en voortgezet onderwijs en hoe daar invulling aan gegeven wordt. Per paragraaf wordt een case behandeld. Eerst komen alle cases in het po aan bod, daarna die in het vo. Per case wordt eerst een korte beschrijving gegeven van de achtergrondkenmerken van school (tekstvak), die het kader van de casus vormen. Omwille van vertrouwelijkheid worden de scholen anoniem gepresenteerd.

3.2 Case 1 primair onderwijs

Achtergrondgegevens van school/bestuur

Bestuur	80 scholen basisonderwijs
Schooltype case	Openbare basisschool
Aantal leerlingen case	250 leerlingen
Regio	Stedelijk
Overig	Vreedzame school met dag arrangement/ brede school, zwakke school

Geïnterviewden

Bestuurslid
Directeur school
Voorzitter MR (+ lid docentgeleding)

Mate van doelmatigheidsbesef in de organisatie

Doelmatigheid wordt door de directeur gezien als het effectief en efficiënt inzetten van personeel en financiële middelen. Dit leeft volgens hem wel in de school, maar niet nadrukkelijk. Door bezuinigingen en een teruglopend leerlingaantal is de directie verplicht doelmatig te werken. De directeur probeert zo goed mogelijk de door het bestuur en het rijk beschikbaar gestelde middelen in te zetten, en deze met bijkomende subsidies aan te vullen. Zo wordt er getracht om genoeg inkomsten te genereren om de school aantrekkelijk te houden voor ouders, leerlingen en leerkrachten.

Het sturen op doelmatigheid door de school wordt gehinderd doordat het zicht op financiële middelen (vanuit het bestuur) 'mistig' is. De school is grotendeels afhankelijk van de informatie die wordt aangeleverd door het bestuur. De school heeft daarom lange tijd een eigen boekhouding bijgehouden. Het bestuur is op het moment bezig met een omslag naar een betere bedrijfsvoering.

Bepaling van de onderwijsdoelen

Korte- en lange termijn doelen

De school heeft verschillende doelen, hieronder volgen enkele voorbeelden.

Een overkoepelend doel op *schoolniveau*, is de invoering van 'de vreedzame school'. Doel van de vreedzame school is het bevorderen van burgerschap (en democratische processen). De school wil de leerlingen laten ervaren hoe de maatschappij in elkaar steekt. Kinderen leren onder andere

omgaan met conflictsituaties. Oudere leerlingen leren als mediator op te treden en worden betrokken bij de besluitvorming op school. Doel is ook om de ouders mee te nemen in dit proces. De uitvoering van de vreedzame school ligt primair bij de leerkrachten.

Een ander doel van *de school* is het goed uitvoeren van een volledig dagarrangement, zodat de school aantrekkelijker wordt voor nieuwe leerlingen; dit omdat de school te kampen heeft met een terugloop in leerlingen aantal.

Een doel *op leraarniveau* is het gestructureerd en uniform invoeren en uitvoeren van de zogenaamde 'effectieve instructie'.

Daarnaast is er voor de *middellange termijn* een aantal speerpunten cq. doelen afgesproken. De speerpunten zijn na een kwaliteitsanalyse van het onderwijs tot stand gekomen. Ze hebben voornamelijk betrekking op basisvoorwaarden voor lesgeven; de speerpunten zijn niet zo zeer direct verbonden met de leerstof. Een voorbeeld van een speerpunt is 'heb hoge verwachtingen van de leerling en spreek dit uit'. De gedachte hierbij is dat de leerling wordt uitgedaagd en beter gaat presteren.

Daarnaast maakt de school gebruik van een aantal subsidies voor verschillende programma's die automatisch ook 'doelen' met zich mee brengen: Lekker fit, Early bird, Topklassen arrangement, Beter presteren.

Afweging van doelen en de motieven die daarbij een rol spelen

Er zijn verschillende motieven die een rol spelen bij de bepaling van de doelen van deze school.

- De school heeft een groot aandeel gewichtsléerlingen. Verder is er sprake van een terugloop in het leerlingaantal. Daarnaast heeft de school twee locaties, waarbij de ene locatie te weinig leerlingen heeft (ten opzichte van de kosten die het aparte schoolgebouw met zich mee brengt). Ten slotte heeft de school in het verleden te maken gehad met een slecht functionerend bestuur.
- Door de positie van de school (in een sociaaleconomisch minder sterke wijk in een grote stad) was er behoefte aan een onderwijsoverkoepelende aanpak om beter recht te kunnen doen aan de potentie van de kinderen. Er is vanuit de directie gekozen voor de vreedzame school. Bij de start van de invoering werd deze beslissing niet breed gedragen. Na een directie wisseling, en uitgebreide consultatie van en toelichting aan leerkrachten wordt de vreedzame school nu wel breed gedragen.
- Onder andere door het grote aantal gewichtsléerlingen is er overgegaan op het invoeren van een volledig dagarrangement. De leerlingen vonden het geslaagd, maar doordat de organisatie die de extra uren verzorgde moeite had met orde houden, werden de leerlingen onrustig en moesten de groepsleerkrachten extra tijd en aandacht steken in ordehandhaving. Het kostte dus extra tijd voor de leerkrachten en leverde niet de gewenste meerwaarde in prestaties op. Er is toen gekozen voor minder uren. Dit nieuwe arrangement loopt sinds kort.
- Doordat de regelgeving rondom het berekenen en toekennen van gewichtsléerlingen sinds kort anders verloopt, is er minder geld beschikbaar voor de school. Hierdoor zijn er, vooral voor de nevenlocatie, te weinig middelen en leerlingen. Gevolg is dat er groepen gecombineerd moesten worden. De school ziet hierin geen negatieve gevolgen voor de onderwijskwaliteit, maar ouders keuren dit af, en hierdoor ontstaat een weglek van leerlingen.
- Vanuit de medezeggenschapsraad komt input voor beleid vanuit de tevredenheidspelingen onder de leerkrachten, ouders en leerlingen.
- Uiteindelijk zijn bij alle beleidsbeslissingen van de school de volgende zaken bepalend: het bemannen van groepen, het hebben van lesmethodes die passen bij de school en de leerlingen

optimale mogelijkheden bieden, en investeren in professionaliteit en opbrengstgerichtheid van het team.

Betrokken partijen bij vaststellen van doelen

Afhankelijk van de doelen worden bij het vaststellen van de doelen de volgende partijen betrokken: bestuur, directie, management team, leerkrachten en de medezeggenschapsraad.

Aandacht voor doelmatigheid in de praktijk

Vreedzame school

Als onderdeel van de vreedzame school leren leerlingen mediator te zijn. Hierdoor is de leerkracht minder tijd kwijt met kleine conflicten en lossen kinderen dit zelf op. Ook als onderdeel van de vreedzame school, geven de leerlingen via een knijper met een gekleurd gezicht bij binnenkomst in de klas aan (groen is blij, rood is boos) hoe ze zich voelen. De leerkracht ziet dit meteen en kan hier op inhaken. Door direct te weten dat er extra aandacht voor een kind nodig is kan beter worden ingegaan op de behoefte van kind, ook dit scheelt tijd.

Onderzoek naar taakuren

De MR gaf het volgende voorbeeld van doelmatigheid: voor de verschillende werkgroepen (bijvoorbeeld de werkweek, voorzitterschap van de medezeggenschapsraad e.d.) op de school zijn gemiddelde aantallen taakuren vastgelegd. Hiervoor is intern onderzoek gedaan om te onderzoeken hoeveel uur er nodig is voor de verschillende werkgroepen. Dit was tevens een bewustwordingsproces.

Inzet zittend personeel

Een ander voorbeeld dat genoemd werd door de MR is het binnen de school zoeken naar potentie om te komen tot een juiste functiemix. In plaats van een nieuw persoon van buiten aan te nemen, wordt in kaart gebracht wat de talenten en kwaliteiten binnen de school zijn en worden eigen leerkrachten verder opgeleid. Dit kan leiden tot een betere benutting en doorgroei van zittend personeel.

Onderwijs op maat

Er worden lesmethodes gekozen die passen bij de school en de kinderen. Na het bezoek van een teamlid aan een congres bleek dat er voor 'begrijpend lezen' een andere methode werd aangedragen door deskundigen. De nieuwe methode zou een beter leerrendement hebben dan de gangbare methodes. Het teamlid overlegde dit met de school. Er is vervolgens voor die nieuwe methode gekozen. De motivatie is, zo zegt de directeur, dan niet direct financieel, maar wel dat er gestreefd wordt naar het zo goed mogelijk laten presteren van kinderen, en dus meer waar voor je geld.

Evaluatie van gestelde doelen

Het meerjarenplan van de speerpunten wordt geëvalueerd met de directie en het team. Input voor deze gesprekken zijn de klassenconsultatie en de cijfers uit het leerlingvolgsysteem. Het leerlingvolgsysteem wordt gebruikt voor het evalueren van de onderwijskundige doelen, bijvoorbeeld of de aanschaf van nieuwe lesmethodes de scores op dat betreffende onderdeel heeft doen stijgen.

Niet alle doelen van de school worden systematisch geëvalueerd. Soms is het meer een indruk, van een aantal partijen. Een voorbeeld hiervan is het niet naar behoren werken van het dagarrangement en het vervolgens verlagen van het aantal uren daarvoor van 6 naar 4 uur.

Het managementinformatiesysteem dat aangereikt wordt vanuit het bestuur voldeed lange tijd niet. En nog steeds zijn de verstrekte overzichten, op schoolniveau, niet actueel en accuraat. Op bestuursniveau worden niet alle modules gebruikt. Oorzaak hiervan is dat het bestuur voor verschillende onderdelen verschillende systemen heeft. Informatie uit deze verschillende systemen, met verschillende vormen en niveaus van data, moeten dus steeds worden 'overgezet' naar het 'centrale' managementinformatiesysteem. De directeur heeft de indruk dat dit niet of slecht gebeurt. De informatie is voor de school daardoor niet compleet. Er is geen integraal beeld, er kunnen geen goede vergelijkingen met andere scholen gemaakt worden en dat leidt tot problemen in het doelmatig aansturen. Het bestuur geeft aan hard te werken aan een betere aansturing en gebruik van bestaande systemen. Dat proces is op dit moment in volle gang.

Verantwoording van middelen en realisatie doelen

Er worden maandelijks overzichten vanuit het bestuur naar de school gestuurd die deze dan moeten nakijken en aanvullen. Ook worden de resultaten uit het leerlingvolgsysteem met het team en later het bestuur besproken. Voor de verschillende subsidies moet verantwoording worden afgelegd naar de verstrekkende instanties (rijk, gemeente).

Doelmatigheidsbevordering

Om de doelmatigheid van de school te bevorderen moet het managementinformatiesysteem worden verbeterd. De nu verstrekte overzichten zijn niet actueel en accuraat. De school heeft daarom lange tijd een eigen boekhouding bijgehouden om zicht te houden op de kosten. Ook geeft de directeur aan dat de inkomsten van de school (vanuit het rijk) niet aangepast zijn op de ontwikkelingen in de ICT.

3.3 Case 2 primair onderwijs

Achtergrondgegevens van school/bestuur	
Bestuur	11 scholen basisonderwijs
Schooltype case	Protestants Christelijke basisschool
Aantal leerlingen case	430 leerlingen
Regio	Stedelijk
Overig	Geen bijzonderheden
Geïnterviewden	
Algemeen directeur scholengroep	
Vestigingsdirecteur	
Vertegenwoordiger docentgeleding MR	

Doelmatigheidsbesef algemeen

Doelmatigheid en onderwijs zijn volgens de algemeen directeur in het verleden nooit aan elkaar gekoppeld geweest. Voorheen was het vanzelfsprekend dat docenten onderwijs gaven ongeacht welke investeringen daarvoor nodig waren. Nu echter wordt er vanuit het bestuur van de scholengroep zoveel mogelijk gestuurd op doelmatigheid, waardoor op de scholen het besef is doorgedrongen dat de tijden zijn veranderd.

Er is in de afgelopen jaren volgens de bestuurder een grote slag gemaakt op het gebied van leerlinggebonden financiering en beheerstechnische/materiele financiering. Bij het opstellen van de meerjarenbegroting (iedere 4 jaar) wordt zowel naar het verleden gekeken (waar is in geïnvesteerd en met welk resultaat) als naar de toekomst (wat zijn de behoeften en hoe zijn die behoeften te

realiseren). Vooral met het vooruitdenken en plannen is een aantal jaar achter de feiten aan gelopen, verteld een bestuurder. “Onverwachte uitgaven zorgden iedere keer voor onrust. Nu is er vanuit het bestuur een stabiel beleid wat betreft de financiën.” Een aantal zaken worden centraal, vanuit het bestuur bekostigd, maar het merendeel van de financiën wordt door de scholen beheerd en verantwoord.

Binnen het bestuur heeft men zich wel eens afgevraagd wat er in de organisatie zou gebeuren wanneer er ineens 25 procent minder inkomsten zouden zijn. Wordt er dan ook een kwart minder kwaliteit geboden? Juist niet, de opbrengst van de leerling blijft voorop staan, ook met beperkte middelen, aldus de bestuurder.

Op schoolniveau denkt men bij doelmatigheid op de eerste plaats aan een ‘gestroomlijnd proces’: “Doelmatigheid start bij voorspelbaarheid en duidelijkheid”. Doelmatigheid vergt discipline en regelmaat, stelt de directeur van deze school. Efficiency en kwaliteit zijn volgens hem erg nauw met elkaar verbonden. Wanneer ‘alle neuzen dezelfde kant op staan’ is er veel maakbaar, maar het in het oog houden van de menselijke maat is een vereiste. “Hart/d voor de zaak en zacht voor de persoon” is zijn motto. Hoewel er binnen de school niet zozeer over doelmatigheid wordt gesproken, worden er wel duidelijke afspraken met elkaar gemaakt waarbij de directeur een belangrijke sturende rol heeft. De ‘core business’ van de directeur is het coachen, praten, bijsturen en helpen van leraren en naar ze luisteren. Belangrijk vindt hij het om te kijken naar mogelijkheden en niet te blijven herhalen wat er allemaal niet kan. De situatie van de school vormt het uitgangspunt, op basis daarvan wordt voortgebouwd. Dat er op deze school met grote(re) klassen wordt gewerkt is een gegeven, waar onder meer de ouders vertrouwen in moeten krijgen. Dit wordt gerealiseerd door het uitdragen van een heldere visie, ondersteunt met goede leerprestaties.

Bepaling van de onderwijsdoelen

Korte en langetermijndoelen

Iedere vier jaar wordt door het bestuur een vierjarenplan en vierjarenbegroting opgesteld. In het huidige plan wordt ingezet op kwaliteit en continuïteit maar ook op investeringen (in lesmateriaal en lesomgeving) om zodoende de leerlingen van nu uit te rusten met de juiste bagage en mogelijkheden waarmee zij in de toekomst verder kunnen. Het bieden van een veilige omgeving door middel van goede leerlingenzorg en een goede zorgstructuur is een essentieel onderdeel van het onderwijsaanbod.

Op schoolniveau is het schoolplan (ook iedere 4 jaar) leidend voor de specifieke doelen op korte en middellange termijn. De aankomende periode wordt ingezet om de leertijd en het onderwijs te optimaliseren en zorg op maat mogelijk te maken. Een van de subdoelen op korte termijn is het opstellen van het protocol van de stappen die moeten worden ondernomen bij (hoog)begaafdheid. Daarnaast wordt de aankomende tijd aandacht besteed aan de (verdere) implementatie van nieuwe lesmethoden voor Engels en technisch lezen en schrijven en vindt verdere professionalisering van docenten plaats op het gebied van klassenmanagement.

Afweging van doelen en de motieven die daarbij een rol spelen

Bij het vaststellen van de doelen worden de volgende afwegingen gemaakt:

Vanuit het bestuur:

- Vanuit het bestuur wordt allereerst gekeken naar het minimaal aantal benodigde docenten om het primaire proces zoveel mogelijk leidend te laten zijn in de financiële bedrijfsvoering en de noodzakelijke investeringen. Bij de aanschaf van nieuwe methoden is de kwaliteit van het materiaal leidend, niet de kostprijs. Kostenposten, zoals het onderhoud van de gebouwen, de energierekening en de (dagelijkse) schoonmaak staan daar los van. De ene school kan in een

minder energiezuinig gebouw gehuisvest zijn dan de andere school, maar wordt daar niet op afgerekend. Zolang de totale kosten voor onderhoud, gemiddeld per school, niet hoger uitkomen dan de daarvoor verkregen bekostiging vanuit het rijk worden er geen maatregelen genomen.

- Op basis van het leerlingaantal per school wordt het budget van de scholengroep verdeeld. Iedere school beschrijft daarna zijn eigen doelen, waarmee bovenal de eigen identiteit (op basis van denominatie of visie op het onderwijs) behouden blijft. De plannen die een school opstelt worden door het bestuur getoetst op haalbaarheid. Wanneer een school bijvoorbeeld met grotere klassen wil werken, moet dit goed onderbouwd worden en moet er een plan zijn opgesteld waaruit blijkt dat de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd blijft.
- Een knelpunt bij de afweging van de doelen en de inzet van middelen is aan de ene kant de noodzaak om te bezuinigen en aan de andere kant de wil om te innoveren. Bij de invulling van het lesprogramma wordt geprobeerd om de school zoveel mogelijk een evenwichtige weerspiegeling te laten zijn van de maatschappij en de situatie waarin de leerling zich thuis bevindt. Daarbij is het niet mogelijk om de school bijvoorbeeld van alle nieuwe ICT-mogelijkheden te voorzien (iPads, smartboards) maar voldoet het gebruik van het krijtje en het krijtbord ook niet meer. Ditzelfde probleem speelt bij huisvesting. Om een prettige (werk)omgeving te creëren zal er geïnvesteerd moeten worden in meubilair. Het realiseren van de voorzieningen en aanpassingen vergen een investering, welke niet ten koste mag gaan van de kwaliteit van het onderwijs. Op deze school is daarom bewust gekozen om in te teren op het eigen vermogen.

Op schoolniveau spelen de volgende overwegingen een rol bij het opstellen van de doelen:

- Uit ervaring is gebleken dat er teveel doelen per jaar werden opgesteld met als gevolg dat er weinig gerealiseerd werd. Bij het bepalen van de doelen is nu heel bewust gekozen om in te zetten op een overzichtelijk aantal, meer realistische prioriteiten. In het vierjarenplan worden de doelen met de meeste prioriteit vooraan in de cyclus geplaatst. Uit de evaluatie van de afgelopen jaren blijkt dat alle doelen zijn gerealiseerd, wat betekent dat er in vier jaar meer focus is geweest dan voorheen bij de uitvoering van een jaarplan.
- Naast een beperkt aantal doelen wordt er ook geprobeerd iedere cyclus verder te bouwen op doelen die in een eerdere cyclus bereikt zijn. Wat betreft het bieden van onderwijs op maat is er in een eerder schoolplan aandacht besteed aan (probleem)gedrag van leerlingen, nu wordt er ingezet op hoogbegaafdheid in de klas.

Betrokken partijen bij vaststellen van doelen

Het bestuur bepaalt de visie en de doelen. Alle doelen op bestuursniveau worden met de schooldirecteuren afgestemd. Met input van de directeuren, de ouders en de MR wordt het schoolplan opgesteld. Dit plan wordt goedgekeurd door de Raad van Toezicht en op basis hiervan schrijft de school een schoolplan dat richtinggevend is voor de aankomende jaren. Op schoolniveau is dit plan opgesteld door de directie in overleg met het hele docententeam en wordt ter goedkeuring aan de MR voorgelegd. Door de intensieve communicatie tussen de directeur en de docenten wordt heel praktisch bekeken wat er in het primaire proces verbeterd kan worden. Ter voorbereiding op de nieuwe cyclus vindt iedere vier jaar een uitgebreide 'heisessie' plaats met de schoolleiding en de docenten. Op basis van de resultaten, de wensen/behoefte en ambities wordt vastgesteld wat er de aankomende jaren op de agenda komt te staan. Met hulp van een extern adviesbureau worden de plannen opgesteld, uitgezet en geëvalueerd.

Doelmatigheid in de praktijk

Bezuinigingen in de bedrijfsvoering

- Huisvesting, het groot onderhoud en de schoonmaak van de gebouwen wordt bovenschools aangestuurd. Ook de hardware en software worden uit efficiency-oogpunt centraal 'ingekocht'.
- De personele en financiële administratie worden in eigen beheer gedaan. Door zelf de administratie te doen is er een compleet overzicht in bemensing en uitgaven per school en over de scholen heen. Met dit inzicht kan snel op bepaalde situaties gereageerd worden en kunnen de scholen een betere (financiële) terugkoppeling krijgen. Met als gevolg dat alle partijen slagvaardiger kunnen reageren dan voorheen, toen er nog met een administratiekantoor op afstand gewerkt werd.
- Scholing van zittend en nieuw personeel (incl. stagiair en begeleiders) wordt ook veelal vanuit het bestuur geregeld; iedere nieuwe docent wordt twee jaar in zijn/haar professionalisering begeleid.
- Met het oog op kennisdeling worden er (per functie) bovenschoolse netwerkbijeenkomsten georganiseerd. IB'ers komen regelmatig bijeen om elkaar te adviseren en te sparren over bepaalde thema's. Er worden ook verschillende kenniscafe's georganiseerd waarin in een informele setting informatie met elkaar gedeeld wordt. Vooral voor onderwerpen zoals vernieuwing in het onderwijs en het gebruik van nieuwe media en ICT is veel belangstelling. De kennis die wordt opgedaan tijdens de netwerkbijeenkomsten wordt via daarvoor bestemde commissies in de school met andere docenten gedeeld.

Op schoolniveau is een aantal onderwijsinhoudelijke voorbeelden te noemen waaruit blijkt dat er aandacht wordt besteed aan doelmatigheid:

Meer ondersteuning door grotere klassen

Deze school werkt bewust met grotere klassen. De besparing die het aanstellen van minder docenten met zich meebrengt, wordt geïnvesteerd in de bezoldiging van twee IB'ers, een RT en de directeur. Met meer ondersteuning in de klas wordt zodoende het welzijn van de leerling en kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd.

Door maatwerk, efficiëntere invulling onderwijstijd

In het geautomatiseerde, individuele lesprogramma⁹ is per week voorgeprogrammeerd welke opdrachten de leerlingen moeten uitvoeren en welke mate van instructie (op basis van de snelheid en het niveau van de leerling) hierbij afdoende zou moeten zijn. Omdat de leerlingen op een geautomatiseerde wijze maatwerk geleverd krijgen en leerlingen in de klas vaak zelfstandig werken, hoeft remedial teaching minder vaak buiten schooltijd plaats te vinden.

Uitgestelde aandacht in de klas

Om de leertijd en het onderwijs te optimaliseren en zorg op maat mogelijk te maken zijn docenten geschoold op klassenmanagement en het bevorderen van zelfstandig werken. Als gevolg daarvan wordt sterk ingezet op het doseren en sturen van de aandacht aan leerlingen. Onderdeel van het doseren van aandacht is het 'stoplichtsysteem'. Op het schoolbord hangt een rode, oranje of groene cirkel en de leerlingen beschikken ieder over een blokje met een rood vlak, een groen vlak en een vraagteken (ter vervanging van vinger opsteken).

- Rode cirkel: iedereen werkt zelfstandig, niemand praat. Als een leerling een bepaalde opdracht niet snapt, zet het zijn/haar blokje met het vraagteken omhoog en gaat het door met andere opdracht totdat het stoplicht op groen of oranje staat.

⁹ Leerlingen worden in drie groepen ingedeeld, de zorg-, basis- en plusgroep, waaraan vervolgens heel gericht onderwijs aangeboden kan worden.

- Groene cirkel: iedereen werkt zelfstandig, er mogen vragen gesteld worden aan medeleerlingen (uit het eigen groepje als hun blokje op groen staat) of aan de docent
- Oranje cirkel (vanaf middenbouw): iedereen werkt zelfstandig, er kunnen vragen gesteld worden aan medeleerlingen uit het groepje als hun blokje op groen staat.

Doelmatige inkoop door financieel inzicht

Om lesmethoden tijdig te kunnen vernieuwen wordt hier in de reservering op de begroting rekening mee gehouden. Behalve een efficiencyslag biedt het inzicht in het moment waarop lesmethoden vernieuwd moeten worden en krijgen docenten de mogelijkheid hierover mee te denken. In de bovenbouw van deze school was de methode Engels aan vervanging toe en in de onderbouw was er een discussie gaande over het invoeren van het vak Engels bij de kleuters. Dus is er besloten om bij de oriëntatie op een nieuwe lesmethode meteen te kijken welke methoden aangeboden worden voor de klassen 1 t/m 8.

Verschillen tussen scholen

Tussen de scholen die onder de scholengroep vallen, zijn verschillen in de bedrijfsvoering zichtbaar. De belangrijkste reden hiervoor is de situatie en de omgeving waarin de scholen zich bevinden:

- Een van de scholen heeft te maken met een krimp in het leerlingaantal. Hier is een ander beleid noodzakelijk dan bij toename van het aantal leerlingen. Bij krimp worden er bijvoorbeeld grotere groepen of combinatieklassen gevormd. Samen met ouders en de schoolleiding wordt zorgvuldig gekeken hoe en met welke leerlingen dit gerealiseerd kan worden.
- Een andere school heeft veel allochtone leerlingen, waarbij het in mindere mate mogelijk is om grotere klassen te vormen. Dit betreft wel een school met een groeiend leerlingaantal. Om de school de kans te geven doelmatiger te worden, investeert de scholengroep tijdelijk in meer formatie (waar mogelijk met boventallige leerkrachten uit de krimpregio) voor deze school. Op deze manier krijgt de school de mogelijkheid iets op te bouwen.

Evaluatie van gestelde doelen

Het meerjarige schoolplan van het bestuur wordt vertaald naar doelen per jaar, waarbij door middel van terugkoppelingen door het jaar heen heel concreet gemonitord wordt of de doelen gehaald gaan worden. Iedere drie weken worden er twee bouwvergaderingen gehouden voor onderbouw, middenbouw en bovenbouw. Er wordt specifiek vergaderd over zaken die spelen in de bouw, alleen met de collega's die hier direct mee te maken hebben. Per vergadering staat een vak centraal, waarbij ieder vak minimaal een keer per twee jaar besproken wordt. Om de kwaliteit van het aanbod te continueren worden in deze setting de vorderingen en belemmeringen met elkaar besproken en er wordt waar nodig met elkaar naar oplossingen gezocht.

Ieder jaar spreekt de directeur drie tot vier keer persoonlijk met alle docenten. Er vinden daarnaast meerdere klassenbezoeken plaats waarbij, zeker bij nieuwe lesmethode, gekeken wordt of de methode voldoende zichtbaar is in de klas en of de methode naar wens werkt. Zowel het delen van goede voorbeelden, maar ook eventuele bijsturing op het doelgericht werken verloopt hierdoor efficiënt, aldus de directeur van de school.

Instrumenten

Een van de instrumenten die gebruikt wordt bij het monitoren van prestaties is SCOL (Sociale Competentie ObservatieLijst). Dit is een invullijst waarmee de ontwikkelingslijn per leerling wordt samengesteld. Verder worden leerlingvolgsystemen gebruikt om op basis van toetsresultaten de leerlingen optimaal te kunnen begeleiden. Door de leerlingen te observeren kunnen begeleidingsafspraken gemaakt worden. Bij de leerlingbespreking met de IB'er staan de begeleidingsafspraken centraal. In begeleidingsafspraken staat hoe de leerling zich zo zelfstandig mogelijk en met een zo groot mogelijk welbevinden kan ontwikkelen. Per leerjaar wordt een

overzicht bijgehouden welke les- en oefenstof een leerling aangeboden krijgt en welke extra instructie of oefening nodig is voor een ononderbroken ontwikkelingscurve.

In de school wordt tevens gebruik gemaakt van leerlingvolgsystemen LOVS (waarmee de gemiddelde ontwikkeling van een groep berekend kan worden) en Esis-B (met daarin de ontwikkeling per scorecategorie per jaar). Voor de jongste leerlingen worden de toetsen van GOVK (Gouds ontwikkeling volgsysteem kleuters) gebruikt. GOVK is opgezet vanuit een ontwikkelingsgerichte visie waarbij de leraar vanuit de leer- en ontwikkelingslijnen GOVK activiteiten aanbiedt binnen een thema. Vanuit een rijke leeromgeving worden kinderen gestimuleerd om een volgende leerstap te maken. Op basis van de leerlingvolgsystemen schrijven de IB'ers per vak zelfevaluaties.

Wat de opbrengst/rendement van het onderwijs betreft, wordt gekeken naar de kwaliteitsmonitor. Hierin zijn de leerdoelen opgesteld, worden de toetsresultaten gemeten en geëvalueerd en zijn de momenten van terugkoppeling vastgelegd. Naast de vergelijking van eigen leerlingen wordt ook de ontwikkeling door de jaren heen vergeleken en worden de landelijke cijfers naast de schoolresultaten gelegd. Met deze cijfers worden waar nodig gerichte stappen ondernomen. Uit dit soort evaluaties is bijvoorbeeld naar boven gekomen dat de prestaties op spelling over de hele school (ook bij de betere leerlingen) een neergaande trend vertoonden. Daarom is besloten om niet alleen meer hulp te bieden door middel van extra oefeningen, maar spelling ook in het basiscurriculum intensiever aan te bieden.

Na iedere cyclus wordt er een enquête uitgezet (van DIOS schooldiagnose) waarbij leraren en ouders aangeven wat de periode opgeleverd heeft, wat beter kan en wat de vervolgstappen zijn. De schooldiagnose maakt ook deel uit van het systeem voor kwaliteitszorg. Het instrument beslaat een zestal rubrieken: het teamklimaat, de schoolorganisatie, de schoolleiding/het managementteam, het schoolbeleid, het pedagogisch klimaat, het onderwijsaanbod (alle vakgebieden) en de zorgstructuur. Per jaar schrijft de directeur een jaarverslag met input vanuit enquête, de leraren, bouwcoördinatoren, MR en ICT. Dit verslag gaat naar het bestuur en een samenvatting naar ouders om ook aan hen te verantwoorden wat er gedaan is dat jaar.

Verantwoording van middelen en realisatie doelen

De belangrijkste verantwoording vindt plaats door middel van jaarverslagen. Zowel op bestuursniveau als op schoolniveau wordt een jaarverslag opgesteld. In het jaarverslag ligt de focus op de kwaliteit van het onderwijs, de opbrengsten en de continuïteit in personeel en de kwaliteit van personeel. Naast de leerprestaties is de mening van de leerling een belangrijke pijler om te kijken of de doelen gerealiseerd zijn. Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat leerlingen zich veilig op school voelen.

Doelmatigheidsbevordering

Zowel op bestuur- alsook op schoolniveau is men positief over het proces waarmee doelmatigheid bevorderd wordt. Binnen en tussen de scholen levert het sturen op doelmatigheid weinig tot geen belemmeringen op. Omdat iedereen input levert voor het meerjarenplan, is er in de organisatie veel draagvlak voor de doelen die erin beschreven staan. Door het stellen van concrete en transparante doelen weten alle personeelsleden waar ze aan toe zijn en handelt men daar ook naar.

Geleerde lessen

Volgens de bestuurder in deze case is het moeilijk om goede ideeën van andere scholen over te nemen. Het grootste probleem hierbij is dat een bepaald (vernieuwings)concept vaak pas doeltreffend is wanneer het in de hele organisatie doorgevoerd wordt en dit is vaak lastig vanuit een bestaande situatie. Dat wil niet zeggen dat er niet van elkaar geleerd kan worden. Het uitwisselen

van ervaringen kan bijdragen aan het op gang brengen van de discussie op de school, waar na een eigen invulling gegeven kan worden aan het concept om een efficiëncyslag te maken.

3.4 Case 3 primair onderwijs

Achtergrondgegevens van school/bestuur	
Bestuur	26 scholen basisonderwijs
Schooltype case	Openbare Dalton basisschool
Aantal leerlingen case	300 leerlingen
Regio	Niet stedelijk
Overig	Relatief nieuwe school (3 jaar oud)
Geïnterviewden	
Voorzitter College van Bestuur	
Controler (staffunctie) van bestuur	
Adjunct directeur	
Lid van de GMR	

Doelmatigheidsbesef algemeen

Met name vanuit het bestuur is er aandacht voor doelmatigheid. In algemene zin verstaan zij hieronder het zo goed mogelijk de gewenste resultaten behalen met de beschikbare middelen. De 'gewenste resultaten' verschillen per school die onder het bestuur vallen, als uitkomst van de door de school zelf gestelde doelen. Overkoepelend doel van het bestuur is dat zij uitsluitend scholen wil die minimaal basistoezicht (van de inspectie) hebben. De begroting moet sluitend zijn, door wet- en regelgeving wordt doelmatigheid in die zin al opgelegd, zo geeft het bestuur aan. Doelmatigheid leeft wel bij de verschillende directies van scholen die onder het bestuur vallen, al zijn er wel verschillen. Het bestuur houdt een top vijf bij van scholen die het best presteren (in financiële zin, maar ook hun gestelde doelen behalen) ten opzichte van hun begroting. Het bestuur ziet dat de verschillen onderling kleiner worden, dat wil zeggen, dat de scholen beter in staat blijken hun begroting sluitend te krijgen en de door de school zelf gestelde doelen van hun activiteitenplan (zie hieronder) te behalen.

Op de school van deze case wordt veel gedaan om de uitstraling van de school te bevorderen. Het is een relatief nieuwe school waarbij het belang van een goede start in de wijk van groot belang werd geacht. Bij de start van de school is veel voorgefinancierd. Nu is het tijd om op eigen benen te staan en zal de aandacht voor doelmatigheid moeten toenemen.

Bepaling van onderwijsdoelen

Korte- en lange termijn doelen

Er is een meerjarenbeleidsplan op bestuursniveau opgesteld (2010-2014). Hierbij is gebruik gemaakt van het INK-model (het management model Instituut Nederlands Kwaliteit). Er is samen met de directeuren van de scholen die onder het bestuur vallen een set aan indicatoren opgesteld die voor alle scholen geldt. In het meerjarenplan staan doelstellingen en prestatie-indicatoren omschreven, en er wordt aangegeven hoe deze gemeten moeten worden. Vervolgens is de scholen gevraagd om de prestatie-indicatoren te vertalen naar hun eigen schoolplan. Tevens is de scholen gevraagd om schoolspecifieke doelen toe te voegen, die kunnen ingaan op specifieke onderwijskundige doelen en aansluiten op de schoolpopulatie. Vervolgens geeft de school tijdens de zelfevaluatie van de verschillende prestatie-indicatoren aan wat de stand

is met betrekking tot het realiseren van doelstellingen. In het nieuwe schoolplan geeft de directie van de school aan wanneer en op welke wijze de doelstellingen worden gerealiseerd. Daarnaast wordt op school- en bestuursniveau een kwaliteitsmonitor ingericht. De monitor moet 2x per jaar ingevuld worden en wordt besproken met het bestuur.

Hieronder volgen twee voorbeelden van doelen die het bestuur wil bereiken.

'Weet waar je voor staat en maak het kenbaar'. Indicatoren hierbij zijn:

- Werken met prestatie-indicatoren op bestuurs- en schoolniveau.
- Tenminste 85 % van de ouders en leerlingen is tevreden over de school.
- Tenminste 85 % van de medewerkers is tevreden over het bestuur als werkgever.
- De financiële realisatie is conform de begroting.
- De financiële verantwoording is tijdig en wordt door de accountant als betrouwbaar beoordeeld.

Een ander doel is 'het zorgen voor meetbare prestaties'. Indicatoren hierbij zijn bijvoorbeeld:

- De directies rapporteren tenminste eenmaal per jaar de leeropbrengsten aan het CvB.
- De leerresultaten worden trendmatig geanalyseerd en waar nodig voorzien van een plan van aanpak.
- Het CvB rapporteert tenminste eenmaal per jaar de kengetallen (financiën, personeel, eindopbrengsten) aan de RvT.
- De ontwikkeling van de kengetallen wordt trendmatig geanalyseerd en waar nodig voorzien van een plan van aanpak.

Overige doelen en prestatie-indicatoren zijn uitvoerig beschreven in het strategisch beleidsplan. Op schoolniveau worden deze doelstellingen in het 'schoolprofiel' verder uitgewerkt en de school geeft daarbij aan welke instrumenten zij daar voor gebruiken. Aan de hand van schoolprofielen worden actieplannen opgesteld, die gekoppeld zijn aan vastgestelde thema's. Voor de caseschool zijn dit:

- Het verder uitwerken van de zorgstructuur (inclusief handelingsgericht werken);
- ICT integratie in het primaire proces;
- Het verder borgen van het schoolconcept;
- Interne samenwerking verder organiseren middels een maatjessysteem en coaching;

De actieplannen en de uitvoering daarvan worden gevolgd door het College van Bestuur en door de Medezeggenschapsraad.

Afweging van doelen en de motieven die daarbij een rol spelen

- De doelstellingen die op bestuursniveau zijn vastgesteld komen voort uit de behoefte van het bestuur om de verbinding tussen de scholen en het bestuur te versterken. De relatie tussen het bestuursbeleid en schoolbeleid was in het verleden te los. Daarnaast waren er te veel zwakke scholen onder het bestuur. Met de gestelde doelen hoopt het bestuur de relatie weer te verstevigen en daarmee beter te kunnen (aan)sturen, ook op doelmatigheid.
- De doelen van de caseschool komen voort uit het onderwijskundig profiel, het beleid vanuit de overheid, en het uitdragen van de profilering van de school (ICT in de school). Bij deze doelen is doelmatigheid voornamelijk in operationele zin aanwezig bij de inzet van ICT in de school.

Betrokken partijen bij vaststellen van doelen

Bij het vaststellen van de doelen, die in het strategisch beleidsplan staan en in de schoolprofielen, worden meerdere partijen betrokken.

- Bij het opstellen van de doelen op bestuursniveau worden de directeurs van de scholen en het bestuur zelf betrokken.
- De stukken worden ter bespreking ingebracht in de bestuursvergadering.

- Het stuk wordt ter kennisgeving voorgelegd aan het directiebestuur. Het stuk wordt ter advisering voorgelegd aan de GMR.
- Het schoolprofiel, dat wordt opgesteld door directeuren en werkgroepen, gaat ook langs het bestuur.

Doelmatigheid in de praktijk

Bezuinigingen in de bedrijfsvoering

Voorbeelden van doelmatigheid op bestuursniveau zijn er op het *materiële gebied*. Er worden op bestuursniveau contracten afgesloten voor energie, schoonmaak, en afvalverwerking. Het bestuur wil hiermee echter niet de autonomie van de school raken. Het afsluiten van de contracten is deels gedaan om een kwaliteitsslag teweeg te brengen, en deels om tot kostenbesparing te komen. Daarbij komt ook, dat het bestuur hiermee de directies wil 'ontzorgen' (door het wegnemen van (ingewikkelde) contractonderhandelingen). Door het ontzorgen van de directeur, kan hij/zij weer meer tijd besteden aan zijn rol als onderwijskundig leider. Aan de personele kant geeft het bestuur aan dat er geen ruimte meer is voor meer doelmatig beleid. 'Alle jus is er af'.

Risicodragers voor vervanging

Het bestuur heeft ervoor gekozen risicodragers te worden voor de vervanging van het eerste ziektejaar; de premie voor het vervangingsfonds is daarmee lager. Daarnaast heeft het bestuur beleidsruimte gekregen om zelf vervangers te regelen. Het bestuur denkt het zelf voordeliger te kunnen regelen. Als op een school een formatie niet helemaal passend is (er is ruimte over) kan hier met betrekking tot de vervanging een voordeel mee behaald worden. Het bestuur denkt er over na een eigen vervangingspool op te zetten, met jonge werknemers. Het financiële voordeel dat behaald wordt, wordt teruggegeven aan de scholen zodat er draagvlak wordt gecreëerd om het verzuimpercentage zo goed mogelijk te beheersen.

Uitbesteden administratie

Het bestuur heeft gekozen voor het inschakelen van een onderwijsadministratiekantoor. Zo kunnen er onder andere benchmarks worden uitgevoerd (met andere aangesloten besturen) waarmee (beter) kan worden gestuurd op doelmatigheid. Ook is het facturatiesysteem gedigitaliseerd. Als een factuur boven € 5000 is, komt deze automatisch langs het bestuurskantoor. Hier gaat een bepaalde controle rende werking van uit. De hele factuurstroom gaat direct door naar onderwijsadministratiekantoor. Zo zijn er geen achterstanden meer. Alle type uitgaven zijn voorgecodeerd, dus scholen hebben alleen nog maar akkoord van bestuur nodig. Dit scheelt tijd.

Beperking omvang schoolbestuur

Daarnaast hanteert het bestuur een sobere bezetting van bestuur en staf, zodat er zo veel mogelijke middelen naar het primaire proces gaan. Het bestuur heeft begrotingskaders: het bestuurskantoor mag niet meer zijn dan 5% van de totale exploitatie. De GMR heeft er voor gekozen een wat kleinere GMR te gaan vormen, omdat het samen brengen van 2 geledingen van 27 scholen niet werkte, en het niet doelmatig werd geacht.

Digitalisering curriculum

- Toenemend gebruik van ICT: In de klas wordt gebruik gemaakt van de methodes 'rekentuin' en 'taalzee'. Dit zijn programma's, op internet, die gebruikt worden voor het oefenen en meten van reken- en taalvaardigheden. Doordat het via internet toegankelijk is, kan er ook thuis worden geoefend. De caseschool heeft ook een ISOP-label (innovatie, school, ouders en partnerschap). Met het ISOP-label kunnen scholen laten zien dat zij 'op innovatieve wijze werk maken' van partnerschap met ouders. Door het gebruik van het reken- en taalprogramma

kunnen kinderen de opgaven vrijwillig thuis, op de computer, uitvoeren. De school heeft de ouders weten te motiveren om de instructies voor thuisgebruik te volgen.

- Gebruik van het werkboekje wordt als een achterhaalde en bewerkelijke werkmethode gezien. Een werkboekje moet steeds opnieuw gekopieerd en uitgedeeld worden en het kost de leraar tijd om de opdrachten te verzamelen en na te kijken. Daarnaast zijn kinderen het gewoon om in het dagelijks leven met computers om te gaan. De school wil dat de (leer)omgeving aansluit bij die belevingswereld. De school denkt er nu over om mee te doen met Stichting Snappet, een organisatie die met hun product de kwaliteit van het basisonderwijs wil verbeteren. Dit doen zij door een tablet voor ieder kind, met benodigd lesmateriaal beschikbaar te stellen, tegen een kleine vergoeding. Deze tablet dient als interactieve vervanging voor de huidige (werk-)boeken en sluit aan op de meest gebruikte lesmethoden.
- Gebruik van ICT in de procesbegeleiding: Voor de invoering van passend onderwijs/handlungsgericht werken moet er meer tijd vrij worden gemaakt voor de leerkracht, de inzet van ICT kan hierbij helpen.

Bovenschoolse coördinatiefunctie

Het bestuur wil de kennis en kunde van de caseschool verspreiden en beschikbaar stellen voor de andere scholen die onder het bestuur vallen. Hiertoe faciliteert het bestuur een bovenschoolse coördinatiefunctie. Het bestuur wil hiermee eigentijds en aantrekkelijk onderwijs bewerkstelligen, wat goed is voor de profilering van het de scholen onder het bestuur.

Evaluatie van gestelde doelen

De evaluatie van de gestelde doelen gebeurt op verschillende manieren. Ouders, leerlingen en medewerkers nemen deel aan tevredenheidsonderzoek. De resultaten hiervan moeten input leveren voor de prestatie-indicatoren. Aan de hand daarvan wordt gekeken of de doelen behaald zijn. Daarnaast wordt de kwaliteitsmonitor afgenomen, hierin wordt gemonitord op alle domeinen van het INK model (op schoolniveau). Over de uitslag van de kwaliteitsmonitor volgt een gesprek met het CvB; dit dient tevens als input voor de volgende planperiode.

Het actieplan, waarin de doelen van de school vertaald zijn, wordt geëvalueerd door het directiebestuur. Er wordt gekeken naar de acties die gerealiseerd zijn en met welk budget. Ook worden doelen geëvalueerd aan de hand van de gegevens van het administratiekantoor. Vanuit dit systeem worden managementrapportages opgesteld over personele, materiële en financiële gegevens en zijn de gegevens van de cito toetsen op te vragen.

De managementrapportages zijn voor een aantal officiële rapportagemomenten aan de raad van toezicht; verder worden de gegevens dagelijks gevolgd in het bestuur. Maandelijks vindt er uitwisseling plaats met CvB's, en worden er prognoses gemaakt. Er wordt teruggekoppeld naar de scholen als er zaken uit de pas lopen. Daarnaast is 4 keer per jaar een gesprek met de schooldirecteuren, waarbij zaken uit het activiteitenplan besproken worden. Er wordt samen bekeken wat er is gerealiseerd met welk budget.

Verantwoording van middelen en realisatie doelen

Hierboven is al kort ingegaan op hoe de verantwoording van de middelen en de realisatie van doelen plaatsvindt. Het strategisch beleidsplan, de activiteitenplannen en de budgetten worden gevolgd, op stichtingsniveau en deels op schoolniveau. Op schoolniveau wordt de begroting gekoppeld aan het activiteitenplan. Het gaat echter wel om twee aparte documenten.

Een voorbeeld van een consequentie van ondoelmatig gedrag is het volgende: als een school (onder het bestuur) een begrotingsoverschrijding heeft (aan het eind van het jaar), dan wordt dat bedrag meegenomen als tekort voor het volgend jaar. Scholen hebben er dus op die manier last

van als ze niet doelmatig (genoeg) te werk gaan en dragen de consequentie. Wel is er ruimte voor de scholen om het tekort na twee jaar (in plaats van in 1 jaar) in te lossen, omdat de school anders in de problemen blijft.

De MR controleert de realisatie van doelen deels via de begroting. In het strategisch beleidsplan is een en ander als volgt geformuleerd: 'Bij het streven naar zelfstandige scholen past een systematisch, uitdagende en effectieve manier van verantwoording afleggen. Het CvB legt verantwoording af aan de RvT, het personeel, de ouders, de inspectie en aan de samenleving over de mate waarin de vastgestelde doelstellingen zijn gehaald en over de besteding van de middelen. In dit alles is het de taak van het CvB om de RvT en overige belanghebbenden goed en volledig te informeren.'

Doelmatigheidsbevordering

Door het gebruik van het onderwijskundig administratiekantoor is veel informatie beschikbaar. Er worden managementrapportages gemaakt en het is een actueel systeem (geen vertragingen in verwerking van facturen bijvoorbeeld). Het systeem maakt ook benchmarks mogelijk. Daarnaast zijn de directies recentelijk getraind om de kwaliteitsmonitor (en dus de set van indicatoren) te kunnen invullen.

Het bestuur ervaart geen problemen met het sturen op doelmatigheid. Wel merkt het bestuur op dat niet alles, hoe het er in de school aan toe gaat, te zien is. De processen in de school zijn niet geheel zichtbaar, men ziet voornamelijk de output. Echter, bij een school 'voelde' het bestuur dat het 'niet helemaal goed ging'. Het bestuur heeft er toen voor gezorgd dat een ervaren directeur een paar dagen heeft meegelopen op die school, zodat er tips konden worden gegeven.

Geleerde lessen

Het bestuur geeft aan dat niet alle doelstellingen smart geformuleerd zijn, en het zijn er te veel. Dit wordt aangepast. Het bestuur twijfelt of alles meetbaar is en of datgene wat meetbaar is, de juiste informatie geeft over de zaken die er echt toe doen. Opbrengsten zijn makkelijk te meten (toetsgegevens), maar de pedagogische kwaliteit van een school is een stuk lastiger te meten, terwijl dit volgens het bestuur in bepaalde opzichten belangrijker is dan de opbrengsten.

Het bestuur is op zoek naar een balans: bij bedrijfsvoering zetten zij veel instrumenten in, voor alle andere zaken moeten de directeur van de school maximaal de ruimte hebben. Wel is er altijd een grijs gebied. Opbrengsten zijn bijvoorbeeld schoolspecifiek, maar ontstaan ook door bedrijfsvoering. Het bestuur schrijft niet voor welke toetsen de scholen moeten gebruiken maar wel de manier waarop gerapporteerd moet worden.

3.5 Case 4 primair onderwijs

Achtergrondgegevens van school/bestuur

Bestuur	17 scholen basisonderwijs
Schooltype case	Openbare basisschool
Aantal leerlingen case	355 leerlingen
Regio	Stedelijk
Overig	Geen bijzonderheden

Geïnterviewden

Bestuurder (reactie per email)
Vestigingsdirecteur
Vertegenwoordiger docentgeleding MR

Doelmatigheidsbesef algemeen

Volgens de directeur op deze school is er in de begroting niet veel ruimte om grote veranderingen door te voeren, maar kan er nog winst behaald worden door het onderwijs efficiënter in te richten en door docenten ervan te overtuigen dat zij hun lestijd efficiënter kunnen gebruiken. Op deze manier kan er in het onderwijs veel meer bereikt worden zonder dat daar extra middelen tegenover hoeven te staan. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dat docenten zich bewust zijn van het feit dat zij een lesuur efficiënter in kunnen richten en dat zij het nut ervan inzien.

Doelmatigheid wordt door de directeur primair gezien als het zo efficiënt mogelijk benutten van de onderwijstijd. De schooldoelen op deze school zijn SMART beschreven en er wordt geprobeerd dit ook in het onderwijs tot uiting te laten komen. "Na een korte zakelijke instructie, wordt er zelfstandig gewerkt zonder dat er teveel afleiding is van zaken die niet aan het doel van het onderwijs bijdragen." Door het grote aanbod van informatie buiten het curriculum, zoals voorlichting over drugs of vuurwerk, moet er iedere keer kritisch gekozen worden wat wel en geen doorgang vindt. Bij de afweging van de keuzes wordt steeds beoordeeld in hoeverre de activiteit bijdraagt aan de schooldoelen.

Bepaling van de onderwijsdoelen

Korte en lange termijn doelen

Zolang vanuit de overheid de prioriteit ligt bij rekenen, lezen en taal is het behalen van goede leerresultaten op deze vakken het belangrijkste doel van de school. Om goede resultaten te behalen wordt sterk ingezet op opbrengstgericht werken. In organisatorische zin speelt de invoering van het continuooster een belangrijke rol in de komende jaren.

De doelen worden opgesteld door het management team: de intern begeleider, de bouwcoördinatoren, adjunct-directeur en directeur. De directeur stelt samen met het management team de begroting op.

Afweging van doelen en de motieven die daarbij een rol spelen

Het uitgangspunt bij het opstellen van de doelen is de leerprestatie. Er wordt een begintoets afgenomen, de resultaten worden vergeleken met het gemiddelde van de afgelopen jaren en op basis daarvan worden ambities uitgesproken waarbij de nieuwe doelen in principe altijd net iets hoger liggen dan het jaar ervoor.

Financiële middelen spelen maar een beperkte rol bij het bepalen van de doelen. Het budget dat de scholen onder dit bestuur van het rijk ontvangen is voor 60 procent gebaseerd op het aantal leerlingen. De begroting verschilt ieder jaar alleen wat betreft de extra gelden en ondersteuning, aldus de directeur. Op personele lasten en onderwijsleergebied valt weinig te begroten. Alle kosten voor pennen, schriften, kopieën zijn vaste posten die vrijwel ieder jaar gelijk blijven. In het meerjarenplan is opgenomen wanneer welke methode vervangen moet worden. Dus als een lesmethode 7 jaar wordt gebruikt, dan staan die kosten 7 jaar lang gereserveerd in de begroting. Om hier wat op te besparen wordt de aanschaf van een nieuwe methode voor geschiedenis en aardrijkskunde een jaar uitgesteld en wordt er in het extra jaar met kopieerbladen gewerkt in plaats van werkboeken. Verder verandert de begroting alleen wanneer ingezet wordt op innovaties in de ondersteuning, zoals op het gebied van ICT, digitale schoolborden en iPads. Voorheen was een van de grootste kostenposten, buiten de personele lasten, het op papier verstrekken van de schoolgids en de papieren communicatie met ouders; inmiddels is alles digitaal, nieuwsbrieven, de schoolgids, uitnodigingen etc.

Doelmatigheid in de praktijk

Continuurooster

De keuze voor het continuurooster heeft te maken met effectiviteit van de lestijd. Bij veel leerlingen is er sprake van opstartproblemen wanneer ze (te) lang pauze hebben. Wanneer de pauze korter is en meer structuur heeft, kan de aansluitende les veel doelgerichter worden benut. Ook door het wegvallen van de vrije woensdagmiddag ontstaat er meer regelmaat dan voorheen en zijn de leerlingen op donderdagochtend minder onrustig.

Bij de invoering van het continuurooster is vooral gekeken naar de meest werkbare oplossing voor docenten. Een groot obstakel daarbij bleek de invulling van de pauzes. Alle kinderen blijven op school, dus zij moeten begeleid worden. Voorheen werden de overblijvers opgevangen door ongeschoold personeel, nu is het de bedoeling dat de docent met ze eet en ze mee naar buiten neemt. Een aantal docenten wil echter de pauze behouden zoals voorheen; zonder leerlingen om de tijd te gebruiken om de volgende les voor te bereiden. Om dit op te lossen wordt geëxperimenteerd met 'flexwerken' tijdens de pauzes. Per dag wordt een rooster gemaakt wie er de uren rond de pauze geen lesgebonden taken heeft en wie het geen probleem vindt de pauzes door te werken. Ook de directeur, de pleinwacht en de conciërge surveilleren tijdens de pauzes. Zodoende hoeven de docenten die dit niet willen, hun pauze niet op te offeren. De grenzen van de cao worden daarmee wel opgezocht. Volgens cao mag je maar 5,5 uur achter elkaar werken, als de docent er zelf mee instemt, kan dat hiermee overschreden worden. Omdat op deze school de pauze vooralsnog tot lestijd gerekend wordt, mag de docent die tijdens de pauze leerlingen heeft begeleid aan het eind van de dag een half uur eerder naar huis. Een bijkomend voordeel van het continuurooster is dat de verwarming eerder uit kan en er minder elektra verbruikt wordt. Het enige waar de school op inlevert is het overblijfgeld, dat hoeven ouders nu niet meer te betalen.

Onderwijs op maat; uitgestelde aandacht

Bij het handhaven van de orde in de klas ligt de focus op het op vaste momenten bieden van hulp (uitgestelde aandacht). Het invoeren van uitgestelde aandacht wordt op deze school gedaan door middel van het GIP-model (Groeps- en Individueel gericht Pedagogisch en Didactisch handelen van de leerkracht).

Het GIP-model is een didactisch handelingsmodel dat zelfstandig werken bevordert. Dit model zorgt ervoor dat:

- de organisatie en het leerkrachtengedrag voorspelbaar zijn voor leerlingen;
- de leerlingen leren zelfstandig te werken, plannen en omgaan met uitgestelde aandacht;

- de leertijd effectief gebruikt wordt;
- dagelijks extra leerhulp mogelijk is binnen de klas.

Er is een speciale instructietafel voor kinderen die meer instructie nodig hebben. Kinderen met een vraag leggen een rode stip op de tafel en werken verder totdat de docent komt om te helpen. Om de docenten te scholen in het werken met drie leerlingniveaus volgen zij momenteel de tweejarige cursus 'Focus' aan de universiteit van Twente.

Klasoverstijgende plusklas

Om in het onderwijsaanbod meer ruimte te bieden voor excellente leerlingen, is er een klasoverstijgende plusklas ingericht. Een keer per week gaan alle excellente leerlingen, van groep 5 t/m 8, naar de plusklas. De excellente leerlingen kunnen zichzelf en elkaar veel meer uitdagen wanneer ze bij elkaar in de klas zitten. De opdrachten die de leerlingen vanuit de plusklas krijgen, worden vervolgens wel zoveel mogelijk in de eigen klas uitgevoerd. Zo wordt het onderwijs op maat apart aan de excellente leerlingen aangeboden, maar blijven de kosten voor het verzorgen van de plusklas beperkt.

Profilering van de school

Deze school profileert zich onder meer als 'sportieve school'. Er wordt veel tijd vrijgemaakt en er worden veel faciliteiten voor beweegactiviteiten aangeboden. Er is bijvoorbeeld een convenant gesloten met CIOS. Dit betekent dat er twee keer per week een student van het CIOS in de school aanwezig is om docenten te ondersteunen bij het verzorgen van de gymlessen. En wanneer CIOS leerlingen nodig heeft bij bepaalde activiteiten worden de leerlingen van deze school als eerste gevraagd. Met als gevolg dat bijvoorbeeld de leerlingen in de groepen 3 en 4 een aantal keer per jaar tennisles of zelfverdediging krijgen. De school onderscheidt zich op deze manier van andere scholen zonder dat het extra kosten met zich mee brengt aangezien benodigde tijd die er vanuit de school ingestoken wordt onderdeel uitmaakt van de normjaartaak van docenten.

Inzet van instructeurs

Om efficiency redenen wordt gebruik gemaakt van 'instructeurs'. Voor de lessen muziek en tekenen bijvoorbeeld worden onbevoegde, maar kundige mensen ingezet die tegen een kleine vergoeding de lessen inhoudelijk voorbereiden. De klassendocent ondersteunt in didactiek. Omdat de klassendocent de les niet zelf hoeft voor te bereiden (zowel inhoudelijk als in de klas wat betreft instrumenten of tekengerei), kan er daadwerkelijk een uur lang aan muziek en tekenen besteed worden.

Inkoop van huiswerkbegeleiding

Om de formatie efficiënter in te kunnen zetten, wordt de huiswerkbegeleiding die voorheen door de school in house aangeboden werd nu uitbesteed. De ouders betaalden de begeleiding die door eigen docenten verzorgd werd. Om die formatie alleen voor het reguliere onderwijsprogramma in te hoeven zetten is besloten de huiswerkbegeleiding niet meer zelf aan te bieden, maar door een externe partij in de school te laten verzorgen. Het resultaat is een win-winsituatie. De school blijft huiswerkbegeleiding aanbieden, zonder dat de kosten voor de ouders toenemen. De school ontvangt huur van de huiswerkbegeleider en de formatie die eerder bij de huiswerkbegeleiding ingezet werd, wordt nu alleen voor het reguliere lesprogramma gebruikt.

Evaluatie en verantwoording van gestelde doelen

Na iedere cyclus wordt het meerjarenplan trapsgewijs met het bestuur geëvalueerd: de leerkrachten beoordelen de kinderen, directeur en IB'ers beoordelen de leerkrachten en de directie wordt door het bevoegd gezag en door de inspectie beoordeeld.

Regelmatig overleg

Er wordt regelmatig overleg gevoerd om de realisatie van de doelen te monitoren. Er zijn bouwvergaderingen, MT vergaderingen en themabesprekingen (over bijvoorbeeld rekenproblemen). Ieder vak wordt regelmatig getoetst om de voortgang tijdens leerlingbesprekingen met de IB'ers vast te stellen. In de gesprekken met IB'er wordt aan de hand van het leerlingvolgsysteem gekeken, wat de stand van zaken is en of er nog aanpassingen gedaan moeten worden om de gestelde doelen te kunnen bereiken. Het ontwikkelingsperspectief is onderdeel het kwaliteitssysteem, hierin zijn alle testresultaten opgenomen.

Evaluatie op eigen toetsen

De school neemt, zolang het niet verplicht is, niet deel aan de landelijke CITO toetsen. Omdat de docenten jarenlang intelligentietoetsen en sociaal vaardigheidstoetsen hebben afgenomen, de behandelingsrapporten hebben geschreven en groepsplannen hebben opgesteld, zijn zij volgens de schoolleiding goed in staat een advies voor het vervolgonderwijs te geven. Of het opbrengstgericht werken effect heeft, wordt dus op de (verplichte) landelijke en op eigen vaktoetsen geëvalueerd. Wanneer uit de toetsen naar voren komt dat een aantal leerlingen minder goed is in vermenigvuldigen dan vormen zij een subgroepje waarin waar meer aandacht aan het probleemgebied wordt gegeven. Na twee weken wordt weer getoetst om te zien of het beter gaat en of de leerlingen nog steeds extra aandacht nodig hebben.

Doelmatigheidsbevordering

Als het aan de directeur van deze school lag, zou het onderwijs veel doelmatiger ingericht worden. De grootste drempel daarbij is het overtuigen van de docenten. Docenten hebben vaak vooral oog voor de eigen lessentabel, hebben de algemene onderwijsdoelen minder op het netvlies en ze zien de noodzaak van doelmatiger onderwijs niet in. Daarom is het belangrijk om docenten in te laten zien welk aandeel van een lesuur ze daadwerkelijk besteden aan het lesprogramma. Dit inzicht kan verschaft worden door middel van de zogeheten dagboekmethode. Vaak blijkt het percentage dat effectief aan lesgeven besteed wordt, erg tegen te vallen en gaat er veel tijd verloren door onrust aan het begin en einde van de les, aan het klaarzetten leermiddelen en aan het handhaven van de orde.

Aan de andere kant bestaat ook niet altijd de wil bij docenten om doelmatiger onderwijs aan te bieden. "De hele maand december staat de school op zijn kop", verteld de directeur. In die maand zou er volgens hem meer evenwicht moeten zijn tussen de aandacht voor de feestdagen en het volgen van het reguliere lesprogramma. Een aantal docenten is het met hem eens, maar de meerderheid wil het liever 'gezellig' in de klas houden waardoor de situatie niet snel zal veranderen.

Tot slot is het niet altijd makkelijk om op doelmatigheid te sturen wanneer het effect van bepaalde maatregelen op voorhand moeilijk vast te stellen is. Dit is ook het geval bij de invoering van het continuooster. Behalve financieel voordeel verwacht men op school dat rust en regelmaat zijn uitwerking heeft op de leerprestaties maar met zekerheid is dat niet te zeggen. Wanneer het continuooster aan blijkt te slaan zal de school overwegen het concept van onderwijstijdverlenging verder vorm te geven door middel van bijvoorbeeld de verlengde schooldag, de zomerschool en/of weekendschool.

3.6 Case 1 Voortgezet onderwijs

Achtergrondgegevens van school/bestuur

Bestuur	8 scholen scholengemeenschap, 11 scholen bestuur voortgezet onderwijs
Schooltype case	Vwo, havo en vmbo (g/t)
Aantal leerlingen case	260 leerlingen
Regio	Stedelijk
Overig	Aanmelding excellente school

Geïnterviewden

Bestuurder (reactie per email)
Vestigingsdirecteur
Vertegenwoordiger docentgeleding MR

Doelmatigheidsbesef algemeen

Het bestuur en de school uit deze case maken waar mogelijk een rationele afweging in de middelen die zij besteden om hun doelen te realiseren. Het imago van de school en de kwaliteit van het onderwijs zijn belangrijke doelen, waarbij de 'menselijke maat' in de omgang met het personeel een belangrijke rol speelt. Dergelijke doelen zijn niet eenvoudig hard te maken, maar wel bepalend voor de inzet van middelen, zowel financieel als van mensen. De MR heeft niet het idee dat er 'geld over de balk word gesmeten', hoewel zij tegelijkertijd moet erkennen dat zij weinig zicht heeft op de doelmatigheid van de organisatie.

Doelmatigheid als zodanig leeft niet in de school, dit zegt zowel de voorzitter van de scholengemeenschap alsook de directeur van de school. Doelmatigheid staat "niet op de agenda". Wel worden er financiële afwegingen gemaakt wanneer strategische besluiten genomen worden. Bij het maken van de beleidsplannen wordt de begroting in combinatie met de gerealiseerde jaarcijfers en het jaarverslag als uitgangspunt genomen. Per unit (van de scholengemeenschap) en per school wordt gekeken wat de verschillen zijn tussen de begroting en de realisatie en op basis daarvan worden vervolgens de plannen voor aankomende jaren opgesteld.

Doelmatigheid is volgens de school niet vanzelfsprekend en niet altijd positief. Het op de meest efficiënte manier omgaan met doelen in het onderwijs is ook maar tot op zekere hoogte mogelijk, aldus de directeur. Het is niet mogelijk om alle doelen en middelen in het onderwijs precies weer te geven omdat de werkelijkheid niet te construeren is. Ook zijn de effecten van (onderwijskundige) keuzes vaak niet eenvoudig te bepalen, en daardoor moeilijk op doelmatigheid te beoordelen.

Op de school worden met het oog op de wervingskracht van de school (nieuwe aanmeldingen) in de onderbouw verschillende richtingen en niveaus (vmbo, havo en vwo) aangeboden (zie ook afweging van doelen). De effectiviteit hiervan is moeilijk in te schatten. Ook zijn de effecten van sommige keuzes op de kwaliteit van het onderwijs moeilijk hard te maken. Wanneer het aantal leerlingen dat zakt voor het eindexamen toeneemt, is dit dan het gevolg van grotere klassen of van zwaardere exameneisen? Het ontbreken van dergelijke inzichten maakt het moeilijk om ingrijpende veranderingen door te voeren.

De grootste belemmering op een doelmatige bedrijfsvoering vormt de omvang van de personele lasten, zo'n 85 procent van de begroting. Dit heeft als gevolg dat veel van de maatregelen op het gebied van doelmatigheid betrekking hebben op de materiele lasten. Een efficiëncyslag is hierdoor slechts beperkt mogelijk. Bovendien is, als gevolg van de lump sum financiering, de begroting al

jaren niet meer geïndexeerd. En daarnaast worden veel scholen in de regio met dalende leerlingaantallen geconfronteerd, waardoor de financiering sowieso terugloopt.

Bepaling van de onderwijsdoelen

Korte- en lange termijn doelen

In het schoolplan 2010-2013 zijn voor de school korte- en langetermijndoelen gesteld, bijvoorbeeld op het gebied van de omvang van de school en het aanbod van het onderwijs. Daarnaast zijn voor de komende 4 jaar aandachtspunten en doelstellingen geformuleerd op de thema's: onderwijs, profilering, personeel, organisatie en ICT.

Per schooljaar wordt aan de hand van het schoolplan een activiteitenplan opgesteld waarin per activiteit staat beschreven wat het doel is, de gewenste opbrengsten, de kosten, wie verantwoordelijk is en door wie en wanneer de activiteit geëvalueerd wordt. De doelen komen voort uit een SWOT-analyse die door directie, leraren en ouders gezamenlijk is uitgevoerd. Ook het vervolgonderwijs heeft hiervoor input geleverd.

Afweging van doelen en de motieven die daarbij een rol spelen

Een belangrijke afweging bij het opstellen van de doelen in het schoolbeleid is het imago van de school en de kwaliteit van het onderwijs.

- Om de wervingskracht voor nieuwe leerlingen zo groot mogelijk te houden, kiest men er voor om op deze (kleine) school zowel havo, vwo als vmbo-tl aan te bieden. Ditzelfde geldt voor het aanbieden van wiskunde D. Slechts een klein aantal leerlingen volgt dit vak maar juist omdat de school het vak aanbiedt, kiezen leerlingen voor deze school. Voor verschillende exacte vakken is recentelijk besloten om meerdere klassen te combineren, bijvoorbeeld 4 en 5 atheneum.
- Nog een voorbeeld is het gegeven dat er in de regio een groot aantal categoriale gymnasia zijn. Gezien de omvang in aantal leerlingen per gymnasium zou het doelmatig zijn om een aantal scholen samen te voegen. Geen van de scholen wil echter fuseren omdat het voeren van de naam 'gymnasium' zowel leerlingen als eerstegraads docenten aantrekt. Dus wil geen van de scholen het 'merk gymnasium' kwijt ondanks dat het aanstellen van een leraar Grieks voor een handvol leerlingen in verhouding erg duur is.
- Om recht te doen aan de antroposofische identiteit streeft de school streeft ernaar om de juiste voorwaarden te scheppen voor de ontwikkeling van elke leerling. De klassengrootte ziet men als een belangrijke randvoorwaarde.
- Op deze school zijn belangrijke ontwikkelingsdoelen voor de leerlingen: creativiteit, zelfstandige oordeelvorming, zelfstandige handelingsbekwaamheid en sociale kwaliteiten. Dit zijn doelen waarvoor geen leerplannen en einddoelen zijn opgesteld. De mentoruren worden voor een deel gebruikt voor reflectie op de verwerving van deze ontwikkelingsdoelen. Het realiseren van deze ontwikkelingsdoelen die voortkomen uit de identiteit van de school speelt een belangrijkere rol dan een doelmatige bedrijfsvoering.
- Binnen de scholengroep zijn afspraken gemaakt over profilering van de verschillende scholen onder deze groep. Zo zijn er in onderling overleg afspraken gemaakt over profilering op vakken als tekenen en muziek, tweetalig onderwijs (tto), sport en dergelijke. De keuzes die hiermee samenhangen, brengen bepaalde investeringen met zich mee. Deze worden gemotiveerd vanuit ideeën over variatie in en toegankelijkheid van het onderwijsaanbod en profilering en concurrentiekracht van de scholengroep als geheel.

Betrokken partijen bij vaststellen van doelen

Het schoolplan en het activiteitenplan worden schoolbreed opgesteld. In samenspraak met het docentteam, de leerlingen, de oudergroep en de ouderverenging stelt de directie de plannen op.

Alle doelen worden zoveel mogelijk SMART beschreven om de evaluatie en de verantwoording van de doelen op een gestructureerde wijze uit te kunnen voeren.

De begroting wordt door de (centrale) directie opgesteld. De docententeams worden hier slechts in geringe mate bij betrokken. Op basis van de begroting legt de directie maatregelen voor aan het docententeam om zodoende met elkaar te besluiten hoe de maatregelen (binnen de school) vorm krijgen. De MR krijgt de begroting en jaarrekening te zien en laat deze door een externe partij controleren. Ook zijn de MR-leden op cursus (AOB) geweest om financiële gegevens te kunnen beoordelen.

Keuzevrijheid voor leraren

Op de school krijgen leraren de ruimte om invulling te geven aan hun lessenprogramma. Zij kunnen daarbij zelf kiezen welke lesmethoden zij willen gebruiken en welke hulpmiddelen (smartboards, laptops of gewoon een schoolbord) en welke doelen zij hiermee voor ogen hebben. De keuzes hierin worden voorgelegd aan het docententeam. Ook de resultaten van de gekozen methoden worden hiermee besproken.

Doelmatigheid in de praktijk

Taakstellende bezuinigingen

Vanuit het bestuur van de scholengemeenschap is besloten dat alle scholen die onder het bestuur vallen 2,5 procent per jaar dienen te bezuinigen (taakstelling). Hiervoor geldt dat iedere schooldirecteur in verregaande mate zelf kan bepalen hoe de bezuiniging gerealiseerd wordt; enkele voorbeelden hiervan zijn:

- er wordt gesneden in de buitenschoolse activiteiten;
- alle leraren werken iedere week een uur langer;
- eindexamenklassen havo en vwo of de klassen 4/5 havo en 5/6 vwo worden samengevoegd;
- vakken in de bovenbouw waarbij veel individueel gewerkt wordt zoals NLT, worden aan meerdere klassen tegelijk gegeven.

Bezuinigingen in de bedrijfsvoering

De centrale directie heeft ook een aantal concrete efficiëncymaatregelen op het vlak van de bedrijfsvoering afgekondigd. Het gaat hierbij om bezuinigingen in de materiële lasten zoals:

- Isolatie schoolgebouw: het plaatsen van dubbel glas;
- Verminderen papierverbruik, onder andere door digitaliseren van de communicatie met ouders;
- Huisvesting: de afgelopen jaren is bespaard op huisvesting door het bestuurskantoor van de school, na een interne verbouwing, te huisvesten in een aparte vleugel van een van de scholen (door daling van het leerlingaantal vrijgekomen).
- Aanbesteding van de schoonmaak: schoonmaakdiensten worden op het niveau van de totale scholengroep ingekocht. In vergelijking met vroeger is vooral de continuïteit van de schoonmaak beter gewaarborgd, maar het is zeker niet schoner; bij de geïnterviewde is niet bekend of het goedkoper is.
- ICT-dienstverlening: op dit moment heeft elke school nog een ICT'er rondlopen; gekeken wordt hoe een geïntegreerde ICT-dienstverlening voor de gehele scholengroep kan worden ingericht.
- Inhuur technische dienst: vroeger was er een technische dienst van 5 a 6 mensen voor de gehele scholengroep (6 scholen); nu is dat nog maar 1 persoon, die mensen inhuurt indien nodig.
- De huisvesting van alle scholen in de regio is ondergebracht in een speciaal daarvoor in het leven geroepen stichting (SBB). Deze stichting kan lenen op de vrije markt, waarmee nieuwbouw kan worden bekostigd; de subsidie van OCW wordt gebruikt om de lening af te

lossen. Is dit een voorbeeld van doelmatigheid? In ieder geval hebben de scholen op dit moment veel meer financiële armslag om te investeren in nieuwbouw.

Besparen op lesmethoden

Waar mogelijk wordt bespaard op de uitgaven aan lesmethoden. De scholen dienen hun lesmethoden volledig te bekostigen met de vergoeding die vanuit het ministerie beschikbaar wordt gesteld. De verantwoording om hierop een bezuiniging te realiseren ligt bij de schooldirecteuren. De ene school besluit langer door te werken met een methode, de andere school besluit geen werkboeken meer te bestellen en weer een andere school zoekt minder kostbare lesmethoden.

Actief vrijwilligersbeleid

- Ten tijde van de fusie, enige jaren geleden, was er sprake van een tekort aan personeel. Om de school draaiende te houden is toen bewust ingezet op een actief vrijwilligersbeleid. Voor een kleine vergoeding werden vrijwilligers ingezet als kantinepersoneel, hulp op de afdeling administratie en een toezichthouder (surveillant) tijdens de pauzes. Een deel van deze mensen is later alsnog in dienst genomen, toen de financiële situatie daar ruimte voor bood.
- Daarnaast wordt vaak een beroep gedaan op de ouders. De oudergroep draagt ieder schooljaar veelvuldig bij in manuren (begeleiding bij activiteiten, pr etc.) en extra (vrijwillige) financiële ondersteuning.

Inzet van stagiairs

Ook wordt waar mogelijk met stagiaires gewerkt, zo'n twee a drie op 600 leerlingen.

Afzien van trekkingsrecht/Inhuur van surveillanten

Om de pauzes te kunnen gebruiken ter voorbereiding van de lessen hebben de leraren in gezamenlijkheid besloten af te zien van hun trekkingsrecht (werkdrukverlichting of 24 uur per jaar uit laten betalen), waardoor de vrijkomende gelden ingezet konden worden voor het inhuren van een surveillant.

'Bewust inefficiënt'

Soms worden bewust 'minder efficiënte' maatregelen genomen, althans zo lijkt het. Een leraar van 65 jaar mag het eindexamenjaar van zijn klas afronden ondanks dat het veel goedkoper zou zijn om hem te vervangen door een nieuwe, jongere leraar. Op deze manier kan de betreffende leraar de groep leerlingen waaraan hij al 3 jaar les geeft, tot aan het eindexamen begeleiden. De wijze waarop de school haar leerlingen ontwikkelingsdoelen bij wil brengen, wordt vertaald in het besluit dat deze leraar mag blijven en zijn carrière op zijn manier mag afronden. De onderwijskundige relatie tussen leraar en leerling is hierbij een belangrijke richtlijn.

Evaluatie en verantwoording van gestelde doelen

Om de gestelde doelen te monitoren houdt de directeur twee soorten vergaderingen; de pedagogische vergadering met het docententeam (1x per week) en de zakelijke vergadering met coördinatoren en de voorzitter van de pedagogische vergadering (1x per 2 weken). In de pedagogische vergadering worden klassen, leerlingen, vakken en verschillende thema's besproken. In deze vergadering leggen de docenten de toetsen die ze bij leerlingen willen afnemen aan elkaar en worden, na het afnemen van de toets, de resultaten met elkaar doorgenomen. Met het oog op kennisdeling worden goede voorbeelden met elkaar gedeeld en waar mogelijk van elkaar overgenomen. In de zakelijke vergadering worden de knelpunten uit de pedagogische vergadering besproken en de voorstellen en ideeën uit deze vergadering ter goedkeuring voorgelegd en vastgelegd.

Collegiale intervisie

Collegiale intervisie vormt een belangrijk instrument waarmee leraren elkaar informeren over de resultaten die zij zien van bepaalde onderwijskundige of didactische keuzes die zij maken. Hierbij vindt een uitwisseling plaats van ervaringen over innovaties die gebaseerd zijn op min of meer expliciete noties over de kwaliteit van onderwijs, die leraren constateren in de klas (motivatie en tevredenheid van leerlingen, uitkomsten op toetsen, feedback van leerlingen op lesmethoden).

Evaluatie van leraren

Bij het evalueren van docenten wordt het gebruik van formulieren zoveel mogelijk vermeden, zonder daarbij het doel van de evaluatie uit het oog te verliezen. Uit het verleden is gebleken dat docenten zich door de vele vaste kaders en formulieren voor feedback niet altijd serieus genomen voelen. Iedere docent moet verantwoording afleggen maar wel op een manier waarop de docent voldoende ruimte krijgt en er tegelijkertijd geen sprake is van vrijblijvendheid. Wanneer een leraar de vooraf afgesproken doelen met zijn leerlingen niet behaald, wordt in het functioneringsgesprek besproken waar dit aan zou kunnen liggen en waar verbeterpunten liggen. Oftewel, de leerprestaties dienen als aanleiding voor het gesprek en niet als middel om de docent op af te rekenen.

Verantwoording aan het bestuur

Na afloop van het schooljaar wordt definitief vastgesteld wat de resultaten per activiteit (uit het activiteitenplan) zijn en in hoeverre de voorgenomen schooldoelen zijn bereikt. De evaluatie vindt plaats door een vooraf vastgestelde evaluator. Dit kan de locatiedirecteur, middenbouwcoördinator, zorgcoördinator, decaan, sectieleider, stage coördinator, voorzitter Pedagogische Vergadering of begeleider leerlingenraad zijn. Tenslotte legt de directie van de school op basis van de behaalde resultaten verantwoording af aan de scholengemeenschap.

Doelmatigheidsbevordering

Op het gebied van kennis over bedrijfsvoering en doelmatigheid is veel gewonnen de afgelopen jaren, maar er is nog zeker ruimte voor verbetering. Naast algemene kennis van de directie in de scholen spelen goede partners een belangrijke rol. Het is bijvoorbeeld belangrijk om een goede en kritische Raad van Toezicht en accountant te hebben en de mogelijkheid om een controller in te schakelen.

Toch is het lastig voor een school om continue op een doelmatige wijze naar de organisatie te kijken. Zeker omdat niemand op schoolniveau, doelmatigheid als kernonderdeel in zijn takenpakket heeft zitten; er is dus niemand heel gericht mee bezig. Ook het motiveren van docenten om het onderwijs (nog) doelmatiger in te richten, blijft moeilijk en gaat moeizaam. Ook de 'waan van de dag' laat hier weinig ruimte voor. Docenten hanteren ook nog sterker dan de directie van een school of van een bestuur het bieden van kwalitatief hoogstaand onderwijs als uitgangspunt waarbij de ontwikkeling van de leerling in hun ogen altijd prioriteit heeft. Het sturen op doelmatigheid wordt snel gezien als afbreuk op de kwaliteit. En op een kleine school zijn geen commissarissen in dienst die met een vak- of bouwoverstijgend blik doelmatigheid op een hoger niveau aan kunnen sturen.

3.7 Case 2 Voortgezet onderwijs

Achtergrondgegevens van school/bestuur

Bestuur	1 school voortgezet onderwijs
Schooltype case	Mavo en beroepsgericht onderwijs
Aantal leerlingen case	360 leerlingen
Regio	Weinig stedelijk
Overig	Relatief nieuwe school (2 jaar oud)

Geïnterviewden

Voorzitter bestuur
Vestigingsdirecteur
Voorzitter van de MR

Doelmatigheidsbesef algemeen

De vraag hoe middelen het beste kunnen worden ingezet om de doelen van de school te realiseren, leeft onder zowel de directie als bij de leerkrachten op deze school. Het is een nieuwe school waardoor er ruimte bestaat om een vernieuwende aanpak toe te passen. Deze ruimte is genomen en ingevuld met nieuwe technologieën en een bredere en vrijere rol voor leraren. Ook is er ingezet om in een bredere context, belanghebbenden (gemeente, lokale bedrijven, etc.) te betrekken met het bereiken van de schooldoelen.

Voor de directie betekent doelmatigheid onder andere het afwegen tussen lange en korte termijn investeringen voor de huisvesting, de uitbreiding van samenwerking met de gemeenschap en de flexibilisering van de inzet van docenten. Ook is het efficiënter gebruik van nieuwe technologieën tijdens de les een voorbeeld van doelmatigheid. Het gaat niet zo ver dat er aan elk doel een specifiek budget wordt toegekend. Ook wordt er niet per definitie naar de goedkoopste oplossing gezocht, in plaats daarvan wordt er liever duurzaam gehandeld en blijft kwalitatief goed en beroepsgericht onderwijs, leidend in de keuze bij nieuwe investeringen.

Voor docenten is vooral hun eigen inzet een belangrijk onderwerp van gesprek. Met name hun rol in buitenschoolse activiteiten leidt tot vragen wat wel en niet binnen de betaalde uren tot het takenpakket wordt gerekend.

Bepaling van de onderwijsdoelen

Korte en langer termijn doelen

Het schoolplan wordt opgezet met indicatoren, tijdschema's en beoogde resultaten. De visie van de school kan worden samengevat door de termen 'ontdekken, ontwikkelen en ontplooien'. De volgende aspecten zijn geïdentificeerd als algemene uitgangspunten:

- Zelf ontdekken van talenten en verantwoordelijkheid (leren) nemen voor de eigen ontwikkeling
- Goede ondersteuning en intensieve begeleiding voor de leerling
- Afwisselend en motiverend onderwijsaanbod die aanzetten tot zelfstandig en actief leren
- Keuzemogelijkheden om ontdekken, ontwikkelen en ontplooien vorm te geven
- Brede ontwikkeling; aandacht voor meer algemene sociale en maatschappelijke vaardigheden, (zoals communicatie, reflectie, creativiteit, samenwerken en internationaal burgerschap)
- Het leren verbinden van theorie en praktijk; projectmatig werken, praktijk en beroepsgericht
- Leerlingen volgen onderwijs op het maximaal haalbare niveau
- Een sterke samenhang tussen school en samenleving, aansluiting bij regionale, landelijke en internationale ontwikkelingen die leerlingen voorbereiden op hun toekomst.

- Leerlingen laten merken dat leren leuk is in een kleinschalig, veilig schoolklimaat met een goede sfeer en een gemotiveerd, betrokken team.”

Deze uitgangspunten hebben als basis gediend, en zijn vertaald in doelen, voor het nieuwe 5 jarige schoolplan, wat het komende jaar in zal gaan. Het nieuwe schoolplan stelt alle lange, midden en korte termijn doelen vast en is opgedeeld in acties, aangeduid met indicatoren en geborgen door ‘eigenaren’.

Afweging van doelen en de motieven die daarbij een rol spelen

De aanpak van de school dient zelfstandigheid bij leerlingen te stimuleren, het leren leuk te vinden en betrokken te zijn in de samenleving, en (als hoofddoel) om een beroepsgerichte leerweg te bieden. Om deze hoofddoelen te realiseren heeft de school belang bij creatieve, innovatieve en leerlinggerichte docenten en leer materiaal. In de afweging van de doelen en de middelen wordt daarom als eerste gekeken naar de toegevoegde waarde voor de leerling en zijn of haar toekomst. Zo wordt er projectmatig lesgegeven, is er dagelijks een balans tussen praktische en theoretische lessen en staat de samenwerking met de maatschappij voor het ontwikkelen van bredere competenties hoog in het vaandel.

Voorbeeld

Er werd geconstateerd dat de huidige technologie nieuwe mogelijkheden bieden voor de interactie met het lesmateriaal. Door ervaring en advies, is er daarom besloten om geen zwart of witte borden aan te schaffen maar om alle lokalen te voorzien van interactieve touch screen beelden, leerlingen van laptops en een online leerruimte, ‘digitaal loket’, per klas. Dit werd besloten omdat de leerling in zijn/haar beroeps carrière steeds vaker wordt geacht kennis te hebben van en te kunnen werken met deze technologieën. Het verwachte voordeel voor de leerling heeft daarom tot deze keuze geleid. Daar tegenover staat dat niet alle docenten even bekend zijn met deze methodes, en in sommige gevallen dat dit een nieuwe pedagogische aanpak vereist. Daarom wordt er ook ruimte geboden aan de docenten om bekend te raken met het materiaal, en waar nodig trainingen en cursussen te volgen.

Om de nadruk te leggen op bredere competenties, heeft de school gekozen om de bestaande middelen hier ook nadrukkelijk op in te zetten. Dit betekent bijvoorbeeld dat klassen waar weinig interesse voor is, worden geschrapt voor alternatieve buitenschoolse activiteiten. De afweging voor deze keuze is genomen omdat de school in hun visie het afleveren van beroepsgerichte leerlingen belangrijker vinden dan het bieden van een groot pakket aan vakken. Dit betekent ook dat er actief wordt gemonitord dat er voldoende leerlingen per klas zijn en dat er overleggen plaatsvinden om bepaalde vakken te schrappen indien deze structureel te klein worden.

Het beroepsgericht ontwikkelen van de leerling staat dus centraal bij Het Houtens. Het grootste middel dat kan worden in gezet is en blijft de docent. De docent wordt geacht om leerlingen zowel de benodigde examenstof bij te brengen als de ontwikkeling van bredere competenties te bevorderen. Zowel directie als docenten erkennen dat dit meer inspanning vraagt dan een doorsnee school. Er leeft dan ook een duidelijk besef bij de directie dat goede en tevreden docenten een vereiste zijn om de gestelde leerdoelen te bereiken. Er wordt daarom ingezet op de maximale betrokkenheid van het personeel, zowel voor de ontwikkeling als uitvoering van het onderwijs.

Tot slot, moeten alle keuzes financieel haalbaar zijn, zowel nu in de ontwikkelingsfase als met een oog op de toekomst. Naast de visie voor de school zijn er daarom drie overkoepelende indicatoren geïdentificeerd die de aansturing van de school in balans brengen, namelijk:

1. Onderwijsresultaten van de leerling;
2. Verzuimpercentage van personeel;

3. Behalen van de begroting.

Betrokken partijen bij vaststellen van doelen

Het proces om tot het nieuwe schoolplan te komen is nog niet afgerond; de laatste conceptversie van het schoolplan ligt momenteel bij de MR. De verwachting is dat het schoolplan binnenkort definitief zal worden. Groepen die betrokken zijn geweest tijdens het proces zijn o.a. de directie, het bestuur, docenten en overige collega's in de school, ouders, leerlingen en externe professionele adviseurs.

Aandacht voor doelmatigheid in de praktijk

Pre-alloceren uren docenten

De doelmatige aanpak van de school komt tot uiting op verschillende niveaus binnen de school; van onderwijsvoorzieningen tot onderwijsmethodes en de inzet van personeel.

Personele lasten vormen de grootste kostenpost op de begroting. Leraren worden niet alleen beschouwd als uitvoerders van het examen-voorbereidend werk, maar worden ook geacht mee te werken aan de ontwikkeling van de algemene competenties van de leerling. Een fulltime docent werkt 14,5 lessen van 80 minuten gemiddeld. Naast de voorbereiding en het nakijkwerk, wordt de overige tijd besteed aan taken zoals in het volgende schema wordt weer gegeven.

Tabel 3.1 Pre-alloceren uren docenten

Overige tijd	Klokuren (op basis van fulltime, 1659 klokuren)
Vaste Voet (vergaderingen, open dagen, schoolfeesten, scholenmarkt etc.)	40
Ontwikkeling (Elo, mentoraat, kernteam)	100
Deskundigheidbevordering (ontwikkeling van de school en persoonlijke deskundige bevordering)	82
Begeleidingstijd (extra inzet begeleidingstaken)	82
Overig (werkweek, PR, basisschool bezoek)	80

Docenten worden, door middel van inzet van deze extra uren, verwacht om de bredere doelen van de school te realiseren. Dit kan bijvoorbeeld door het opnemen van de volgende rollen:

- Acquisitie, voor samenwerking met lokale/regionale bedrijven;
- Stagebegeleider van docent leerlingen;
- Ontwikkelen en of uitvoeren van een buitenschoolse activiteit (bijvoorbeeld het organiseren van talentenshows, of een project met een bedrijfspartner uitvoeren);
- Ontwikkelen van beleid voor de school.¹⁰

De uren kunnen ook gebruikt worden om cursussen of trainingen te volgen waarmee de leraar aan zijn bekwaamheidsontwikkeling kan werken.

De directie heeft bewust gekozen om deze uren te 'pre-alloceren' om de docenten zo doelmatig mogelijk in te zetten op de bredere behoeften van de school. In de huidige fase worden de extra taken nog aan de docenten 'opgelegd'. De bedoeling is om in vervolgfases de docenten zelf te laten aangeven hoe zij deze uren willen inzetten voor het bereik van de schooldoelen.

¹⁰ Het voorbeeld werd gegeven dat een leraar die afgestudeerd was op gebied van dyslexia de kans werd gegeven om een protocol voor de school in elkaar te zetten voor leerlingen met dyslexia.

CRAFTS voor persoonlijke groei, burgerschapscompetenties en beroepshouding

Ook tijdens de vastgestelde lesuren wordt van docenten verwacht dat ze aan de bredere competenties van de leerlingen werken. Dit wordt in de bovenbouw onder andere gedaan door een intersectoraal programma, CRAFTS. Dit programma richt zich op de persoonlijke groei, burgerschapscompetenties en beroepshouding van de leerling. Door deze methode wordt vooral ingezet op het leerplezier door beroepsgericht te werken in samenwerking met een lokaal bedrijf of organisatie. Het programma richt zich op zes werkgebieden namelijk:

- Commercie Recreatie;
- Ambacht;
- Facilitair;
- Technologie;
- Sociale dienstverlening.

Efficiënte roosterindeling

Daarnaast is er gekozen om geen tussenuren te hebben. Als er lesuitval is, wordt de klas altijd opgevangen door een andere docent. In het geval van voorspelbare lesuitval is reeds lesmateriaal beschikbaar is voor de invallende docent. In het geval van onverwachte lesuitval (bijvoorbeeld door ziekte), wordt er getracht voorbereidend materiaal klaar te hebben liggen voor de invallende docent. Het efficiëntere rooster vraagt wel veel van docenten. Het levert hen een hogere werkdruk op en docenten geven aan dat een flexibele houding essentieel is alle lessen te kunnen verzorgen. Daar staat tegenover dat de bredere aanpak van de school hen stimuleert om harder te werken. De toename van vrijheid, betrokkenheid en verantwoordelijkheid worden aangegeven als belangrijke factoren voor een toename in werkplezier, ondanks de werkdruk.

Lokale samenwerking

Samenwerking met lokale bedrijven en de gemeente wordt gebruikt als methode om ondernemerschap te bevorderen, zowel bij de leerlingen als de docenten. De organisaties worden ingezet om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, door het lesmateriaal 'praktijkgericht' te maken, buitenschoolse activiteiten te verrijken en om stageplekken te bieden. Op dit moment heeft de school meer dan 60 samenwerkingsverbanden met lokale organisaties en bedrijven.

Voorbeelden zijn:

- Een praktijkopdracht van de VVV om een onderdeel van de marketingstrategie van Houten te ontwikkelen;
- Een jaarlijkse productie in het lokale theater;
- De inzet van een vrachtwagenbedrijf voor het gratis vervoeren van kampspullen;
- Ongeveer 12 stageplekken per jaar bij de Hema.

Evaluatie van gestelde doelen

Alle docenten en directieleden nemen wekelijks deel aan een vergadering. In deze vergadering worden de doelen en de middelen van de school op micro en macro niveau besproken. De vergadering biedt een zogeheten 'zachte' monitor, waarin de directie leert van de ervaring en bevindingen van de docenten. Naast de zachte monitor wordt in deze vergadering ook de cijfermatige ontwikkeling besproken op onder meer leerprestaties van leerlingen, ziekteverzuim onder docenten, voortijdig schooluitval et cetera.

Verantwoording van middelen en realisatie doelen

Bij iedere actie in het schoolplan is ook een 'probleemeigenaar' vastgesteld. De probleemeigenaar legt verantwoording af over de middelen en de realisatie van de doelen. Echter, in de praktijk blijkt dat ondanks dit systeem de verantwoording nog niet voldoende gestructureerd plaatsvindt, dit is derhalve als speerpunt voor de toekomst opgenomen.

Doelmatigheidsbevordering

Bij de start van de school heeft de directie zich door meerdere externe partijen laten adviseren over de invulling van de schoolstructuur. Daarnaast onderhoudt de school met alle lokale samenwerkingspartijen veelvoudig contact. Omdat de school beschikt over een groot netwerk is de drempel laag om advies in te winnen over het doelmatiger inzetten van middelen. Daarnaast stimuleert het docenten om ondernemend les te geven, samen te werken met de lokale organisaties en oplossingsgericht onderwijs te bieden.

Ook in tijden van bezuiniging blijkt het dus niet noodzakelijk om alle extra curriculaire activiteiten af te stoten, zolang het op een doelmatige manier ingericht is. De samenwerking met het lokale bedrijfsleven en het flexibeler inzetten van docenten maakt dit mogelijk. Om ook de docenten er blijvend van te overtuigen van de visie van de school wordt daarom extra aandacht besteed aan:

- Inzichtelijk maken van de voordelen voor de docent;
- Duidelijke communicatie lijnen;
- Ruimte voor feedback en mogelijkheid tot aanpassing van de rol van de docent.

3.8 Case 3 Voortgezet onderwijs

Achtergrondgegevens van school/bestuur

Bestuur	7 scholen voortgezet onderwijs
Schooltype case	Vmbo, havo, vwo
Aantal leerlingen case	563 leerlingen
Regio	Stedelijk
Overig	Deelname Vensters voor verantwoording, School aan Zet, relatief nieuwe school (5 jaar oud)

Geïnterviewden

Voorzitter centrale directie scholengemeenschap
Vestigingsdirecteur
Vertegenwoordiger docentgeleding MR

Doelmatigheidsbesef algemeen

In dit bestuur wordt er op vijf verschillende terreinen naar doelmatigheid gekeken:

1. Doelmatigheid van de onderwijsresultaten (aantal geslaagden, rendement van het onderwijs):
2. Doelmatigheid van het onderwijsproces:
Hierbij staat klassengrootte centraal, hoewel de klassengrootte maar deels te beïnvloeden is aangezien er in een klas met het oog op de kwaliteit van het onderwijs geen onbeperkt aantal leerlingen bediend kan worden.
3. Doelmatigheid personeel:
In hoeverre het personeel doelmatig ingezet kan worden is erg afhankelijk van het type leerling en van de vraag naar onderwijs. De afweging welke keuzevakken aangeboden worden, speelt daarbij een belangrijke rol.
4. Doelmatigheid materiele lasten (kosten voor ICT, papier, koffie/thee et cetera):
5. Doelmatige huisvesting:
De omvang van de huisvesting wordt vastgesteld op basis van het gemiddeld aantal leerlingen. Wat betreft kostenposten zoals schoonmaak en onderhoud van de gebouwen wordt de afweging gemaakt of het efficiënter is om al dan niet het bovenschools te financieren.

De school uit deze case is 5 jaar geleden gestart. Direct bij aanvang is geprobeerd de school op een doelmatige manier in te richten (zie toelichting verderop). De speerpunten die daarbij gekozen zijn, zijn ook aan het nieuwe personeel voorgelegd, waardoor zij op voorhand wisten wat er van hen verwacht werd.

Er heerst een open cultuur op de school waardoor docenten niet bang zijn om elkaar om hulp te vragen en van elkaar te leren. Er wordt vanuit de docenten heel constructief meegedacht over doelmatigheid en efficiency. Er is weinig tegenslag wanneer er gesproken wordt over beoordelen, resultaatgericht werken, etc. Door de 'open-deuren-cultuur' en de inrichting van de school ziet iedereen ook van elkaar waar ze mee bezig zijn. De docenten voelen zich daarom niet alleen verantwoordelijk voor de eigen klas, maar voor alle leerlingen van die afdeling. Ook hangt er een positieve sfeer waardoor iedereen sneller geneigd is zaken aan de orde te stellen.

Toch is het volgens de directie van de school moeilijk om op doelmatigheid te sturen. "Vrijwel alle besluiten hangen samen met tijd. Om hogere leerprestaties van de leerlingen te realiseren, zullen docenten bijvoorbeeld meer begeleiding moeten geven. Het vinden van een balans tussen hetgeen je extra van je docenten kan verlangen zonder dat zij daar iets voor terugverwachten is moeilijk en vraagt veel van de docenten." De ambitieuze docent werkt volgens de directeur al structureel 50 uur per week. "Wanneer het budget nog meer afneemt, zullen alle 'extra's, zoals buitenschoolse activiteiten en gastlessen worden afgeschaft; dat is een verarming van het onderwijs."

Bepaling van de onderwijsdoelen

Korte en lange termijn doelen

Vanuit het bestuur zijn onder meer doelen opgesteld op het gebied van onderwijsresultaten per schooltype, maximale uitval van docenten en de wijze waarop de scholen zich (kunnen) profileren. Op schoolniveau zijn er op vier thema's doelen opgesteld, te weten:

1. Hoogwaardig onderwijs- en leerproces:
2. Betrokkenheid / "onze school":
3. Geborgenheid:
4. Gezonde leefwijze:

Het opstellen van de schooldoelen gebeurt aan de hand van de stappen: 'richten', 'inrichten' en 'verrichten'. De rector en corrector stellen het (een- en meerjarig) schoolbeleidsplan op en bepalen de richting van de school ('richten'). Daaronder staan de teamleiders en de LC- en LD-docenten, die de plannen vertalen naar hun team ('inrichten'). Tot slot stellen de leraren een eigen plan op voor hun vak en klas(sen). De doelen die de leraar zichzelf stelt en de hierbij benodigde scholing wordt opgenomen in een persoonlijk ontwikkelingsplan ('verrichten'). Van de LD-docenten wordt verwacht dat ze ook op directieniveau mee kunnen praten en de LC docenten praten mee op het niveau van teamleiders. Op deze manier worden 'richten', 'inrichten' en 'verrichten' met elkaar verbonden. Op deze manier bestaat, naar de mening van de betrokkenen, een grote schoolbrede betrokkenheid bij de doelen en de wijze waarop deze zo doelmatig mogelijk gerealiseerd kunnen worden.

Het bieden van onderwijs op maat is op alle afdelingen het overkoepelde doel. Per docententeam ligt de nadruk op andere doelen, omdat er sprake is van uiteenlopende leerling populaties. De besteding van de middelen vindt ook plaats op teamniveau.

Afweging van doelen en de motieven die daarbij een rol spelen

- Op bestuursniveau worden de doelen op basis van kengetallen op de vijf onderscheiden gebieden (leerprestaties, onderwijsproces, personeel, materiele lasten en huisvesting)

vastgesteld. De kengetallen zijn opgesteld aan de hand van resultaten uit het verleden. Door de kengetallen per school tegen elkaar en tegen de landelijke cijfers af te zetten, kunnen realistische ambities opgesteld worden.

- Bij het bepalen van de doelen en de middelen op schoolniveau wordt uitgegaan van hetgeen de school wil bereiken; daarna wordt gekeken welke middelen er nodig zijn om dit te realiseren. Om de kwaliteit van het onderwijs te kunnen blijven garanderen is op deze school per onderwijstype een maximaal aantal leerlingen per klas vastgesteld. Wanneer de schoolleiding om doelmatigheidsredenen van dit maximum af wil wijken, zal de MR hier goedkeuring aan moeten geven. Het uitbreiden van de klassen met een of meerdere leerlingen, in plaats van het vormen van een extra klas levert een school per jaar zo'n 40.000 tot 50.000 euro op. Afhankelijk van de omvang en de samenstelling van de aanmeldingen per schooljaar is de bovengrens van het aantal leerlingen in een klas daarmee een soort 'onderhandeling' geworden tussen de MR en de schoolleiding. Beide partijen hebben de kwaliteit van het onderwijs voor ogen, maar de schoolleiding zoekt naar de meest gunstige balans waarbij zoveel mogelijk financiële winst wordt behaald, maar tegelijkertijd het mogelijke verlies in onderwijskwaliteit beperkt blijft.

Betrokken partijen bij vaststellen van doelen

Het plan en de begroting wordt op schoolniveau goedgekeurd door de MR, daarna volgt de goedkeuring van het bestuur. Het bestuur heeft een format opgesteld waaraan de plannen en de begroting van de scholen moeten voldoen. Alle posten op de begroting die op bestuursniveau bekend zijn, zoals de inkomsten, worden centraal ingevoerd. Grote afwijkingen op de vooraf opgestelde kengetallen dienen onderbouwd te worden. De scholen zijn verantwoordelijk voor het budget en de exploitatie.

Doelmatigheid in de praktijk

Bezuinigingen in de bedrijfsvoering

Op schoolniveau wordt momenteel bekeken of de goedkeuring en de afhandeling van betalingen doelmatiger kan worden uitgevoerd. Momenteel handelt de rector alle betalingen en verzoeken voor aankopen af, wat veel tijd in beslag neemt. Als meer partijen in de school, bijvoorbeeld de conciërge en de teamleiders, een eigen budget toegekend krijgen, zou dit voor de rector tijdwinst kunnen opleveren. Ook kunnen de teams veel sneller handelen wanneer zij zelf financiële beslissingen kunnen maken. Vooralsnog beschikken echter niet alle partijen in de school over voldoende inzicht in de financiële bedrijfsvoering. Ook is er een langere financiële historie van de school nodig om vast te stellen wat een afdeling of vakgroep gemiddeld in een jaar aan bestedingsruimte nodig heeft.

Grotere klassen algemene vakken

Doelmatigheid in het onderwijsaanbod is in grote mate afhankelijk van de samenstelling van de leerling populatie, de profielkeuze (havo/vwo) en de keuze voor vakrichtingen (vmbo). Landelijk beleid kan hier veel invloed op hebben. De afgelopen jaren wordt vanuit het rijk bijvoorbeeld intensief ingezet op het vergroten van het aantal leerlingen dat voor een bèta-profiel kiest. Op deze school werkt dit vooral door in het aantal aanmeldingen voor het NG-profiel. Wanneer slechts een klein aantal leerlingen voor een bepaald profiel of vakrichting kiest, is het erg duur om hier het onderwijs voor te verzorgen. Om de kosten voor de kleinere (profiel)vakken in de bovenbouw op te vangen moet een buffer worden opgebouwd. Deze buffer wordt verkregen door het vormen van grotere klassen voor de algemene vakken. Voor de specifieke profielvakken worden dus aparte klassen gevormd. Omdat het vmbo-t geen profielen kent, worden ook hier grotere klassen gevormd. Klassen van zo'n 30 leerlingen zijn hierbij geen uitzondering.

Profielkeuzemoment vervroegen

Om zo goed mogelijk in te kunnen spelen op het effect van de profielkeuze van leerlingen, wordt hen al halverwege het derde jaar gevraagd hun keuze voor een profiel of vakrichting te maken. Vanuit de school moet daarom tijdig gestart worden met het voorbereiden van de leerlingen op hun keuze. Nadat de keuzes gemaakt zijn, wordt bekeken in hoeverre er samenwerking met de andere scholen onder het bestuur noodzakelijk is of dat de school zelf de invulling naar profiel en vakrichting kan verzorgen.

Minimaal aanbod profielen

Om het risico op (te) kleine klassen te verlagen, wordt het profielonderwijs op deze school volgens de eisen van de inspectie vormgegeven, maar wel op de meest minimale manier. Kleine (keuze)vakken die geen doorstroomkwalificatie opleveren zoals management en organisatie, NLT, informatica, filosofie en Spaans worden niet aangeboden om te voorkomen dat de klassen nog meer versnipperen. Van het vak NLT is overigens wel de ambitie uitgesproken om dit aan te bieden wanneer de ontwikkeling in leerlingaantallen dit toelaat.

Digitalisering curriculum

- Om onderwijs op maat aan te kunnen bieden is gekozen voor de ondersteuning door middel van een ICT-programma. In het gebruikte programma kunnen drie niveaus aan onderwijsprogramma's aangeboden worden: een basisprogramma, een hulpprogramma voor 'zorgleerlingen' en plusprogramma voor excellente leerlingen. Aan de hand van diagnostische toetsten worden de drie groepen ingedeeld. Het resultaat van een toets bevat ook een advies welke leerling op welk onderdeel meer oefening behoeft.
- Een ander voordeel van het digitale lesprogramma is dat de docent bij afwezigheid zijn vervanger naar het programma kan verwijzen zodat hij/zij weet welke les er op het programma staat zodat de leerlingen (zelfstandig) door kunnen werken.
- Om het ICT-programma goed te kunnen implementeren is het noodzakelijk dat leraren en leerlingen een laptop hebben. Om de investering hiervoor te kunnen bekostigen wordt tijdelijk gewerkt met een goedkopere lesmethode, de boeken worden in vijf jaar in plaats van vier jaar afgeschreven en de werkboeken worden twee jaar gebruikt. Op deze manier kan een deel van de bekostiging van schoolboeken vanuit het rijk geïnvesteerd worden in het ICT-programma. De winst die hieruit gehaald wordt, wordt geïnvesteerd in het vullen van het ICT-programma met eigen lesstof waardoor er steeds minder lesmateriaal aangeschaft hoeft te worden.

Video-instructie 'Flipping the classroom'

Wat ook (voorzichtig) haar intrede maakt, is video-instructie via 'YouTube' of intranet. Wanneer leerlingen in hun eigen tijd een video ter inleiding van een les bekijken of wanneer huiswerkopdrachten op video gezet worden, kan het lesuur efficiënter worden ingericht voor het verwerken van de materie en het beantwoorden van vragen. Daarnaast kunnen leerlingen die bij een bepaalde les afwezig waren, de lesstof alsnog doornemen zonder extra inspanning van de docent.

"Flipping the Classroom" is een onderwijsmodel waarin klassikale instructie en huiswerk worden omgedraaid ("geflipped"): Traditioneel vindt de uitleg van theorie in de les plaats en werken leerlingen thuis aan verwerkingsopgaven. Bij flipping the classroom gebeurt het omgekeerde: Leerlingen kijken thuis naar uitleg en de lestijd wordt besteed aan verwerking.

'Streng' personeelsbeleid

Om het voordeel van een jong en enthousiast docententeam ook in de aankomende jaren te kunnen behouden is het beleid op nieuw personeel erg streng; alle docenten krijgen een jaarcontract en bij twee slechte beoordelingen wordt het contract niet verlengd.

Inzet ondersteunend personeel

Om leraren zo efficiënt mogelijk in te zetten, worden waar mogelijk taken overgenomen door onderwijsondersteuners, LIO'ers, PAL-studenten en studenten die als bijbaan in het onderwijs werken. Hierdoor kan de docent zich zoveel mogelijk concentreren op zijn kerntaken.

Weerstand tegen doelmatige keuzes

Vanuit het oogpunt van doelmatigheid (en in verband met de doorlopende leerlijn) is er overwogen om de klassen 4 en 5 havo en 5 en 6 vwo samen te voegen. Daar is echter vanuit de docenten kritiek op gekomen. Het ontwikkelen van het lesprogramma voor onderwijs op maat en het tegelijkertijd voorbereiden van lesuren voor een combiklas zou de docenten teveel werkdruk opleveren. Nu is afgesproken dat de prioriteit ligt bij het ontwikkelen van het lesprogramma. Over een aantal jaar wordt bekeken of de noodzaak nog bestaat om de klassen samen te voegen.

Een ander voorstel vanuit de school was om in de bovenbouw de opslagfactor in de betaling terug te schroeven. Met het oog op de kleine klassen in de bovenbouw, moest er bezuinigd worden. Na bezwaar van de docenten is ook deze maatregel niet doorgevoerd en zal in de aankomende jaren gekeken worden of er nog sprake is van (te) kleine klassen en of de maatregel alsnog doorgevoerd moet worden.

Verschillen tussen scholen

- De discussie over klassengrootte speelt niet op elke school en niet in dezelfde mate. Een school die alleen gymnasium aanbiedt kent minder problemen met het indelen van leerlingen naar niveaus dan een school waar zowel vmbo, havo als vwo aangeboden wordt; daar moet op ieder niveau een passende klassenindeling gemaakt worden.
- Scholen kunnen verschillen in doelmatigheid door verschillen in opbouw van het lerarencorps en de daaraan verbonden salariskosten. Op scholen met een gemiddeld ouder personeelsbestand, waarvan relatief veel leraren aan het einde van hun salarisschaal zitten, vormen de salariskosten een groter deel van de begroting. Dat geldt vooral voor het gymnasium, waar veel leraren aan het einde van hun carrière zitten en minder snel geneigd zullen zijn over te stappen naar een andere school. Vanuit het bestuur wordt wel getracht de mobiliteit van docenten tussen de scholen te vergroten, door (oudere) gymnasiumdocenten te bewegen naar een andere school (onder hetzelfde bestuur) over te stappen, wanneer daar een vacature is, zodat het gymnasium een jongere en dus goedkopere docent aan kan trekken. Ook wordt bij overformatie niet gehandeld volgens het FIFO-principe maar wordt gekeken naar de samenstelling van het docententeam zodat daar evenwicht in bewaard kan worden. Maar de mobiliteit blijft beperkt, ook omdat docenten niet gedwongen kunnen worden om over te stappen.

Evaluatie van gestelde doelen

Regelmatig overleg

Om de voortgang van de doelen te monitoren en om er verantwoording over af te leggen, wordt vrij veel overleg gepleegd. Er zijn vanuit de scholen en het bestuur beleidscommissies ingericht voor financiën, onderwijs en huisvesting. In de commissies heeft ook de schoolleiding zitting. Iedere 2,5 maand ongeveer vindt er een beleidsdag plaats waar onderwijsinhoudelijke zaken besproken worden, maar waar ook thema's als doelmatigheid en het werken met kengetallen aan bod komt. Als input voor het overleg met de schoolleiding wordt vanuit het bestuur gedurende het jaar scherp gemonitord op de onderwijsresultaten.

In de wekelijkse team overleggen wordt de voortgang en het resultaat van de gestelde doelen besproken. Bij tegenvallende resultaten wordt iedereen betrokken bij het zoeken naar oplossingen.

Er is sprake van een open communicatie en iedereen wordt naar zijn of haar mening gevraagd. Maar er worden wel heel strikte vervolgspraken met elkaar gemaakt. Als bijvoorbeeld maximaal 15 procent van de leerlingen in de klas mag blijven zitten, wordt er sterk gestuurd om dit doel te behalen. Na het eerste schoolrapport wordt gekeken wie er op dat moment zouden blijven zitten. Als het er naar uit ziet dat het doel dan niet bereikt wordt, wordt er per leerling gekeken wat een nieuw, realistisch doel is wat betreft de leerprestaties. Dit doel bespreekt de docent ook met de leerling zodat alle betrokken partijen weten waar ze aan toe zijn.

Vensters voor verantwoording

Het project 'Vensters voor verantwoording' biedt een managementtool waarmee op vakniveau diepgaande vergelijkingen gemaakt kunnen worden.

Vensters voor verantwoording

Vensters voor verantwoording heeft aan het eind van het project onder meer het volgende resultaat opgeleverd:

- Een informatievoorziening/schakelpunt met gegevens voor horizontale verantwoording.
- Een website waarop de eigen informatie door de besturen en scholen opgehaald kan worden en waar zij zich kunnen benchmarken met andere groepen scholen.
- Een set van (twintig) gevalideerde indicatoren voor horizontale verantwoording, elk met een eenduidige definitie, erkend door onderwijsveld en belanghebbenden en toegankelijk via een website.

Sturen op haalbare plannen

Uit de evaluatie van de gerealiseerde schooldoelen in het verleden, is gebleken dat de plannen opgesteld door de teamleider vaak veel te ambitieus waren. De plannen bevatte teveel doelen waardoor het onmogelijk was alle ambities waar te maken. Daarom stuurt de directie nu op minder doelen met een realistischer planning. Per doel wordt uitvoerig uitgewerkt wat, wanneer en door wie bereikt moet zijn. Om de voortgang te monitoren en de plannen eventueel bij te stellen, wordt in de school vier keer per jaar specifiek over het jaarplan gesproken. De doelen die in het plan beschreven staan, blijven op deze manier bij iedereen op het netvlies staan.

Collegiale visitatie

Een terugkerend evaluatiemoment is de voortgang in de ontwikkeling van het digitale lesprogramma. Om het programma optimaal te kunnen gebruiken, is afgesproken dat docenten in ieder geval het basissysteem voor tenminste drie weken vooruit geprogrammeerd hebben. Daarnaast is het belangrijk dat het systeem in de klas zichtbaar is, dat het gebruikt wordt in de klas. Om dit te toetsen en om te bekijken hoe ver een docent is met het invoeren van het programma kijken docenten bij elkaar in de klas. Docenten leren van elkaar hoe de nieuwe lesmethode op een goede manier in de klas geïmplementeerd kan worden zodat dit proces sneller en met minder belemmeringen verloopt. Wanneer docenten inzicht hebben in elkaars lesmateriaal kunnen zij elkaar ook aanspreken op hun vorderingen in het vullen van de database, wat het proces ook versnelt.

Verantwoording van middelen en realisatie van de doelen

Alle scholen (onder het bestuur) hebben hun eigen verantwoordelijkheid over de besluiten die ze nemen. Het uitgangspunt is een sluitende begroting en een sluitende exploitatie. Daarnaast wordt een keer per drie maanden de exploitatierekening per school uitgedraaid om te kijken of iedereen binnen de begroting blijft. Vanuit het bestuur wordt strikt omgegaan met de begrotingscyclus. Bij tegenvallende resultaten moet de school verantwoording afleggen aan het bestuur en de Raad van Toezicht. Scholen kunnen zelf ook op ieder moment het exploitatieoverzicht inzien.

Op school vindt een keer per maand een voortgangsgesprek plaats tussen de rector en de afdelingsleider. Input voor dit gesprek zijn de teamoverleggen. Gedurende het jaar wordt meerdere keren gekeken in hoeverre de teamleider zijn plannen realiseert in relatie tot de beschikbare middelen.

In hoeverre de doorgevoerde veranderingen in de school de gewenste resultaten opleveren is nog moeilijk vast te stellen. De MR is voornemens de schooldoelen strenger te toetsen op volledigheid: wanneer is een doel bereikt, wie is er verantwoordelijk en wie evalueert het bereikte doel? Zodat ook de effectiviteit van de jaarbeleidsplannen groter zal zijn en dat er een professionaliseringslag gemaakt wordt.

Doelmatigheidsbevordering

Om doelmatigheid te bevorderen zet de school in op deskundigheidbevordering. Voor scholing in het maken van een risicoanalyse worden zowel de schoolleiders alsook het financieel personeel op bestuursniveau betrokken. Daarnaast worden de teamleiders en LD- en LC-docenten geschoold in het schrijven van realistische plannen en opbrengstgericht formuleren. Door het personeel kennis en inzicht te geven in de mogelijkheden rondom doelmatigheid wordt ze bewuster van de noodzaak om doelmatigheid te zijn. Wanneer er voldoende kennis en inzicht is, kan hier ook (deels) op afgerekend worden.

Geleerde lessen en kennisdeling

Het gebruik maken van studenten van hogescholen en universiteiten die hun bijbaan in het onderwijs willen vervullen wordt sterk aangeraden. Studenten kunnen aanvullend op het primaire proces veel betekenen voor de school, voor een redelijk uurloon.

Uit deze case komt het verzoek om bij actuele ontwikkeling in het onderwijs op landelijk niveau meer kennis te (kunnen) delen. Veel scholen oriënteren zich momenteel op het gebruik van digitale leermiddelen. Dit kan veel efficiënter wanneer deze ontwikkeling landelijk aangestuurd zou worden. Nu vindt iedere school zelf het wiel uit wat veel tijd en geld kost. Het op een effectieve manier delen van ervaringen over het proces en de implementatie van digitale leermiddelen, zou de professionalisering van het onderwijs op dit gebied bespoedigen.

3.9 Case 4 Voortgezet onderwijs

Achtergrondgegevens van school/bestuur

Bestuur	4 scholen voortgezet onderwijs
Schooltype case	Vmbo, havo, vwo, gymnasium
Aantal leerlingen case	1.644 leerlingen
Regio	Matig stedelijk(krimpregio)
Overig	Aanmelding excellente school

Geïnterviewden

Vestigingsdirecteur tevens lid van centrale directie scholengemeenschap
Vertegenwoordiger docentgeleding MR

Doelmatigheidsbesef algemeen

Deze school heeft door krimp in het leerlingaantal en een inefficiënte bedrijfsvoering veel veranderingen in de onderwijsstructuur, de organisatie en het personeel moeten door voeren. De school lijkt nu alles redelijk op orde te hebben en ook de docenten zien steeds meer het nut van de

veranderingen in en proberen constructief mee te denken over doelmatigheid. “Er is nog een lange weg te gaan, maar de eerste stappen naar een doelmatiger organisatie zijn gezet, waarbij de kwaliteit van het onderwijs altijd voorop blijft staan”, aldus de directeur.

De directeur ziet doelmatigheid als het efficiënt inzetten van middelen om de doelen te bereiken. Doelmatigheid is gediend met het leveren van goede kwaliteit en het behalen van goede leerprestaties. Een van de belangrijkste veranderingen daarin is de overstap naar Scenario 2¹¹. Van de traditionele klassikale manier van lesgeven is overgestapt naar een meer individuele, digitale aanpak.

Omdat er in korte tijd veel is veranderd op de school verlopen niet alle processen even goed. De ene vernieuwing is nog niet volledig geïmplementeerd en de volgende stap is al genomen, dit geeft wat wrijving. De docenten zijn nog wat onwennig omdat het huidige jaar nog de opstartperiode is. Maar het belangrijkste is dat er stappen gezet zijn om het primaire proces efficiënter in te richten waarbij zowel praktische als inhoudelijke belemmeringen in de organisatie zijn opgelost.

De benodigde bezuinigingsslag van de afgelopen jaren is inmiddels in een positieve verandering omgebogen. Maar met de nieuwe bezuinigingen vanuit de overheid zoals de verlaging van de GPL, het (nog) niet doorschuiven van de kasschuif en het afschaffen van de bekostiging van schoolboeken voorziet de school (weer) financiële problemen.

Bepaling van de onderwijsdoelen

Korte- en lange termijn doelen

De belangrijkste doelen voor de korte termijn zijn:

- Opbrengstgericht werken;
- Inspelen op verschillen tussen leertypen, niet alleen intellectueel maar ook op interesse: sport, kunst en cultuur;
- Individueel bedienen van de leerling onder meer door

Met de implementatie van Scenario 2, het integreren van leerlingbegeleiding in de les en het aanbieden van een digitaal lesprogramma denkt de school een belangrijk deel van de bovenstaande doelen te realiseren. Door middel van de PDCA-cyclus wordt geprobeerd zoveel mogelijk van de ideeën na evaluatie van het vorige schoolplan vanuit de verschillende lagen uit de organisatie door te vertalen naar het nieuwe schoolplan. Bij het opstellen van het schoolbeleid wordt de school ondersteund door middel van het programma *School aan Zet*.

Afweging van doelen en de motieven die daarbij een rol spelen

- Bij het besluit de onderwijsinhoudelijke ontwikkeling volgens Scenario 2 door te voeren is het behoud van de kwaliteit van het onderwijs de belangrijkste afweging geweest. Er is gekeken hoe het onderwijs zo doelmatig mogelijk aangeboden kan worden, zonder dat de kwaliteit van het onderwijs daar onder lijdt. De behoefte van de leerling was daarbij het vertrekpunt.
- Bij de overige besluiten is uitvoeriger gekeken of het financieel haalbaar is. Bij de overweging om tweetalig onderwijs aan te bieden is er eerst gekeken wat er in de regio speelt: wat zijn de behoeften en waar liggen uitdagingen. Oftewel, is er markt voor dit type onderwijs? Wanneer de verwachting was geweest dat er zich (te) weinig leerlingen voor aan zouden melden, zou er geen tweetalig onderwijs aangeboden worden. Ditzelfde geldt voor het brede aanbod van kunst- en cultuurvakken. Er zijn ongeveer 17 leerlingen die jaarlijks dit profiel kiezen. Wanneer deze

¹¹ Scenario 2: Samenhang door combinaties van vakken en projecten, docenten integreren een deel van het programma in vakoverstijgende projecten, docenten begeleiden leerlingen bij projecten en bereiden in kleine groepjes projecten voor.

leerlingen samen een klas zouden vormen, wordt dit veel te duur. Dus moest er eerst gekeken worden of de lessentabel anders ingericht kon worden.

- Ook het besluit om op korte termijn het volledige onderwijs digitaal aan te bieden, is voor een belangrijk deel ingegeven door de financiën. Om een lesprogramma op maat aan te kunnen bieden was het in eerste instantie de bedoeling om een deel van het onderwijs te digitaliseren. Om de hier voor benodigde tablets te kunnen bekostigen was echter een financiering nodig en een van de eisen voor deze financiering was dat alle vakken gebruik zouden maken van het digitale lesprogramma.

Betrokken partijen bij vaststellen van doelen

Bij het opstellen van het schoolplan wordt de hele school betrokken; het college van bestuur, de rector, de docententeams en de MR.

Doelmatigheid in de praktijk

Profilering en samenwerking

- Op bestuursniveau wordt aan de ene kant sterk ingezet op profilering om de concurrentie om nieuwe leerlingen met andere scholen aan te kunnen. Aan de andere kant wordt samenwerking met andere scholen gezocht om het onderwijsaanbod zo breed mogelijk te houden. Een voorbeeld van dit laatste is het gezamenlijk aanbieden van vmbo kader metselaar. Ook samenwerking in het kader van passend onderwijs behoort in de toekomst tot de mogelijkheden.
- Ook binnen het bestuur wordt steeds meer samengewerkt zoals op het gebied van het functiebouwwerk, de werktijdenregeling OOP, het scholingsbeleid en de formatieplannen. Onderwijsinhoudelijk wordt ook steeds meer de samenwerking gezocht. Op een andere vestiging is de pilot met laptops en iPads al gestart; de valkuilen en de ervaringen hiermee worden met elkaar gedeeld. Waar mogelijk worden vanuit het bestuur kaders opgesteld wat betreft een centrale financiële administratie en centrale inkoop van ICT, maar de identiteit van de scholen en de invulling die zij aan hun plannen geven blijft geheel naar eigen inzicht.
- Docenten werken veel meer met elkaar samen dan voorheen. Gezien de onderwijskundige ontwikkeling naar Scenario 2 is dit ook noodzakelijk omdat er gestreefd wordt naar vakoverstijgend onderwijs.

Verlagen overheadkosten

Om de personeelslasten te verlagen en de gewenste kwaliteit van het onderwijs te kunnen blijven bieden is er gesneden in de uren van de decaan, coördinerende functies en directieformatie. De winst die deze bezuiniging heeft opgeleverd is in het docententeam geïnvesteerd. Om de personele lasten onder controle te houden wordt kritisch gekeken naar de samenstelling en taakomschrijving van de docenten. Wanneer iemand met pensioen gaat is het niet vanzelfsprekend dat er vervanging komt. Om kritisch te kunnen zijn op de instroom van nieuw personeel is de school sinds enige jaren opleidingsschool. Wanneer er een vacature is, wordt gekeken hoe deze vacature het beste vervuld kan worden: met een ondersteuner, stagiair of docent.

Indeling docententeams

Voorheen waren de docenten ingedeeld in een sectie brugklassen, havo/vwo onderbouw, havo bovenbouw en vwo bovenbouw. Nu de docenten in kleinere teams zijn ingedeeld kan er veel efficiënter te werk worden gegaan en wordt er veel gericht naar onderwijsontwikkeling gekeken. Specifieke onderwerpen worden opgepakt door ontwikkelgroepen. Er is bijvoorbeeld een ontwikkelgroep 'Opbrengstgericht werken' ingesteld. Deze stelt een plan op om aan de invulling van opbrengstgericht werken 'handen en voeten' te geven. Het voordeel van een ontwikkelgroep is dat het de mogelijkheid biedt dat een aantal docenten zich verdiept in een onderwerp zodat zij met

weinig mensen snel een gedegen advies uit kan brengen hoe er in de school het beste gehandeld kan worden.

Bundeling lesaanbod

Om het onderwijsaanbod niet te hoeven verkleinen, en het onderwijs toch doelmatiger in te richten is er besloten om het bijzonder lesaanbod iedere week te concentreren en in een 'band' van 5 uur aan te bieden. Vakken voor het tweetalig onderwijs, het Technasium, het Cultuurprofiel en de sportklas (allemaal onderdeel van de profilering van de school) worden in deze vijf uur verzorgd. Voorheen vormden de leerlingen die gebruik maakten van het bijzonder aanbod aparte klassen, wat vaak tot rooster technische problemen leidde. Door deze aanpassing in het rooster kan het vak aanbod zelfs uitgebreid worden en kunnen leerlingen die de reguliere opleidingen volgen ook gebruik maken van het extra lesaanbod.

Digitalisering curriculum

Er is een grote slag gemaakt in de digitalisering. Naast de digitale communicatie met ouders is het digitaliseren van het primaire proces sterk in ontwikkeling. In de toekomst kunnen leerlingen daardoor een leertraject op maat aangeboden krijgen. Daarnaast versterkt het werken met moderne lesmethoden de motivatie van leerlingen, stelt de directeur. Docenten kunnen een efficiëncyslag maken omdat de opdrachten en het huiswerk door de leerlingen met de iPad ingevoerd worden zodat een docent alle output direct naast elkaar heeft. Ook de belasting van onderwijsondersteuners neemt af omdat allerlei registraties zoals die van absentes, inschrijvingen voor herkansingen en buitenlandreizen meteen in het schoolsysteem terechtkomen. OOP'ers kunnen daardoor veel meer ingezet worden in het primaire proces wat de docent ontlast.

Uitbesteden aan het aanbod

Deze school bood voorheen huiswerkbegeleiding aan, die door de ouders werd bekostigd. Voorheen werd daar voor eigen formatie ingezet. Om die formatie alleen voor het reguliere onderwijsprogramma in te kunnen zetten is besloten de huiswerkbegeleiding niet meer zelf aan te bieden, maar door een externe partij te laten verzorgen. Het resultaat is een win-winsituatie. De school biedt nog steeds huiswerkbegeleiding aan, waarbij de kosten voor de ouders vrijwel gelijk zijn gebleven. De school ontvangt huur van de huiswerkbegeleider en de formatie die eerder bij de huiswerkbegeleiding ingezet werd, kan nu in het reguliere lesprogramma gebruikt worden.

Evaluatie van gestelde doelen

In het kader van taakbeleid wordt ieder jaar een enquête onder docenten uitgezet met daarin de vragen of de taakomschrijving goed is, of de uren voor de uitvoering ervan voldoende zijn, wat gaat goed, gaat er niet goed et cetera. Het resultaat van de enquête dient als basisdocument om in de cyclus te kijken naar het takenmanagement. Aan de hand van het PCDA-cyclusproces worden de doelen door de directie en de MR geëvalueerd en waar nodig aangepast.

Wat betreft de financiën wordt ook de PCDA-cyclus gehanteerd. De vaksecties dienen jaarlijks een budgetaanvraag en een investeringsplan in. Bij de evaluatie wordt gekeken in hoeverre de plannen zijn gerealiseerd en hoe de nieuwe plannen doelgerichter geformuleerd kunnen worden. De schoolleiding en college van bestuur beoordelen de financiële plannen.

Verantwoording van middelen en realisatie doelen

Gedurende het schooljaar kunnen de vaksecties zelf volgen wat hun voortgang is op het gebied van financiën. Ieder twee a drie maanden krijgen zij hiervoor een financieel overzicht. In overleg met Raad van Bestuur wordt door middel van een 'dashboard' gekeken hoe de school er voor staat en wordt een inschatting gegeven van het verdere financiële verloop dat jaar. Per kostenplaats kan worden gekeken of er bijgestuurd moet worden.

De docenten worden gemotiveerd zelf na te denken over de doelmatigheid in leerprestatie. Dit wordt heel expliciet bij de docententeams neergelegd. Op basis van de laatste examengegevens (en de samenstelling van de leerling populatie) wordt een inschatting gemaakt van de aankomende examenresultaten. De teams wordt gevraagd zelf de gegevens en prognoses te analyseren om zodoende te zien waar er bijvoorbeeld onder het landelijke gemiddelde gescoord wordt. Hen wordt gevraagd zelf met suggesties te komen hoe de situatie verbeterd kan worden. Ook worden er overzichten per individuele docent voorgelegd. Docenten worden aangesproken op de resultaten van hun leerlingen. Tijdens een gesprek wordt geprobeerd te achterhalen wat de reden is dat er bijvoorbeeld minder goede resultaten behaald worden dan bij andere docenten het geval is.

Wat betreft het monitoren en verantwoorden van concrete onderwijskundige doelen zit de school in de beginfase. In het kwaliteitsbeleidsplan staan de handelingen opgenomen die per jaar worden verricht met de sectie, de overleggen met de sectie, de ontwikkelgroepen en teamvergaderingen, de tevredenheidsmeting onder leerlingen en de klankbordgroepen met docenten. De volgende stap die nu gemaakt gaat worden is het benchmarken van de resultaten aan de hand van Vensters voor verantwoording. Aan de hand daarvan wordt gekeken op welke gebieden de school afwijkt en waar maatregelen genomen moeten worden. De school is bezig met een inhaalslag, het deelnemen aan projecten zoals 'Scholen aan Zet' en 'Vensters voor Verantwoording' is daar een uiting van.

Doelmatigheidsbevordering

Bij ingrijpende besluiten zoals het overgaan op de onderwijsstructuur van Scenario 2 en het volledig digitaliseren van het lesmateriaal wordt geprobeerd zoveel mogelijk draagvlak in de organisatie te creëren. Het veranderen van de werkwijze, een andere didactiek, is een hele cultuuromslag en dat kost veel inspanning. Vaak vinden docenten het tempo waarin veranderingen doorgevoerd worden te hoog. Terwijl op het niveau van de schoolleiding eerder de gedachte heerst dat er vrijwel niets wezenlijks veranderd is en dat bepaalde dingen nog sneller veranderd moeten worden. Het is heel moeilijk om de beleving van docenten en de beleving van de schoolleiding te stroomlijnen en elkaar te begrijpen. Op deze school wordt daarom sterk ingezet op coaching zodat veranderingen in een voor iedereen werkbaar tempo doorgevoerd kunnen worden.

3.10 Case 5 Voortgezet onderwijs

Achtergrondgegevens van school/bestuur	
Bestuur	6 scholen onderwijsgroep, 26 scholen bestuur voortgezet onderwijs
Schooltype case	Vmbo, Internationale Schakelklas
Aantal leerlingen case	300 leerlingen
Regio	Sterk stedelijk
Overig	Voorheen zwakke school
Geïnterviewden	
	Hoofd stafbureau
	Algemeen directeur vestiging
	Voormalig vestigingsdirecteur

Doelmatigheidsbesef algemeen

De scholengroep heeft in 3 jaar tijd een groot deel van zijn scholen van (zeer) zwak naar voldoende tot goed weten te krijgen.

Verantwoord omgaan met de financiële middelen is het motto. Elke schoolleider binnen de groep ontvangt een taakstellend budget. Voor de financiële taakverdeling en de financieel-administratieve procedures is het Handboek administratieve organisatie (2007) ontwikkeld

De school krijgt ongeveer 10.000 per leerling, exclusief het schoolgebouw dat voor rekening komt van de gemeente. Dat is best veel en daar mag je best wat voor verwachten. Wij als directie hebben ons er meermalen over verbaasd dat het met de kwaliteit van onze scholen zwak gesteld was. De afgelopen jaren is er hard aan getrokken om alle scholen op orde te krijgen; dat is nu het geval. Maar daar zijn heel veel acties voor nodig geweest. De doelmatigheidsdiscussie op deze school vrijwel alleen te maken met de kwaliteitsslag die de afgelopen jaren gemaakt moest worden. Belangrijk was ook dat er bij iedereen binnen de school een hoge mate van urgentiebesef was dat er iets moest gaan verbeteren; anders zou de school het niet redden. Het wegsturen van de zittende directeur had dan ook veel instemming.

Doelmatigheid draait voor deze school niet alleen om het overdragen van kennis, maar heeft ook betrekking op het voorbereiden van leerlingen voor een rol in de complexe hedendaagse samenleving.

Bepaling van de onderwijsdoelen

Korte en langer termijn doelen

Het is van wezenlijk belang dat de doelen die op bestuurs- en directieniveau worden vastgesteld, door alle geledingen binnen de school worden geaccepteerd en uitgedragen, zowel door het onderwijsgevend- als het onderwijsondersteunend personeel. Het meest duidelijk komt dat tot uitdrukking in het werken aan kwaliteit en ook het voorbeeldgedrag dat het personeel van de school moet uitstralen (rolmodel).

Om de koers van de school te verleggen is eerst een plan gemaakt. Hierin zijn alle zaken benoemd die verbetering behoeven. Op basis hiervan zijn voorbeeldlessen gemaakt, lesobservaties uitgevoerd, mentoren voor de leraren ingesteld, de gesprekscyclus is nieuw leven ingeblazen, mensen werden daadwerkelijk aangesproken op hun functioneren. Dat was daarvoor allemaal niet het geval. Met extra financiering van de gemeente heeft de school video-interactietraining georganiseerd (180K). Dat was maar goed ook, want een school in zwaar weer heeft niet zo maar extra geld tot zijn beschikking, heeft zelfs het risico op teruglopende leerlingaantallen.

Richting de inspectie heeft de school aangegeven dat het jammer is dat de school wordt afgerekend op de examencijfers of de verschillen tussen het centraal examen en de schooltentamens of rendement onderbouw, maar interessant zou zijn om (ook) te kijken naar wat er met de leerlingen gebeurd als ze van school af zijn. Als directeur ben ik betrokken bij Spirit for you, dat is een project dat gericht is op het verbeteren van de aansluiting tussen vmbo en ROC, want daar zit een gigantische uitval; dus vanuit een oogpunt van doelmatigheid valt daar nog wel wat te winnen. En er is veel voor te zeggen om ook dat mee te wegen in de beoordeling van een school. Deze school investeert daarvoor in LOB (Loopbaan oriëntatie en begeleiding) en de school participeert actief in de activiteiten van Spirit for you. Door leerlingen beter te oriënteren op hun vervolgopleidingen kan het vsv-cijfer in de vervolgopleidingen worden teruggebracht.

Afweging van doelen en de motieven die daarbij een rol spelen

- Op de school is gekozen voor klassenvergroting. Klassenvergroting was om puur financiële redenen noodzakelijk; de school zat met een tekort en de kosten moesten dus worden teruggedrongen. Dat betekent wel dat de docenten nu wat harder moeten werken. In het algemeen zijn jongere leraren flexibeler om deze omslag te maken dan oudere leraren. De

school houdt wel in de gaten of dat geen negatieve uitwerking heeft op de leerresultaten. De mentor had vroeger 15 leerlingen onder zijn hoede, nu zijn dat er 17. We hadden op deze school 2 conciërges, dat is er nu nog 1.

- Wat er echt toe doet, is de kwaliteit van de docenten. En ook daar speelt de historie van de school een rol. Op een van de scholen was het op een gegeven moment gebruikelijk geworden om vacatures op te vullen via vrienden en bekenden, ongeacht of ze wel of geen bevoegdheid hadden. “Er werd wel eens gegrapt dat de gezinshereniging plaatsvond bij de docenten, niet bij de leerlingen. Als je dat tij wilt keren, is het een olietanker waarvan je de koers wilt verleggen. Je kunt niet zomaar iedereen ontslaan.”
- School voert actief beleid om ouders bij de school en het onderwijs te betrekken, in de wetenschap dat ouders een belangrijke rol hebben in het realiseren van goede leerprestaties. Maar dat is geen eenvoudige opgave. De school nodigt zowel ouders uit om naar school te komen, als ook dat leraren de ouders thuis bezoeken. Beleid van de school is dat elke mentor zijn leerlingen minimaal een keer thuis bezoekt. Maar de ene mentor is daarin succesvoller dan de andere. En het kost ook geld om zoiets te stimuleren; en de middelen daarvoor moet je dus ergens anders vandaan halen.

Doelmatigheid in de praktijk

Horizon verbreden

School heeft zich op een gegeven moment bewust opengesteld voor initiatieven uit de omgeving om van de school gebruik te mogen maken. Niet direct om daar geld aan te verdienen, maar meer om het imago van de school in de omgeving te verbeteren. Dat verbetert ook het gevoel van de leerlingen en hun ouders en kan op termijn ook de instroom van nieuwe leerlingen bevorderen.

Gezamenlijk lessen ontwikkelen

Twee van de zes scholen van deze onderwijsgroep zijn betrokken bij een project van McKinsey. Het project is erop gericht dat leraren in gezamenlijkheid lessen ontwikkelen en daarbij van elkaars goede punten en ervaringen leren. Leraren moeten hiervoor wel bereid zijn om zich kwetsbaar op te stellen en andere leraren een kijkje in hun klas te gunnen.

Collegiale consultatie

Ook door middel van collegiale consultatie wordt het gestimuleerd dat leraren van elkaar leren. Daarvoor gaan medewerkers van de ene school op bezoek bij de andere school, met medewerkers van verschillende niveaus. Dat resulteert in een rapportage waarin lessen staan hoe zij van elkaar kunnen leren.

Video-interactie

Op een van de scholen onder het bestuur waar het slecht ging bepaalden de leerlingen feitelijk wat er gebeurde; de docenten waren bezig met overleven. Onder andere met behulp van video-interactie hebben we de docenten laten zien wat er in hun klassen gebeurt en ook hoe zij weer rust en orde in de klas konden krijgen. Daar was de scholing van de docenten op gericht. Dat gaf zowel de docenten als de leerlingen een nieuw enthousiasme wat zich na verloop van tijd heeft vertaald in betere leerresultaten. De onbevoegde docenten zijn eruit gehaald, of zijn in een opleidingstraject naar een bevoegdheid gestapt.

Direct instruction method

Daarnaast zijn met behulp van de HCO¹² de lessen meer gestandaardiseerd (direct instruction method); in combinatie hiermee zijn flitsbezoeken geïntroduceerd waarin de leraren feedback kregen op hun manier van lesgeven. Dit alles heeft ertoe geleid dat de school in 3 jaar tijd weer een

¹² HCO is een onderwijsadviesbureau voor Den Haag en omgeving.

dikke voldoende krijgt van de onderwijsinspectie. Deze school is zelfs van de zwakst presterende school opgeklommen tot de best presterende school van deze onderwijsgroep.

Goed schoolmanagement

Het aanstellen van een nieuwe directeur en een nieuw adjunct-directeur heeft hierin een grote rol gespeeld. In termen van doelmatigheid is de school er dus in geslaagd om met dezelfde middelen en grotendeels dezelfde groep docenten een sterke kwaliteitsverbetering te realiseren. Goed schoolmanagement was hierbij in dit geval cruciaal. Om de kwaliteit van het onderwijs op deze school nog verder te verbeteren moeten er docenten weg, en nieuwe hoogwaardige docenten worden aangetrokken, Het huidige docententeam zit op zijn top. Het schoolmanagement is er ook in geslaagd om het ziekteverzuim terug te dringen; op deze school was dat op een gegeven moment zelfs 16 procent (nu 4 tot 5 procent).

Verschillen tussen scholen

- Bij elke school maak je andere keuzes. Elke school heeft met zijn eigen historie te maken. Er zijn hier 2 praktijkscholen met beide ongeveer 150 leerlingen. De een heeft een leerlingenschaal van 15, de ander van 10. Op een populatie van 150 scheelt dat dus 5 docenten a 60-70.000 per jaar; dat is een verschil van 4 a 5 ton op jaarbasis. En dat terwijl eigenlijk voor de school niet inzichtelijk is dat kleinere klassen tot betere leerresultaten leiden kinderen in vergelijking met de school waar grotere klassen zijn. Daar is nauwelijks onderzoek naar gedaan. Maar het is een vrije keuze van de school, met instemming van de directie natuurlijk. En in dit geval heeft dat alles te maken met de historie van beide scholen; de school met een leerlingenschaal van 10 heeft in het verleden de mogelijkheid gekregen om verschillende keren een extra docent aan te trekken; zo ontstaat dan een negatief groeiproces. En op het moment dat je met de docenten bespreekbaar wilt maken dat die leerlingenschaal omhoog moet naar 15, dan levert dat een hoop weerstand op bij de docenten, de MR en ouders, die daar dan ook bij worden betrokken. Dus het streven van de directie om doelmatiger met de financiële middelen om te gaan werd van alle kanten tegengewerkt En dat terwijl niet is bewezen dat kleinere klassen meer rendement opleveren.
- Maar ook in ander opzicht tref je ondoelmatige situaties aan die het gevolg zijn van de historie. Op een van onze scholen hadden we op een gegeven moment 6 mensen rondlopen, waarvan 4 voltijds, die extra zorgondersteuning boden. En dat allemaal omdat sommige leraren aangaven dat ze bepaalde aspecten van hun taak niet goed konden.

Evaluatie van gestelde doelen

In de functioneringsgesprekken wordt met individuele docenten de resultaten van zijn leerlingen besproken. Dat gebeurde te weinig, ook nu nog. Maar of dat je daarmee nu de doelmatigheid van het onderwijs kunt verbeteren, wordt betwijfeld. Wat veel beter werkt is om leraren gezamenlijk lessen te laten maken, waardoor zij veel van elkaar leren over het stellen van lesdoelen en de keuze van methodes daarbij. Ook maken ze gezamenlijk tentamens. In plaats van collegiale confrontatie wordt dan gewerkt met collegiale samenwerking. Daarmee geef je de docent het idee dat zijn mening ertoe doet. Er ontstaat een bottom-up kwaliteitsimpuls. De rol van de schoolleiding is om dit proces te faciliteren. Op deze school hebben wij er voor gekozen om een deel van de wekelijkse sectievergaderingen te vervangen door deze vormen van collegiale samenwerking. En de kunst is om een balans te vinden tussen de functioneringsgesprekken en collegiale samenwerking. Daar komt nog bij dat de kwaliteit van de functioneringsgesprekken ook sterk afhangt van de kwaliteit van de manager/leidinggevende. Ook daar heeft deze school wel een slag gemaakt.

Verantwoording van middelen en realisatie doelen

De school wordt voor een klein stukje afgerekend op zijn vsv-aandeel; als dat binnen de marges blijft ontvangt de school 90K op jaarbasis.

Doelmatigheidsbevordering

De middelen die de school krijgt om docenten te scholen zijn erg beperkt, circa 600 euro per docent, per jaar. Daarnaast wordt elke docenten geacht 10% van zijn tijd aan professionalisering te besteden. Maar de hoeveelheid middelen om die tijd in te vullen is zeer beperkt.

3.11 Case 6 Voortgezet onderwijs

Achtergrondgegevens van school/bestuur	
Bestuur	35 scholen voortgezet onderwijs
Schooltype case	Mavo, havo, atheneum, gymnasium
Aantal leerlingen case	1.521 leerlingen
Regio	Niet stedelijk
Overig	Geen bijzonderheden
Geïnterviewden	
Bestuurslid	
Rector	
Lid van de MR	

Doelmatigheidsbesef algemeen

In de scholengemeenschap leeft doelmatigheid voornamelijk in de vorm van financieel verantwoord besturen. Financieel verantwoord besturen heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen en wordt tevens gebruikt om de financiën systematischer, harmoniserend en transparanter te krijgen. Dit betekent dat middelen zoals ICT informatie systemen en proces protocollen verder zijn ontwikkeld en dat (externe) trainingen zijn gegeven aan de leidinggevenden binnen de scholen en de (G)MR. Deze systematische aanpak speelt een belangrijke rol in het streven naar meer doelmatigheid. De scholen worden geacht hun strategisch plan te koppelen aan deze financiële systemen.

Hoewel de nadruk van doelmatigheid in deze school op efficiency ligt, zijn er duidelijke acties en wensen om een stap verder te gaan in een doelmatige aanpak. Vooral binnen het bestuur wordt getracht om de schoolrectoren en docenten meer betrokken te krijgen en mee te laten denken om zo 'doelmatig mogelijk te hanteren'. Een van de manieren om deze betrokkenheid te stimuleren is, bijvoorbeeld, door een meer decentrale aanpak waarin tot op het niveau van conrector beslissingen genomen kunnen worden over de inzet van middelen. Het bestuur vraagt vervolgens van de schoolleiding dat zij op hun manier ook de betrokkenheid stimuleren door bijvoorbeeld het schoolplan gezamenlijk op te stellen met de docenten, leerlingen, etc. Daarnaast wordt vanuit het bestuur waarde gehecht aan en bewust geïnvesteerd in kennis delen van financiële processen en onderwijsresultaten.

Onder 'doelmatig werken' wordt op deze school verstaan dat er gestructureerd gepland en uitgevoerd wordt. Kwaliteit denken en doen worden daarbij begrepen als essentieel onderdeel van doelmatigheid. Dit alles wordt geleid door SMART-indicatoren waarin de doelen, allocatie en begroting op peil zijn. Bij deze school wordt daarom de interne aanpak georganiseerd op basis van het 4R model:

- Richting;
- Ruimte;
- Rekenschap;
- Resultaat.

Verschillen tussen scholen

Volgens de geïnterviewde verschilt het niveau van doelmatigheidsbesef van school tot school, maar is in ieder geval elke school bezig met het bewuster omgaan met de inzet van middelen. Een van de obstakels is dat scholen (en voornamelijk docenten en leerlingen) niet altijd identificeren met de scholengemeenschap waar zijn onderdeel van uit maken. De geïnterviewden denken dat er kansen liggen om doelmatiger te werken, maar dat de bewustwording van de gelimiteerde financiële middelen, beter begrepen moet worden onder het middenmanagement en de docenten.

Bepaling van de onderwijsdoelen

Korte en langer termijn doelen

Het Strategisch Plan 2016 plan stelt de doelen van de scholengemeenschap en vormt het kader voor de school specifieke doelen die elke school stelt in zijn schooljaarplan, en de hiervoor benodigde inzet van middelen. In het strategisch plan wordt onder andere aangegeven wat de scholengemeenschap 'beweegt', de meerwaarde van de gemeenschap, het aanbod voor en de verwachtingen van de docenten, de basis van de bedrijfsvoering, en een werkplan met doelen, middelen en een tijdsplan. Het plan is het eerste plan met een gedetailleerd werkplan voor de gehele scholengemeenschap, aangestuurd door het bestuur.

De doelen op langere termijn omvatten 'goed onderwijs' voor leerlingen, met aandacht voor de cruciale factor, de docent. Van de docent wordt verwacht dat ze vrolijk, verrijkend, verrassend, en vakmanschap tonen en daarnaast verantwoordelijk eigenaarschap afleggen. De doelen van de gemeenschap vallen te scharen onder vier uitgangspunten namelijk, Onderwijs, Docent, School en omgeving en Bedrijfsvoering.

Tabel 3.2 Selectie van doelen en indicatoren van het Strategisch Plan 2016

Uitgangspunt	Doel	Actie ¹³
Onderwijs	Leerlingen doorlopen zonder onderbreking een bij hen passende VO-opleiding Identiteit versterken Kwaliteitszorg optimaliseren; Innovatie stimuleren;	VSV verminderen Eigentijdse invulling van katholieke identiteit Per school een toegerust kwaliteitszorgsysteem onderwijs technologie in het leermiddelenbeleid versterken
Docent	Professionaliteit stimuleren en voortdurend ontwikkelen Arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen moderniseren	Herijken van de competentie set in relatie tot beroepswaarden Toename van het aandeel LD/LE docenten op VMBO
School & Omgeving	Ouders en leerlingen en andere belanghebbenden betrekken bij school en bestuur	stimuleren van kennisuitwisseling binnen en buiten OMO door middel van digitale platforms
Bedrijfsvoering	Bedrijfsvoering is efficiënt en effectief Huisvesting is prima toegerust en gezonde scholen	Digitalisering van alle inkoop facturen Implementeren van het vastgoedregistratiesysteem

¹³ In het werkplan worden deze verder aangevuld en uitgebreid.

Het plan beschrijft verder in een gedetailleerde toelichting op welke basis deze acties worden gemeten. De doelen zijn opgesteld in 2010 en uitgevoerd tussen 2011 en 2016.

Op schoolniveau worden de doelen van het Strategisch Plan 2016 verder uitgewerkt en vertaald in het schoolplan, al loopt dit niet synchroon bij elke school. Een van de scholen heeft zijn identiteit in de afgelopen jaren verbonden aan drie thema's namelijk om "Inspirerend, Betrokken en Ondernemend" te zijn. Deze thema's zijn voortgekomen uit een 'sterkte-zwakte-droomanalyse' in 2008 en verder uitgewerkt in concrete ambities, verbonden aan resultaten. In het volgend schoolplan worden deze aangepast om Veilig, Duurzaam en Groen te zijn.

Afweging van doelen en de motieven die daarbij een rol spelen

De wetgeving voor onderwijs is richtinggevend geweest voor het formuleren van de doelen van deze scholengemeenschap, daarom staat kwalitatief goed onderwijs als doel centraal.

Er is gekozen voor een decentrale aanpak waarin de scholen zelf de doelen en middelen invulling geven. Dit betekent dat de begroting via een tweetrapsmethode wordt opgesteld, waarbij het bestuur een grove begroting en verdeling over de scholen maakt, waarna de scholen de ruimte krijgen om zelf invulling te geven aan het budget. Deze aanpak moet draagvlak en betrokkenheid vergroten. Deze aanpak wordt ook op de scholen door vertaald naar meer verantwoordelijkheid en daarmee betrokkenheid van het personeel in het opstellen van doelstellingen en het bijhouden van het budget.

Ook de input van leerlingen en hun ouders hebben een belangrijke rol gespeeld bij het ontwikkelen en bepalen van de doelen. Taalgebruik was hierbij een belangrijk criterium. Daarom is besloten om 'beleidstaal' los te laten en in plaats daarvan 'bindende en sprekende' taal gebruik te maken in de communicatiemiddelen. Er wordt niet geschuwd om metaforische taal te gebruiken dat tot de verbeelding spreekt. Zo wordt er van de docent verwacht 'verrassend' te zijn, in plaats van 'innovatief'.

Betrokken partijen bij vaststellen van doelen

Zowel op gemeenschap niveau als op schoolniveau is een brede groep van belanghebbenden betrokken om doelen te bepalen en invulling te geven aan de plan van aanpak. Zo zijn de leerlingen, ouders, docenten, rectoren, een platform, vervolgonderwijs, en externe adviseurs betrokken bij de ontwikkeling van Strategisch Plan 2016.

Van het bestuur wordt verwacht dat een betrokken aanpak leidend is bij de ontwikkeling van doelen op schoolniveau om daarmee draagvlak te creëren. Het bestuur geeft daarom ook aan dat als blijkt dat er onvoldoende is samengewerkt met de belanghebbenden, het schoolplan niet wordt geaccepteerd.

Ook op de school van de geïnterviewde rector wordt dit samenwerkingsverband met de bredere groep belanghebbenden als cruciaal gezien en feitelijk toegepast. In het vaststellen van de doelen en wordt er, naast de ouders, docenten en leerlingen, ook gecommuniceerd met de andere scholen onder het bestuur en de omliggende basisscholen waar de instroom van leerlingen vandaan moet komen. Daarnaast hebben externe experts mede vormgegeven aan de doelen en de invulling hiervan, bijvoorbeeld door middel van het 4R-Model. Door deze samenwerkende aanpak en door aandacht voor doelmatigheid wordt het huidige schoolplan gezien als een concreet actieplan en niet alleen als een beschrijving van ideeën.

Doelmatigheid in de praktijk

Decentrale besluitvorming en betrokkenheid

In deze case zijn weinig concrete voorbeelden van doelmatigheid naar boven gekomen. De geïnterviewden benadrukken vooral de decentrale aanpak die moet bijdragen aan een grotere betrokkenheid bij het behalen van de doelen. Keuzes en verantwoordelijkheden liggen in belangrijke mate op het niveau van de schooldirecteuren. De directeuren zijn door het budget mede zorgdragers van de te behalen doelstellingen. De richting van het onderwijs en de keuzes op dit vlak worden per onderwijsteam ingevuld.

Het personeelsmanagement is de volledige verantwoordelijkheid van het management. Een 'dubbele check' op de besteding van middelen per directeur/team wordt uitgevoerd door de rector om zo de school in dezelfde richting aan te sturen. Hiervoor moet voor het team inzichtelijk zijn wat beschikbaar is, wat voor resultaten het levert en hoe de teams hun resultaten kunnen vergelijken met andere teams. Dit gebeurt nog niet altijd.

Door de combinatie van doelgericht, lange termijn, plan georiënteerd en met draagvlak en betrokkenheid aan de slag te gaan, heeft de school van de geïnterviewde conrector een sluitende begroting. De begroting houdt rekening met het beschikbare budget in het school jaar, maar kijkt ook vooruit naar mogelijke kosten posten en additionele belemmeringen waardoor er van te voren kan worden aangestuurd op het gebruik van de doelen voor het behalen van de doelen.

Evaluatie van gestelde doelen

De doelen zijn kwantificeerbaar gemaakt vanuit de scholen en vanuit het bestuur, dit betekent dat er zo wel bottom-up als top down wordt geëvalueerd.

Het bestuur ziet er op toe dat alle scholen zoveel mogelijk op de juiste weg zitten. De scholen hebben inzicht in elkaars resultaten. De rectoren en conrectoren zien elkaar een aantal keer per jaar om de voortgang van de scholen te bespreken. Vanuit het bestuur is er nadrukkelijk ruimte gecreëerd voor deze samenwerking.

Naast gepland overleg is er vanuit het bestuur informeel voortdurend contact met de rectoren van de scholen waar de realisatie van de bestelde doelen moeilijk blijkt. Er wordt geëvalueerd op basis de behaalde resultaten. Van de school wordt verwacht dat er een signaal komt als de doelen niet worden behaald.

Verantwoording van middelen en realisatie doelen

In het toezien van het bestuur wordt maatwerk gehanteerd. Dit betekent dat er naast de generieke doelen (bijvoorbeeld over de gesprekscyclus moet 100% behaald worden) voor andere doelen ruimte is om uitleg te geven waarom deze niet zijn behaald en hoe daarin verbetering kan worden gebracht.

Jaarlijks wordt een managementrapportage opgesteld. Daarnaast geeft de rector per kwartaal kernegegevens door aan het bestuur waarmee kan worden getoetst of de school op koers ligt. Tijdens het schooljaar bestaat de mogelijkheid om de voortgang van de doelen op willekeurig momenten te meten. Naast het bestuur, wordt de managementinformatie ook voor de rectoren van de andere scholen beschikbaar gesteld zodat er op gebied van performance vergeleken kan worden.

Doelmatigheidsbevordering

Het bestuur stuurt aan op samenwerking tussen de scholen. Dit betekent dat kennis wordt gedeeld, feedback wordt gevraagd en verbeterplannen door middel van peer review opgesteld kunnen worden.

Een rector wordt aangesproken op de resultaten van de school, wat ook een moment is om in goed overleg te bepalen wat er nodig is om betere resultaten te behalen als het slecht gaat. Als blijkt dat er een tekort is aan expertise wat niet binnen de scholengemeenschap kan worden opgelost, bestaan er mogelijkheden tot bijscholing, bijvoorbeeld voor financiële expertise of op kwaliteitszorg. Het bestuur geeft voorkeur aan het leren van elkaar (collega's) en daarmee een brug te slaan tussen de scholen.

Ook op schoolniveau wordt de samenwerking tussen de teams gestimuleerd. Ook op dit niveau zijn rapportages en gegevens beschikbaar om zichzelf te benchmarken en gezamenlijk verbeterplannen op te stellen.

Geleerde lessen

Zowel het bestuur als de directeur van de school geeft aan dat de aanpak kan worden samengevat als een combinatie van betrokkenheid en het creëren van draagvlak, het toepassen van maatwerk en transparantie garanderen. Deze onderdelen zijn nodig om decentraal te kunnen managen. De beschikbaarheid van informatie is daarbij de sleutel in het verhaal. Niettemin bestaan er vanuit het bestuur zorgen dat het personeel zich nog onvoldoende bewust is van en betrokken bij de inzet van middelen. De GMR wijst erop dat dit zou kunnen worden bevorderd door het personeel meer te betrekken bij de keuzes die de school maakt. Daarvoor moet ook een cultuuromslag worden gemaakt. Dat vergt tijd.

3.12 Case 7 Voortgezet onderwijs

Achtergrondgegevens van school/bestuur

Bestuur	25 scholen voortgezet onderwijs
Schooltype case	Vmbo, mbo
Aantal leerlingen	234 leerlingen
Regio	Weinig stedelijk
Overig	Geen bijzonderheden

Geïnterviewden

Bestuurslid
Regionaal directeur
Lid van de MR

Doelmatigheidsbesef algemeen

De geïnterviewde van de scholengemeenschap geven aan veel belang te hechten aan doelmatig handelen. Er wordt door hen bedoeld op gestructureerd financieel verantwoord te besturen, waaronder door methodes (daar waar van toepassing) uit het bedrijfsleven over te nemen. Het bestuur bestaat dan ook bewust uit een combinatie van ervaren bedrijfsvoerders met economische achtergrond en onderwijskundigen.

Binnen deze school wordt aandacht geschonken aan meten en monitoren. Zo zijn zij sinds 2008 betrokken bij de "Vensters voor Verantwoording". Deze resultaten worden niet alleen gebruikt voor

de VO scholen in het algemeen maar ook toegepast in de management rapportages per school. Elke school binnen de scholengemeenschap wordt beschouwd als een 'bedrijf' waarvan duidelijke onderwijsresultaten worden verwacht. Bijkomend bij de doelen en het behalen van resultaten, wordt de school verwacht in een kader te werken waarin een verantwoord financieel en HR-beleid wordt gehanteerd en zorg wordt gedragen voor tevredenheid bij stakeholders (ouders, leerlingen, bedrijven). Voor alle scholen geldt daarom dat er enerzijds duidelijke doelen zijn, met meetbare (SMART) indicatoren, bijbehorende actieplannen en tijdsplanning, en anderzijds een (gezonde) druk om financieel verantwoord te managen.

Onder de leiding van de scholen en het bestuur wordt bedrijfstaal gehanteerd, zo wordt er gesproken over 'onderwijsrendementen' en bestaan er management contracten voor schooldirecteuren. Daarnaast komen het College van Bestuur en de Raad van Toezicht jaarlijks bijeen om een integrale en doelmatige evaluatie van de strategische planning door te nemen, waaronder:

- De Meerjarenbegroting;
- Het Strategisch Huisvestingsplan;
- Het financieringsplan;
- Het instellings- of locatieplan.

Voor zowel het bestuur als de directeuren van de school leeft doelmatigheid daarom ook sterk. Onder het personeel varieert dit nog tussen en binnen de scholen.

Bepaling van de onderwijsdoelen

Korte en langer termijn doelen

De doelen van de scholen binnen de scholengemeenschap worden ten eerste geacht te vallen onder het algemene doel van de scholengemeenschap, namelijk om groen, ondernemend, innovatief en duurzaam onderwijs te stimuleren. Hier wordt door het bestuur een 4 jarig Strategisch Plan ontwikkeld. Daarnaast wordt van elke regio en elke school verwacht dat zij in hun instellingsplan (ook wel locatieplan genoemd) de doelen en bijbehorende actieplannen relevant maken. Deze cyclus wordt in het onderstaande kader verder toegelicht.

Regioplan

Het regioplan is gemaakt voor drie jaren en loopt op dit moment van 2012 tot en met 2015. Hierin worden de kaders vanuit de scholengemeenschap beschreven en de koers voor de regio/opleidingen bepaald. Door middel van een tussenevaluatie vindt elk jaar een update of bijstelling plaats in september/oktober. In september wordt het regioplan door het regio management team geëvalueerd.

Locatieplan

Het locatieplan wordt gemaakt (of bijgesteld) voor twee jaar (bijvoorbeeld 2013 en 2014) in de periode oktober/december. Hierin staan de doelen vanuit het regioplan, de conclusies van een kleine SWOT waarin zowel de school als omgeving wordt meegenomen, en de verbeterpunten vanuit een zelfevaluatie. Elk jaar vindt er voorafgaand aan de werkverdeling een zelfevaluatie plaats in de teams rond maart/april. De verbeterpunten worden meegenomen bij de werkverdeling en kunnen leiden tot aanpassingen in het locatieplan in het najaar.

Vanuit het locatieplan voor een van de scholen blijkt dat de doelen van het afgelopen twee jaar onder verschillende thema's verdeeld kunnen worden, namelijk Onderwijs, Organisatie, Personeel, Huisvesting/faciliteiten en Extern. Voor de aankomende twee jaar worden deze thema's ook in daadwerkelijke hoofddoelen geformuleerd, bijvoorbeeld;

- Voldoende onderwijskwaliteit;
- Tevreden klanten;

- Innovatie en continuïteit op de lange termijn;
- Voldoen aan wet- en regelgeving;
- Professionele organisatie;

In tabel 1 staat een voorbeeld van hoe het werkplan is opgesteld.

Afweging van doelen en de motieven die daarbij een rol spelen

De afweging van de hoogte van investering van de school op bepaalde doelen is afhankelijk van de probleemanalyse van de school. Zo werd de afgelopen 2 jaar op een van de locaties gekozen voor een traject waar nadruk werd gelegd op basiskwaliteit omdat dit voor een gedeelte van het VMBO nog niet op orde was. Hoewel de school graag meer had willen investeren in innovatie, werd deze voorkeur voor basiskwaliteit voor dit specifieke moment gekozen. Omdat er strategisch op meer jaren wordt gepland is toen vastgelegd dat er na verbetering van de basiskwaliteit wel weer meer geïnvesteerd zou worden in innovatie.

Betrokken partijen bij vaststellen van doelen

De doelen en bijbehorende actieplannen worden op school niveau ontwikkeld door de regiodirecteur en de teamleiders. Hierbij wordt veel verantwoordelijkheid gelegd bij de teamleiders, die zelf kunnen beslissen over de betrekking van het overige personeel. De input vanuit de jaarlijkse evaluatie zijn belangrijk in deze ontwikkelingen. Dit betekent dat ouders, leerlingen en overige docenten niet letterlijk delen van het plan schrijven, maar dat de feedback van deze groepen wel worden meegenomen in het ontwikkelen van de doelen en de actieplannen. Bij deze school worden bijvoorbeeld de volgende documenten gebruikt als input voor het plan:

Input voor het locatieplan

De kaderbrief 2013-2014

Het schoolplan 2013 – 2016

Het regioplan

Waarderingskader inspectie 2013

Zelfevaluatie / inspectieoordeel

Verbeterplan

Formatiebudget 2013

Cijfermateriaal zoals rendementsgegevens, opbrengsten, resultaten tevredenheid, enz.

Externe bronnen: vensters voor verantwoording, internet, afspraken met stakeholders

Gesprekken met collega's over doelen en acties of SWOT-analyse.

De volgende tabel geeft een voorbeeld van hoe een doelenplan er uit ziet. Er wordt aangegeven op welken onderwerpen middelen ingezet gaan worden, waarom en welk resultaat er wordt verwacht. Daar waar data wordt gebruikt, wordt ook de huidige situatie weergegeven. Het tijdsschema en verantwoordelijke voor elk onderwerp wordt verder weergegeven. Onder de 'nodige uren' wordt aangegeven of het behalen van het resultaat een extra investering vereist of dat de resultaten worden gezien als onderdeel van een takenpakket van een team of personeelslid.

Tabel 3.3 Voorbeeld van werkplan een van de scholen en specifiek van het doel 'tevreden klanten'

Onderwerp	Aanleiding	Doel	Resultaat	Start/eind	Nodige uren	Verantwoordelijke	SD RP	WK
PR plan	PR op regionaal niveau coördineren en professionaliseren.	<ul style="list-style-type: none"> Opstelling/bijstelling PR communicatieplan en op basis daarvan draaiboek dat jaarlijks wordt bijgesteld. Plan daaraan aanpassen om zo goed mogelijk efficiënt en doelgericht te werken. 	<ul style="list-style-type: none"> Toename leerlingen, - Groei interne doorstroom VMBO/MBO 	2012-2015 Evaluatie jaarlijks	160 uur Passend binnen regulier takenpakket leidinggevend.	Naam	X	11.1
Leerlingen	Tevredenheid belangrijkste klant borgen	Tevredenheid leerlingen	7,0 nu: 6,63 Cijfer van 2013	2012-2015 Jaarlijkse enquête Conclusies meenemen in ZE en teamplan	Passend binnen regulier takenpakket leidinggevend.	Naam	MC	13.3 7.3
Ouders	Borgen van de inspraak van ouders. Verhogen van de tevredenheid van ouders	Tevredenheid ouders Schoolmaatschappelijk werk gaat deel nemen aan oudercontactavond	7,5 nu: 7.48 Cijfer van 2013 Zie verbeterplan	2012-2015 Jaarlijkse enquête Conclusies meenemen in ZE en teamplan	Passend binnen regulier takenpakket leidinggevend.	Naam	MC	5.4 13.3
Toeleverend onderwijs	Tevreden scholen verwijzen door.	Tevredenheid toeleverende scholen Zie verbeterplan	7,0 nu: 6.26 Cijfer van 2013	2012-2015 Jaarlijkse enquête Conclusies meenemen in ZE en teamplan	Passend binnen regulier takenpakket leidinggevend.	Naam	MC	11 1.1
Klankbordgroep bedrijfsleven	Horizontale verantwoording	In 2012 – 2013 wordt 2 maal overlegd met de klankbordgroep externen, met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de gemeente	Volgend overleg: maandag 18 maart 2013	2013-2015	Nihil	Naam	X	11.3 13.1

Doelmatigheid in de praktijk

Voorbeelden van doelmatigheid

In plaats van vestigingsdirecteuren bestaan er sinds 2011 regiodirecteuren. Zij zijn verantwoordelijk voor meerdere scholen (2 of 3) in een bepaalde regio en worden daarbij ondersteund door een groep van teamleiders per school. Op deze manier worden scholen die geografisch dicht bij elkaar zijn, meer met elkaar verbonden. Vanuit zowel de inspectie als het bedrijfsleven waarmee samen wordt gewerkt, was er een vraag naar harmonisatie in aanpak van scholen in dezelfde regio. De bedoeling is om via deze regiodirecteuren meer samenwerking te bevorderen, waardoor mensen en expertise gedeeld kunnen worden.

De teamleiders worden betrokken bij het ontwikkelen van het locatieplan, maar ook bij de bepaling van het tijdschema en de benodigde acties. Omdat elke teamleider zelf de doelen kan bepalen en inzicht heeft in de beschikbare middelen, wordt er per team geprobeerd draagvlak gecreëerd voor de bijbehorende acties. Dit betekent dat er ook vanuit de teams zelf wordt gezocht naar oplossingen als de resultaten niet worden behaald. Om de teamleiders te ondersteunen bestaat er een 'onderwijscalculator' waarbij scenario's voor de toekomst kunnen worden gemaakt.

Omdat de werving van leerlingen een belangrijk onderdeel van de strategie voor de scholengemeenschap is, is er ook gekozen om te investeren in een regionale medewerker marketing en communicatie. Deze richt zich voornamelijk op de werving en bredere communicatie van de scholengemeenschap.

Evaluatie van gestelde doelen

Door middel van evaluaties en het continue monitoren van de voortgang van de school, wordt bepaald of de keuzes die gemaakt zijn ook daadwerkelijk doelmatig zijn. Als de beoogde resultaten niet worden behaald, worden de teamleiders geacht een veranderplan op te stellen waarin de doelen en middelen worden aangepast. Als deze teamleiders naar een veranderplan niet in staat zijn om de beoogde resultaten te behalen, kunnen ze worden gevraagd worden te vertrekken. Op niveau van teamleiders wordt er gewerkt naar het hebben van management contracten, maar dit proces is nog in ontwikkeling.

De resultaten voor alle doelstellingen worden stuk voor stuk gepresenteerd in het jaarverslag. Het regioplan wordt elk jaar in september geëvalueerd in het Regio management team. Het instellingsplan wordt jaarlijks in maart/april geëvalueerd door de teams in een formaat dat standaard is voor elke school. Hierbij wordt een oordeel gegeven over de items vanuit het (inspectie-) waarderingskader en worden alle items vanuit het plan beoordeeld. De conclusies worden meegenomen in de definitieve bijstelling van de plannen en gedeeld in het regio management team.

Doelmatigheidsbevordering

Van de regiodirecteuren wordt verlangd dat ze kennis binnen de scholen en onderling delen. Allen zijn verantwoordelijk voor een 'portefeuille' binnen de scholengemeenschap. Regiodirecteuren komen hiervoor regelmatig bijeen om de voortgang van de gemeenschap in het algemeen en de scholen individueel in het specifiek te bespreken. Op deze wijze kan er gezamenlijk een besluit worden gemaakt over nodige interventies.

Omdat er binnen het bestuur leden uit het bedrijfsleven zijn gekozen, is er kennis binnen de scholengemeenschap om de bedrijfshouding te bevorderen. Wanneer nodig, kan er ook een beroep worden gedaan op externe expertise. Voorkeur wordt gegeven aan informele kennis uitwisseling onder het personeel en daarmee de opbouw van interne expertise.

Geleerde lessen

Ondanks de gestructureerde aanpak met aandacht voor het financiële proces heeft de gemeenschap nog altijd geen sluitende begroting. Ook leeft het doelmatigheidsbesef nog onvoldoende onder het personeel. De geïnterviewde hebben aangegeven dat transparantie, harmonisatie, duidelijke richtlijnen een belangrijke rol spelen bij het creëren van draagvlak.

4 Conclusies

4.1 Inleiding

Met het voorliggende onderzoek wil de raad de discussie over doelmatigheid in het onderwijs verrijken en breder trekken dan de gangbare financiële berekeningen, waarin onderwijsresultaten worden gekoppeld aan inzet van middelen en mensen. Tegen deze achtergrond is doelmatigheid voor deze studie als volgt (breed) gedefinieerd:

De mate waarin de geformuleerde onderwijs- en organisatiedoelen effectief kunnen worden gerealiseerd met de middelen die voorhanden zijn c.q. gegenereerd kunnen worden, inclusief tijdsinzet van ouders dan wel vrijwilligers en door samenwerking met bedrijven/organisaties.

Kortom, doelmatigheidsbesef heeft betrekking op het bewust bezig zijn met het doelmatig inzetten van de middelen in brede zin om de doelen van de school te behalen. In dit slothoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord en enkele algemene conclusies getrokken.

4.2 Antwoord op de onderzoeksvragen

1. In hoeverre zijn scholen bewust bezig met het vergroten van de doelmatigheid van hun onderwijs op de korte en (middel-) langere termijn?

Door de besturen en scholen in dit onderzoek wordt aangegeven dat de kwaliteit van het onderwijs en verbetering van leeropbrengsten de hoogste prioriteit heeft. Effectief lesgeven is een leidende gedachte voor de keuzes die de scholen maken. Ook investeringen in nieuwe lesmethoden zijn hierop gericht. Scholen verwachten hiermee betere resultaten te bereiken en zo doelmatiger met hun middelen om te gaan. Het is echter voor scholen vaak niet eenvoudig om de gemaakte keuzes op effectiviteit te beoordelen en daarmee hun gedrag in termen van doelmatigheid te evalueren. Vaak bestaat er wel inzicht in de gemaakte kosten (investering in nieuwe leermiddelen of lesmethode), maar ontbreekt het zicht op de effecten die dit heeft (gehad) op de resultaten. Het streven naar meer doelmatigheid betreft in de praktijk vooral het streven naar betere leerresultaten; een kritische afweging van de geïnvesteerde middelen in relatie tot het resultaat blijkt daarbij uitermate lastig en kan veelal niet worden gemaakt. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen investeringen en doelen in het secundaire (ondersteunende) proces en het primaire (onderwijs) proces. Investeringen in het onderwijs betreffen per definitie het secundaire proces (ict, huisvesting, leermiddelen). Investeringen op dit terrein worden meestal weloverwogen genomen, vaak ook met het oog op de verwachte effecten in het primaire proces. De toetsing van deze effectiviteit op het primaire proces blijkt in de praktijk moeilijk. Ervaringsgegevens van leraren en leerlingen kunnen wel een indicatie geven, maar 'harde' gegevens over de effectiviteit zijn meestal niet beschikbaar, waarmee de doelmatigheid van het primaire proces moeilijk is aan te tonen.

2. Welke organisatieniveaus - RvT, bestuur, schoolleiding, middenmanagement, docenten en (G)MR - zijn daarbij betrokken en op welke momenten?

Op de meeste scholen zijn meerdere partijen binnen de school betrokken bij het opstellen van de doelen. In de meeste gevallen stelt het bestuur de visie vast waar de scholen zich de komende jaren op gaan richten. Het bestuur stelt de globale, meerjarige doelen vast op basis waarvan de school zijn eigen korte en lange termijn doelen en een daarbij passend activiteitenplan opstelt. Binnen de door het bestuur geschetste kaders hebben individuele

scholen vaak de ruimte of taak om hun eigen begroting en investeringsplan op te stellen. De Raad van Toezicht toetst de financiële plannen van school/scholen en bestuur. Wanneer zich gedurende het jaar financiële problemen voordoen wordt de RvT raad betrokken om hierin te adviseren. Op schoolniveau stemt de MR in met het plan dat de school heeft opgesteld, op bestuursniveau geeft de GMR goedkeuring aan het plan. Andere partijen zoals het middenmanagement, docenten, ondersteuners, ouders en leerlingen worden meestal gevraagd input te leveren voor de strategische beleidsplannen en plannen van aanpak. De wijze en mate van betrokkenheid van deze stakeholders kan per school verschillen. In sommige gevallen lijkt er sprake te zijn van een 'integraal begrotingsbeleid' waarbij de plannen en doelen op de verschillende niveaus (bestuur, school, team, individuele docent) een consistente onderlinge samenhang (dienen) te vertonen.

3. Welke instrumenten hanteren besturen en scholen, verschillen deze instrumenten per niveau en in welke mate versterken de ingezette instrumenten elkaar?

Er worden uiteenlopende instrumenten gebruikt om doelen en resultaten te monitoren en te evalueren. De uitkomsten hiervan worden gebruikt om nieuwe doelen te stellen. Steeds vaker worden scholen onderling met elkaar vergeleken op basis van SMART geformuleerde kengetallen of indicatoren; de uitkomsten vormen de basis voor een inhoudelijke discussie over de oorzaken voor verschillen en waarom de ene scholen beter of slechter presteert dan de ander. Door middel van projecten en subsidies vanuit het rijk worden scholen en besturen geholpen om op een meer bedrijfskundige manier naar hun onderwijsproces te kijken. Programma's en projecten zoals School aan zet en Vensters voor verantwoording bieden hiervoor de benodigde hulp. Verdere deskundigheidsbevordering van schoolbesturen kan het financieel-economisch beleid van de scholen ten goede komen. Kennisdeling, benchmarking en scholing zijn hiervan voorbeelden.

4. In hoeverre koppelen besturen en scholen hun begroting expliciet aan hun onderwijs- en organisatiedoelen?

Zoals bij vraag 1 te lezen is, worden de doelen (uiteindelijk) gekoppeld aan de begroting, maar dat is nadat de doelen zijn opgesteld. Er wordt eerst gekeken naar wat de school haar leerlingen wil bieden; daarbij gaat het primair om het bieden van goed onderwijs in relatie tot de mogelijkheden (en behoeften) van de leerling. Daarna wordt gekeken in hoeverre de doelen bekostigd kunnen worden. Er wordt op bestuursniveau en op schoolniveau in grote lijnen vastgesteld of de doelen die een school zich stelt realiseerbaar zijn met de middelen die beschikbaar zijn. Daarbij kan het gaan om het aantal klassen of profielen in de bouwenbouw. Wanneer de doelen op schoolniveau doorvertaald worden naar activiteitenplannen, wordt de terugkoppeling naar de begroting meestal niet meer gemaakt. Alleen wanneer doelen niet bereikt (lijken te) worden of wanneer er te weinig geld beschikbaar is om de doelen te realiseren wordt er teruggegrepen op de begroting.

5. In hoeverre is daarbij sprake van verschillen tussen scholen onder hetzelfde bestuur en, indien relevant, welke mechanismen spelen een rol in het veroorzaken/ontstaan van deze verschillen?

Benchmarking van zowel financiële gegevens als onderwijsresultaten hebben het de afgelopen jaren steeds eenvoudiger gemaakt om scholen onderling met elkaar te vergelijken. Ondanks dat een aantal besturen het beeld schetst dat de scholen in de afgelopen jaren steeds meer overeenkomsten zijn gaan vertonen, lijken er toch nog steeds (grote) verschillen in doelmatigheid tussen de scholen te bestaan. De vraag is of dit slechts een kwestie van tijd is. Voor een deel kunnen verschillen zijn ontstaan vanuit de historie van de scholen (zoals de samenstelling van het docententeam, leerlingpopulatie, en het onderwijsaanbod/-profilering) en voor een deel zijn deze verschillen regiogebonden (zoals krimp in het leerlingaantal, aanbod

van docenten). Dergelijke schoolspecifieke kenmerken en de strategische keuzes die worden gemaakt leiden er in veel gevallen toe dat scholen verschillend scoren op doelmatigheid. In de beoordeling van verschillen in doelmatigheid tussen scholen zou het dan ook eerder moeten gaan om de ontwikkeling te monitoren dan de verschillen als zodanig.

Ook is de invloed van de directeur, rector of decaan van grote invloed op de mate waarin er op een school veranderingen doorgevoerd worden. In zeker vijf van de elf cases is een verandering in het bestuur of in de schoolleiding een belangrijke stimulans geweest om het onderwijs meer doelgericht en doelmatiger in te richten.

6. Welke overdraagbare lessen/tips kunnen deze praktijkvoorbeelden geven ter vergroting van het doelmatigheidsbesef?

De praktijkvoorbeelden wijzen uit dat er weinig concrete succesverhalen over doelmatigheid zijn. De vraag is wat hiervan de reden is. Doelmatigheid is een lastig te vatten fenomeen, vooral omdat het zicht op de effectiviteit van gemaakte keuzes vaak ontbreekt. Dat neemt niet weg dat de geschetste praktijkvoorbeelden diverse aanknopingspunten bieden om doelmatigheid in het onderwijs verder te bevorderen. Kenmerkend voor scholen die sterk sturen op doelmatigheid is dat zij verbetering van de resultaten centraal stellen; deze worden bij voorkeur SMART geformuleerd. Zowel voor de financiële resultaten als de onderwijsresultaten is benchmarking een nuttig instrument om inzicht te geven in verschillen in uitkomsten (tussen scholen) en om vervolgens het gesprek aan te gaan over het verbeteren van de resultaten en daarmee van de doelmatigheid van middelen. Het delen van kennis binnen de school en vooral ook tussen scholen over de effecten van gemaakte keuzes speelt hierin een belangrijke rol. Schoolbesturen hebben hierin een belangrijke faciliterende en stimulerende rol. Transparantie van gegevens is tevens een belangrijke factor om draagvlak te creëren om noodzakelijke veranderingen in de organisatie door te voeren en 'iedereen mee te krijgen'. Het overnemen van bepaalde ideeën heeft pas zin wanneer de waarde er van ingezien wordt. Hierbij moet rekening worden gehouden met de specifieke context van een school; slimme ideeën zijn zelden direct inpasbaar in een andere omgeving.

Op het vlak van nieuwe lesmethoden en leermiddelen is geconstateerd dat het gebruik en de invoering van digitale leermiddelen efficiënter zou kunnen wanneer deze ontwikkeling landelijk aangestuurd of meer gecoördineerd zou worden. Deze les is te veralgemeniseren naar andere nieuwe lesmethoden of leermiddelen. Nu vindt iedere school zelf het wiel uit wat veel tijd en geld kost. Het op een effectieve manier delen van ervaringen over het proces en de implementatie van (digitale) leermiddelen, zou de professionalisering en kwaliteit van het onderwijs op dit gebied kunnen bespoedigen.

4.3 Slotbeschouwing

Doel van het onderzoek was om de discussie over doelmatigheid in het Nederlandse onderwijs te verrijken door van een aantal praktijkvoorbeelden in het po en in het vo in kaart te brengen welke keuzes er op het gebied van doelmatigheid gemaakt worden. Meer specifiek ging het erom inzichtelijk te maken op welke wijzen en op basis van welke afwegingen scholen de beschikbare middelen inzetten om de door hen geformuleerde onderwijs- en organisatiedoelen te kunnen realiseren.

Een (conclusie uit dit onderzoek is dat doelmatigheid een wat ambivalent begrip lijkt te zijn in de dagelijkse praktijk van onderwijsbestuurders, schooldirecteuren en onderwijsgeevenden. Doelmatigheid is een term die niet standaard in het onderwijs gebruikt wordt. 'Efficiency' (in de zin

van kostenbewustzijn) en 'opbrengst gericht werken' spreken meer aan, maar ook hier lopen de interpretaties over uiteen.

Hoewel er het algemene besef is dat doelmatigheid te maken heeft met de relatie tussen resultaten en middelen, blijkt er een grote variatie te bestaan in de aard van de resultaten en doelen die de school nastreeft. Voor de inzet van middelen is de opgestelde begroting maatgevend. Door het grote aandeel van de personele lasten daarop, worden de mogelijkheden om op een efficiënte wijze met financiële middelen om te gaan in de regel als beperkt ervaren.

Wat betreft de doelen en de daarmee samenhangende resultaten kan onderscheid worden gemaakt tussen operationele (kortetermijn) doelen (meer ict, grotere klassen, nieuwe lesmethode) en de meer strategische (langetermijn) doelen (bijvoorbeeld hoogwaardige kwaliteit van onderwijs of bijdragen aan een rijke ontwikkeling van kinderen). Laatstgenoemde doelen zijn veelal een combinatie van de wettelijke taak van de school en de missie die de school zich stelt. Afhankelijk van het thema is een relatie tussen doelstelling en inzet van middelen meer of minder concreet te maken. Met het formuleren van SMART doelen proberen scholen hier invulling aan te geven. Voor de langetermijndoelen is dat veel lastiger, hoewel er veelal wel een relatie wordt gelegd met de operationele doelen. Wat dit betreft lijkt er wat betreft doelgerichtheid en doelmatigheid sprake te zijn van een 'gelaagdheid' in het doelmatigheidsbesef van alle betrokkenen, waarbij een complex geheel aan operationele factoren (in het secundaire proces) verondersteld wordt bij te dragen aan de ruimere doelen die de school zich stelt (het primaire proces). De precieze relatie tussen beide processen is vaak niet hard te maken, althans niet op schoolniveau. Op het niveau van de bedrijfsvoering (secundair proces) bestaat er vaak een vorm van kostenbewustzijn (kosten van huisvesting, gezamenlijk inkopen, uitbesteding van schoonmaakwerk, grotere klassen e.d.). Op het niveau van het primaire proces bestaat er wel de intentie om de kwaliteit van het onderwijs verder te verbeteren, met inachtneming van de beschikbare middelen, maar is het veel lastiger om over de effectiviteit van de ingezette middelen tot een oordeel te komen.

Naast het streven naar doelmatigheid van het primaire proces hebben scholen in veel gevallen ook de langere termijndoelen waar zij bij de inrichting van hun onderwijs rekening mee houden. Niet alles wat scholen doen heeft een directe relatie met het realiseren van zo hoog mogelijk leerprestaties. Op sommige scholen staat heel nadrukkelijk het toekomstig maatschappelijk functioneren en de persoonlijke ontwikkeling van de leerlingen centraal. Dat geldt sterker op scholen waar leerlingen minder cognitief zijn ingesteld.

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat scholen weldegelijk doelmatigheid van prestaties en doelmatigheid van effecten (zie nogmaals figuur 2.1 op blz. 11) nastreven, maar dat hen in de meeste gevallen de 'harde' (empirische) gegevens ontbreken om hun doelmatigheid te kunnen bepalen en daarin gerichte verandering door te voeren. Evidente uitzondering hierop vormt de school die enkele jaren geleden als 'zeer zwak' bekend stond en door gerichte investeringen in de kwaliteit van het lerarencorps en verbeteringen in het HRM-beleid (gesprekkencyclus, bekwaamheidsonderhoud, video-interactie) op korte termijn aanzienlijke verbeteringen van de leerprestaties heeft weten te bewerkstelligen. Voor scholen die al naar behoren presteren zijn vergelijkbare doelmatigheidsverbeteringen veel moeilijker te realiseren. De indruk bestaat niettemin dat scholen op basis van weloverwogen keuzes weldegelijk tot gerichte verbeteringen van hun leerprestaties proberen te komen. Meer evidence based voorbeelden van effectiviteit (en doelmatigheid) zouden de scholen kunnen helpen hun doelmatigheid te bevorderen. Het spreekt voor zich dat hiervoor specifieke kennis en expertise nodig zijn, binnen het staffbureau van de school, dan wel via in te huren adviesdiensten. Hoewel wij daar met deze studie geen

duidelijk beeld van hebben gekregen, is uit ander onderzoek bekend dat daar in veel gevallen nog wel een slag te maken valt.

Om scholen tot meer doelmatigheid en een hoger doelmatigheidsbesef aan te zetten dient derhalve meer inzicht te bestaan in de relatie tussen de keuzes waar zij zich voor gesteld zien en de hierbij benodigde inzet van middelen. Naast een evidence base kan de school hier ook zelf een rol in vervullen door de doelen die zij zich stelt SMART te formuleren en op basis van de uitkomsten de vergelijking te maken met vergelijkbare scholen. Kennisdeling en interscolaire visitatie tussen scholen kunnen hierbij interessante inzichten opleveren en een basis vormen voor gerichte veranderingen. Zoals gesteld, moet hierbij rekening worden gehouden met de specifieke context van een school; slimme ideeën zijn zelden direct inpasbaar in een andere omgeving.

Zowel good practices als een meer academische onderbouwing van de doelmatigheidsdiscussie in het onderwijs zijn wenselijk. Dit onderzoek heeft laten zien dat het daarbij om meer gaat dan de kosten of het aantal leraren per leerling. Tussen de bekostiging van de school en de uiteindelijke opbrengsten ligt een wereld van keuzes die een serieuze onderbouwing behoeven. Daar waar informatie hierover beschikbaar is dient deze voor het onderwijsveld te worden ontsloten, daar waar deze informatie ontbreekt, is nader onderzoek de aangewezen weg.

Gebruikte literatuur

Algemene Rekenkamer (2006). Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid (handleiding), Den Haag.

Biesta, G. (2010). Good Education in an Age of Measurement: Ethics, Politics, Democracy.

Hoogerwerf A. en M. Herwijer (red), Overheidsbeleid, Een inleiding in de beleidswetenschap, 2008.

Kuhry, B. en F. de Kam (red) (2012) Waar voor ons belastinggeld. Prijs en kwaliteit van publieke diensten, SCP.

Ministerie van OCW (2012). Kerncijfers 2007-2011

Onderwijsraad (2009). Naar doelmatiger onderwijs.

Skyrme, D (2002). Best Practice in Best Practices, insights and practical guidance for the knowledge professional.

Vesel, A. (2011). Theory and Methodology of Best Practice Research: A Critical Review of the Current State, In: Central European Journal of Public Policy – Vol. 5 – № 2 – december 2011



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas