

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/45368>

Please be advised that this information was generated on 2019-03-24 and may be subject to change.

Kwaliteit en vertrouwen

Onderzoek naar outputsturing in basisscholen

Gerrit Vrieze | Tessa Marx | Erik de Gier | Wil van Esch



its

KWALITEIT EN VERTROUWEN

Kwaliteit en vertrouwen

Onderzoek naar outputsturing in basisscholen

Gerrit Vrieze
Tessa Marx
Erik de Gier
Wil van Esch

juni 2007

De particuliere prijs van deze uitgave €10,-
Deze uitgave is te bestellen bij het ITS, 024 - 365 35 00.

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK DEN HAAG

Vrieze, Gerrit.

Kwaliteit en vertrouwen / Gerrit Vrieze, Tessa Marx, Erik de Gier & Wil van Esch –
Nijmegen: ITS
ISBN 90 – 5554 – 320 – 5
NUR 840
Projectnummer: 2006.724

© 2007 ITS, Radboud Universiteit Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van het ITS van de Radboud Universiteit Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Inhoud

Korte samenvatting	1
1 Inleiding, probleemstelling en achtergrond	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Invoering van lumpsumbekostiging	8
1.3 Vraagstelling	10
1.4 Theoretische achtergronden	11
1.5 Onderzoeksopzet en -uitvoering	15
1.6 Leeswijzer	16
2 Afspraken over herverdeling lumpsum	17
2.1 Aanleiding	17
2.2 Oude of nieuwe afspraken?	17
2.3 Prestaties zorgleerlingen?	20
2.4 Claimen directeuren middelen?	24
3 Instrumentarium voor kwaliteitsmeting	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Strategische beleidsplannen	27
3.3 Leerlingvolgsystemen en personeelsbeleid	29
3.4 Samenvatting	31
4 Financiële prikkels en gedrag	33
5 Mechanische en responsieve kwaliteitscultuur	37
5.1 Inleiding	37
5.2 Voorkeur voor responsieve kwaliteitsmeting	37
5.3 Verschillen tussen mechanische en responsieve paren	39
6 Samenvatting en reflectie	43
6.1 Inleiding	43
6.2 Samenvatting	43
6.3 Reflectie op lumpsumbekostiging	52
Literatuur	57

Bijlage – Verslagen casestudies	59
Stg. OOP, De Octopus, Diemen	59
OO Almere, De Troubadour, Almere	63
PCPO Rotterdam, Martin Luther King School, Rotterdam	67
Stg.KONOT, Veldkampschool, Denekamp	71
PCBO Apeldoorn, Het Anker, Apeldoorn	76
INNOVO St. Dionysius Schinnen	81

Korte samenvatting

In de korte samenvatting staan de allerbelangrijkste uitkomsten van het onderzoek. De lezer die geïnteresseerd is in meer resultaten verwijzen wij naar de uitgebreide samenvatting in hoofdstuk 6.

In augustus 2006 is in het primair onderwijs de lumpsumbekostiging ingevoerd. De vergoedingen van de centrale overheid worden weliswaar per school berekend, doch op bestuursniveau in één lumpsum uitgekeerd. Besturen kunnen met scholen afspraken maken over de verdeling van de middelen. Met de lumpsumbekostiging is outputsturing op basis van meetbare 'resultaten' mogelijk.

Om na te gaan hoe besturen en scholen hieraan invulling geven is een verkennend onderzoek uitgevoerd bij de besturen en scholen die vanaf 2004 hebben geparticipeerd aan de pilots lumpsumbekostiging. Zij hebben al enige ervaring met lumpsumbekostiging. Het onderzoek bestaat uit twee deelonderzoeken:

- Telefonische enquête met schoolbesturen (n=21, respons 66%) en directeuren van scholen (n=117; 60%).
- Een zestal casestudies bij paren van schoolbesturen en scholen.

De volgende vragen staan centraal:

- In hoeverre zijn er afspraken gemaakt op basis van binnen het kwaliteitsbeleid overeengekomen ambities van scholen, in hoeverre zijn deze afspraken gebaseerd op overeengekomen 'prestaties' en in hoeverre specifiek op 'prestaties' bij zorgleerlingen?
- Van welke instrumenten, methoden en systemen wordt gebruik gemaakt?
- Zijn afspraken sturend en tot welk gedrag leiden ze?
- In hoeverre is er sprake van mechanische of responsieve kwaliteitsmeting?
- Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan?

- *Afspraken op basis van binnen het kwaliteitsbeleid overeengekomen ambities van scholen en in hoeverre spelen ‘prestaties’, specifiek voor zorgleerlingen, hierbij een rol?*

Het begin van lumpsumbekostiging heeft sterk in het teken gestaan van de herverdeling van middelen over het centraal en decentraal niveau, dat wil zeggen het boven-schoolse niveau en dat van de afzonderlijke scholen.

Bij de meeste van de zes onderzochte paren van besturen en scholen zijn scholen bezig met het ontwikkelen van schoolbeleidsplannen waarin ambities van de school, vaak op basis van het strategisch beleidsplan op bestuursniveau, zijn vastgelegd. Op basis hiervan worden begrotingen opgesteld en worden prioriteiten benoemd die mede uitgangspunt zijn voor de begroting. Er worden echter geen financiële prikkels of prestaties aan gekoppeld.

Bij één van de paren wordt gewerkt met vraagbudgetten. Daaraan zijn evenmin meetbare prestaties gekoppeld. Bij één ander paar van bestuur en scholen is duidelijk uitgesproken dat er in de nabije toekomst een vraagbudget moet komen.

Bij twee van de zes onderzochte paren van besturen en scholen zijn er pogingen gedaan managementcontracten waarin prestaties waren opgenomen, tussen schoolbestuur en schooldirecteuren op te stellen. In één geval is daar inmiddels vanaf gezien en in een ander geval wordt hierover ‘op een laag pitje’ gesproken.

Uit het onderzoek blijkt dat individuele directeuren op zich bereid lijken om af te wijken van de ‘oude’ centrale verdelingsafspraken. Men streeft creativiteit, ambitie en ondernemerschap na. Dit zijn ook doelstellingen die door de schoolbesturen naar voren worden gebracht. Toch zijn dit streven en deze doelen retoriek, omdat we in de praktijk overwegend een risicomijdende houding aantreffen. We zien nog weinig ondernemerschap of daadkracht om de vrijgekomen ruimte in te nemen. Feitelijk zien we dat verdeling nog steeds plaats vindt op basis van de ‘oude’ bekostigingssystematiek. Gegeven de beperkte ruimte in het primair onderwijs, verwachten we niet dat dit ondernemerschap er ooit van komt.

De collectieve besluitvorming in het directeurenoverleg is hieraan mede debet. In het gezamenlijke directeurenoverleg wordt vaak het meest ‘behoudende’ scenario gekozen (samen uit, samen thuis). Solidariteit is een belangrijke overweging hierbij. Een pleidooi voor onderlinge solidariteit tussen scholen dwingt de ‘ondernemende’ directeuren in het gareel.

Bij geen van de zes onderzochte paren van besturen en scholen is gebleken dat er afspraken worden gemaakt over te behalen ‘prestaties’ specifiek bij zorgleerlingen.

Besturen en schoolleiders zijn tevreden met de invoering van lumpsumbekostiging, maar tegelijkertijd buitengewoon terughoudend als het erom gaat herverdelingseffec-

ten aan te brengen op grond van prestaties met betrekking tot kwaliteit of zorgleerlingen. Solidariteit tussen scholen binnen het bestuur en bekostiging naar behoefte worden belangrijk gevonden. Prestatieprikkelers worden onwenselijk en soms zelfs contra-productief geacht. Toch streven besturen vaak wel een meer prestatiegerichte strategie na. Er is vooralsnog een grote kloof tussen papier en praktijk.

- *Instrumenten*

Kwaliteitsmeting in de onderzochte scholen krijgt aan de ene kant vorm vanuit de manageriële invalshoek, het sturen met strategische beleidsplannen, plannings&controlcycli en schoolplannen. Aan de andere kant krijgt kwaliteitsmeting vorm door leerlingvolgsystemen waarmee prestaties van leerlingen worden gevolgd en personeelsontwikkelingsinstrumenten waarmee leraren hun competenties ontwikkelen. De instrumenten zijn in de onderzochte scholen grotendeels in ontwikkeling, waardoor definitieve oordelen nog niet mogelijk zijn.

Kwaliteitsmeting met strategische beleidsplannen is grootschalig van aanpak en wordt gebruikt voor het opstellen van (meerjaren)begrotingen. Het bevordert volgens bestuursleden de bedrijfsmatige en planmatige cultuur. De financieeleconomische ruimtes in scholen zijn echter gering. De ambities liggen ver boven de feitelijke mogelijkheden. Duidelijk is dat er een ‘papieren werkelijkheid’ wordt geschapen met veel verantwoordingslast.

Op de werkvloer wordt gewerkt met leerlingvolgsystemen en personeelsontwikkelingsinstrumenten. Leraren meten leerlingenprestaties en slaan de resultaten op in het leerlingvolgsysteem. Op inhoudelijk onderwijskundig gebied wordt de voortgang van leerlingen gevolgd. Wat versterkt kan worden is het leren van leraren van hun ervaringen hiermee. Wat werkt nu wel en wat niet? Dit zou in de toekomst systematischer aangepakt kunnen worden zodat leraren ook met en van elkaar leren.

Personeelsontwikkelingsinstrumenten zijn in ontwikkeling (competentieprofielen, persoonlijke ontwikkelingsplannen, taak- en functieomschrijvingen). In de praktijk is er volgens respondenten nauwelijks ruimte tot differentiatie in beloning.

- *Zijn afspraken sturend en tot welk gedrag leiden ze?*

Webbink en Burger (2006) maken onderscheid tussen integrale doelstellingen van onderwijs en projectdoelstellingen, waarbij de mogelijkheid wordt gesuggereerd dat door prestatieafspraken op onderdelen te maken de integrale onderwijsdoelstellingen in het gedrang zouden komen. Wij vinden bevestiging voor deze stelling. Zowel bij schoolbesturen/bovenschools managers, directeuren als leden van medezeggenschapsraden zien we in het algemeen dat er een overtuiging is dat onderwijs meer is

dan meetbare kennisoverdracht waarop wordt afgerekend. Schoolbesturen en directeuren hebben eventuele nadelige gevolgen van meetbare prestaties duidelijk op het netvlies. Een kind is meer dan meetbare kennis. Het gaat om de totale ontwikkeling ('wholeness') van het kind.

Outputsturing leidt volgens respondenten tot ongewenst gedrag.

- *Mechanische en responsieve kwaliteitsmeting*

Er is onderscheid gemaakt tussen een mechanische benadering waar controle en het 'afrekenen/belonen' op prestaties voorop staat en een responsieve benadering waar het leren van prestatiemeting centraal staat.

Prestaties' worden belangrijk gevonden, maar er worden geen (financiële) prikkels aan verbonden. Het is 'not done' volgens de gesprekspartners. Er worden wel afspraken gemaakt over de ontwikkeling van het totaal aantal leerlingen van de school, schoolscore op de Cito-eindtoets en Inspectie-beoordelingen. Bestuur en schooldirecteuren bespreken de prestaties hierop in evaluatiegesprekken. Het leren ervan staat voorop. Schoolbesturen en directeuren hebben een voorkeur voor een responsieve benadering. Elk cijfer heeft zijn eigen verhaal. Waarom zijn de cijfers zoals ze zijn? Waarom een verbetering of verslechtering in vergelijking tot het voorgaande jaar? Wat kan er aan gedaan worden? Welke inspanningen en investeringen zijn nodig? Het leren staat voorop, omdat de 'prestaties' altijd in hun context worden bekeken. Nooit rekent men erop af, alhoewel sommigen zich kunnen voorstellen dat, indien resultaten jaren achtereen achterblijven, dit toch een keer consequenties moet krijgen.

In de zes casestudies zien we geen spoor van het mechanisch prestatiedenken (financiële prikkels en 'afrekenen/belonen' op prestaties).

- *Aanbeveling aan de overheid*

Belangrijk is dat de overheid duidelijkheid creëert over waar het met verantwoording naar toe gaat. Scholen voelen zich overstroomd met ontwikkelingen als meervoudige verantwoording (horizontaal en verticaal), policy governance, bekwaamheidsdossiers waarmee leraren zich moeten verantwoorden. Het gevolg is stagnatie en kat-uit-de-boom kijken omdat er veel en ook tegengestelde verwachtingen worden geformuleerd. De huidige bestuursbureaus zijn niet toereikend geoutilleerd om zelf maar een fractie van de ambities op dit terrein te realiseren. Het gevaar van 'waterhoofden' kan ontstaan. Beleid moet keuzes maken: men kan beter één ding goed doen, dan tien dingen half. Door de toenemende verantwoordingslast loopt ment het risico dat de beoogde beleidsvrijheid teniet wordt gedaan. Geef besturen een keus en laat niet veel soorten verantwoording in de lucht hangen. Of de inspectie, of bekwaamheidsdossiers, of verantwoording naar ouders. Maar niet èn èn èn. Inmiddels lijkt het jaarverslag als primair verantwoordingsdocument ingesteld voor horizontale en verticale

verantwoording en wordt er gewerkt aan integraal toezicht. Dat duidt op een goede ontwikkeling.

Het centraal beleid wordt nog steeds als knellend en niet als verruimend ervaren. Het advies is: geef scholen echt de mogelijkheid de ruimte te benutten, in plaats van deze ‘dicht te timmeren’ met controle en verantwoording. Duidelijkheid kan tot reductie van de informatiestromen leiden. Geef vertrouwen aan bestuur, scholen en leraren en beperk de op te leveren kengetallen.

- *Aanbeveling aan schoolbesturen en scholen*

Nu schoolbesturen en scholen enigszins ‘gewend’ zijn aan de nieuwe bekostigings-systematiek, komt uit het onderzoek naar voren dat er grote twijfels bestaan over de mogelijkheid scholen met financiële indicatoren te sturen. Scholen zijn geen bedrijven en bovendien is er nauwelijks financiële ruimte. Leraren zijn primair intrinsiek gemotiveerd en willen alles uit het kind halen. Om leraren erbij te betrekken is het belangrijk het onderwijsleerproces centraal te stellen. Het zou de positie van leraren versterken als ze meer gebruik zouden maken van leerlingvolgsystemen om te laten zien wat de resultaten zijn (evidence based).

Ga uit van vertrouwen door samen te leren van de resultaten uit het onderwijsleerproces. Aan te raden is om klein te beginnen door aan te sluiten bij wat er al gebeurt op de werkvloer (Cito-eindtoets, leerlingvolgsystemen, leesprestaties, e.d.). Vooral uit de casestudies blijkt dat vertrouwenwekkende implementatie een belangrijke succesfactor is. Zorg bij invoering voor: openheid, duidelijkheid, geleidelijkheid, zorgvuldigheid, uitdagingen, ontwikkelingmogelijkheden, leren van elkaar en een aantrekkelijk perspectief voor leraren.

Het is belangrijk dat leraren zich ‘eigenaar’ van het proces voelen. Dan ontstaat er ook ruimte voor leraren om de kwaliteitsverbetering ter hand te nemen. Sluit aan bij de kennisnetwerken zoals die door de Onderwijsraad zijn voorgesteld. Laat leraren, eventueel in samenwerking met onderzoekers van universiteit en lerarenopleidingen, onderzoek doen naar resultaten van interventies die door leraren zijn ingevoerd (nieuwe methodes, ander werkwijzen). Niet om leraren individueel af te rekenen, maar om na te gaan of de school ervan geleerd heeft.

1 Inleiding, probleemstelling en achtergrond

1.1 Inleiding

In dit rapport wordt verslag gedaan van een verkennend onderzoek naar de herverdeling van de lumpsum. Per 1 augustus 2006 is in het primair onderwijs lumpsumbekostiging ingevoerd. Hoewel de vergoedingen per school worden berekend, worden ze op bestuursniveau in één lumpsum uitgekeerd. Van daaruit wordt het geld over de scholen verdeeld volgens *door het bestuur zelf* vastgestelde criteria. Op schoolniveau kan, op basis van de filosofie van de outputfinanciering¹, het best worden bepaald hoe de middelen met de meeste resultaten kunnen worden ingezet. Tussen bestuur en scholen worden herverdelingsafspraken gemaakt.

De vraag is in hoeverre er afspraken worden gemaakt op basis van binnen het kwaliteitsbeleid overeengekomen ‘prestaties’, hoe dit gebeurt en welke instrumenten hiervoor worden gebruikt.

Voorts is nagegaan of er specifieke prestatieafspraken worden gemaakt voor leerlingen die speciale zorg nodig hebben, allochtoon zijn of een beperking hebben. In het verleden gaf de overheid ‘incentives’ door middel van de ‘gewichtenregeling’, onderwijsachterstandsgelden en ‘rugzakjes’ om aan deze groepen extra aandacht te schenken. Hoe verloopt deze financiering in de toekomst? Worden deze middelen - nog steeds per school berekend, maar in de lumpsum van het bestuur opgenomen - één op één, als het ware geoormerkt, doorgegeven aan de scholen? Of worden er nieuwe afspraken gemaakt tussen bestuur en scholen?

In het eerste hoofdstuk gaan we in op de achtergrond van de invoering van lumpsumbekostiging (1.2), de vraagstelling van het onderzoek (1.3) en de theoretische achtergrond (1.4). Er is onderscheid gemaakt tussen een mechanische benadering waar controle voorop staat en een responsieve waar het leren centraal staat.

Vervolgens komt de onderzoeksopzet en de -uitvoering aan de orde (1.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer (1.6).

1 Vooral uit Amerika en Engeland zijn in de jaren tachtig en negentig stromingen naar voren gekomen die het onderwijs meer outputgestuurd willen maken (educational accountability). Er wordt gepleit voor eindexamens voor de high school. Vooral de wet No Child Left Behind verplicht de Amerikaanse staten toetssystemen in te voeren. Ook in Engeland is het aantal toetsen de afgelopen twintig jaar toegenomen. Resultaten worden in ranglijsten openbaar gemaakt, zodat de kwaliteitsverschillen zichtbaar worden. Scholen moeten hun ‘toegevoegde waarde’ bewijzen (Lissitz 2005).

1.2 Invoering van lumpsumbekostiging

In het kader van lumpsumbekostiging krijgen schoolbesturen, met uitzondering van onderwijshuisvesting, één budget. Aan de hand van afspraken tussen bestuur en scholen worden de middelen verdeeld over het bovenschools niveau en over de afzonderlijke scholen. De gedachte achter de lumpsumbekostiging is dat op decentraal, veel beter dan op centraal niveau, na kan worden gegaan welke input en output wenselijk is. De centrale overheid geeft met lumpsumbekostiging de mogelijkheid van outputfinanciering. Lumpsumbekostiging is geen doel op zich, maar een middel om besturen en scholen de ruimte te geven, zelf beleid te formuleren en uit te voeren. Lumpsumbekostiging vraagt om een andere manier van beleid van besturen en scholen, waarbij het financiële beleid ruimte moet bieden om doelstellingen inzake de onderwijskundige inrichting, het personeelsbeleid, en het beleid voor de materiële toerusting en huisvesting te realiseren.

Om overheidsdiensten, zoals onderwijs, meer resultaatgericht te leren denken, bij voorkeur in termen van meetbare resultaten, is door het ministerie van Financiën het beleidsproces *Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording* (VBTB) gestart (2002.) Veel meer dan in het verleden zal door de overheid worden gevraagd VBTB-proof te werken, dat wil zeggen aan de hand van de volgende vragen:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag het kosten?

In zo'n systeem kunnen scholen zich profileren op eigen sterke punten die ze willen bereiken. Scholen hebben prioriteiten die zij in hun kwaliteitsbeleid vastleggen. In het kwaliteitsbeleid formuleert de school wat voor school zij wil zijn (schoolidentiteit), welke haalbare doelen (output/outcome) zij wil bereiken, hoe ze die doelen wil bereiken en welke activiteiten daartoe worden ondernomen (De Bruijn 2002). In het kader van het kwaliteitsbeleid kunnen besturen en scholen afspraken maken om prikkels voor prestaties te formuleren. Ook zullen scholen op basis van het aantal allochtone leerlingen, leerlingen met een beperking, leerlingen met een leerachterstand en/of leerlingen die zorg nodig hebben aanspraak maken op de hiervoor beschikbare budgetten.

Om die inzet van middelen goed te kunnen bepalen, is eveneens informatie nodig over de resultaten van het leerproces. Scholen zouden mede op basis van evidence-based inzichten meer bewuste keuzes moeten maken voor bepaalde doelen en werkwijzen (Onderwijsraad 2006).

De vraag van het onderzoek is erop gericht om na te gaan hoe invulling wordt gegeven aan outputsturing.

Aanvullend is ook gekeken in hoeverre prestatieafspraken over zorgleerlingen worden gemaakt tussen besturen en scholen. Om scholen te stimuleren meer aandacht te schenken aan achterstandsgroepen was in de 'oude' personeelsformatie een zogenoemde 'gewichten'component ingebouwd². Scholen met veel kinderen wier ouders een laag opleidingsniveau hebben of wier ouders niet in West-Europa zijn geboren (herkomstcriterium) kregen hiervoor extra personeelsformatie, aangeduid met het 'gewicht'. Zo telde een leerling met geïmmigreerde ouders met het gewicht van 1.9 in de personeelsformatie. Per school³ wordt nog steeds de 'gewichten'compenent berekend, maar deze wordt aan het bestuur als lumpsum uitgekeerd. De vraag is nu hoe schoolbesturen deze middelen (her)verdelen: één-op-één volgens de berekeningen (geoormerkt) of maken ze nieuwe afspraken waardoor er verschuivingen optreden ?

Lumpsumbekostiging is ingevoerd per 1 augustus 2006. Het onderzoek vond plaats bij besturen en scholen die vanaf 2004 als pilot hiervoor hebben gefungeerd. De besturen uit pilot 1 hebben echt gewerkt met lumpsumbekostiging, de besturen uit pilot 2 hebben gewerkt met 'ontschotting' van de budgetten.

Het onderzoek heeft, omdat het mogelijk te vroeg is om nu al uitgekristalliseerde herverdeelaafspraken te verwachten, een verkennend karakter.

2 Aandacht voor achterstandsgroepen is er ook door middel van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Deze middelen worden door gemeenten verstrekt en vallen dus buiten de lumpsumbekostiging. Scholen verantwoorden deze middelen naar de gemeente.

Voor leerlingen met een beperking worden individueel gebonden budgetten, zogenoemde 'rugzakjes', beschikbaar gesteld. Deze middelen worden 'gebonden' aan een leerling en dus aan een school of andere instelling ingezet. Ook deze middelen vallen buiten de lumpsum.

3 Het geld van de gewichtenregeling maakt deel uit van de reguliere bekostiging. Dat was zo voor de invoering van lumpsum en dat is zo na de invoering van lumpsum. Met de invoering van lumpsumbekostiging zijn de rekenregels voor de hoogte van het gewichtenbudget niet veranderd. Het verschil is dat de oude gewichtenbekostiging uit formatieruimte bestond en de nieuwe gewichtenbekostiging in geld wordt uitgekeerd. Verder zijn met de invoering van lumpsumbekostiging de budgetschotten tussen de scholen verdwenen. Het bestuur mag dus bepalen naar welke school de middelen gaan.

Naast de invoering van lumpsumbekostiging is er sprake van een herziening van de gewichtenregeling. Niet langer is de etniciteit bepalen voor het gewicht, maar alleen het opleidingsniveau van de ouders. De herziening wordt geleidelijk ingevoerd. De eerste financiële herverdeeffecten van de herziening treden op in het schooljaar 2007-2008. De herziening kent een eigen overgangsregeling die een eventuele achteruitgang compenseert.

1.3 Vraagstelling

De onderzoeksvragen zijn:

1. In hoeverre worden er afspraken gemaakt tussen schoolbesturen en scholen over prestaties. Welke instrumenten gebruiken schoolbesturen om afspraken te maken? Wordt daarin in meer of mindere mate expliciet ingegaan op prestaties gericht op de allochtone doelgroep, leerlingen met een beperking, leerlingen met achterstand en/of leerlingen die zorg nodig hebben?
2. In hoeverre claimen scholen op basis van de aanwezige leerlingen budget? In het voortgezet onderwijs, waar al langer met lumpsum wordt gewerkt, wordt nog steeds gebruik gemaakt van ‘voormalige centrale’ verdeelsleutels. Op basis van aantallen allochtonen en zorgleerlingen claimen scholen middelen.
3. Welke methoden en systemen gebruiken besturen om ‘prestatieafspraken’ te maken? Hierbij kan gedacht worden aan allocatiesystemen, verdeelsleutels, meerjarenramingen, planning&controlcycli, managementcontracten, ondernemingsplannen, strategische plannen e.d. Wordt hiermee gemikt op integrale doelstellingen van de school of juist op de prioriteiten en profielen van de scholen? Wordt er met deze instrumenten in de begroting ruimte gemaakt voor specifieke schooldoelstellingen? Ook wordt gevraagd of gebruik wordt gemaakt van instrumenten als beoordeling van de Inspectie, cito-eindtoets, leerlingvolgsystemen e.d.
4. In hoeverre zijn dergelijke afspraken ook inderdaad sturend en leiden deze tot wijziging in gedrag van scholen, van directies, intermediaire organisaties (samenwerkingsverbanden, toelatingscommissies, wervingscommissies) en leraren. Leiden de financiële prikkels tot het gewenste gedrag of juist tot strategisch gedrag (van ‘cherry-picking’ tot ‘selectie aan de poort’(Smith 1995))?
5. In hoeverre zien de betrokken geledingen (bestuur, directie, medezeggenschapsraden, leraren) voordelen in lumpsumbekostiging, het meten van prestaties in het kader van het kwaliteitszorg?
6. Welke aanbevelingen, zowel naar de centrale overheid als naar de schoolbesturen kunnen worden gedaan?

1.4 Theoretische achtergronden

Naast een keuze voor het nieuwe lumpsumbekostigingsregime waarin besturen en scholen afspraken kunnen maken over ‘prestaties’, is ervoor gekozen een andere invalshoek te introduceren dan alleen de manageriële bedrijfsvoeringsoptiek vanuit de economische theorie.

Drie redenen hiervoor die tevens dienen als theoretische achtergronden:

1. Sturing op financiële indicatoren is te smal.
2. Kwaliteit van dienstverlening is gebaat bij ‘checks and balances’.
3. Herstel van onderling vertrouwen.

ad 1. Sturing op financiële indicatoren is te smal

Uit empirisch onderzoek weten we dat het sturen op financiële indicatoren een te beperkte benadering is (Neely e.a. 2004). Uitsluitend redeneren vanuit financiële prestatie sturing bergt het risico in zich van calculerend gedrag. De WRR (2004) heeft er op gewezen dat de verantwoording (bij de overheid, zo ook in het onderwijs) te zeer uitgaat van controleren en afrekenen. Verantwoording (ook van de geleverde prestaties) dient veeleer te worden gezien in het licht van leren en innoveren. Economische benaderingen (Webbink en Burger 2006) gaan uit van zowel verantwoord als controleren. In deze studie proberen we een aanzet te geven voor de lerende en innoverende verantwoordingsbenadering. Voor die benadering maken we gebruik van een studie van Van Esch & Teelken (2005) die onderscheid maken tussen mechanische en responsieve prestatie sturing en Vosselman (2006) die pleit voor social accounting. In een studie naar ervaringen met prestatie sturing in private en publieke organisaties stuiten Van Esch & Teelken op vijf kritische succesfactoren inzake de inrichting en implementatie van prestatie sturing.

Deze factoren kunnen mechanisch dan wel responsief worden ingevuld. De kernverschillen tussen de twee benaderingen staan vermeld in schema 1.

Bij mechanische prestatie sturing staan kwantitatieve prestaties voorop, gestuurd vanuit het management met weinig aandacht voor draagvlak onder de professionals die uiteindelijk toch de prestaties moeten waarmaken. Er is weinig aandacht voor het verhaal achter de cijfers en weinig besef van het toegroeien naar een prestatie cultuur. Mechanische prestatie sturing kan leiden tot ongewenst en calculerend gedrag en tot ‘vershraling’ van het curriculum waardoor er geen tijd meer is voor de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen. Scholen kunnen bij toelating proberen de markt ‘af te romen’ door alleen leerlingen aan te nemen waarvan ze hoge verwachtingen hebben. Om de eigen prestaties omhoog te krikken, laten sommige scholen leerlingen die onvoldoende presteren, niet meedoen aan de Cito-eindtoets. Indien leraren worden afgerekend op prestaties wordt er door leraren soms fraude gepleegd door leerlingen te helpen bij het behalen van een hoog resultaat op de toets. Mechanische

prestatie­sturing zou ook tot ‘versmalling’ van het curriculum kunnen leiden omdat leraren meer aandacht gaan schenken aan taal en rekenen ten koste van de sociale ontwikkeling van het kind. In ‘zwakke’ groepen, die juist in het verleden extra steun kregen, wordt mogelijk minder geïnvesteerd omdat prestatieverbetering meer tijd en energie gaat kosten.

Schema 1 – Dimensies van prestatie­sturing

	Mechanisch	Responsief
I Sturing		
missie en visie	meerdere­dig (t.a.v. VBTB-vragen)	eenduidig (t.a.v. VBTB-vragen)
visie op soorten prestaties	accent op operationele prestaties	oog voor verschillende soorten prestaties
product-/proces	product en proces staan los van elkaar	product en proces zijn op elkaar betrokken
II Perspectief		
controleren/leren	accent op controleren	accent op leren
III Betrokkenheid		
Interactie management & professionals	principaal-agent	partnerschap
IV Organisatiecultuur		
aansturing	top down	top down & bottom up
prestatie­cultuur	denken in regel- en afreken-cultuur	positieve sancties
V Meting		
reikwijdte indicatoren	smal	breed
wijze informatie-inwinning	beperkt	rijk

Bij de responsieve benadering hecht men aan realistische, transparante prestaties. Responsieve prestatie­sturing is gebaat bij een eenduidige visie en antwoorden op de drie *WWW-vragen* uit het proces VBTB: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen, wat mag het kosten? Omdat leren voorop staat, is er meer aandacht voor de vraag hoe processen en procedures zo kunnen worden ingericht dat de beoogde resultaten ook daadwerkelijk worden behaald.

Bij responsieve kwaliteitsmeting wordt meer rekening gehouden met de context van de gegevens. Het gaat om de vraag waarom zijn de cijfers zo en wat kunnen we ervan leren?

Vosselman (2006) beschouwt scholen als samenwerkingsverbanden waarin 'intrinsieke motivatie, betrokken gedrag en de mogelijkheid van zelfverwerkelijking (excelleren) alle kans krijgen en waarin de drijfveer van het 'kale' individuele belang naar de achtergrond wordt geduwd'.

ad 2. Kwaliteitsbeleid is ook gebaat bij 'checks and balances'

Een tweede reden om te kiezen voor responsieve kwaliteitsmeting is dat er ook ruimte moet zijn voor checks and balances, ruimte voor afweging van uiteenlopende belangen. In het WRR-rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* (2004) wordt gesteld dat de nadruk in het overheidsbeleid de afgelopen decennia heeft gelegen op het controleren van instellingen, het scheiden van verantwoordelijkheden en het 'afrekenen' op meetbare prestaties. Dit is ten koste gegaan van de kwaliteit en de professionaliteit in de maatschappelijke dienstverlening. Cliënten, dienstverleners, instellingen en overheden zijn van elkaar afhankelijk bij de bepaling en uitvoering van publieke diensten (onderwijs, zorg, welzijn, volkshuisvesting). De maatschappelijke dienstverlening heeft dus een gemengd en relationeel karakter en dit komt in het politieke en het wetenschappelijke debat te weinig tot uitdrukking, aldus de WRR. Die discussie wordt gedomineerd door dichotomieën:

- Moet de verantwoordelijkheid bij managers of bij professionals worden gelegd?
- Moet in de behoefte worden voorzien door vraagsturing of juist aanbodsturing (lees: outputsturing of inputsturing)?

Deze dichotomieën doen geen recht aan de veelzijdigheid van de maatschappelijke dienstverlening (WRR, 2004, 10). De WRR bespreekt mogelijke negatieve gevolgen:

- Kennisvernietiging.
- Dictatuur van de middelmaat.
- De illusie van de soevereine consument.
- Verdwijning van het politiek-normatieve debat.
- Stapeling van toezicht en verantwoording.

Volgens de WRR is een nieuw perspectief gewenst en de raad formuleert vijf principes die richtinggevend moeten zijn bij het ontwerpen van het gewenste systeem van checks and balances. Het gaat om de volgende principes:

- Organiseren van kennisallianties.
- Investeren in variatie en innovatie praktijken.
- Organiseren van actieve en betrokken tegenspelers.
- Zorgen voor gepaste openbare verantwoording.
- Toezicht samenhangend, sober en selectief maken.

Deze uitgangspunten kunnen in het onderwijs een positieve uitwerking hebben.

ad 3. Herstel van vertrouwen

Een derde reden om voor responsieve prestatie meting te pleiten is het benodigde herstel in vertrouwen. Fukuyama (1995) vraagt zich in zijn boek 'Welvaart' af waar-

om sommige landen rijk en welvarend zijn en andere arm. Hij verklaart de rijkdom van de Westerse en sommige Aziatische landen door het vertrouwen dat er heerst tussen mensen en tussen mensen en de overheid. Hij maakt onderscheid tussen zogenoemde *high-trust* en *low-trust* societies. In *high-trust* societies worden afspraken nagekomen ook zonder dat er toezicht, controle of een persoonlijke bewaker aan te pas komen. In *low-trust* societies kunnen mensen elkaar en de overheid niet vertrouwen en kost het veel energie en controle om transacties te laten plaatsvinden.

Het economische model gebaseerd op outputbekostiging gaat uit van wantrouwen in de professional of beroepsbeoefenaar. Door middel van prestatiemeting moet de professional aantonen wat de toegevoegde waarde van de dienst is. Door de trust-theoretici wordt hier tegenin gebracht dat de kosten van controle en toezicht hoog zijn en dat dit ten koste gaat van de onderlinge samenwerking.

Het concept van vertrouwen maakt in de sociale wetenschappen opgang (Misztal 1996; Elchardus en Smits 2003). Het wil een antwoord bieden op het economische model. Er wordt in toenemende mate uitgegaan van samenlevings- en samenwerkingsverbanden gebaseerd op vertrouwen. Waarden en normen inspireren mensen meer dan targets. Er wordt uitgegaan van vertrouwen, tenzij dat geschaad wordt. Dunn (1984) omschrijft vertrouwen als de capaciteit om er vanuit te gaan dat anderen zich wijden aan het vervullen van legitieme verwachtingen die er bestaan. Zo zullen leraren vanuit het vertrouwen dat in hen is gesteld alles doen om te voldoen aan de verwachtingen die anderen in hen stellen.

Responsieve prestatiesturing veronderstelt wederzijds vertrouwen, samenwerking en het werken aan een professioneel klimaat. Management en professionals (en andere belangrijke stakeholders: ouders, buurt, maatschappelijke organisaties) werken samen bij prestatiesturing, communiceren over indicatoren en resultaten en hebben aandacht voor het bevorderen van een prestatiecultuur en de facilitering van prestatiesturing.

Uit vooral Angelsaksisch onderzoek blijkt telkens dat onderling vertrouwen een basisvoorwaarde is voor het effectief gebruik van prestatiemeting (Richardson 2005).

Vooral vanuit Amerika komen voorbeelden over hoe dat kan:

- leraren als onderzoekers; in Amerika promoveren leraren op onderzoek naar bereikte resultaten op scholen ‘teacher researchers’;
- gezamenlijk kennisnetwerken om resultaten van interventies te volgen (leraren van verschillende scholen die een nieuwe methode hanteren, laten met hun netwerk zien dat het ‘werkt’);
- partnerships lerarenopleidingen en scholen (‘professional schools’);
- verbreding academische vaardigheden met sociale vaardigheden;
- samenwerking tussen leraren en bestuur rond leerlingvolgsystemen. ‘Afrekenen’ op basis van resultaten van leerlingvolgsystemen leidt tot ‘afhoudend’ gedrag.

1.5 Onderzoeksopzet en -uitvoering

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn twee deelonderzoeken uitgevoerd:

- Telefonische enquête met schoolbesturen (n=21, respons 66%) en directeuren van scholen die als pilot lumpsum hebben gediend en dus 'voorloper' zijn en de meeste ervaring hebben met prestatieafspraken (n=117; respons 60%).
- Een zestal casestudies bij paren van schoolbesturen en scholen.

Telefonische enquête

De besturen en de directeuren van de scholen van de meewerkende besturen hebben de volgende vragen beantwoord:

1. Blijven bij u de 'oude' centraal geformuleerde criteria gehandhaafd of maken bestuur en scholen nieuwe afspraken over de herverdeling van de lumpsum?
2. Welke criteria hebben een rol gespeeld bij het maken van afspraken (8 criteria zijn voorgelegd).
3. Hoe ziet u in de toekomst de herverdeling van de lumpsum? (open vraag).
4. Opinie over de kwaliteitscultuur aan de hand van 12 stellingen.
5. Achtergrondkenmerken (proactief, reactief; mate van profilering, beleidsactiviteit en richting).

Op basis van 6 van de 12 voorgelegde stellingen is een schaal voor mate van responsiviteit ontwikkeld. Per richting (openbaar; protestants-christelijk en rooms-katholiek) zijn vervolgens de drie meest responsieve en drie minst responsieve scholen als case-study gekozen. De uitersten zijn gekozen.

Casestudies

In de casestudies is dieper ingegaan op de volgende aspecten:

- Voorgeschiedenis met het project lumpsum.
- Het maken van prestatie-afspraken.
- Geschiktheid van instrumenten hiervoor.
- Gebruik van Inspectie-beoordelingen, resultaten Cito-eindtoets, leerlingvolgsysteem.
- Specifieke prestatie-afspraken voor allochtonen, leerlingen met beperking e.d.
- Verwacht gedrag/strategisch gedrag.

De casestudies zijn uitgevoerd bij de volgende zes 'paren' van besturen/bovenschools management, directeuren en leraar/lid van de medezeggenschapsraad.

- Stichting Openbaar Onderwijs Primair, De Octopus, Diemen.
- OO Almere, De Troubadour.
- PCPO Rotterdam, Martin Luther King School.

- Stg. Katholiek onderwijs Noord-Oost Twente (Stg. KONOT), Veldkampschool, Denekamp.
- PCBO Apeldoorn, Het Anker.
- INNOVO, St. Dionysius, Schinnen.

De volledige verslagen van de zes casestudies zijn opgenomen in bijlage 1.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de vraag in hoeverre besturen en scholen afspraken maken over de herverdeling van de lumpsum, in hoeverre ze hierbij prestaties benoemen en in hoeverre directeuren hun voormalige geormerkte deel claimen?

In hoofdstuk 3 wordt gekeken naar de instrumenten die worden gebruikt bij kwaliteitsbeleid en kwaliteitsmeting. In hoeverre de financiële prikkels gevolgen hebben voor het gedrag van betrokkenen komt in hoofdstuk 4 aan de orde. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de verschillen tussen mechanische en responsieve kwaliteitsmeting. Hoofdstuk 6 tenslotte bevat een samenvatting van de beantwoording op de vragen en reflecteert op de uitkomsten.

2 Afspraken over herverdeling lumpsum

2.1 Aanleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het maken van herverdelingsafspraken over de lumpsum. De gedachte achter lumpsumbekostiging is dat op decentraal niveau veel beter kan worden bepaald hoe middelen het meest doelmatig en efficiënt kunnen worden ingezet. Met (financiële) prikkels kunnen scholen worden gestimuleerd afgesproken prestaties te leveren. Drie vragen komen aan de orde:

- Worden herverdelingsafspraken gemaakt?
- Worden deze mede gebaseerd op ‘prestaties’ van zorgleerlingen?
- Leggen de directeuren claims op hun voormalig, ‘geoormerkte’ bedrag?

De resultaten uit het kwantitatieve vooronderzoek bij bovenschools managers en directeuren worden gepresenteerd naast de resultaten uit de casestudies.

2.2 Oude of nieuwe afspraken?

In het vooronderzoek konden de respondenten (bovenschools managers en directeuren) aangeven of er ‘nieuwe’ afspraken waren gemaakt (tabel 2.1).

Tabel 2.1 – Afspraken over de verdeling van lumpsum gemaakt door besturen en scholen, meer antwoorden mogelijk, in procenten

	besturen (21)	scholen (113)
a. wij baseren ons (overwegend) op ‘oude’ afspraken zoals die door overheid waren opgesteld	9	39
b. waar mogelijk wordt geprobeerd in te spelen op wensen van scholen hetgeen leidt tot een andere verdeling (kleine verschillen)	21	21
c. wij gaan ‘nieuwe’ afspraken maken over de verdeling van de lumpsum	17	15
d. wij hebben al ‘nieuwe’ afspraken gemaakt over de verdeling van de lumpsum	54	26
totaal	101% (n=24)	101% (n=139)

Het eerste dat opvalt in tabel 2.1 is de discrepantie in antwoorden tussen bovenschools bestuurders en directeuren van scholen. Terwijl van de bovenschools managers 54 procent zegt dat ze al ‘nieuwe’ afspraken over de verdeling hebben gemaakt, is dat bij de directeuren van de scholen slechts 26 procent. Bijna 40 procent van de schooldirecteuren zegt dat men zich nog baseert op oude, door de overheid opgestelde richtlijnen, terwijl dit bij de bovenschools managers slechts 9 procent is. Dit is een opvallend verschil⁴.

Uit het onderzoek bij de zes paren van besturen en scholen blijkt dat bij het herverdelen van de lumpsum primair de verdeling over centraal (bovenschools) en decentraal (de scholen) aan de orde is geweest. Dit verklaart wellicht de discrepantie in antwoorden tussen bovenschools managers en directeuren zoals zojuist gesignaleerd. Schoolbesturen hebben bij het herverdelen van de lumpsum vooral gedacht aan afspraken over de verdeling centraal en decentraal, terwijl bedoeld was afspraken met scholen over output. De vraagstelling had scherper gekund waardoor de centrale/decentrale verdeling van het lumpsumbudget niet verward had kunnen worden met die over outputafspraken. Er zijn vooral afspraken gemaakt over welk deel van het budget bovenschools wordt besteed en welk deel decentraal? Uitgaven aan het bovenschools deel betreffen:

- bestuur en management;
- het afdekken van gezamenlijke risico's;
- gezamenlijke investeringen (ICT);
- projecten.

Naast de kosten voor bestuur en management (ook administratie) zijn vaak afspraken gemaakt over het afdekken van gezamenlijke risico's, gezamenlijke investeringen en zijn er gezamenlijke projecten (bv. cultuuronderwijs in Almere). De variatie in afspraken loopt per onderzocht paar van bestuur en scholen uiteen. Bij PCBO Rotterdam leveren scholen een vast percentage van het totale schoolbudget in voor bovenschoolse taken, zoals risicofonds. Bij de Stg. KONOT in Twente is per deelbudget een bepaald percentage vastgesteld wat naar centraal en naar decentraal gaat. Scholen kunnen in noodgevallen een beroep doen op het risicofonds. Dit kan gaan om:

- profileringsactiviteiten om krimp te pareren;
- behoud van een ambulante directeur van een kleine school die dat uit het eigen budget niet zou kunnen betalen;
- activiteiten om de kwaliteit van de school te verbeteren, naar aanleiding van een negatieve beoordeling van de Inspectie als een ‘zwakke’ school.

4 Het zijn de directeuren van de scholen die onder de schoolbesturen vallen. Dat het verschillende scholen zouden zijn, is dus zeker geen verklaring.

In het directeurenoverleg worden over de herverdeling van de lumpsum afspraken gemaakt. De verdeling van het risicofonds is afhankelijk van de behoefte van de school. Tussen scholen en besturen worden afspraken gemaakt over de te leveren inzet en activiteiten.

Afspraken over te leveren prestaties, waaraan de hoogte van het bedrag is gekoppeld, komen niet voor.

Vraagbudget

Kernvraag uit ons onderzoek is in hoeverre er afspraken over prestaties worden gemaakt bij het herverdelen van de lumpsum van schoolbesturen over scholen. Kunnen scholen extra budgetten krijgen als ze bepaalde prestaties behalen? Door de scholen wordt dit aangeduid met de term vraagbudget. Scholen die plannen indienen, kunnen extra gelden krijgen.

Bij één van de zes onderzochte paren hebben we de mogelijkheid van een vraagbudget aangetroffen en bij enkele andere paren worden de mogelijkheden hiertoe verkend.

Bij de Stg INNOVO heeft men een Innovatiefonds als vraagbudget ingericht. Hiervoor is 0.25 procent van het Personeel&Arbeidsmarkt-budget gereserveerd. Scholen kunnen plannen indienen. Dit schooljaar hebben acht scholen een extra budget ontvangen. De omvang van het budget is 10.000 euro. Er zijn geen meetbare resultaten afgesproken. Hoewel het vraagbudget op het 'vrij besteedbare' budget van de school een relatief groot bedrag is, is het te klein om meetbare prestaties te kunnen verwachten, volgens de respondenten.

Bij de Stg. KONOT is afgesproken dat in de nabije toekomst een deel van het bovenschools budget voor vraagfinanciering wordt ingezet. De vraag over het hoe en wanneer staat nog open. De pas benoemde Algemeen Directeur zal hierover met plannen komen. Ook bij PCBO Apeldoorn wordt nagedacht over vraagbudgetten, maar de systemen die ze zich hierbij voorstellen, roepen nog veel vragen op.

Bij de andere onderzochte paren zijn geen vraagbudgetten aangetroffen. De behoeften (de nood van de school) bepalen de inzet van middelen uit risicofondsen, innovatiebudgetten e.d.

Van de directeuren uit de onderzochte paren zijn er enkele duidelijk voorstander van vraagbudgetten. Scholen met ambities moeten worden beloond, zo vindt men.

Uit het onderzoek blijkt ook dat gezamenlijke besluitvorming in het directeurenoverleg meestal leidt tot het ontwijken van risico's. Directeuren zijn in gezamenlijke besluitvorming voorzichtig. Individueel is er behoefte aan vraagbudgetten, maar

wordt er collectief in het directeurenoverleg over besloten, dan wordt het meest ‘conservatieve’ model gekozen.

Pratend over vraagbudgetten met de gesprekspartners blijkt dat het vooral voor het bovenschools management moeilijk is, greep te krijgen op zulke systemen. Vragen die hierbij opkomen zijn:

- hoe groot moeten de vraagbudgetten zijn?
- wie komen daarvoor in aanmerking en wie beslist dat?
- moeten er meetbare prestaties aan worden verbonden?

In het algemeen stelt men zich omvangrijke systemen voor (30% van de lumpsum zou voor vraagbudgetten gereserveerd moeten worden, zo werd een keer gedacht). Terwijl bij het enige succesvoorbeeld, bij de Stg. INNOVO, blijkt dat klein beginnen, het beste is.

Samenvatting

Bij de afspraken over de herverdeling van de lumpsum zijn vooral financieeleconomische afspraken gemaakt over de verdeling van de diverse budgetten (overheid, gemeenten, projecten) over centraal (bovenschools) en decentraal (naar scholen).

Bovenschools zijn er risicofondsen waaruit scholen, naar gelang de behoeften (noden), kunnen putten. Afspraken zijn vooral een zaak van bestuur/directie en (G)MR.

Bij één van de onderzochte paren wordt gewerkt met vraagbudgetten. Scholen met goede plannen kunnen extra middelen ontvangen. Er worden geen meetbare prestaties aan gekoppeld. Op één ander paar is uitgesproken dat er in de nabije toekomst een vraagbudget moet komen.

Uit de gesprekken komt naar voren dat ondernemende directeuren van scholen voorstander zijn van vraagbudgetten. Voor schoolbesturen (bovenschools management) is de vraag vooral: hoe dit vorm te geven.

Gezamenlijke besluitvorming in het directiebestuur heeft vaak tot gevolg dat het meest ‘conservatieve’ scenario wordt gekozen.

2.3 Prestaties zorgleerlingen?

Het ‘oude’ centrale formatiebudgetsysteem van de overheid was vooral op input gericht. De omvang van het aantal leerlingen, al naar gelang herkomst, opleidingsniveau van ouders, beperkingen, bepaalden de hoogte van het budget. Door de ‘gewichtenregeling’ werden scholen gestimuleerd extra aandacht te schenken aan allochtone leerlingen, arbeiderskinderen en andere doelgroepen. Scholen met veel doelgroepleerlingen kregen, mits de drempel werd gehaald, extra middelen. Naar behaalde resultaten werd niet gekeken bij het ‘oude’ formatiebudgetsysteem.

Dit systeem werd in toenemende mate onbevredigend gevonden omdat lang niet alle allochtone kinderen leerachterstanden hebben terwijl er wel extra middelen beschik-

baar werden gesteld en autochtone kinderen met leerachterstanden (dislexie, ADHD, e.a.) geen extra budget kregen. In toenemende mate wordt gepleit om naar ‘werkelijke’ leerachterstanden te kijken en te bereiken ‘prestaties’ met zorgleerlingen mee te laten wegen in de bekostiging (Lissitz 2005). Dit kan bijvoorbeeld door kleutertoetsen af te nemen om zo de benodigde extra zorg vast te stellen en door middel van bekostiging op basis van toegevoegde waarde (added value). Scholen die betere prestaties met zorgleerlingen bereiken, moeten extra middelen krijgen, zo luidt de filosofie van outputsturing. Dat stimuleert prestaties te leveren.

Door de lumpsumbekostiging komen de per school berekende middelen voor de gewichtenregeling in de lumpsum van het schoolbestuur en kunnen besturen en scholen hierover opnieuw afspraken maken. Doen ze dat? Maken ze gebruik van indicaties voor zorgleerlingen of systemen die toegevoegde waarde bepalen? Kortom, sturen ze meer op ‘output’ of geven ze de per school berekende middelen één op één (als het ware geormerkt) door?

Eerst kijken we naar de resultaten uit het survey en vervolgens naar die uit de case-studies.

Resultaten survey

Aan zowel de besturen als de directeuren is een lijst met criteria voorgelegd op basis waarvan ‘prestatie’afspraken gemaakt zouden kunnen worden. De eerste drie, aantal leerlingen in onderbouw, aantal allochtone leerlingen en aantal leerlingen met beperkingen, zijn klassieke inputvariabelen. Hierover kunnen prestatieafspraken worden gemaakt.

De volgende drie criteria, schoolbeoordeling Inspectie, prioriteiten in het kwaliteitsbeleid en de marktpositie, betreffen input/output variabelen afhankelijk van de afspraken die men erover maakt. Naar aanleiding van een ‘zwakke’ beoordeling van een school door de Inspectie kan worden besloten dat de school extra financiële middelen ontvangt om de beoordeling te verbeteren. Het is bijvoorbeeld ook theoretisch mogelijk dat scholen die een ‘sterke’ beoordeling van de Inspectie hebben gekregen een extra bonus ontvangen van het bestuur.

De prioriteiten in het kwaliteitsbeleid van de school (bijv. Montessori-school, Gedifferentieerd Onderwijs) kunnen aanleiding zijn voor bepaalde investeringen die mogelijk weer gebaseerd zijn op te leveren prestaties.

Ten slotte kan de marktpositie van de school een reden zijn voor investeringen. Denk aan een school in een demografisch teruglopende buurt. Het kan zijn dat om strategische redenen de school extra financiering krijgt om de school overeind te houden.

De laatste twee criteria, bereikte resultaten met zorgleerlingen en bereikte resultaten met alle leerlingen, zijn specifieke outputindicatoren. Scholen die betere prestaties behalen, krijgen een financiële prikkel.

Worden op basis van deze criteria al prestatieafspraken gemaakt of zou dat wenselijk zijn (tabel 2.2)?

Tabel 2.2 – Feitelijke en wenselijke criteria over de verdeling van lumpsum voor besturen en directeuren, in procenten

	Besturen (n=21)		Directeuren (n=110-117)	
	feitelijk	wenselijk	feitelijk	wenselijk
<i>Input variabelen</i>				
aantal leerlingen in onderbouw	33	33	60	60
aantal leerlingen met beperkingen	62	38	69	83
<i>Input/output variabelen</i>				
schoolbeoordeling Inspectie	33	38	31	41
prioriteiten kwaliteitsbeleid school	62	81	64	83
marktpositie school	57	71	43	57
<i>Output variabelen</i>				
bereikte resultaten met zorgleerlingen	19	62	40	58
bereikte prestaties alle leerlingen (b.v. Cito-eindscore)	5	43	37	48

Tabel 2.2 laat zien dat volgens 60 procent van de directeuren het aantal leerlingen in de onderbouw een criterium is voor de lumpsumverdeling. In de OCW-systematiek is een factor voor het aantal leerlingen in de onderbouw opgenomen. Een derde van de besturen gebruikt deze leerlingen momenteel als criterium. Er is geen verschil tussen de feitelijke en wenselijke situatie om hierover prestatieafspraken te maken.

Leerlingen met beperkingen beschikken vaak over een zogenoemd ‘rugzakje’ waarmee extra begeleiding kan worden bekostigd. Scholen vinden het wenselijker dan schoolbesturen dat hierover prestatieafspraken worden gemaakt (besturen 38 %, scholen 83%).

Een relatief groot aantal schoolbesturen stelt extra budgetten beschikbaar indien scholen een ‘zwakke’ beoordeling van de Inspectie krijgen (een derde), bepaalde kwaliteitsdoelstellingen worden behaald (tweederde) of de marktpositie van de school moet worden versterkt (ruim de helft). In de praktijk, zo blijkt uit het onderzoek bij de zes paren van besturen en scholen, gaat het om het aanspreken van de risicofond-

sen/solidariteitsfondsen of innovatiefondsen. Een school die in nood komt, kan hierop een beroep doen.

Zowel vier vijfde van de besturen als van de scholen acht het wenselijk dat de prioriteiten aangegeven op het kwaliteitsbeleid van de school een belangrijk criterium is voor de verdeling van de lumpsum, zo blijkt uit tabel 2.2. In principe lijkt er dus veel steun voor verdeling van middelen op basis van een vraagbudget waarin de kwaliteit/het profiel van de school een rol speelt.

Als wordt gekeken naar 'echte' outputcriteria, zoals de bereikte resultaten met zorgleerlingen en bereikte prestaties met alle leerlingen, dan valt op dat ruim eenderde van de schooldirecteuren zegt hierover feitelijk afspraken te hebben, terwijl van de schoolbesturen dit een duidelijk kleiner aantal is. Beide vinden het wel wenselijk dat er zulke afspraken zouden komen (meer voor zorgleerlingen dan voor leerlingen in het algemeen).

Uit het onderzoek bij de zes paren van besturen en scholen komt naar voren dat er op de meeste scholen expliciet aandacht is voor zorgleerlingen, maar dat er geen afspraken over prestaties bij zorgleerlingen worden gemaakt op basis waarvan de bekostiging wordt geregeld. De middelen uit de 'gewichtenregeling' gaan één-op-één naar de scholen. Scholen met veel leerlingen met een 'rugzak' kunnen hiervan profiteren als de begeleiding op school wordt ingekocht.

Er worden geen specifieke afspraken gemaakt over resultaten bij zorgleerlingen op basis waarvan de scholen meer of minder gelden krijgen. Het koppelen van prestaties van leerlingen aan financiële prikkels wordt als immoreel gezien, zowel door bestuursleden als schooldirecteuren.

Er is, zoals gezegd, veel aandacht voor de prestaties van zorgleerlingen. Met leerlingvolgsystemen worden de prestaties van (alle) leerlingen gepeild. Meer in het algemeen worden soms afspraken gemaakt over leesprestaties van leerlingen, bijv. 80 procent van de leerlingen in groep 6 moet ten minste een bepaald AVI-leesniveaue hebben behaald. Ook zien we afspraken dat een minimum percentage leerlingen het regulier programma doorloopt. In geen van deze gevallen worden hieraan echter financiële prikkels of andere beloningen gekoppeld.

Afhankelijk van de resultaten op deze indicatoren wordt gekeken in hoeverre meer middelen of een andere inzet nodig is.

Ook blijkt dat de doorstroom naar het voortgezet onderwijs een belangrijk criterium voor schoolbesturen is. Overigens, zonder scholen daarop af te rekenen met financiële prikkels. Het percentage leerlingen dat minimaal doorstroomt naar mavo of naar havo/vwo wordt door besturen als belangrijke kwaliteitsindicator gezien. Ook de resultaten van leerlingen in het vervolgonderwijs worden gevolgd door besturen,

bovenschools managers, directeuren en lerarenteams. Tevredenheid bij de leraren uit het vervolgonderwijs over de leerlingen wordt belangrijk gevonden.

De ‘gewichtenregeling’ wordt per 2007 gefaseerd gewijzigd. Niet meer het herkomstprincipe, maar alleen het opleidingsniveau van de ouders is doorslaggevend bij de hoogte ervan. Ten tijde van het onderzoek was het voor de scholen nog niet altijd precies duidelijk welke consequenties de nieuwe regeling voor hen zou hebben. Sommige scholen verwachtten aanzienlijke verschillen in vergelijking met de voorafgaande situatie. Sommige scholen (scholen met ‘zwarte’ leerlingen) gaan er op achteruit; sommige (scholen met ‘witte’ achterstandsleerlingen) gaan er op vooruit. Solidariteitsfondsen zullen worden aangesproken indien dit tot onrechtvaardige situaties leidt op scholen, zo wordt aangekondigd door de gesprekspartners in het onderzoek.

Samenvatting

Door de ‘gewichtenregeling’ stimuleerde de overheid de aandacht van scholen voor doelgroepen. Deze middelen worden ook onder het lumpsumregime grotendeels één-op-één doorgegeven aan scholen met dien verstande dat per 2007 de ‘gewichtenregeling’ volledig wordt gebaseerd op opleidingsniveau van de ouders en daarmee het herkomstprincipe wordt verlaten.

Uit ons onderzoek op de scholen is niet gebleken dat besturen en scholen prestatieafspraken maken over zorgleerlingen op basis waarvan de lumpsum wordt verdeeld. Hier en daar worden prestatieafspraken gemaakt om de relatieve positie van leerlingen te volgen. Er worden geen financiële prikkels aan gekoppeld.

Doorstroom naar het voortgezet onderwijs, zowel kwantitatief (bijvoorbeeld het percentage leerlingen dat doorstroomt naar havo/vwo) als kwalitatief (zijn leraren voortgezet onderwijs tevreden over onze leerlingen en het advies), wordt belangrijk gevonden.

De onzekerheid en ongewisheid over de huidige meetsystemen is een belangrijke reden voor het ontbreken van ‘harde’ afspraken.

2.4 Claimen directeuren middelen?

De verwachting voorafgaande aan het onderzoek, gebaseerd op ervaringen uit het voortgezet onderwijs, was dat directeuren hun ‘oude’ budget zouden claimen en weinig bereid zouden zijn ‘nieuwe’ afspraken over prestaties te maken.

Uit het onderzoek is gebleken dat deze problematiek complexer is en er meer factoren een rol spelen:

1. Solidariteit is belangrijk. Ook in het verleden, onder het oude centrale regime waarin middelen aan scholen werden toegekend (en niet als lumpsum aan besturen) hadden de scholen onder een bestuur gezamenlijk budgetten om risico's af te dekken. Ook toen bestond er al solidariteit. Lumpsumbekostiging heeft dit als het ware 'gelegaliseerd'.
2. Maatwerk of standaardisatie. Schooldirecteuren zijn inderdaad op hun hoede bij (her)verdeling (gaan we er op vooruit of achteruit?) en directeuren moeten niet het gevoel krijgen van 'verplichte' winkelnering. Toch hebben directeuren ook belang bij gezamenlijke inkoop van vooral beheerstaken (schoonmaak, ICT, administratie, onderhoud e.d.) omdat dat aanzienlijk goedkoper kan zijn. Er is een permanente spanning tussen maatwerk (uitgaan van de wensen van de individuele school) en standaardisatie (profiteren van gezamenlijke inkoop met als nadeel dat men niet altijd de persoonlijke voorkeur kan volgen).
3. Per onderwerp kan de behoefte aan maatwerk of standaardisatie verschillen. Dezelfde directeur kan een vlammend betoog houden voor maatwerk bij ICT (omdat hij zo'n goede ICT-coördinator heeft of omdat hij specifieke ICT-wensen heeft) en even later hartstochtelijk pleiten voor een bovenschoolse regeling van invallers (van efficiency). Per onderwerp kan de behoefte verschillen.
4. Door de grote deskundigheid op centraal niveau zijn directeuren in de praktijk afhankelijk van het bovenschoolsmanagement/stafbureau. In de praktijk is het zo dat schooldirecteuren 'adviezen' van stafbureaus opvolgen, vooral als aantoonbaar is dat gezamenlijk inkopen goedkoper is. Collectief hebben directeuren in het directeurenoverleg een belangrijke stem.
5. De bestuursstructuur is een belangrijke factor. Sommige besturen mandateren een deel van hun taken rechtstreeks naar de schooldirecteuren (integraal verantwoordelijk), andere besturen mandateren hun taken naar het bovenschools management die op zijn beurt sommige taken mandateert aan directeuren. Het stafbureau verleent diensten aan bestuur, bovenschools management en directeuren. Daar waar bovenschools managers gemandateerd zijn, zijn directeuren meer op hun qui vive als het om claims op budgetten gaat.

Uit het onderzoek blijkt dat individuele directeuren waarmee is gesproken op zich bereid lijken om af te wijken van de 'oude' centrale verdelingsafspraken. Creativiteit, ambitie en ondernemerschap worden nagestreefd. Dit zijn ook doelstellingen die door de schoolbesturen naar voren worden gebracht.

In het gezamenlijke directeurenoverleg wordt echter het meest behoudende scenario gekozen (Samen uit, samen thuis). Directeuren die pleiten voor vraagbudgetten worden verweten niet solidair te zijn met andere scholen. Ze zouden wel willen, maar de democratische besluitvorming in het directeurenoverleg verhindert dit.

Doelstellingen als geleidelijkheid, openheid, transparantie kunnen juist gezamenlijke prestatieafspraken afremmen. Om herverdelingsafspraken te maken zou dit voor

iedere school apart moeten. Maar dat zal tot argwaan leiden: Waarom hij wel, en ik niet.

Onze ervaringen bij dit onderzoek komen overeen met de bevindingen van Bruinsma (2006). Uit haar onderzoek bij drie schoolbesturen blijkt dat de beslissingen die genomen moeten worden binnen een meerpitter (schoolbestuur met meer scholen onder beheer) slechts in beperkte mate gedecentraliseerd zijn. Schooldirecteuren zijn bij twee van de drie onderzochte paren uit haar onderzoek slechts verantwoordelijk voor beslissingen over het onderwijsleerpakket. Bruinsma concludeert dat de geboden keuzevrijheid in beperkte mate is doorgevoerd (2006, 4). De ruimte voor vraagbudgetten voor scholen en directeuren is nog beperkt.

Samenvatting

Feitelijk vindt de verdeling nog steeds plaats op basis van de ‘oude’ bekostigingssystematiek. De middelen uit de ‘gewichten’ worden één op één doorgegeven aan de scholen. Ook de gemeentelijke middelen voor onderwijsvoorrangsbeleid en de middelen voor ‘rugzakjes’ gaan naar de scholen. Het zijn verplichtingen die in de formatie vastliggen.

Uit het onderzoek blijkt dat individuele directeuren waarmee is gesproken op zich bereid lijken om af te wijken van de ‘oude’ centrale verdelingsafspraken. Dit zijn ook doelstellingen die door de schoolbesturen naar voren worden gebracht. De collectieve besluitvorming in het directeurenoverleg is echter debet aan het handhaven van de ‘oude’ systematiek.

3 Instrumentarium voor kwaliteitsmeting

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag welke instrumenten (methoden en systemen) besturen gebruiken om prestatieafspraken te maken. Wordt hiermee gemikt op integrale doelstellingen van de school of juist op prioriteiten en profielen van scholen? Wordt gebruik gemaakt van instrumenten als beoordelingen van de Inspectie, Cito-eindscore, leerlingvolgsystemen e.d.?

Uit het onderzoek blijkt dat een veelheid aan instrumenten wordt gebruikt. Niet specifiek om afspraken over herverdeling te maken, maar om de gevolgen van lumpsum-bekostiging te volgen.

In het onderzoek zien we twee typen instrumenten. Aan de ene kant de strategische beleidsplannen en schoolplannen op basis waarvan afspraken tussen besturen en scholen zijn gemaakt die in de planning&controlcyclus worden gevolgd. De manageriële invalshoek met sturing op financiële indicatoren staat centraal.

Aan de andere kant zien we het ontstaan van leerlingvolgsystemen en de instrumenten om de kwaliteit van het personeel te verhogen. De kwaliteit van het onderwijsleerproces wordt hiermee verhoogd. Professionele ontwikkeling wordt hiermee beoogd.

In de volgende twee paragrafen worden deze instrumenten besproken.

3.2 Strategische beleidsplannen

Veelal worden op basis van strategische beleidsplannen scholen uitgenodigd hun eigen onderwijsvisie te ontwikkelen. Dat kunnen strategische keuzes zijn (buurtschool zijn of gericht zijn op een regionale functie door het trekken van ouders met een specifieke onderwijskundige visie) en/of onderwijskundige keuzes (ontwikkelingsgericht onderwijs, thematisch onderwijs, differentiatie, zelfstandig werken, richten op zorgkinderen/hoogbegaafden). Afhankelijk van deze keuzes, nemen scholen beslissingen over de inzet middelen voor:

- personeel (bv. aanstellen onderwijsassistenten, specifieke taken of functies ontwikkeling, investeren in scholing van bepaalde benodigde vaardigheden);
- leermiddelen (keuzes voor onderwijskundige visie hebben consequenties voor benodigde leermiddelen, bijvoorbeeld de aanschaf van nieuwe leermethodes);
- inrichting gebouw (lokalen, werkruimten);
- ICT (hoe wordt ICT gebruikt en wat is daar voor nodig?).

Periodiek wordt nagegaan of de schoolbegroting moet worden aangepast aan de hand van de WWW-systematiek: wat willen we? wat is daar voor nodig? wat willen we ermee bereiken? Hiertoe worden instrumenten als kwaliteitszorgsystemen (KZS) en managementinformatiesystemen (MIS) gebruikt. In de planning&controlcyclus is vastgelegd wanneer plannen worden ontwikkeld (strategische plannen hebben een 4-jarige cyclus en scholen stellen jaarlijks een beleidsplan op over wat ze willen bereiken), wanneer er afspraken worden gemaakt, wanneer er begrotingen worden opgesteld, wanneer de afspraken worden geëvalueerd en er nieuwe afspraken worden gemaakt. Het proces is gericht op procedures (het op tijd maken van plannen, begrotingen, verantwoordingen). Er worden bijvoorbeeld afspraken gemaakt over: ziekteverzuim, tevredenheid leerlingen, ouders en leraren. In het INK-model voor kwaliteitszorg zijn bijvoorbeeld negen terreinen benoemd met indicatoren op deze terreinen. Met kleuren (rood, geel en groen) wordt aangegeven in hoeverre men op koers ligt. Uitkomsten op deze indicatoren zijn meestal verklaarbaar door een veelheid aan factoren, zo wordt gesteld.

Er worden afspraken gemaakt over te behalen resultaten (minder ziekteverzuim, tevredenheid onder ouders, aanschaf nieuwe leermethodes). Er worden geen sancties of financiële prikkels aan het behalen van 'prestaties' verbonden. Het leren staat centraal: waarom zijn de resultaten zoals ze zijn, waarom is het toe- of afgenomen en moet er iets aan worden gedaan.

In de casestudies wordt in één paar gewerkt aan managementcontracten waar afspraken met directeuren worden gemaakt. In een andere paar heeft men geprobeerd managementcontracten op te stellen, maar is men er vanaf gestapt. Jaarlijks wordt geëvalueerd welke inspanningen succesvol waren en of intensiveringen of veranderingen nodig zijn.

Begrotingsdiscipline is een belangrijke doelstelling. Het binnen de begroting blijven, lijkt het belangrijkste criterium te zijn. Het betreft procedureafspraken tussen bestuur, directeuren en medezeggenschapsraden. Leraren worden inhoudelijk niet of nauwelijks aangesproken door deze systemen.

Strategische beleidsplannen zijn in ontwikkeling. Duidelijk is dat deze systemen volgens de gesprekspartners:

- directeuren planmatiger en systematischer laten werken;
- inzicht geven in mogelijkheden en onmogelijkheden;
- het bedrijfsmatig functioneren van scholen bevorderen.

Verbeteringen zijn ook wenselijk volgens de gesprekspartners:

- De link van de resultaten van de systemen met het werk van de leraar in de groep moet gelegd worden. Men kan daarbij denken aan de resultaten van leerlingvolg-

systemen en personeelsbeleid. Financieeleconomische bedrijfsvoering staat te veel centraal.

- De transparantie van de systemen dient te worden verbeterd. Scholen moeten keuzes kunnen maken om de verantwoording 'behapbaar' te houden. Er is een veelheid aan indicatoren, terwijl de ruimte van scholen om te schuiven gering is. De maatvoering ontbreekt.
- Indicatoren zijn multi-interpretabel. Er zijn veel factoren van invloed op bijvoorbeeld ziekteverzuim, Cito-eindscore, tevredenheid personeel. Alleen door er een lerende houding bij aan te nemen, is er profijt van te halen. Resultaten koppelen aan financiële prikkels wordt als onwenselijk en onhaalbaar beschouwd.

3.3 Leerlingvolgsystemen en personeelsbeleid

Om de kwaliteitsmeting gestalte te geven, zien we de verdere versterking van leerlingvolgsystemen en instrumenten om de kwaliteit van personeel te ontwikkelen. Beide waren er ook voorafgaande aan de invoering van lumpsumbekostiging. Vooral leerlingvolgsystemen bevorderen het sturen op resultaten door leraren.

Leerlingvolgsystemen

Op het niveau van leraren en de groep wordt de ontwikkeling van leerlingen intensief gevolgd met leerlingvolgsystemen. De prestaties van leerlingen worden meer dan in het verleden gevolgd en hebben consequenties voor de inrichting van het onderwijs. Het onderwijsaanbod wordt meer gedifferentieerd zodat leerlingen een ononderbroken leerweg kunnen volgen. Dit veronderstelt zelfstandig werken bij leerlingen, zodat de leraar meer aandacht kan geven aan zorgleerlingen en hoogbegaafden. Tegelijkertijd wordt van leerlingen verwacht dat ze coöperatief leren. Differentiatie vereist meer vaardigheden van leraren, zoals klassenmanagement.

Vooral uit de gesprekken met MR-leden (leraren) blijkt dat het toetsen van leerlingen is toegenomen en dat de resultaten naast het individuele niveau ook op klas- en schoolniveau worden geanalyseerd en daaruit consequenties worden getrokken voor de inrichting van het onderwijs. Voorbeelden zijn dat de leesprestaties in groep 3 of groep 6 relatief laag zijn. Telkens wordt ook gesteld dat er geen sancties of financiële prikkels aan resultaten van leerlingen zijn gekoppeld, noch voor de leraar en noch voor de school. Daar waar resultaten achterblijven worden inspanningen gepleegd om de resultaten te verbeteren. Een punt dat hierbij wel enkele keren aan de orde is gekomen, is dat het leren systematischer georganiseerd moet worden. Te vaak wordt de organisatie van het leraar aan de individuele leraar overgelaten. De intern begeleider die resultaten van leerlingvolgsystemen beheert, zou een sterke positie moeten krijgen. Het leren uit leerlingvolgsystemen is vaak nog individueel.

Personeelsinstrumenten

Naast leerlingen moeten ook leraren zich ontwikkelen. Diverse doelen worden hiermee beoogd:

- kwaliteit van het onderwijs verbeteren;
- hogere prestaties van leraren bereiken;
- meer ruimte voor ambitie;
- aantrekkelijkheid van het beroep vergroten;
- kwaliteit van LIO's garanderen.

Op bijna alle scholen worden functioneringsgesprekken met leraren gehouden, worden competentieprofielen besproken en persoonlijke ontwikkelingsplannen (POP's) gemaakt. Deze instrumenten zijn in ontwikkeling.

Competentieontwikkeling wordt gekoppeld aan vaardigheden die gedifferentieerd onderwijs van leraren verlangen: klassenmanagement en flexibiliteit. Vernieuwende onderwijsvormen vereisen dat leraren zich ontwikkelen op deze terreinen.

Directeuren zitten in een dilemma met de ontwikkeling van personeelsinstrumenten. Er wordt veel tijd en energie in gestoken, maar de budgetten voor scholing en ontwikkeling zijn minimaal. De directeuren geven aan voor professionalisering van enkele duizenden tot zo'n 15.000 euro voor het hele team beschikbaar te hebben. De meeste directeuren overwegen de professionalisering intern te organiseren om externe opleidingskosten te drukken. Ook de mogelijkheden om leraren als seniorleraar te benoemen zijn gering omdat het budget dit niet of nauwelijks toestaat.

Aan de ene kant is de loopbaan- en salarisstructuur in het onderwijs te vlak om leraren met ambitie vast te houden, aan de andere kant wordt er vanuit gegaan dat leraren allemaal hun uiterste best doen alles uit leerlingen te halen. Dat de één beter is dan de ander wordt erkend, maar dit moet niet benadrukt worden, aldus directeuren en leraren. Ontwikkeling, dat wil zeggen de bereidheid om zichzelf aantoonbaar te verbeteren, is het belangrijkste criterium. Mag je dat verlangen van leraren, als er organisatorisch weinig tegenover staat, zo vraagt een directeur zich af.

Leerlingvolgsystemen en personeelsontwikkelingsinstrumenten, zo zeggen de gesprekspartners:

- brengen dynamiek in scholen;
- dragen bij aan de outputsturing;
- stimuleren leraren zich permanent te ontwikkelen.

Verbeteringen zijn wenselijk:

- hoe kunnen leraren van elkaars ervaringen met leerlingvolgsystemen leren?
- hoe kan personeelsontwikkeling aan 'beloningen' worden gekoppeld?
- hoe kan persoonlijke ontwikkeling aan schoolontwikkeling worden gekoppeld?

3.4 Samenvatting

Outputsturing in scholen krijgt aan de ene kant vorm vanuit de manageriële invalshoek, het sturen met strategische beleidsplannen, plannings&controlcycli en managementovereenkomsten. Aan de andere kant krijgt kwaliteitsmeting vorm door leerlingvolgsystemen waarmee prestaties van leerlingen worden gevolgd en personeelsontwikkelingsinstrumenten waarmee leraren zich ontwikkelen op hun competenties. De instrumenten zijn grotendeels in ontwikkeling, waardoor definitieve oordelen niet mogelijk zijn.

Duidelijk is wel dat de outputsturing met strategische beleidsplannen grootschalig, in de zin van omvattend, van aanpak is. Ze bevorderen de bedrijfsmatige en planmatige cultuur in scholen. De financieeleconomische ruimtes in scholen zijn echter gering. In het overleg tussen schoolbesturen en directeuren worden deze systemen gebruikt. Ze kennen een procedurele logica. Medezeggenschapsraden nemen er kennis van. Onderwijsteams hebben nauwelijks weet van het bestaan van deze instrumenten. Visie en transparantie zijn nodig om deze instrumenten doelmatig te gebruiken.

Leerlingvolgsystemen en personeelsontwikkelingsinstrumenten zijn eveneens volop in ontwikkeling. De leerlingprestaties worden veel gemeten door leraren en resultaten worden opgeslagen in het leerlingvolgsysteem. Op inhoudelijk onderwijskundig gebied wordt de voortgang van leerlingen gevolgd. Wat versterkt kan worden is het leren van elkaars ervaringen met leerlingvolgsystemen. Wat werkt nu wel en wat niet? Dit zou systematischer aangepakt kunnen worden.

Leraren moeten zich, evenals leerlingen, kunnen ontwikkelen. Overal zijn instrumenten (functioneringsgesprekken, competentieprofielen, persoonlijke ontwikkelingsplannen, opleidingstrajecten, begeleiding en coaching van (jonge) leraren) in ontwikkeling. De noodzakelijke middelen (functies, faciliteiten, beloningen, salaris of bonus) zijn nog onvoldoende aanwezig om de vlakke loopbaan- en salarisstructuur in het onderwijs te doorbreken.

4 Financiële prikkels en gedrag

Zoals uit de vorige hoofdstukken is gebleken, zijn financiële prikkels op basis van prestaties in het algemeen 'not done' in het onderwijs. Van College van Bestuur, directeuren tot leden van medezeggenschapsraden wordt deze mening gedragen. Er worden prestatieafspraken gemaakt, niet om 'af te rekenen', maar om te kijken in hoeverre resultaten zijn behaald en welke extra inspanningen nodig zijn om de resultaten wel te behalen. Men wil ervan leren.

Financiële prikkels worden niet gehanteerd om leraren harder of efficiënter te laten werken. In de economische theorie worden financiële prikkels aangeprezen om de motivatie en prestaties van werknemers te bevorderen.

Toch komt enkele keren in de casestudies naar voren dat financiën invloed hebben:

- Directeuren worden kostenbewuster. In het voormalige bekostigingssysteem stond er geen premie op het besparen op bepaalde posten. Vooral openbare scholen moeten hun budgetten opmaken, want ze konden die niet meenemen naar het volgend jaar. Met lumpsumbekostiging is er de mogelijkheid om financiële middelen te sparen en mee te nemen naar het volgend jaar. Wat men op bepaalde posten overhoudt, kan worden besteed aan posten waarop men wensen heeft. In het algemeen constateren we dat het kostenbewustzijn bij directeuren toeneemt (kopieerpapier, verwarming, licht, telefoon) en dat directeuren proberen ook leraren kostenbewuster te maken.
- Directeuren begroten voorzichtig nu ze verantwoordelijk worden voor hun financiën. In het algemeen wordt gesignaleerd door bestuurders dat directeuren voorzichtig worden, bij uitgaven, zowel als bij begrotingen. Het verwachte leerlingaantal wordt vaak te laag geschat. Er is een neiging bij directeuren te sparen en te potten. Dit is niet nodig volgens bestuurders omdat risico's bovenschools zijn afgedekt. Sommige besturen hanteren een reservefonds van 8 of 11 procent en constateren dat directeuren hier binnen enkele jaren al boven zitten.
- Directeuren keren zich veelal tegen 'verplichte winkelnering' als bovenschools inkoopafspraken worden gemaakt. Het dilemma is, zoals we in hoofdstuk 2 hebben gezien, dat bovenschools inkopen veelal goedkoper is. Behoud van identiteit, plaatselijke contacten met leveranciers, persoonlijke verhoudingen spelen echter een belangrijke rol bij het behoud van financiële autonomie. In het algemeen worden relaties bedrijfsmatiger. Door efficiënt in te kopen op beheersmatig terrein, kan veel bezuinigd worden. De ruimte voor de schoolleiders blijft dan beperkt tot het strikt onderwijskundige (Bruinsma 2006).

- Scholen moeten zich profileren om hun leerlingaandeel, en dus financiën, te behouden. De leerlingenmarkt is in beweging. De traditionele ‘verzuilde’ leerlingstromen verdwijnen en regionale ‘verzuilde’ plaatsingscommissies worden opgeheven. Meer nog dan met lumpsumbekostiging bepalen groei of krimp van de school de beleidsmarges van directeuren. Sommige scholen willen juist de *buurtfunctie* propageren. Naast cognitieve prestaties zijn voor deze scholen sociaal-emotionele prestaties minstens zo belangrijk. Voor deze ‘prestaties’ bestaan nog geen adequate meetinstrumenten en ze zijn onvoldoende herkenbaar in de kwaliteitssystemen, aldus deze scholen. Andere scholen mikken juist op adequaat onderwijs voor *zorgleerlingen*. De school staat bekend om de specifieke begeleiding en aandacht voor leerlingen met leerproblemen. Niet alleen meetbare cognitieve prestaties zijn voor deze scholen van toepassing. Sommige scholen willen juist een *regionale functie* voor ouders met specifieke wensen op pedagogisch-didactisch terrein. Zij ‘romen’ als het ware de markt af, alhoewel geen enkele school een leerling zal weigeren.

De leerlingenmarkt bepaalt meer nog dan de invoering van lumpsumbekostiging de ruimte voor scholen. Groei geeft ruimte. Krimp doet ‘pijn’.

Om op die markt te floreren zijn ‘common sense’ factoren van belang: aantrekkelijkheid onderwijs, sfeer, bereikbaarheid, wit-zwart, doorstroom vervolgonderwijs, resultaten Cito-eindtoets, aankleding en uitstraling gebouw.

Een school kan op alle indicatoren van het kwaliteitssysteem ‘groen’ licht scoren en toch kan het aantal leerlingen dalen, zo wordt door directeuren aangegeven om het belang van kwaliteitssystemen te relativeren.

Het relateren van financiële prikkels aan prestaties van leerlingen wordt afgewezen:

- niet alleen cognitieve prestaties zijn van belang. Ook sociaalemotionele factoren zijn belangrijk en daarvoor zijn nog geen goede toetsen. Er moet rekening worden gehouden met de totaliteit (‘wholeness’) van het kind;
- niet alleen schoolfactoren zijn van invloed op prestaties van kind (ook gezin, sociale omstandigheden, e.d.). Resultaten zijn altijd voor meer uitleg vatbaar;
- het kan leiden tot fraudegedrag van leraren naar leerlingen (helpen bij toetsen).

Als prestatiebeloning voor leraren ingevoerd wordt, dan moet het objectief zijn, het mag niet leiden tot onderlinge jaloezie, onwenselijke wedijver of tot demotivatie.

Als dergelijke systemen worden ingevoerd moet er ook voldaan zijn aan randvoorwaarden (recht van beklag, juiste sancties). Praktisch zitten er talloze ‘haken en ogen’ aan die invoering verhinderen.

Beloning van scholen (het hele team) worden meer als mogelijkheid gezien en ook beloning in de vorm van faciliteiten (studie) voor leraren.

We zien echter ook een vreemde paradox. De vlakke loopbaan- en salarisstructuur in het onderwijs wordt door zowel directeuren als leraren ‘gehekeld’. Ambities, zo wordt diverse keren gesteld, worden gekneveld. Jonge leraren zouden na enkele jaren ervaring toch voor het bedrijfsleven kiezen, omdat daar meer loopbaan- en ontwikkelingsmogelijkheden zijn. Met name voor mannen zou het beroep vanwege de geringe loopbaanmogelijkheden niet aantrekkelijk zijn. De directeurspositie zou vanwege de toenemende verantwoordelijkheden en het relatief geringe salarisverschil met leraren steeds minder aantrekkelijk worden. Vacatures voor directeuren van basisschool zijn moeilijk te vervullen. Maar elk voorstel om verschillen aan te brengen, wordt om praktische redenen afgewezen.

Samenvatting

Hoewel financiële prikkels voor leraren op basis van leerlingprestaties worden afgewezen, zien we toch dat financiën een steeds belangrijker rol vervullen. Directeuren worden kostenbewuster, ze worden voorzichtig in de begroting, ze gaan bovenschools inkopen omdat dat besparingen oplevert en ze gaan zich meer profileren op de leerlingenmarkt.

Aan de andere kant wordt ook vaak gesignaleerd dat de vlakke loopbaan- en salarisstructuur in het onderwijs ambitie-remmend is. Leraren en ook schoolleiders worden onvoldoende uitgedaagd.

5 Mechanische en responsieve kwaliteitscultuur

5.1 Inleiding

In het theoretisch model is onderscheid gemaakt tussen een mechanische en responsieve kwaliteitscultuur op scholen. In het telefonisch vooronderzoek bij bestuurders en directeuren zijn twaalf stellingen hierover voorgelegd. De gekozen paren van besturen en scholen zijn mede geselecteerd op de mechanisch-responsiefschaal. De uitersten op de schaal, rekening houdend met een verdeling over de richtingen, zijn gekozen.

Allereerst wordt ingegaan op de resultaten van het vooronderzoek en vervolgens vergelijken we de mechanische en de responsieve paren om naar verschillen te kijken.

5.2 Voorkeur voor responsieve kwaliteitsmeting

Kwaliteitscultuur besturen

Besturen scoren zowel op de mechanische als de responsieve indicatoren hoog. Bijna alle besturen (90 procent) willen eigen afspraken met scholen maken over prestatieprikkels (tabel 5.1). Van de schoolbesturen vindt 62 procent het een goed idee dat scholen worden afgerekend op prestaties. Ook denkt tweederde dat door afspraken over prestaties te maken in het persoonlijk ontwikkelingsplan (POP), leraren ‘ge-triggered’ worden kwaliteit te leveren. Ook op responsiviteit scoren de besturen hoog. Er moet vertrouwen zijn tussen betrokkenen bij de kwaliteitsmeting. Er moet aandacht besteed worden aan draagvlak onder de leraren bij invoering van prestatiebeleid, zegt 86 procent van de besturen. Het merendeel van de besturen vindt dat door kwaliteitsmeting een onderling leerproces op gang moet komen.

Kijkend naar de condities dan zien we ook dat een meerderheid zegt dat leraren betrokken moeten worden bij kwaliteitsmeting. Ook hecht 86 procent van de besturen belang aan een gezamenlijk en eenduidig beeld hebben over waar scholen naar toe willen. Twee vijfde van de besturen vindt dat kwaliteitsmeting zich moet richten op één meetbare doelstelling. Slechts één vijfde van de besturen denkt dat kwaliteitsmeting op grond van kengetallen leidt tot ongewenst gedrag van betrokkenen.

Tabel 5.1 – Stellingen kwaliteitscultuur, besturen (n=21)/directeuren (n=115-117), percentage (zeer)mee eens en (zeer) mee oneens

	Besturen		Directeuren	
	(zeer) mee oneens	(zeer) mee eens	(zeer) mee oneens	(zeer) mee eens
<i>Mechanisch</i>				
In het kader van het kwaliteitsbeleid willen we eigen afspraken maken (met het bestuur/met scholen) over prestatieprikkels	10	90	16	76
Het is goed dat scholen worden afgerekend op prestaties	19	62	41	37
Door in het persoonlijk ontwikkelingsplan (POP) afspraken over prestaties te maken, worden leraren geprikkeld om kwaliteit te leveren	14	67	14	78
<i>Responsief</i>				
Kwaliteitsmeting veronderstelt wederzijds vertrouwen tussen betrokkenen	5	95	5	94
Bij ons is er aandacht voor draagvlak onder de leraren die uiteindelijk toch de prestaties moeten waarmaken	0	86	10	80
Door kwaliteitsmeting moet een onderling leerproces op gang komen	5	86	5	85
Het is belangrijk dat het management de leraren betreft bij het ontwikkelen van kwaliteitsmeting	14	86	3	93
Het is belangrijk dat scholen een gezamenlijk eenduidig beeld hebben over wat ze willen bereiken	14	86	3	97
<i>Conditie</i>				
De ontwikkelingen op scholen bepalen in hoge mate de verdeling van de lumpsum. Door kengetallen te genereren proberen we die ontwikkelingen in beeld te brengen.	14	81	23	57
Onze school beschikt over te weinig ruimte in de financiële middelen om een actief kwaliteitsbeleid te voeren	33	43	38	42
Kwaliteitsmeting moet zich richten op één (of enkele) meetbare doelstelling	62	38	17	73
Kwaliteitsmeting op grond van kengetallen leidt tot ongewenst gedrag van betrokkenen; men gaat zich richten op die kengetallen	71	19	51	32

* Opvallende verschillen tussen besturen en directie zijn grijs gearceerd.

** Door het niet opnemen van het antwoord neutraal, tellen niet alle percentages op tot 100.

De resultaten van tabel 5.1 overziend, lijkt het erop dat de meeste besturen responsief denken. Ze willen weliswaar kwaliteitsmetingen en prestaties, maar er wordt tegelijkertijd veel waarde gehecht aan vertrouwen, aan draagvlak onder het personeel en aan een eenduidige visie.

Kwaliteitscultuur directeuren

In grote lijnen is er bij directeuren hetzelfde beeld als bij besturen. Directeuren van scholen zijn het er minder mee eens dat het goed is dat scholen op prestaties worden afgerekend. Ook zijn ze er minder van overtuigd dat door kengetallen de ontwikkelingen op scholen goed in beeld worden gebracht. Ze zijn meer dan besturen ervan overtuigd dat kwaliteitsmeting zich moet richten op één (of enkele) meetbare doelstellingen.

Bijna alle directeuren zijn het erover eens dat het belangrijk is dat scholen een gezamenlijk eenduidig beeld hebben over wat ze willen bereiken. Zij hechten veel belang aan vertrouwen en betrokkenheid van leraren bij de kwaliteitsmeting. Ook besturen zien het belang van deze factoren bij kwaliteitsmeting. Directeuren zijn verdeeld over het afrekenen op prestaties (twee vijfde van de directeuren kunnen zich hier niet in vinden en voor 37 procent geldt dat zij hier wel vertrouwen in hebben). Besturen waren in 62 procent van de gevallen het eens met de stelling dat het goed is scholen af te rekenen op prestaties.

Conclusie

Bij directeuren heerst met name het responsief denken. Directeuren willen graag betrokken worden in het proces van kwaliteitsmeting. Ze hebben meer moeite met het denken in kengetallen en het afrekenen op prestaties dan besturen.

Duidelijk blijkt ook dat er wel behoefte is aan kwantitatieve gegevens om meer greep te krijgen hoe het onderwijsleerproces vordert.

Opmerkelijk is wel dat uit het onderzoek bij de zes paren van besturen en scholen blijkt dat leraren nog nauwelijks bij kwaliteitsmeting worden betrokken (wel leerlingvolgsystemen en personeelsontwikkelingsinstrumenten). Invoering van kwaliteitszorg en strategische beleidsplannen is vooral zonder leraren gebeurd. Er is een groot verschil tussen woorden en daden.

5.3 Verschillen tussen mechanische en responsieve paren

Op basis van zes van de twaalf voorgelegde stellingen is een schaal voor de mate van responsiviteit ontwikkeld. De volgende stellingen kwamen hiervoor in aanmerking:

- kwaliteitsmeting veronderstelt wederzijds vertrouwen tussen betrokkenen;
- bij ons is er aandacht voor draagvlak onder de leraren die uiteindelijk toch de prestaties moeten waarmaken;
- het is belangrijk dat het management de leraren betreft bij het ontwikkelen van kwaliteitsmeting;
- in het kader van het kwaliteitsbeleid willen we eigen afspraken maken (met het bestuur/met scholen) over prestatieprikkels (negatief geformuleerd);

- het is goed dat scholen worden afgerekend op prestaties (negatief geformuleerd);
- door in het POP (persoonlijke ontwikkelingsplan) afspraken over prestaties te maken, worden leraren geprikkeld op kwaliteit te leveren (negatief geformuleerd).

Uit tabel 5.1 blijkt dat de verschillen tussen mechanisch en responsief niet zo groot zijn. Bij de besturen bleken er nauwelijks verschillen op de responsieve schaal. Bij de directeuren waren de verschillen iets groter, maar de range op de vijfpuntsschaal was minimaal 2.75 tot maximaal 4.25 met een gemiddelde van 3.53. Dit zijn relatief kleine verschillen. De uitersten op de schaal zijn gekozen met dien verstande dat twee openbare, twee protestants-christelijk en twee katholieke paren zijn gekozen.

Onze eerste stelling was dat bij paren met een mechanische cultuur de directeuren meer strategisch gedrag zouden vertonen, door vast te houden aan hun eigen budget.

Het is nog te vroeg om verschillen te verwachten tussen een mechanische en een responsieve kwaliteitscultuur. Lumpsumbekostiging heeft vooral consequenties voor schoolbesturen, directeuren en leden van de medezeggenschapsraad. Het is nog nauwelijks doorgedrongen op de werkvloer.

Clegg en Billington (2000) zijn van mening in hun analyse van het Engelse schoolleiderschap dat het werk van schoolleider over waarden en normen gaat. Zij menen dat de managementorthodoxie die in het onderwijs doordringt niet behulpzaam of geschikt is voor het basisonderwijs. Ze spreken van de retoriek van schoolontwikkelingsplannen. Succesvolle schoolleiders zijn ervan overtuigd dat zij een verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van het leren van elk individueel, afzonderlijk kind en dat het er om gaat een cultuur te creëren waarin elk kind tot ontwikkeling kan komen. Deze filosofie zien wij ook bij de schoolbesturen/bovenschools managers en directeuren van de zes onderzochte paren en dit verklaart mede waarom de link tussen enerzijds de strategische beleidsplannen en anderzijds de leerlingvolgsystemen nog niet wordt gelegd. Uiteindelijk gaat het erom dat het beste uit elk kind wordt gehaald, zo wordt het belang van schoolbeleidsplannen gerelativeerd. Het gaat uiteindelijk om het creëren van een cultuur waarin leraren alles uit de leerlingen halen wat mogelijk is. Om na te gaan of alles eruit is gehaald, zijn adequate toetsen nodig. Dat is meer dan toetsen op rekenen en taal, zo wordt gesteld door de respondenten. Ook de sociaal-emotionele ontwikkeling moet in kaart worden gebracht. Waar het om gaat, is om het hele leerproces van het kind zichtbaar te maken. Het gaat om 'wholeness' wat de gesprekspartners in Nederland met de totaliteit van het kind omschreven. Er is een spanning tussen het realiseren van organisatorische strategieën en het primair proces in de klas waar leraar en leerling direct op elkaar zijn betrokken.

Schoolbesturen/bovenschools managers en directeuren voelen de spanning tussen enerzijds de organisatieontwikkeling en anderzijds de ontwikkelingsmogelijkheden van personeel en leerlingen.

Samenvatting

Er is te weinig ervaring met meetbare prestaties om hard onderscheid te maken tussen een mechanische en responsieve kwaliteitscultuur. We hebben geen mechanische kwaliteitsmeting aangetroffen, gericht op (financiële) prikkels. Vrijwel alle respondenten pleiten voor een responsieve cultuur, maar ze vinden ook dat er meer kwantitatief moet worden gemeten. Er moet meer greep komen op het onderwijsleerproces. Men zoekt naar evidence-based data om van te leren.

6 Samenvatting en reflectie

6.1 Inleiding

In het afsluitende hoofdstuk worden de resultaten samengevat aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen. In paragraaf 6.3 wordt gereflecteerd op de betekenis van lumpsumbekostiging voor het onderwijs.

6.2 Samenvatting

In dit slothoofdstuk geven we antwoord op de volgende vragen:

- In hoeverre zijn er afspraken gemaakt op basis van binnen het kwaliteitsbeleid overeengekomen ambities van scholen?
- In hoeverre zijn deze afspraken gebaseerd op overeengekomen ‘prestaties’?
- In hoeverre zijn er afspraken gemaakt over ‘prestaties’ bij zorgleerlingen?
- Van welke instrumenten, methoden en systemen wordt gebruik gemaakt?
- In hoeverre is er sprake van mechanische en/of responsieve kwaliteitsmeting?
- In hoeverre zijn de afspraken sturend voor gedrag van betrokkenen? Leidt outputsturing tot gewenst of juist tot strategisch gedrag?
- Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan?

Afspraken op basis van binnen het kwaliteitsbeleid overeengekomen ambities van scholen

Bij de afspraken over de herverdeling van de lumpsum zijn tot op heden vooral financieel-economische afspraken gemaakt over de verdeling van de diverse budgetten (overheid, gemeenten, projecten) over centraal (bovenschools) en decentraal (naar scholen).

Schoolbesturen en scholen zijn nog terughoudend om herverdelingsafspraken te maken. Bij de meeste van de zes onderzochte paren van besturen en scholen zijn scholen bezig met het ontwikkelen van schoolbeleidsplannen waarin ambities van de school, vaak op basis van het strategisch beleidsplan op bestuursniveau, zijn vastgelegd. Op basis hiervan worden begrotingen opgesteld en worden prioriteiten benoemd die mede uitgangspunt zijn voor de begroting. Er worden geen financiële prikkels of prestaties aan gekoppeld.

Bij één paar wordt gewerkt met vraagbudgetten. Scholen met goede plannen kunnen extra middelen ontvangen. Er zijn eveneens geen meetbare prestaties aan gekoppeld. Op één ander paar van bestuur en scholen is duidelijk uitgesproken dat er in de nabije toekomst een vraagbudget moet komen.

Uit de gesprekken komt naar voren dat ondernemende directeuren van scholen voorstander zijn van vraagbudgetten. Voor schoolbesturen (bovenschools management) is de vraag vooral: hoe dit vorm te geven?

Bovenschools zijn er risicofondsen waaruit scholen, naar gelang de behoeften (noden), kunnen putten. Afspraken zijn nog vooral een zaak van bestuur/directie en (Gemeenschappelijke) Medezeggenschapsraad waar het onderwijsteam op afstand staat.

Uit het onderzoek blijkt dat individuele directeuren waarmee is gesproken op zich bereid lijken om af te wijken van de 'oude' centrale verdelingsafspraken. Creativiteit, ambitie en ondernemerschap worden nagestreefd. Dit zijn ook doelstellingen die door de schoolbesturen naar voren worden gebracht. Het is overwegend retoriek, want in de praktijk is er toch een risicomijdende houding. We zien nog weinig ondernemerschap of daadkracht om de vrijgekomen ruimte in te nemen. Feitelijk zien we dat verdeling nog steeds plaats vindt op basis van de 'oude' bekostigingssystematiek. Gezien de geringe ruimte in het primair onderwijs zien wij dit er ook niet van komen. De collectieve besluitvorming in het directeurenoverleg is hieraan mede debet. In het gezamenlijke directeurenoverleg wordt vaak het meest 'behoudende' scenario gekozen (samen uit, samen thuis). Solidariteit is een belangrijke overweging hierbij. Directeuren die pleiten voor vraagbudgetten op basis van het kwaliteitsbeleid van de school, worden (impliciet) verweten niet solidair te zijn met andere scholen. Ze zouden wel willen, maar de democratische besluitvorming in het directeurenoverleg verhindert dit.

Doelstellingen als geleidelijkheid, openheid en transparantie die als succesfactor worden benoemd bij de invoering van lumpsumbekostiging, kunnen juist het maken van herverdelingsafspraken tussen schoolbestuur en school afremmen, omdat alle anderen over de schouders meekijken. Om herverdelingsafspraken te maken zou dit voor iedere school apart moeten. Maar dat zal dan tot argwaan leiden: Waarom hij wel, en ik niet.

Bovenschools managers pleiten sterk voor onderlinge solidariteit tussen scholen en lijken daarmee, het meer op individuele belangen van de school gebaseerde vraagbudget, als een probleem te zien. Scholen die door onvoorziene omstandigheden, zoals ontgroening van de wijk, concurrentie van andere scholen, oud gebouw of een kleine omvang, in de problemen zijn gekomen, moeten een beroep kunnen doen op het solidariteitsfonds.

Herverdeelafspraken op basis van overeengekomen meetbare 'prestaties'

Het feitelijk herverdelen van de lumpsum op basis van 'prestaties' is nergens gevonden. Het is 'not done' in onderwijs. Er worden wel afspraken gemaakt over de ontwikkeling van het totaal aantal leerlingen van de school, de Cito-eindscores en Inspectie-beoordelingen. Deze worden in evaluatiegesprekken tussen bestuur en schooldirecteuren besproken. Aan deze prestaties zijn geen financiële prikkels gebonden, maar het leren ervan staat voorop. Elk cijfer heeft zijn eigen verhaal. Waarom zijn de cijfers zoals ze zijn? Waarom een verbetering of verslechtering in vergelijking tot het voorgaande jaar? Wat kan er aan gedaan worden? Welke inspanningen en investeringen zijn nodig? Het leren staat voorop, omdat de 'prestaties' altijd in hun context worden bekeken. Nooit wordt erop afgerekend, alhoewel sommigen zich kunnen voorstellen dat, indien resultaten jaren achtereen achterblijven, dit toch een keer consequenties moet krijgen.

Herverdeelafspraken over 'prestaties' bij zorgleerlingen

Voor een deel valt het beleid voor zorgleerlingen buiten de lumpsum. De middelen voor het leerlinggebonden budget, 'rugzakje', waarmee leerlingen extra begeleiding in het basisonderwijs krijgen, worden individueel aan een leerling gekoppeld. Ook het gemeentelijk onderwijsachterstandsgeld valt buiten de lumpsum. Scholen verantwoordt de middelen aan de gemeente. Alleen de gewichtencomponent valt onder de lumpsum, dat wil zeggen dat nog steeds per school een gewichtenbudget wordt berekend, maar het wordt aan de lumpsum van het schoolbestuur toegevoegd. Verschuivingen treden op als gevolg van beslissingen van het schoolbestuur. Ten tijde van het onderzoek (december 2006-januari 2007) bestond er onduidelijkheid bij scholen over de gewichtengelden. Gefaseerd worden de gewichten volledig gebaseerd op onderwijsniveau van de ouders en vervalt het herkomstcriterium. Hoe dit uitpakt voor individuele scholen was op dat moment nog onbekend.

De middelen uit de 'gewichten' worden één op één doorgegeven aan de scholen. Ook de gemeentelijke middelen voor onderwijsvoorrangsbeleid en de middelen voor 'rugzakjes' gaan rechtstreeks naar de scholen.

Bij geen van de zes onderzochte paren van besturen en scholen is gebleken dat er afspraken worden gemaakt over te behalen 'prestaties' bij zorgleerlingen.

Uit het onderzoek blijkt dat het inmiddels gebruikelijk is de prestaties van alle leerlingen met een leerlingvolgsysteem te volgen. Aandacht voor leerlingen die extra zorg nodig hebben, wordt belangrijk gevonden. We zien ook outputsturing door onderscheid te maken in het aanbod naar niveau van leerlingen. Door leerlingen meer zelfstandig te laten werken, kan meer aandacht geschonken worden aan de leerlingen die extra zorg nodig hebben en aan hoogbegaafde leerlingen. Onderwijsassistenten worden ingezet voor de begeleiding van de reguliere groep die zelfstandig leert, ter-

wijl leraren zich bezighouden met leerlingen met speciale behoeften. Differentiatie in het onderwijsaanbod, onderwijs op maat en ontwikkelingsgericht onderwijs komen steeds meer voor. Op alle zes onderzochte paren van besturen en scholen komt deze onderwijsfilosofie gericht op meer differentiatie naar voren.

Uit het onderzoek blijkt dat de leerlingenmarkt meer in beweging is dan in het verleden. Ouders volgen steeds minder de traditionele ‘verzuilde’ keuze. Profilering van de school (zorgleerlingen, hoogbegaafde leerlingen, buurtschool, specifieke pedagogisch-didactische aanpak) wordt belangrijker. Het is niet de bekostiging die tot meer differentiatie leidt, maar juist de beweging op de leerlingenmarkt.

Instrumenten

Kwaliteitsmeting in scholen krijgt vorm aan de ene kant vanuit de manageriële invalshoek, het sturen met strategische beleidsplannen, plannings&controlcycli en schoolplannen. Aan de andere kant krijgt kwaliteitsmeting vorm door leerlingvolgsystemen waarmee prestaties van leerlingen worden gevolgd en personeelsontwikkelingsinstrumenten waarmee leraren hun competenties ontwikkelen.

Kwaliteitsmeting met strategische beleidsplannen is grootschalig van aanpak en wordt gebruikt voor het opstellen van (meerjaren)begrotingen. Het bevordert volgens bestuursleden de bedrijfsmatige en planmatige cultuur. De financieeleconomische ruimtes in scholen zijn echter gering. Uitkomsten op indicatoren zijn meestal verklaarbaar door een veelheid aan factoren. In het overleg tussen schoolbesturen en directeuren worden deze systemen gebruikt. Ze kennen een procedurele logica. Medezeggenschapsraden nemen er kennis van. Onderwijsteams hebben nauwelijks weet van het bestaan van deze instrumenten, omdat ze voor hen niet geschikt worden geacht. Dit is opmerkelijk omdat uit de stellingen blijkt dat het belangrijk wordt gevonden dat kwaliteitsmeting in overleg met leraren tot stand moet komen, dat er draagvlak moet zijn en dat er van geleerd kan worden. Uit het onderzoek blijkt dat dit feitelijk nog niet gebeurt, althans niet met de financieeleconomische indicatoren. Visie en transparantie zijn nodig om deze instrumenten doelmatig te gebruiken. Duidelijk is dat er een ‘papieren werkelijkheid’ wordt geschapen met veel verantwoordingslast.

Op de werkvloer wordt gewerkt met leerlingvolgsystemen en personeelsontwikkelingsinstrumenten om greep te krijgen op meetbare ‘prestaties’. Deze zijn volop in ontwikkeling. De leerlingenprestaties worden veel gemeten door leraren en resultaten worden opgeslagen in het leerlingvolgsysteem. Op inhoudelijk onderwijskundig gebied wordt de voortgang van leerlingen gevolgd. Wat versterkt kan worden is het leren van elkaars ervaringen met leerlingvolgsystemen. Wat werkt nu wel en wat niet? Dit zou in toekomst systematischer aangepakt kunnen worden.

Leraren moeten zich, evenals leerlingen, kunnen ontwikkelen. Overal zijn instrumenten (functioneringsgesprekken, competentieprofielen, persoonlijke ontwikkelingsplannen, opleidingstrajecten, begeleiding en coaching van (jonge) leraren) in ontwikkeling. De noodzakelijke middelen (functies, faciliteiten, beloningen, salaris of bonus) zijn nog onvoldoende aanwezig om de vlakke loopbaan- en salarisstructuur in het onderwijs te doorbreken.

Mechanische en responsieve benadering kwaliteitsmeting

Besturen scoren zowel op de mechanische als de responsieve stellingen hoog. Bijna alle besturen (90 procent) willen eigen afspraken met scholen maken over prestatieprikkels. Van de schoolbesturen vindt 62 procent het een goed idee dat scholen worden afgerekend op prestaties. Ook denkt tweederde dat door afspraken over prestaties te maken in het persoonlijk ontwikkelingsplan (POP), de leraren ‘getriggered’ worden kwaliteit te leveren.

Ook op responsiviteit scoren de besturen hoog. Er moet vertrouwen zijn tussen betrokkenen bij de kwaliteitsmeting. Er moet aandacht besteed worden aan draagvlak onder de leraren bij de invoering van prestatiebeleid, zegt 86 procent van de bestuursleden. Het merendeel van de besturen vindt dat door kwaliteitsmeting een onderling leerproces op gang moet komen.

Kijkend naar de condities dan zien we ook dat een meerderheid zegt dat leraren betrokken moeten worden bij kwaliteitsmeting. Ook hecht 86 procent van de besturen belang aan een gezamenlijk en eenduidig beeld hebben over waar scholen naar toe willen. Twee vijfde van de besturen vindt dat kwaliteitsmeting zich moet richten op één meetbare doelstelling. Slechts één vijfde van de besturen denkt dat kwaliteitsmeting op grond van kengetallen leidt tot ongewenst gedrag van betrokkenen.

In de casestudies zien we geen spoor van het mechanisch prestatiedenken (financiële prikkels en ‘afrekenen’ op prestaties).

In grote lijnen is er bij directeuren hetzelfde beeld als bij besturen, toch zijn er enkele verschillen. Directeuren van scholen zijn het er minder mee eens dat het goed is dat scholen op prestaties worden afgerekend. Ook zijn ze er minder van overtuigd dat door kengetallen de ontwikkelingen op scholen goed in beeld worden gebracht. Ze zijn meer dan besturen ervan overtuigd dat kwaliteitsmeting zich moet richten op één (of enkele) meetbare doelstellingen. Hou het kleinschalig, lijken de schooldirecteuren te zeggen.

Gewenst of juist strategisch gedrag

Omdat er nog geen meetbare ‘prestatieafspraken’ zijn gemaakt tussen schoolbesturen en scholen is het te vroeg om na te gaan in hoeverre deze afspraken leidend zijn voor

betrokkenen en of ze tot gewenst of juist strategisch gedrag (calculerend) leiden. Toch hebben we gezien dat van de invoering van lumpsumbekostiging financiële prikkels uitgaan:

- directeuren worden kostenbewuster (wat wordt bespaard op exploitatie, kan worden ingezet voor onderwijs);
- als ze iets ‘overhouden’, mogen ze het houden voor volgend jaar, hetgeen prikkelt tot sparen;
- directeuren begroten voorzichtig;
- directeuren komen in een spagaat bij bovenschoolse afspraken: identiteit of efficiency;
- scholen gaan zich meer profileren om het leerlingaandeel op de leerlingenmarkt te behouden;
- financiële indicatoren in de kwaliteitszorg worden relatief belangrijker.

Uit de gesprekken met betrokken blijkt dat het relateren van financiële prikkels aan prestaties van leerlingen als immoreel wordt gezien en wordt afgewezen. Dit kan leraren ertoe dwingen leerlingen op de ‘smalle’ test voor te bereiden, waardoor de totaliteit van de ontwikkeling van het kind in gevaar komt.

Aan de ene kant wordt de vlakke loopbaan- en salarisstructuur in het onderwijs ‘gehekeld’, aan de andere kant wordt tegen elk instrument om daarin verandering te brengen, bezwaren naar voren gebracht.

Vooraf vanuit het schoolbestuur wordt gewezen op solidariteit en het verdelen op basis van behoefte. Er worden risicofondsen opgebouwd om scholen die (tijdelijk) in de problemen zijn, te steunen.

Tegelijkertijd zien we ook de retoriek van ondernemerschap en creatief leiderschap naar voren komen. Ondernemingsgerichtheid betekent nu vooral dat scholen die ‘zuiniger’ zijn, de middelen mogen behouden. Het belonen van scholen met ideeën met een vraagbudget zien we nog weinig.

In het onderzoek van het CPB (Webbink en Burger 2006) wordt onderscheid gemaakt tussen integrale doelstellingen van onderwijs en projectdoelstellingen, waarbij de mogelijkheid werd gesuggereerd dat door prestatieafspraken te maken de integrale onderwijsdoelstellingen in het gedrang zouden komen. Wij vinden bevestiging voor deze stelling van het CPB. Zowel bij schoolbesturen, bovenschools managers, directeuren als leden van medezeggenschapsraden zien we in het algemeen dat er een overtuiging is dat onderwijs meer is dan meetbare kennisoverdracht waarop wordt afgerekend. Schoolbesturen en directeuren hebben eventuele nadelige gevolgen van meetbare prestaties duidelijk op het netvlies. Een kind is meer dan meetbare kennis. Het gaat om de totale ontwikkeling (‘wholeness’) van het kind.

Externe ontwikkelingen (leerlingenmarkt, ranglijsten die in de pers verschijnen, openbare Inspectierapporten e.d.) kunnen mogelijk leiden tot een ‘hardere afrekencultuur’. Schoolbesturen en directeuren pleiten voor onderlinge solidariteit.

Lumpsumbekostiging wordt als een voordeel beschouwd boven het ‘oude’ formatie-budgetsysteem. Geen van de besturen of scholen lijkt hiernaar terug te willen. Vooral de openbare scholen hebben veel baat bij verzelfstandiging, alhoewel het nog niet altijd meevalt om los te komen van de hiërarchische ambtelijke cultuur, zoals wordt gesteld. Een belangrijk voordeel is dat middelen die niet gebruikt zijn, in de nieuwe bekostigingssystematiek behouden blijven voor de school.

Bijzondere scholen geven aan dat er door de lumpsumbekostiging niet zoveel is veranderd. Ze vinden wel dat lumpsumbekostiging voordelen oplevert. Wat ze altijd al deden in de praktijk (gezamenlijk administreren over alle scholen heen), mag nu ook wettelijk en niet alles moet weer naar de individuele scholen worden terugerekend.

Het begin van de invoering van lumpsumbekostiging heeft sterk in het teken gestaan van de herverdeling van middelen over centraal (bovenschools) en decentraal (afzonderlijke scholen) niveau. Door op centraal niveau, gezamenlijk in te kopen kunnen schaalvoordelen worden bereikt, maar dit kan ook ten koste gaan van de autonomie van de schooldirectie (Bruinsma 2006). Er wordt nog wel eens gewezen op ‘verplichte winkelnering’. In het directeurenoverleg, toch vaak beslissend omdat directeuren op veel punten integraal verantwoordelijk zijn, worden de belangen collectief behartigd.

Besturen en schoolleiders zijn tevreden met de lumpsumbekostiging, maar tegelijkertijd buitengewoon terughoudend als het erom gaat herverdelingseffecten aan te brengen op grond van prestaties met betrekking tot kwaliteit of zorgleerlingen. Solidariteit tussen scholen binnen het bestuur en bekostiging naar behoefte worden belangrijk gevonden. Prestatieprikkels worden onwenselijk en soms zelfs contraproductief geacht. Toch streven besturen vaak naar een prestatiegerichte strategie. Er is vooralsnog een grote kloof tussen papier en praktijk.

In andere sectoren (HBO, BVE en VO) is er aanvankelijk ook weinig benutting van de budgettaire ruimte geweest. Kan het primair onderwijs daar wat van leren? Naar onze mening gaat de vergelijking niet helemaal op.

1. De budgettaire vrije ruimte is in het primair onderwijs buitenwonen gering ten opzichte van die in de andere sectoren. In het voortgezet onderwijs kon worden geschoven met leraren in LB en LD schaal en wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van de LC schaal. In het primair onderwijs is en blijft de LA schaal de minimumschaal voor leraren. De ruimte om seniorleraren te benoemen is gering.

De middelen voor CAO-partners om de ruimte te benutten zouden moeten worden vergroot.

2. Invoering van lumpsumbekostiging is in het primair onderwijs praktisch mogelijk geweest door bestuurlijke fusies. De spanning tussen het bovenschoolse management en de afzonderlijke scholen is uniek voor het primair onderwijs en dat maakt vergelijking met BVE of VO minder goed mogelijk. In het primair onderwijs zullen de afzonderlijke scholen sterk aan hun eigen autonomie en identiteit vasthouden. In BVE en VO is het fusieproces vaker institutioneel van karakter geweest.
3. De beschikbare budgetten voor bovenschools management zijn in het primair onderwijs buitengewoon klein in vergelijking tot de andere sectoren. Uit onderzoek van Wartenbergh en Van Kessel (2006) blijkt dit in het primair onderwijs gemiddeld 3,8 procent te zijn inclusief de vaak uitbestede administratieve taken. Voorkomen moet worden dat dit percentage niet toeneemt naar niveaus zoals in andere sectoren. Dit benadrukt nog eens hoe smal de marges in het primair onderwijs zijn.

Aanbeveling aan de overheid

Belangrijk is dat de overheid duidelijkheid creëert over waar het met de verantwoording naar toe gaat. Scholen voelen zich overstroomd met ontwikkelingen zoals meervoudige verantwoording (horizontaal en verticaal), policy governance en bekwaamheidsdossiers waarmee leraren zich moeten verantwoorden. Het gevolg is stagnatie en de kat-uit-de-boom kijken omdat er veel en ook tegengestelde verwachtingen worden geformuleerd. De huidige bestuursbureaus zijn niet toereikend geoutilleerd om zelf maar een fractie van de ambities op dit terrein te realiseren. Het gevaar van 'waterhoofden' kan ontstaan. Het overheidsbeleid zou een keuze moeten maken: men kan beter één ding goed doen, dan tien dingen half. Door de toenemende verantwoordingslast loopt ment het risico dat de beoogde beleidsvrijheid teniet wordt gedaan. Geef besturen de keus en laat niet veel soorten verantwoording in de lucht hangen. Of de inspectie, of bekwaamheidsdossiers, of 'horizontale' verantwoording naar ouders. Maar niet én én én. Inmiddels lijkt het jaarverslag als primair verantwoordingsdocument ingesteld voor horizontale en verticale verantwoording en wordt er gewerkt aan integraal toezicht. Dat duidt op een goede ontwikkeling.

Het centraal beleid wordt nog steeds als knellend en niet als verruimend ervaren. Het advies is: geef scholen echt de mogelijkheid de ruimte te benutten, in plaats van deze 'dicht te timmeren' met controle en verantwoording. Geef vertrouwen aan besturen, directeuren en leraren en beperk de op te leveren kengetallen.

Aanbeveling aan schoolbesturen en scholen

Nu schoolbesturen en scholen ‘gewend’ zijn aan de nieuwe bekostigingssystematiek, komt uit het onderzoek naar voren dat er grote twijfels bestaan over de mogelijkheid scholen met financiële indicatoren te sturen. Scholen zijn geen bedrijven en bovendien is er nauwelijks financiële ruimte. Leraren zijn primair intrinsiek gemotiveerd en willen alles uit het kind halen. Om leraren erbij te betrekken is het belangrijk het onderwijsleerproces centraal te stellen. Besturen en leraren zouden kunnen samenwerken rond leerlingvolgsystemen om na te gaan of er voldoende uit de kinderen wordt gehaald. Om ervan te leren.

Het concept van de *principaal-agent* kan hier worden toegepast voor het probleem van de bestuurder in scholen. In deze theorie ‘huurt’ de ‘principaal’ (lees bestuurders/managers) ‘agenten’ (lees onderwijzend personeel) in om het doel te realiseren dat men zelf niet kan realiseren (Fuhrman 2006). De principaal en de agent operen echter in verschillende contexten, beschikken over verschillende informatie, worden geconfronteerd met verschillende beperkende factoren met als resultaat dat de agenten niet noodzakelijk doen wat de principalen wensen. De uitdaging van de principaal is dus om ‘incentives’ te introduceren die sterk genoeg zijn om de agenten te verleiden om de gewenste doelen van de principaal te realiseren. De agenten daarentegen, hebben vaak helemaal geen directe controle op de factoren die hun werk beïnvloeden of de resultaten die ze boeken en hebben niet altijd volledige kennis of vaardigheden om die doelen te bereiken. Dus de principaal moet tot op zekere hoogte compromissen sluiten om het best mogelijke resultaat te bereiken, gegeven het feit dat de principaal afhankelijk is van het aangenomen onderwijspersoneel en niet zelf de doelen kan realiseren.

De ambities van schoolbesturen zijn weliswaar groot, de capaciteit (personeel op bovenschools niveau) om deze uit te voeren, zijn gering. Men is afhankelijk van directeuren en leraren. Het is beter om compromissen te sluiten dan om ‘van bovenaf’ onuitvoerbaar oekazes op te leggen.

Ga uit van vertrouwen door samen te leren van de resultaten van het onderwijsleerproces. Aan te raden is om klein te beginnen door aan te sluiten bij wat er al gebeurt op de werkvloer (Cito-eindtoets, leerlingvolgsystemen, leesprestaties, e.d.). Vooral uit de casestudies blijkt dat vertrouwenwekkende implementatie een belangrijke succesfactor is. Zorg bij invoering voor: openheid, duidelijkheid, geleidelijkheid, zorgvuldigheid, uitdagingen, ontwikkelingmogelijkheden, leren van elkaar en een aantrekkelijk perspectief voor leraren.

Het is belangrijk dat leraren zich ‘eigenaar’ van het proces voelen en dan ontstaat er ruimte voor leraren om de kwaliteitsverbetering ter hand te nemen. Sluit aan bij de kennisnetwerken zoals die door de Onderwijsraad zijn voorgesteld. Laat leraren, eventueel in samenwerking met onderzoekers van universiteit en lerarenopleidingen,

onderzoek doen naar resultaten van interventies die door leraren zijn ingevoerd (nieuwe methodes, ander werkwijzen). *Evidence based* onderwijs kan laten zien dat inderdaad alles uit het kind is gehaald. Niet om leraren individueel af te rekenen, maar om na te gaan of ‘de school’ ervan geleerd heeft.

6.3 Reflectie op lumpsumbekostiging

De invoering van lumpsumbekostiging per 1 augustus 2006 in het primair onderwijs is één van de maatregelen om *good governance* in het onderwijs nader gestalte te geven. Andere maatregelen en voornemens in dit verband betreffen onder andere het versterken van de positie van de leraar, decentralisatie van arbeidsvoorwaarden, goed georganiseerde medezeggenschap, verbetering van de onderwijskwaliteit, scheiding van bestuur en toezicht en vermindering van de interne bureaucratie en regeldruk (Ministerie OCW 2006). Door middel van lumpsumbekostiging neemt de administratieve regeldruk voor schoolbesturen en scholen af en neemt tegelijkertijd de eigen verantwoordelijkheid en bestedingsvrijheid voor schoolbesturen en afzonderlijke scholen toe. Dit onderzoek laat zien dat schoolbesturen en scholen hierop in theorie grofweg op twee manieren kunnen reageren, namelijk responsief of mechanisch. Het empirische gedeelte van onze studie laat zien dat er wat dat betreft nog veel onzekerheid is bij schoolbesturen en scholen. De reacties op de invoering van de lumpsum zijn voorzichtig, gemengd en er is bovendien een tamelijk sterke neiging voorlopig veel nog bij het oude te laten.

Hoewel lumpsumbekostiging in het primair onderwijs niet zonder meer kan worden gezien als een vorm van output financiering is er niettemin sprake van een *principaal-agent* benadering. De principaal omvat een aantal voor de scholen relevante stakeholders waaraan achteraf verantwoording moet worden afgelegd over de besteding van gelden en prestaties van de scholen. Deze stakeholders zijn de overheid, de ouders en de leerlingen.

Het ligt dus in de rede dat er vroeg of laat prestatieindicatoren zullen worden ontwikkeld om zowel horizontaal als verticaal verantwoording te kunnen afleggen. Daarbij bestaat het risico dat zonder nadere bijsturing eenzijdig economische prestatieindicatoren de overhand krijgen (vgl. Webbink & Burger 2006). Een dergelijke eenzijdige invulling van de verantwoordingsplicht brengt grote risico's met zich mee ten aanzien van het ontstaan van ongewenste en onproductieve concurrentie tussen schoolbesturen en schooldirecteuren en tussen schooldirecteuren en leraren. Daarnaast bestaat het risico van het ontstaan van verschaalde sociale verhoudingen binnen schoolgemeenschappen in het geval van al te grote onderlinge concurrentie. De empirische resultaten laten zien dat het ontstaan van een dergelijke cultuur in het onderwijs door vele direct betrokkenen als ongewenst wordt ervaren.

Dat brengt ons tot de stelling dat verdere implementatie en vormgeving van de lumpsumbekostiging in het primair onderwijs in de komende jaren niet op een passieve zelfregulerende wijze dient te geschieden, maar dat een begeleiding en sturing van schoolbesturen en afzonderlijke scholen richting vertrouwen en kwaliteit noodzakelijk is. Daarbij dienen in het verlengde van het beginsel van responsiviteit scholen voornamelijk te worden beschouwd als organisatorische samenwerkingsverbanden waarin ...'intrinsieke motivatie, betrokken gedrag en de mogelijkheid van zelfverwerkelijking (excelleren) alle kans krijgen en waarin de drijfveer van het 'kale' individuele belang naar de achtergrond wordt geduwd' (Vosselman 2006). In dergelijke samenwerkingsverbanden worden risico's van opportunistisch gedrag zoveel mogelijk voorkomen ten gunste van verbinding en vertrouwen. Wij stellen voor in het verlengde hiervan met spoed een systeem van verantwoording te ontwikkelen dat hierop maximaal inspeelt. Het betreft een vorm van *social accounting* waarin accenten liggen op achtereenvolgens intrinsieke en sociale drijfveren, communicatie en interactie, aanpassing via overleg, regie en coördinatie, vertrouwen, integratie, betrokkenheid en identificatie, gedeelde informatie, gezamenlijke probleemoplossing, relationele contacten en *soft controls*⁵.

Schema 6.1 – Typologie Accounting

Accounting en het contactenpatroon van de economische mens	Accounting en het contactenpatroon van de sociale mens
Accounting compenseert gerechtvaardigd wantrouwen	Accounting ondersteunt de opbouw van vertrouwen
Een accounting systeem is een instrument	Een accounting systeem is 'iets wat acteert'
Instrumentele rekenschap (verantwoording)	Sociale rekenschap (blijk van betrokkenheid, verdediging van de status)
Accounting ondersteunt 'afrekenen'	Accounting faciliteert een dialoog of provoceert
Accounting is gebaseerd op institutionele arrangementen (contracten, formele structuren)	Accounting kan gebaseerd zijn op formele systemen, maar is vaak relatief vluchtig

Samenvattend pleiten wij voor de ontwikkeling van een vorm van *social accounting* die optimaal aansluit bij de cultuur van het onderwijs. De belangrijkste kenmerken daarvan zijn samengevat in schema 6.1, waarin ook duidelijk kenmerken van het

5 Daartegenover staat prestatiemeting gebaseerd op achtereenvolgens: individuele economische belangen als drijfveren, transacties, aanpassing via positieve en negatieve beloningsprikkel, wantrouwen, differentiatie, afstand en onthechting, informatie-asymmetrie, probleemallocatie, instrumentele contacten en *hard controls* (Vosselman 2006).

onderscheid in mechanistische en responsieve kwaliteitsmeting herkenbaar zijn (Vosselman 2006):

Dit onderzoek is gestart vanuit zorg over de toenemende invloed van ‘kale’ outputsturing. We willen reflecteren op onze uitgangpunten, zoals die in hoofdstuk 1 zijn ontwikkeld.

1. Sturing op financiële indicatoren is te smal.
2. Kwaliteit van dienstverlening is gebaat bij checks and balances.
3. Herstel van onderling vertrouwen.

ad 1. Sturing op financiële indicatoren is te smal

Uit het onderzoek blijkt dat er enerzijds meer behoefte is aan ‘meetbare’ prestatie-indicatoren en anderzijds wordt van bovenschools manager tot directeur gesteld dat elk cijfer een verhaal kent, een context heeft. Ook achter ‘harde’ resultaten als Cito-eindscores en ziekteverzuimcijfers zit een verhaal. Het is belangrijker te vragen naar hoe toe- of afname verklaard kan worden, dan mechanisch op basis van deze cijfers te belonen of te straffen.

Wanneer we naar de vijf kritische succesfactoren kijken die Van Esch en Teelken (2005) onderscheiden (zie schema 1 uit hoofdstuk 1) dan is er op een tweetal factoren een duidelijke keuze voor het responsieve model: sturing en meting. Qua sturing is er oog voor de verschillende soorten prestaties en product en proces zijn op elkaar betrokken. De metingen zijn breed en rijk opgezet, althans men ziet dat er meer verklaringen mogelijk zijn.

Op de drie andere kritische succesfactoren uit het model van Van Esch en Teelken (2005), perspectief, betrokkenheid en organisatie, ligt de nadruk qua intentie eveneens op het responsieve model. Bij deze drie succesfactoren zou de nadruk nóg meer op het responsieve model gelegd kunnen worden. Het accent ligt nergens op het ‘kale’ controleren of afrekenen, maar in alle onderzochte paren ligt het accent op leren. Toch komt naar voren dat dit leren systematischer kan. Het blijft nog te vaak een individueel leerproces. Vooral het samenwerkend leren, zou nog versterkt kunnen worden. Via onderlinge netwerken kunnen leraren van elkaars ervaringen leren. Uitwisseling is belangrijk. Bovenschools managers/directeuren en leraren zouden samen meer aan de ontwikkeling van prestatie-sturing kunnen werken. Het werken in partnerships in plaats van de principaal-agent verhouding kan de betrokkenheid vergroten. Op dit moment lijken management en professionals nog in ieders eigen domein te werken. Het is belangrijk de link te leggen door partnerships, positieve sancties (beloningen) en het afwisselen van de top down & bottom up benadering.

Met Vosselman (2006) pleiten wij voor innovatieve interne samenwerkingsverbanden die het beste uit mensen halen. Het ‘beste’ uit kinderen halen, daar hebben management en professionals een gezamenlijke noemer om samen te werken.

ad 2. Kwaliteitsbeleid is gebaat bij checks and balances

De WRR formuleert vijf principes die richtinggevend zijn bij het ontwerpen van het gewenste systeem van checks and balances.

- Organiseren van kennisallianties.
- Investeren in variatie en innovatie praktijken.
- Organiseren van actieve en betrokken tegenspelers.
- Zorgen voor gepaste openbare verantwoording.
- Toezicht samenhangend, sober en selectief maken.

Het is op dit moment voorbarig om hierop al conclusies te trekken. Toch zien we in het onderzoek bij de paren van besturen en scholen (zie bijlage 1) voorbeelden waarmee hieraan nu al vorm wordt gegeven:

- opleiding en begeleiding van nieuwe leraren om ze op hoger niveau te krijgen;
- het naar binnenhalen van professionalisering in de school;
- differentiatie in het onderwijsaanbod en zelfstandig leren;
- actief peilen van de tevredenheid bij ouders en versterking van hun positie;
- via leerlingvolgsystemen en bekwaamheidsdossier zorgen voor een gepaste verantwoording.

Een zorgpunt op dit terrein zijn de vele ambities die er zijn op het terrein van verantwoording. Er komt teveel op scholen af. De verantwoordingslast is zeer hoog. Bij de onderzochte paren is men bezig met strategische beleidsplannen, schoolbeleidsplannen, schoolplannen, schoolprofielen, schoolportretten, kwaliteitsbeleid enz., zonder dat precies duidelijk is wat men er mee kan. Leraren zijn bezig met bekwaamheidsdossiers, competentieprofielen, portfolio's, persoonlijke ontwikkelingsplannen, functioneringsgesprekken, echter zonder een reëel uitzicht op loopbaanverbetering of een hogere salarisschaal. Het moet duidelijk zijn waarover de overheid (verticaal) verantwoording vraagt en hoe horizontaal aan ouders en de maatschappij verantwoording moet worden afgelegd. Door kennisallianties, innovatie en betrokkenheid moet in overleg naar een selectieve, transparante verantwoording worden gewerkt. De juiste maatvoering is wenselijk. Er worden mogelijk veel te grote systemen van verantwoording ontwikkeld, terwijl men, als men goed overlegt en iedereen erbij betreft, met aanzienlijk eenvoudiger middelen kan verantwoorden. Visie en transparantie ontbreken. In plaats van verruiming van de beleidsvrijheid lijkt er eerder sprake van een toenemende verantwoordingslast. De stem van de beroepsgroep lijkt te ontbreken.

ad 3. Herstel van vertrouwen

Uit het onderzoek blijkt geen wantrouwen bij bovenschools managers of directeuren tegen leraren. Allemaal gaan ze ervan uit dat leraren naar hun vermogen hun best doen om het allerbeste uit leerlingen te halen. Men ziet natuurlijk wel dat de één dat beter kan dan de ander, en dat er kwaliteitsverschillen tussen leren zijn. Geen van de gesprekspartners ziet daarom reden voor beloningsverschillen. Leraren gaan echt niet beter werken voor een jaarlijkse bonus, zo wordt gesteld.

Als men naar de ambities van de strategische beleidsplanning, de planning&control-cycli, de meerjarenbegrotingen e.d. kijkt, lijkt het erop dat de macht van managers toeneemt ten koste van de professionals. Uit dit onderzoek is gebleken dat de managers (nog) niet bijten. Het is een 'papieren werkelijkheid' die wordt gecreëerd. Het vraagt veel tijd en energie van leraren zonder dat ze de voordelen ervan zien.

Managers, zowel op bovenschools als op schoolniveau, weten nog nauwelijks hoe ze gebruik moeten of kunnen maken van de geboden ruimte. Ze zien hun eigen financiële ruimte om professionalisering vorm te geven als uiterst minimaal, gezien de vele wensen die er bij leraren leven aan scholing en ontwikkeling. Men voelt zich een keeper met de handen op de rug gebonden.

De overheid moet ook oppassen dat het maken van rangordeningen (bv. in het Hoger Onderwijs) juist wantrouwen in onderwijs en scholen oproepen. Inspectie, kwaliteitsborging e.d. hebben als doel het herstel van vertrouwen. De Inspectie moet dus niet de zogenoemd 'zwak' presterende scholen aanwijzen. Dat roept juist wantrouwen op bij het publiek. De Inspectie heeft als taak 'zwak' presterende scholen te voorkomen. Uit het onderzoek blijkt dat de leerlingenmarkt in beweging is. Profilering op de markt en overleven zijn belangrijke gedragsoverwegingen geworden van directeuren van scholen. Smith (1995) wijst op de gevaren hiervan.

Er moet weer gewerkt worden aan herstel van vertrouwen in scholen en leraren in plaats van hen in diskrediet te brengen.

1. Neem het onderwijs als uitgangspunt van beleid.
2. Vertrouw op de professionaliteit van leraren, tenzij.....
3. Geef leraren mogelijkheden zich te scholen, te netwerken, onderzoek te doen.
4. Geef ruimte om te reflecteren op prestaties aan de hand van *evidence based* onderwijs.
5. Investeer in leraren als professionals.
6. Steun leraren ook als ze door externe partijen worden bekritiseerd.

Literatuur

- Besters, C. M. Verschoor (2005). *Rapportage bevindingen financieel onderzoek 2005 pilot 1*. Utrecht: Lumpsumbureau/Ernst & Young.
- Bruinsma, D. (2006). *Planning en Control binnen het Primair Onderwijs ná invoering van de lumpsumfinanciering*. Scriptie universiteit Groningen, BDO.
- Bruijn, De, (2002). *Managing Performance in the Public Sector*. London: Routledge.
- Clegg, D. & S. Billington (2000). *Leading primary schools, the pleasure, pain and principles of being a primary headteacher*. Buckingham: Open University Press.
- Dunn, J. (1984). The concept of 'trust' van the politics of John Locke. In R. Rorty (e.a., eds.). *Philosophy in History*, Cambridge: University Press.
- Elchardus en Smits (2003). *Anatomie van oorzaken van wantrouwen*. Brussel: VUB.
- Esch, W. van en Ch. Teelken (2005). *De prikkelende overheid: ervaringen met prestatiebesturing door de overheid*. Den Bosch/Nijmegen: Cinop/Radboud Universiteit.
- Fuhrman, Susan H. (2006). *Less than meets the eye: Standards, Testing, and Far of Federal Control*, in: Noel Epstein (ed). *Who's in charge here? The Tangled Web of School Governance and Policy*. Washington: Brookings Institution Press.
- Fukuyama, F. (1996). *Trust, the social virtues and the creation of prosperity*. London: Penguin.
- Lissitz, R., (2005). *Value Added Models in Education: Theory and Applications*. Maple Grove: University of Maryland.
- Mackor, A. R. (2006). *Te meten, of niet te meten: dat is de vraag*, inaugurale rede. Amsterdam: SWP.
- Ministerie van Financiën (2002). *Begrotingen 2002*. VBTB.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2006). *Beleidsnotitie Governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*. Den Haag: OCW.
- Misztal, Barbara A (1996). *Trust in modern societies*. Cambridge: Polity Press.
- Neely, A. e.a. (2004). *Performance Measurement and Management 2004*. Public and Private. Papers from the Fourth International Conference on Performance Measurement and management - PMA 2004. Cranfield School of Management.
- Onderwijsraad (2006). *Naar meer evidence based onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003). *Kennis van onderwijs: Ontwikkeling en Benutting*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Richardson, J. (2005). *Up close and personal, data review creates an 'aha' moment for suburban teachers*. (www.nsd.org).

- SCP (2004). *Prestaties van de publieke sector*. Den Haag: SCP.
- Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. In: *International Journal Public Administration*, 188, 2&3, 277-310.
- Vosselman, E (2007). *De dynamiek van 'accounting&control'*, inaugurale rede. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Wartenbergh-Cras, Nico van Kessel (2006). *Management en bestuur*. Nijmegen: VOS/ABB en ITS.
- Webbink, D. & K. Burger (2006). *De financiering van basisscholen; prikkels, doelstellingen en gedrag*. Den Haag: CPB-memorandum 138.
- WRR (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Den Haag: WRR.
- WRR (2006). *Lerende overheid, een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Den Haag: WRR.
- Zouridis, S. (z.j.). *Wegen naar vertrouwen*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.

Bijlage – Verslagen casestudies

Proces op gang brengen

Stichting Openbaar Onderwijs Primair, De Octopus, Diemen

Samenvatting

De stichting openbaar onderwijs primair in Diemen heeft vier basisscholen, waaronder De Octopus. De invoering van lumpsumbekostiging werd geleidelijk en weloverwogen ter hand genomen. De ruimte om te schuiven met middelen is gering en voor het formuleren van ‘prestaties’ acht het bestuur zich te klein. Scholen zullen meer verantwoording af moeten leggen over hun kwaliteit en dit betekent dat de professionaliteit van het personeel verhoogd wordt. Functiedifferentiatie staat hoog in het vaandel, zo is de intern begeleider een aparte functie in salarisschaal LB. Nieuwe leraren wordt met coaching en begeleiding opgeleid tot professionals. De verzelfstandiging van het openbaar onderwijs is in januari 2000 gestart en afgerond in 2005.

Pilot lumpsumbekostiging

De Stichting openbaar onderwijs primair was al actief bij het project Initiatiefrije scholen en heeft zich aangemeld voor het pilot-project lumpsumbekostiging. Door hieraan mee te doen kon men zich beter voorbereiden op en experimenteren met de veranderingen. Men kon ermee stoeien, met vallen en opstaan leren en zo kon men er invloed op uitoefenen. Ook wilde men de bureaucratie verminderen. Door lumpsumbekostiging kan men onderhandelen. Zo heeft de Octopus nu een vakleraar muziek. Men kan geld overhouden en zaken efficiënter aanpakken.

Afspraken herverdeling lumpsum

De vaststelling (Lumpsuminkomsten en het Budget voor Personeel en Arbeidsmarktbeleid) vindt plaats in overleg en solidariteit tussen schooldirecteuren onder leiding van de algemene directie. De inkomsten voor de materiële instandhouding (Londovergoeding) wordt volgens een bepaalde sleutel verdeeld. De gemeente Diemen geeft middelen voor Remedial Teaching, bewegingsonderwijs, schoolzwemmen, levensbeschouwelijk onderwijs en sportdagen. Het geld komt binnen via diverse loketten. De algemene directie en de schooldirecties adviseren het schoolbestuur (in een Raad van toezichtmodel) bij de verdeling van de beschikbaar gestelde middelen over de scholen. Uitgangspunten voor de verdeling van gelden zijn:

- solidariteit;
- continuïteit;
- effectiviteit;
- efficiency;
- kwaliteit.

Met behulp van een beleidscyclus die is afgestemd op de administratieve organisatie wil men realiseren dat:

- minder reserves noodzakelijk zijn door beter inzicht;
- meer middelen beschikbaar komen voor het primair onderwijsproces.

De ruimte om te ‘schuiven’ met middelen is niet al te groot. ‘Je kunt wat bezuinigen op de potloden, maar daar kun je echt geen extra leraar voor aannemen.’ In het Centraal-Directie Overleg kunnen de scholen elk najaar hun individuele wensen op tafel leggen. Met prioriteiten wordt rekening gehouden, zoals bijvoorbeeld de vakleraar muziek.

Er is ook solidariteit tussen de scholen. Scholen die het tijdelijk wat moeilijker door welke omstandigheid dan ook, kunnen over een extra budget beschikken. Maar, zo wordt gesteld, het mag niet zo zijn dat andere scholen eronder lijden. Eén van de succesfactoren is de openheid en transparantie in het herverdelingsproces. Als er specifieke afspraken met individuele scholen worden gemaakt, dan weten alle directeuren dit (geen achterkamertjes).

Prestaties doelgroepen

De middelen uit de ‘gewichtenregeling’ zoals die door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zijn opgesteld worden doorgegeven aan de scholen. Er worden geen afspraken gemaakt over specifiek te behalen prestaties. ‘Nee, daar zijn we te klein voor’, zegt de algemeen directeur.

De onderwijskundige ontwikkeling is gericht op adaptief onderwijs, waarbij elke leerling een doorlopende leerlijn kan volgen. Leerlingen blijven zoveel mogelijk in de groep. Dit vereist adequaat lesmateriaal, de rol van Remedial Teaching dient te veranderen en leraren hebben veel meer vaardigheden op het gebied van klasmanagement nodig.

Instrumenten

De belangrijkste instrumenten om het beleid vorm te geven zijn:

- *Beleidscyclus planning&control*. De beleidscyclus (planning&control) bestaat uit een samenhangend, continu en elkaar systematisch beïnvloed stelsel van instrumenten waarmee men ontwikkelingen tijdig kan signaleren en daarop te anticiperen. De administratieve organisatie bestaat uit procedures over het tijdig aanleveren van gegevens en kengetallen op basis waarvan vergelijkingen kunnen worden gemaakt.

- De directeuren, de algemene directie en het bestuur (Raad van Toezicht volgens de filosofie van Carver) zijn betrokken bij de besluitvorming. Eén van de succesfactoren in dit paar is dat de hoofdlijnen van de hele beleidscyclus bekend zijn bij alle betrokkenen. De Medezeggenschapsraad is expliciet opgenomen in de cyclus. Niet alleen wordt dan de eigen rol in het geheel zichtbaar, maar tevens wordt duidelijk gemaakt hoe de processen verlopen en waarom bepaalde acties noodzakelijk zijn. De juiste dosering van informatieverstrekking is van groot belang. De spil in de planning&controlcyclus is de *management rapportage*.
- *Professionalisering*. Permanente ontwikkeling van personeel wordt als voorwaarde beschouwd. Er is veel aandacht voor functiedifferentiatie, functioneringsgesprekken waarin persoonlijke ontwikkelingsplannen (POP's) worden gemaakt. Een professionele leraar is een vakman die zichzelf een spiegel voorhoudt. Er worden met leraren afspraken gemaakt over persoonlijke ontwikkeling. In gesprekken worden nagegaan wat ervan terecht is gekomen en welke scholing nodig zijn.

Uit de gesprekken blijkt dat het succes mede wordt bepaald door:

- openheid bij het maken van afspraken;
- rustige en gedegen manier van invoeren;
- met iedereen wordt rekening gehouden;
- duidelijkheid bij betrokkenen.

Financiële prikkels en gedrag

Prestatiebeloning voor leraren zou moeten kunnen onder voorwaarden. Het moet heel duidelijk zijn op welke gronden iemand dat krijgt. Het moet afgebakend zijn zodat het voor niemand een verrassing is wie een extra beloning krijgt. Het moet voorspelbaar zijn. Het mag niet tot afgunst leiden en geen willekeur van het management zijn.

Het zal 'heel lastig' zijn om dit bijvoorbeeld te baseren op Cito-eindscores. Resultaten van leerlingen hangen van veel factoren af.

Het gebruik van toetsen moet bijdragen aan het eigen vakmanschap van de leraar. Elke leraar zou zichzelf moeten spiegelen aan toetsen. Dat is normaal en geen uitzonderlijk gebeuren. Het kan ook gebruikt worden voor coaching van aankomende leraren en de begeleiding van nieuwe leraren. Spiegelen is nodig uit hoofde van de functie van leraar. Als het niet goed gaat, dan moet er iets aan worden gedaan.

Er zijn heel veel factoren die van invloed zijn op toetsscores van leerlingen. Ook dat maakt het kwetsbaar om leraren met te beoordelen. De toetsen zijn ontwikkeld om leerlingen te volgen, niet om leraren te controleren. Een leerlingvolgsysteem is niet bedoeld om de prestaties van leerlingen te verhogen, maar om de verwachtingen rond leerlingen scherp te krijgen. Het kind staat centraal en er wordt vanuit gegaan dat leraren hart voor de zaak hebben en het niet voor een 'bonus' doen.

De school moet meer zijn, dan alleen het benadrukken van cognitieve prestaties. De school heeft ook een buurtfunctie. Marktontwikkelingen spelen een grotere rol. Er

wordt tevredenheidsonderzoek bij ouders uitgevoerd. Profilering is belangrijk, maar het mag niet leiden tot het ronselen van leerlingen uit de omgeving. Prestaties zijn niet als enige belangrijk. Ook belangrijk is de visie van school en de toegankelijkheid. Waar wil je naartoe met de school?

De school centraal, binnen één concern

OO Almere, De Troubadour

Samenvatting

OO Almere heeft 51 basisscholen onder de hoede. Er zijn zes clusters gemaakt van ieder 8-9 basisscholen. Ieder cluster wordt aangestuurd door een clusterdirecteur als een vertegenwoordiger van het bestuur. Op clusterniveau worden concrete afspraken met directeuren gemaakt. Op dit moment worden managementcontracten opgesteld over hoe directeuren de doelen uit het Strategisch Plan vertalen in managementdoelen en activiteiten van de school. De doelen en targets zijn per school verschillend. Het 'afrekenen' is 'not done' in het onderwijs, maar door de invoering van lumpsum ontstaat er een meer bedrijfsmatige cultuur. De succesfactoren om die omslag te maken zijn:

- zorgvuldigheid;
- geleidelijkheid;
- strategisch handelen;
- vertrouwen.

Pilot lumpsumbekostiging

OO Almere heeft de deelname aan pilot-2 vooral gebruikt om het schoolbeleid op-nieuw tegen het licht te houden. Wat moet bestuursbreed gedaan worden en waarop kan de school zelf invloed uitoefenen? Er is grote transparantie ontstaan in wat beter samen kan worden gedaan en wat individueel. De concerngedachte is versterkt ten opzichte van het verleden. Toen keek iedereen naar zijn eigen belang. Het onderling vertrouwen is toegenomen. Er is nu nog meer solidariteit. Sommige scholen hebben onbeïnvloedbare problemen (bijv. een slecht dak), en op dat type problemen moeten gezamenlijk risico's worden afgedekt.

Vanaf dit schooljaar is er daadwerkelijk beleidsruimte bijgekomen, maar de speelruimte is vrij gering. Er is vooral gekeken naar de verhouding personeel/materiële instandhouding. De voornaamste vraag van directeuren is: kom je uit met het materiële deel van de begroting?

Als teveel zeggenschap op school wordt weggehaald, dan verdwijnt de eigen verantwoordelijkheid. Het is zoeken naar het juiste evenwicht. Met het project "Visiegericht formeren" werd geprobeerd een geheel systeem van nieuwe functies in te voeren. Dat is uiteindelijk niet gelukt. Het belangrijkste vraag was: als men taken verdeelt, blijven mensen die taak ook in de toekomst goed uitoefenen? Toch is er nu meer ruimte ontstaan. De Troubadour doet veel aan bewegingsonderwijs. Vroeger kon daarvoor geen vakleraar worden aangesteld. Door lumpsumbekostiging komen die mogelijkheden er wel. Ook hebben de scholen in het cluster gezamenlijk een administratieve

kracht aangenomen om de notulen van vergaderingen te maken. Dat is goed mogelijk met de acht scholen uit het cluster.

Verdeling lumpsum

Almere heeft gekozen voor integraal schoolleiderschap: alle middelen gaan naar de school, mits het centraal beter, goedkoper of efficiënter kan. Alleen risico's die scholen (vooral kleine scholen hebben al snel met risico's te maken) niet kunnen dragen worden centraal 'afgedekt'. Per onderwerp is een exact percentage afgesproken wat centraal en wat decentraal wordt geregeld. Om een voorbeeld te geven het onderhoud. Het budget preventief onderhoud wordt bovenschools gehouden voor 90%. Hiermee wordt het onderhoud van de scholen centraal geregeld en betaald. 10% van het budget gaat naar de school voor het regelen van klein onderhoud.

Het budget Bestuur, Personeel & Arbeidsmarktbeleid (BPA) wordt voor een groot deel centraal ingezet.

Uit het BPA wordt bovenschools een aantal onderwerpen beleidsmatig ontwikkeld zoals: scholingsbeleid, beloningsbeleid, cultuureducatie. De budgetten daarvoor, die in het BPA zitten, worden aan de school beschikbaar gesteld. Over de inzet hiervan worden met directeuren afspraken gemaakt.

Prestaties doelgroepen

De middelen voor 'gewichtenbeleid' worden één-op-één, geoormerkt, doorgegeven aan scholen. Door toenemende differentiatie wordt meer aandacht geschonken aan verschillen tussen leerlingen en scholen.

Instrumenten

- *Strategisch beleidsplan en managementcontracten.* OO Almere heeft een strategisch beleidsplan ontwikkeld. Op dit moment worden managementstatuut en managementcontracten opgesteld over waar verantwoordelijkheden liggen en hoe directeuren de doelen uit het Strategisch Plan vertalen in managementdoelen en activiteiten van de school. De clusterdirecteur maakt concrete afspraken met directeuren. Men wil bedrijfsmatiger werken.

Onderwerpen die in de managementcontracten op dit moment aan de orde zijn:

1. Marktpositie, er zijn scholen met een meer regionale functie (Montessori-scholen) en er zijn scholen die juist met een buurtfunctie hebben. Hoe kan het best worden ingespeeld worden op de wensen van ouders?
2. Personeelsbeleid, onderwerpen zijn het loopbaanbegeleidingbeleid, professionaliseringsbeleid en het beloningsbeleid.
3. Kwaliteit, hoe kunnen naar aanleiding van Inspectierapporten de resultaten van scholen worden verbeterd?
4. Kengetallen, Op diverse niveaus (Cfi en ook intern) komen steeds meer kengetallen beschikbaar. Nagegaan wordt in hoeverre deze bruikbaar zijn.

5. Profiel van de school, wat is het Leitmotiv van de school in samenhang met de eerder genoemd marktpositie. In het verleden is er gestuurd op de visie van de directeur. In de toekomst wordt ook meer rekening gehouden met de wensen van ouders en kwaliteitsoverwegingen.

- *Planning&controlcyclus*. De voortgang wordt bewaakt met behulp van de planning&controlcyclus. De managementdoelen moeten daarin zijn ondergebracht zodat de bewaking een natuurlijk proces is. De doelen en targets zijn per school verschillend.

Er moet eerst vertrouwen zijn, directeuren moeten niet het gevoel krijgen dat ze worden gecontroleerd. De planning&controlcyclus is een hulpmiddel (en dus geen 'afrekeninstrument'). Er is ook geen sprake van bonussen of strafkortingen. Er moet rekening worden gehouden met de context waarin de school functioneert.

Er worden afspraken gemaakt over haalbare, realistische doelen. Met behulp van de planning&controlcyclus wordt gekeken naar de opbrengsten. Als die niet zijn gehaald, dan worden voorwaarden gecreëerd om ze het jaar daarop wel te halen. In de meest ultieme vorm is het mogelijk dat er consequenties worden verbonden als de doelen meer jaren achtereen niet worden gehaald.

De nieuwe systematiek betekent primair verantwoordelijkheid krijgen en verantwoording afleggen. Op alle niveaus: clusterdirecteuren aan het College van Bestuur, directeuren aan clusterdirecteuren, leraren aan directeuren. De effectuering van de bedrijvige school binnen de klas is een hele klus. De directeuren betrekken de teams erbij.

Eén van de gevolgen is dat er meer naar resultaten en opbrengsten wordt gekeken. Daar moet waardering aan worden gekoppeld. Directeuren worden er op aangesproken. Het is niet om af te rekenen, maar ook niet vrijblijvend. Men kan er consequenties aan verbinden.

- *Kwaliteitskaart en schoolportret*. In ontwikkeling zijn de kwaliteitskaart en het schoolportret waarmee scholen de belangrijkste ontwikkelingen op onderwijskundig gebied door middel van kengetallen en beschrijvingen zichtbaar maken.
- *Leerlingvolgsysteem*. Scholen gebruiken leerlingvolgsystemen om de voortgang van leerlingen te volgen.
- *Ouderenquête*. Om de tevredenheid van ouders te meten worden nu jaarlijks enquêtes onder ouders gehouden.
- *Benchmarken*. Door te benchmarken wil men vooral processen met elkaar vergelijken. Waarom werkt een maatregel bij de ene school wel en bij de andere niet? Vergelijking heeft een signaalfunctie. School A geeft vier procent uit aan leermiddelen en school B tien procent. Hoe komt dat? Het moet een leerproces op gang brengen. Landelijke gemiddelden zijn ijkpunten.
- *Didactische Leeftijds Equivalenten*. Met dit instrument wordt de ontwikkeling van leerlingen bijgehouden aan de hand van de leeftijd. Elke maand is een eenheid. Een

jaar bestaat uit 10 eenheden. Als doelstelling is geformuleerd: 75 procent van de leerlingen moet het reguliere programma van 10 DLE's per jaar minimaal halen.

Financiële prikkels

Financiële prikkels zijn niet gebruikelijk. De heer Naderman, directeur van de Troubadour, is er voorstander van. Hij ziet dit bij zij-instromers die uit het bedrijfsleven afkomstig zijn. Ze komen met een andere mentaliteit binnen. Ze denken meer in termen van opbrengsten. Ze werken bijvoorbeeld makkelijker dan andere leraren met Didactische Leeftijds Equivalenten (DLE's).

Meetbare prestatiecijfers moeten ook niet 'plat' worden gebruikt. Het is een startpunt van gesprek. Zeker als de score slecht is. Maak een analyse. Waar ligt de oorzaak: bij het individu, bij de groep en of op schoolniveau?

Op schoolniveau worden de mogelijkheden van het beloningsbeleid afgetast. Het mag niet ten koste gaan van onderlinge wedijver. Er moet een gevoel van gezamenlijke taak zijn: mijn probleem, is ons probleem.

Ook in het bedrijfsleven werkt het niet altijd, aldus Naderman. In het onderwijs wordt er (terecht) vanuit gegaan dat voldoening in het werk motiverend is. Niet de beloning. Leraren hebben een intrinsieke motivatie. Ook uit loopbaangesprekken blijkt dat de leraren werken voor de inhoud van het werk. Het loonzakje is mooi, maar het gaat om de inhoudelijke betrokkenheid. Financiële prikkels werken niet en het is de vraag of men dat men wil. Onderwijs is behoudend. Daar komt bij: leerlingen zijn geen product.

Gedrag

Door de lumpsumbekostiging zijn er financiële prikkels ingebouwd voor scholen. Tot 1 augustus 2006 werd er wat betreft de personele kosten aan het eind van het jaar verevend. Als de school overhield, was men het kwijt, als men tekort kwam werd het gecompenseerd. Met de invoering van de lumpsumbekostiging mogen directeuren het geld dat niet is betaald, 'houden'. Dat is een prikkel. Directeuren worden voorzichtiger, vooral in de begroting en de prognose van leerlingaantallen. Ze willen reserves opbouwen voor de eigen school, terwijl dat niet nodig is omdat risico's bovenschol zijn afgedekt.

Ze worden meer 'ondernemer', ze zijn zelf verantwoordelijk. Bij directeuren neemt het gevoel voor planning, afweging en een bedrijfsmatige aanpak toe. De verantwoordelijkheid wordt zo laag mogelijk gelegd. Het bestuur hoopt de 'ambtelijke cultuur' van het openbaar onderwijs te doorbreken.

Er wordt nu meer naar opbrengsten gekeken. Er wordt meer rekening gehouden met wensen van ouders. Scholen moeten zich meer profileren. De school wordt een bedrijf. Directeuren stellen een klankbordgroep in met ouders om beter te weten wat er speelt. Er wordt meer rekening gehouden met het imago: wat willen ouders? Het consumentisme neemt toe. De rol van de medezeggenschapsraad en de ouderorganisatie wordt scherper.

Vertrouwen in personeel

PCPO Rotterdam, Martin Luther King School

Samenvatting

Aanvankelijk zijn afspraken gemaakt over de verdeling van middelen tussen bestuur en scholen. Na een evaluatie is uiteindelijk gebleken dat de stichting PCPO Rotterdam dezelfde soort verdeling maakte als het ministerie van OCW. Iedere verdeling heeft iets goeds en fouts. Men gaat nu uit van de schoolbudgetten zoals die door het ministerie van OCW zijn vastgesteld. Voor het bovenschools beleid en voor specifieke projecten en risico's wordt hiervan gemiddeld 5 procent afgehaald. Intern is afgesproken dat de invoering van lumpsumbekostiging budgetneutraal zou plaatsvinden. Het bestuur heeft bijna alle taken gemandateerd aan scholen. De directeuren zijn budgetverantwoordelijk. Dat is de lijn. Het bovenschools management is 'adviseur' van de directeuren. Door hun grote deskundigheid voelen directeuren zich afhankelijk van het bovenschools management. Dit is een permanent spanningsveld. Het bovenschools management moet er telkens in slagen de directeuren ervan te overtuigen dat samen doen efficiënter/goedkoper is.

Voor het sturen van beleid en het maken van begrotingen zijn groei of krimp van de school meer doorslaggevend dan de mogelijkheden van schuiven met budgetten door lumpsumbekostiging. De Martin Luther King school zit in een krimpsituatie. Met een zespuntenplan wordt de profilering van de school naar de ouders ter hand genomen.

Pilot lumpsumbekostiging

Het bestuur heeft deelgenomen aan de pilot lumpsumbekostiging. Er waren bij de start geen hoge verwachtingen over beleidsvrijheid. De verwachting was dat scholen financieel gelijk zouden blijven. Dit bleek niet het geval. Leeftijdseffecten van leraren hadden een grote invloed op de budgetten van scholen waardoor er grote verschillen konden ontstaan met het voormalige systeem. In de pilot heeft men aan de bel getrokken en met het ministerie van OCW is men om tafel gaan zitten om dit leeftijdseffect – niet incidenteel, maar structureel – te herstellen.

Aanvankelijk hadden schooldirecteuren moeite met de nieuwe bekostigingssystematiek. Inmiddels is het 'geland'.

Afspraken herverdeling lumpsum

Er worden geen afspraken over prestaties gemaakt. Integendeel, er is juist afgesproken dat de gevolgen van lumpsum budgettair neutraal moeten zijn.

Door dingen gezamenlijk te doen (inkoop meubilair, aanschaf computers en onderhoud netwerk, onderhoud schoolgebouw, e.d.) wordt het goedkoper. Door gezamenlijke afspraken en standaardisering kunnen financiële voordelen worden behaald. Op

bovenschools niveau wordt dit geregeld. Scholen blijven integraal verantwoordelijk voor de uitgaven. Dit is een permanent spanningsveld: voorkomen moet worden dat directeuren het gevoel hebben van ‘gedwongen winkelnering’. Er is een constant spanningsveld tussen maatwerk en standaardisering.

De medezeggenschapsraad gaat vooral in op dingen die dicht bij de school staan. Ze heeft de invoering van lumpsum globaal bekeken. De gemeenschappelijke medezeggenschapsraad is meer geïnteresseerd. Wat zijn de gevolgen voor jonge collega’s die met afvloeiing te maken krijgen? Wat betekent het voor het zorgbeleid (rugzakleerlingen, Weer Samen Naar School)?

Prestaties doelgroepen

De budgetten voor doelgroepleerlingen gaan één-op-één geoormerkt naar de school. Op de Martin Luther Kingschool is er ook mede door de krimp veel aandacht voor zorgleerlingen. De Martin Luther Kingschool profileert zich op zorgleerlingen (met een extra budget voor zorgleerlingen met een ‘rugzak’) om de nadelige gevolgen van de terugloop te bestrijden. Er wordt samengewerkt met het orthopedagogisch centrum. Er wordt geprobeerd leerlingen ‘binnenboord’ te houden. Er wordt afgewogen: zelf doen of extern hulp zoeken? De ontwikkelingen en de resultaten van deze leerlingen worden nauwgezet gevolgd.

De medezeggenschapsraad maakt zich zorgen over de toename van het aantal zorgleerlingen. Differentiatie tussen leerlingen is toegenomen. In groep 5 zijn er grote niveaoverschillen tussen leerlingen en met ontwikkelingsgericht onderwijs wordt daarop ingespeeld aan de hand van thema’s. Met thema’s kunnen leerlingen op verschillende niveaus aan het werk. Hiermee zijn positieve ervaringen.

Instrumenten

- *Schoolbeleidsplannen.*

In het schoolbeleidsplan wordt vastgelegd:

- Wat willen?
- Wat is daar voor nodig?
- Wat gaan we doen?

In het schoolbeleidsplan (4 jarig) dat nu wordt gemaakt, worden indicatoren opgenomen die in het systeem van interne controle en planning worden meegenomen (P&C-cyclus). Daarbij worden beoordelingen gemaakt van onvoldoende (rood) of voldoende (groen). Deze zijn niet bedoeld om directeuren of leraren op ‘af te rekenen’. Per school zijn er individuele speerpunten gekozen. De indicatoren (terreinen) worden in gezamenlijk overleg tussen directeur en bestuur vastgesteld. Het gaat bijvoorbeeld om het vernieuwen van leermethodes als een school te lang van één bepaalde leer methode gebruik heeft gemaakt. Er moet tussentijds geupdate worden. Ook over het ICT-beleid worden nu afspraken gemaakt. Een ander voorbeeld is het pestprotocol. Als een school nog geen pestprotocol heeft, dan moet dat

er komen. Scholen maken keuzes om overladenheid te voorkomen. Per school ongeveer tien punten per jaar. In evaluatiegesprekken wordt nagegaan of de afspraken die zijn gemaakt, worden nagekomen.

In het schoolbeleidsplan van de Martin Luther King school is een zes-puntenplan ontwikkeld om het aantal leerlingen omhoog te brengen. Er wordt gewerkt aan ontwikkelingsgericht onderwijs: het werken met thema's. Dit om het zo aantrekkelijk mogelijk te maken voor leerlingen en ouders. Zowel ouders als leerlingen worden meer bij het onderwijs betrokken. Er moet over de school gepraat worden.

- *Leerlingvolgsysteem.* Er wordt heel veel gemeten, maar niet om af te rekenen. Leraren toetsen zich 'helemaal blauw', zo wordt gesteld. Probleem met resultaten uit het leerlingvolgsysteem is: hoe kan worden bepaald wat de school toevoegt en wat andere factoren verklaren van de 'prestaties'? Er zijn vele factoren die prestaties van leerlingen verklaren.
- *Benchmarks.* Afrekenen op prestaties is niet aan de orde, er is wel behoefte aan het zogenoemde benchmarking. Door te volgen wat scholen uitgeven aan bijvoorbeeld kopiëren, verwarming, elektriciteit, etc, kan worden nagegaan of ze hoog of laag zitten. Waarom kan de ene school uit met x pakken kopieerpapier en de ander met 2x?
- *Ziektecijfers.* Per school zijn er grote verschillen in ziekteverzuim. Deze indicator wordt gevolgd in de planning&controlcyclus, maar de cijfers zeggen nog niet zoveel. Om het goed te doen moet er onderscheid worden gemaakt tussen werkgerelateerd ziekteverzuim en 'echt' ziekverzuim.
- *Doorstroomcijfers naar voortgezet onderwijs.* Er wordt gelet op goede doorstroomcijfers. Er wordt niet op afgerekend.
- *Meerjarenbegroting.* Vooral in een groei- of krimpsituatie is het belangrijk de consequenties over jaren te volgen. Een krimp school heeft voordeel bij de t-1 systematiek. In schooljaar t (2006/2007) krijgen scholen het geld van aantal leerlingen op 1 oktober 2005 (t-1). Voor een school in een krimpsituatie is dit positief en moet dus oppassen om het geld niet te verjubelen.

Financiële prikkels

Het belonen van leraren met financiële prikkels wordt niet de goede manier gevonden. Dan heeft het belonen in de vorm van faciliteiten (studiemogelijkheden, ontwikkeling) de voorkeur. Leraren zijn intrinsiek gemotiveerd. Er is vertrouwen dat leraren en ook ander personeel zich optimaal inzet. Leraren gaan voor kwaliteit. Er zijn verschillen in kwaliteit van leraren, maar dat hoeft niet te worden benadrukt.

Wie *meer* taken uitvoert, moet ook beter beloond worden.

Lumpsumbekostiging kan ook negatief uitpakken. In Engeland heeft men lumpsum eerder ingevoerd met als gevolg dat scholen financieel in de knel komen. Directeuren moeten bedelen bij het bedrijfsleven om sponsorgelden om de begroting rond te krijgen.

Financiële prikkels voor leerprestaties kunnen negatief uitpakken voor het kind. Het gaat om het totale kind, niet alleen cognitief. Dan moet ook de sociaalemotionele ontwikkeling worden gemeten en hiervoor zijn nog geen goede instrumenten.

Als met prestaties wordt gewerkt, dan moet men ook een volledig systeem van sancties (straffen/beloningen) hebben. Dit ontbreekt. De consequenties van dit soort systemen zijn nog nauwelijks doordacht.

Gedrag

Directeuren worden voorzichtiger met hun begroting. Soms met als gevolg dat er minder kan dan in het verleden. Als men 'vroeger' een uitgave wilde doen dan werd gekeken of dat globaal kon en dan werd het al dan niet aangeschaft. Nu kan dit niet, als het niet op de begroting is opgenomen. Uitgaven moeten verantwoord zijn in de begroting.

De leerlingenmarkt dwingt scholen zich, veel meer dan in het verleden, te profileren. Lumpsumbekostiging is niet de oorzaak, maar geeft scholen meer mogelijkheden zich te profileren.

Schooldirecteuren moeten nu alerter zijn. Er wordt beter op gelet waar je recht op hebt (het voormalige geormerkte budget). Directeuren worden 'gewiekster'. De directeur moet als buffer optreden tussen enerzijds de overdaad aan verantwoording van bovenaf en anderzijds de werkvloer. De maatvoering tussen dat wat het management allemaal bedenkt en wat nodig is, ontbreekt.

Het kostenbewustzijn bij directeuren neemt toe: energiegebruik, telefoon (Tele-2), leasecontracten voor kopiëren, computers, papier, verlichting. Scholen moeten zich meer profileren door het 'shoppen' van ouders.

Het bedrijfsleven is bedrijfsmatiger. Op het beheersterrein (administratie, ICT, onderhoud, schoonmaak, e.d.) wordt dit nu ook op scholen gedaan. Op het terrein van het onderwijs nog nauwelijks.

Meer uitdagingen voor scholen en leraren

Stg. Katholiek Onderwijs Noord-Oost Twente (Stg. KONOT) en Veldkampschool, Denekamp

Samenvatting

Na aanvankelijke ‘beleidsarme’ invoering van lumpsumbekostiging is nu gesproken dat het bovenschools budget, het deel dat centraal wordt ‘afgeroomd’, groter te maken. Uitdagingen moeten worden beloond. Op basis van ‘vraagbudgetten’ kunnen scholen hieruit extra middelen aanvragen. Het is de taak van de nieuwe algemeen directeur om hiervoor plannen te maken in samenwerking met de directeuren. De invoering van lumpsumbekostiging en de professionalisering van het bestuur (de aanstelling van een Algemeen Directeur) bieden de scholen nieuwe kansen. Het ‘oude’ systeem nodigde niet uit tot structurele innovatie. Nu krijgen scholen met ambities meer mogelijkheden.

Pilot lumpsumbekostiging

Stg. KONOT heeft deelgenomen aan de pilot lumpsum omdat zij reeds een ver doorgevoerde decentralisering van geldstromen had ontwikkeld, waarbij scholen verantwoordelijkheid droegen. Stg. KONOT wilde mee (helpen) ontwikkelen om ook zo op de hoogte te komen van de mogelijkheden. Het directeursberaad en nu ook de algemeen directeur heeft een proactieve houding. Het wil op de eerste rij zitten om te weten wat er speelt. De pilot is ook gebruikt om de bestuursstructuur te wijzigen (per september 2006). Het bestuur bestuurdde tot die datum 23 scholen met 5.700 leerlingen en ruim 550 personeelsleden.

Het liet zich daarbij adviseren door een stafbureau. Het directeursberaad kwam regelmatig bij elkaar, om beleidszaken voor te bereiden en daarna ter accordering voor te leggen aan het bestuur.

Het bestuur heeft nu een toezienende rol en beslist alleen nog over zaken als begroting en jaarverslag. Het directeursberaad wordt aangestuurd door de algemeen directeur. Taken van het bestuur zijn gedelegeerd naar de algemeen directeur en vervolgens heeft ook de algemeen directeur taken gedelegeerd naar de directeuren van scholen. Daarbij is de ondersteuning en de innovatie vanuit het stafbureau van wezenlijk belang.

Vanaf 1 september wordt de beleidsontwikkeling zoveel mogelijk ‘van onderop’ gestuurd.

De medezeggenschapsraad van de Veldkampschool heeft zich afwachtend opgesteld. Leden van medezeggenschapsraden hebben meestal geen financiële achtergrond. In het kader van de pilot lumpsum zijn er cursussen geweest en voorlichting.

De gemeenschappelijke medezeggenschapsraad houdt scherper in de gaten hoe het op andere scholen gaat, dus daar waar van gemeenschappelijk belang gesproken kan worden. Ze houdt contact met medezeggenschapsraden van de scholen. Het financieel verslag wordt besproken, maar het is niet zo dat de medezeggenschapsraad de financiële cijfers gaat 'narekenen'. Er is vertrouwen. Verantwoording moet helder, behapbaar blijven. Het meerjarenplan komt aan de orde, vooral de vraag hoeveel geld aan ICT wordt besteed. Er worden vragen gesteld. Waarom meer/minder aan bepaalde posten?

Afspraken herverdeling lumpsum

De lumpsumbekostiging is bij de Stg. Katholiek Onderwijs Noord-Oost Twente (Stg. KONOT) relatief 'beleidsarm' ingevoerd. Budgetten zijn zoveel mogelijk volgens de OCW-formule naar de scholen gegaan volgens het GLE-model. Het bovenschools lumpsumbudget is minimaal. Directeuren hechten aan afspraken met lokale bedrijven over inkoop van diensten. Gezamenlijke inkoop kan mogelijk efficiënter/goedkoper zijn, maar persoonlijke relaties worden als belangrijk ervaren. Dat wil niet zeggen dat er niets bovenschools geregeld werd. Ook in het verleden werd op KONOT-niveau het groot onderhoud geregeld en was er een solidariteitsfonds waaruit scholen die tijdelijk extra (personele) steun nodig hadden middelen konden putten. Zo konden bijvoorbeeld kleine scholen toch een volledig ambulante directeur houden.

Er is soms spanning tussen de verhouding centraal/decentraal, bovenschools/schools. De afweging om achter iets te staan, kan zeer nadrukkelijk te maken hebben met leerlingen aantal, aantal personeelsleden etc.

Er is nu afgesproken dat het bovenschools budget, het deel dat centraal wordt afgevoerd, groter te maken om zo 'vraagbudgetten' mogelijk te maken. Het principe dat gelden op KONOT-niveau binnen komen en vervolgens middels een bepaalde verdeelsleutel naar de onderscheiden scholen gaan is een principe dat niet echt leeft, terwijl het de realiteit is. Scholen met goede plannen kunnen extra middelen vragen. Dat is ook één van de taken van de nieuwe algemeen directeur om hiervoor plannen te maken. De visieontwikkeling op lumpsum moet in zijn algemeenheid worden versterkt door de nieuwe algemeen directeur. Nog te weinig is men doordrongen wat de mogelijkheden en gevolgen zijn van lumpsumbekostiging. Financiële risico's hebben centraal gestaan.

Instrumenten

- *Schoolontwikkelplan.* De scholen zijn nu uitgenodigd om een vierjarig schoolontwikkelplan te schrijven. Hierin kunnen scholen plannen en activiteiten ontvouwen, waarvoor ze extra budgetten kunnen krijgen. Scholen met ambities worden daarmee beloond.
 - Waar willen we in de toekomst naar toe?

- Wat hebben we daarvoor nodig?
- Hoe bereiken we dat?

De directeur van de Veldkampschool, de heer Damink, wil dit aangrijpen om het denken over de school te bevorderen. Met het team worden bijeenkomsten gehouden. In de eerste bijeenkomst staat de vraag centraal: Hoe ziet jouw ideale school er in 2011 uit? Vroeger was het direct: daar is toch geen geld voor. Nu kan er vrij over worden nagedacht.

Een sterk punt van de Veldkampschool is dat men over een specialist op het gebied van taal/lezen beschikt. Damink wil dat de Veldkampschool een regionale functie voor dit onderwerp krijgt en daardoor ook meer financiële middelen kan generen. Het plan is in eerste instantie gericht op de scholen onder Stg. KONOT. Ook scholen van andere richtingen kunnen daarbij betrokken worden. In het kader van de nieuwe zorgopdracht van scholen (Wet op de zorgplicht) zijn hiervoor goede mogelijkheden. Scholen worden meer gestimuleerd om kinderen die speciale zorg nodig hebben dit ook aan te bieden. Door samen te werken en specialisatie kan dit worden verbeterd.

- *Kwaliteitsmonitor*. Een tweede belangrijk instrument is de kwaliteitsmonitor. Hierin worden resultaten opgenomen uit het leerlingvolgsysteem, de Cito-eindscores, tevredenheidsonderzoeken bij leerlingen, personeel en ouders, doorstroomcijfers naar het voortgezet onderwijs (klopte het advies?). Deze gegevens worden verzameld en worden besproken, maar er zijn geen target en streefniveaus die moeten worden gehaald. Nu nog niet. Het wordt niet uitgesloten dat dit in de toekomst wel gebeurt. Er wordt ook wel gekeken of beleidsinspanningen (geld) effectief te zien zijn in de monitor. Er is een stafmedewerker die dit ontwikkelt.
- *Meerjarenbegroting*. De meerjarenbegroting is een stuurmiddel voor het bovenschools management om te kijken in hoeverre op langere termijn investeringen haalbaar zijn. Voor scholen is het geen stuurinstrument.

Prestaties doelgroepen

In het nieuwe systeem wordt het oog gericht op zorgleerlingen. De regio Noord-Oost Twente (Oldenzaal, Denekamp e.o.) is een relatief 'wit' plattelandsgebied. De drempel die was ingebouwd in het onderwijsvoorrangsbeleid werd, behalve door één school, nooit gehaald. Er zijn wel leerlingen met taalachterstanden vanwege het thuis spreken van dialect.

De Veldkampschool wil zich juist specialiseren in zorgleerlingen en meetbaar aantoonbaar resultaten boeken. De school wil de zorg voor leerlingen meer *in* de groepen realiseren (niet uit de klas via remedial teaching of naar het speciaal (basis)onderwijs). Remedial teaching wordt minder en de zorgcoördinator gaat de zorg in de groepen aansturen. De intern begeleider voert het zorgbeleid. Damink wil meer deskundigen (post HBO en academici) in de school. Deskundigheid van speciaal onderwijs zou ook in basisschool beschikbaar moeten zijn. Er is nu wel 10 procent

van de aanstellingstijd uitgetrokken voor deskundigheidsbevordering, maar de invulling daarvan is aan de leraren. Directeuren mogen er alleen vragen over stellen; zij hebben er geen invloed op. De kwaliteitseisen zouden hoger moeten worden gelegd. Voorts wil de Veldkampschool het huidige Leesproject, waar nu al veel aandacht aan wordt besteed, versterken. Mede op basis van resultaten uit het leerlingvolgsysteem worden project en werkwijzen bijgesteld. Ze willen dat er meer geld voor wordt uitgetrokken, bijvoorbeeld uit het vraagbudget. Specifieke kennis over leesonderwijs is op de school aanwezig.

De Veldkampschool heeft zich in het kader van WSNS goed ontwikkeld op sociale vaardigheidstrainingen. Meer dan lumpsumbekostiging is WSNS stimulerend geweest om de zorg te verbeteren. Door lumpsumbekostiging zijn er meer mogelijkheden om daarop in te spelen.

Er komt meer aandacht voor differentiatie tussen leerlingen. Het is meer outputgericht, dat wil zeggen dat wordt gekeken naar prestaties van kinderen. Kinderen die zelfstandig kunnen werken, werken zelfstandig zodat meer tijd aan andere kinderen (hoogbegaafden en leerlingen die extra zorg nodig hebben) kan worden besteed.

Er is nu veel aandacht voor zelfstandig werken bij leerlingen. Belangrijk is ook dat er meer aandacht komt voor coöperatief leren (kinderen die van elkaar leren). Dit stelt hoge eisen aan competenties van leraren. Leraren bekwamen zich te zeer in hun rol van gedegen vakman. Er zijn verschillen in prestaties tussen leraren.

Financiële prikkels

Damink pleit voor financiële prikkels op schoolniveau. Initiatieven op schoolniveau moeten niet meteen ingeperkt worden door discussies over geld. Aan individuele prikkels om de prestaties van leraren te beïnvloeden, twijfelt Damink. Studies naar motivatie wijzen vaak uit dat financiële prikkels slechts tijdelijk werken.

Bovendien bestaat het gevaar dat leraar naar de test toewerken en dat het dus ten koste gaat van de sociaal-emotionele kwaliteiten van het kind. Als men aantoonbaar beter functioneert, mag er verschil worden gemaakt.

Financiële prikkels voor scholen op basis van prestaties zijn wel wenselijk.

Onderwijs moet niet alleen een uitdaging bieden voor leerlingen, maar ook voor leraren en het team. Een school die in het schoolontwikkelplan doelen formuleert en daar aantoonbaar resultaat haalt, zou een bonus moeten kunnen krijgen. Dat stimuleert leraren ook een bepaalde deskundigheid te ontwikkelen.

Het huidige salarisbeleid is te vlak om leraren te prikkelen zich te scholen. Bijvoorbeeld de intern begeleider heeft belangrijke taken en verantwoordelijkheden, financieel staat er niets tegenover. De interne begeleider krijgt alleen taakuren. Niemand wil meer directeur worden omdat de financiële prikkel in geen verhouding staat tot de grote verantwoordelijkheden.

Wie meer verantwoordelijkheid heeft, zou ook meer salaris moeten krijgen. Het directeurschap is vanwege het kleine verschil met het lerarensalaris niet meer aantrekkelijk. In het algemeen moet er meer uitdaging in het onderwijs worden ingebouwd.

Gedrag

Er is ook in Noord-Oost Twente meer marktwerking. Het is steeds minder vanzelfsprekend dat ouders verzuild kiezen. Ook de voormalige plaatsingscommissies (voor katholiek onderwijs) in de regio zijn verdwenen. Het hangt nu allemaal van de kwaliteit van de school af. De Veldkampschool doet het goed. Ze profileert zich met speciale zorg voor leerlingen die dat nodig hebben. De school is katholiek, dat wil zeggen een school met waarden en normen, fatsoenlijke gedrag, strikte toepassing van afspraken en goede omgangsvormen. Ouders vinden opvoeding moeilijk (zeker levensbeschouwelijke en ethische vragen) en waarderen het als de school dat doet.

Trend van ouders is dat die gaan 'shoppen'. Het is een markt geworden waarop scholen worden afgerekend. Kwaliteit is belangrijk.

Van elkaar leren

PCBO Apeldoorn, Het Anker

Samenvatting

Sinds 2000 wordt door Stichting Protestants-Christelijk Basisonderwijs Apeldoorn (PCBO Apeldoorn) gewerkt aan een geleidelijke omslag naar ontwikkelingsgericht onderwijs. Kernpunt is dat de leerling centraal staat en dat leraren worden gestimuleerd alles uit de leerling te halen wat er potentieel inzit.

Met het strategisch meerjarenbeleidsplan en de daaruit afgeleide jaarlijkse beleidsplannen geeft de Stichting aan op welke punten zij zich wil verbeteren. Deze stukken komen tot stand in overleg met Raad van Bestuur, directeuren, Medezeggenschapsraad en regiocoördinatoren. Onderling overleg staat hoog in het vaandel om betrokkenheid en draagvlak te creëren. Afspraken worden elk jaar geëvalueerd en er wordt gekeken of meer of nieuwe inspanningen nodig zijn.

Het concept van de 'lerende organisatie' staat centraal. Onderwijs is een proces van steeds beter worden, zowel voor leerlingen als voor leraren. Als mensen zich ontwikkelen, dan moet dat beloond worden. Het afrekenen van leraren op toetsresultaten van leerlingen speelt geen rol. 'Dat doen wij hier niet'.

Creativiteit en ondernemerschap zijn wenselijk. Er moet ruimte komen. PCBO Apeldoorn kiest voor kwaliteit: het verbeteren en waarborgen van de kwaliteit van het onderwijsleerproces.

Pilot lumpsumbekostiging

Het bestuur van PCBO Apeldoorn heeft deelgenomen aan de pilot lumpsum (pilot 2) om er klaar voor te zijn en om zich voor te bereiden op de vraag wat lumpsumbekostiging voor de scholen zou betekenen. Geleidelijke invoering stond centraal door greep te krijgen op de onzekerheidsfactoren.

De invoering van lumpsum heeft in de praktijk weinig invloed gehad, omdat de mogelijkheden van lumpsum altijd al werden benut. Al vanaf 2000 wordt gericht gewerkt aan een nieuwe bestuursstructuur en een planmatige beleidsvorming. De invoering van lumpsumbekostiging (afrekenen op bestuursniveau en het verwijderen van de schotten tussen formatiebudget en andere budgetten) betekende het 'legaliseren' van een praktijk die men al uitvoerde. De scholen hadden al een gezamenlijk solidariteitsfonds waarop scholen die met knelpunten werden geconfronteerd een beroep konden doen. De scholen kochten al gezamenlijk in (onderhoud, meubilair, ict) om te profiteren van bulkinkoop. In het verleden moesten met kunst- en vliegwerk de personele uitgaven binnen de fre-systematiek naar individuele scholen worden verrekend. 'Gelukkig hoeft dat nu niet meer.'

Herverdeling van middelen

De systematiek van herverdeling van middelen heeft centraal gestaan in het pilottraject van PCBO Apeldoorn. De directeuren hebben meegedacht in het keuzeproces. Er waren in Apeldoorn vijf modellen:

1. het lumpsumbudget gaat ongewijzigd naar de school. De middelen zoals het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) ze per school heeft berekend worden één op één doorgegeven aan de school. Afhankelijk van de samenstelling van het team kan dit voor- dan wel nadeel opleveren. Gewichtengelden gaan één op één naar de scholen;
2. een vast bedrag per leerling. Alle schoolspecifieke bekostigingselementen (zoals het bedrag voor gewichten en de kleine scholentoeslag) worden gelijkmatig over alle scholen verdeeld;
3. een bedrag per fulltime rekeneenheid (fre). De bestaande fre-berekening blijft gehandhaafd en wordt omgezet in een geldbedrag zoals dat nu bij verzilvering het geval is. Er wordt geen rekening gehouden met leeftijdsverschillen in teams tussen scholen. Gewichtengelden gaan in principe één op één naar de scholen.
4. bedrag per genormeerde groep. Het aantal groepen wordt bepaald door middel van de huisvestingformule (materiële instandhouding);
4. een genormerd aantal fulltime-equivalenten, fte's (samen uit, samen thuis). In dit verdelingsmodel wordt op schoolniveau niet gerekend met gemiddelde personeelskosten maar wordt een aantal formatieplaatsen toegewezen op het aantal leerlingen. Er is gekozen om rekening te houden met de formatie voor gewichten. Als men erop vooruit gaat dan allemaal, als men erop achteruit gaat, dan allemaal;
5. toewijzing op grond van budgetaanvragen door de directeur. In dit model kunnen creativiteit en ondernemerschap ten volle worden benut.

Tijdens een studieconferentie van de 28 directeuren zijn deze modellen besproken en is gekozen voor model 5. Onderlinge solidariteit staat in dit model centraal. Van den Ham, de directeur van Het Anker, had persoonlijk meer voor model 6 gekozen. Zijn school met relatief veel jong personeel stort in de solidariteitspot en ontvangt uit de solidariteitspot omdat het een kleine school is. Het is democratisch door de directeuren besloten. Het pleiten voor vraagbudgetten (model 6) is moeilijk, omdat het wordt beschouwd als het doorbreken van de onderlinge solidariteit.

Prestaties doelgroepen

Het budget voor achterstandsbeleid en vroeg- voorschoolse educatie wordt 'geoormerkt' doorgegeven naar de scholen. Het nieuwe gewichtenbeleid (gebaseerd op onderwijs ouders) betekent dat scholen met veel allochtone leerlingen (bijvoorbeeld Het Anker) er op achteruit zullen gaan. Op dit moment is nog niet precies bekend hoeveel. De verwachting is dat het tot aanzienlijke verschillen kan leiden.

Instrumenten

- *Schoolbeleidsplannen op basis van Strategisch meerjaren beleidsplan van de RvB.* In het schoolbeleidsplan maakt de school duidelijk op welke punten (afgeleid vanuit het strategisch meerjaren beleidsplan; jaarschijf) zij beleid wil ondernemen. Op basis van de onderwijsvisie worden beleidsinvesteringen gedaan in:

- ICT;
- nieuwe methode (eerder dan afgeschreven methode);
- meer personeel (om knelpunten op te lossen);
- ander personeel (bijv. klassenassistenten; onderwijsassistenten);
- e.a. punten.

Jaarlijks wordt dit tussen RvB en directeuren besproken en geëvalueerd. De plannen van de Stichting komen in de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad aan de orde. De plannen van de scholen in de medezeggenschapsraad.

- *Meerjarenbegroting.* De RvB maakt vooral gebruik van de meerjarenbegroting om na te gaan of investering ook in de toekomst reëel en wenselijk zijn.
- *LVS - trendanalyse.* PCBO Apeldoorn gebruikt het CITO leerlingvolgsysteem. Vorig jaar hebben directeuren, adjunct-directeuren en intern begeleiders de cursus trendanalyse van het Cito gevolgd. Hiermee kan zowel op individueel als op groeps- en schoolniveau worden nagegaan hoe de ontwikkelingen zijn. De RvB zoekt naar 'evidence-based' instrumenten, zoals door de Onderwijsraad voorgesteld. Resultaten van de school worden inzichtelijk. Er wordt niet op afgerekend. Tijdens een teamvergadering wordt gesproken over de resultaten. Waar zitten 'dips' in de voortgang van leerlingen? Hoe komt dat? Het is belangrijk dat leraren de gelegenheid krijgen voor collegiale consultatie, het bij elkaar kijken, zodat men er van kan leren. Op Het Anker worden leraren gestimuleerd te gaan kijken bij een collega die een bepaalde competentie (klassenmanagement, motivatie van leerlingen) goed onder de knie heeft. Het gaat om persoonlijk professionele ontwikkeling en schoolontwikkeling. Uit de trendanalyse van 2005 kwam naar voren dat in groep 6 de leesprestaties relatief laag waren. Daarop is actie ondernomen. Kees Vernooij, leesdeskundige van het CPS, heeft cursus voor leraren verzorgd. Er is een kwantitatieve doelstelling voor de leesprestaties in groep 6 afgesproken. Iedere leerling moet AVI 9 hebben bereikt. De discussie is nu of er een vervolg aan moet worden gegeven door ook in de groepen 7/8 de leesprestaties te meten.
- *Jaargesprekken.* Directeuren houden jaargesprekken met alle leraren. Hierin komen drie onderwerpen aan de orde:
 - functioneren (presteren op onderwijskundig gebied, schoolorganisatorische zaken, samenwerking en communicatie);
 - presteren op competenties (PCBO onderscheidt 30 zelf geformuleerde competenties);
 - hoe wil men zich ontwikkelen (persoonlijk ontwikkelingsplan, POP).

- Met het POP kijken leraren naar zichzelf. Het scoren op de competentieprofielen is een driejaarlijkse cyclus. In het eerste jaar scoren de leraren zichzelf op de dertig competenties.
Scoring op de competentieprofielen geeft feedback op de leerervaringen van leraren. Volgens directeur Van den Ham is het wenselijk dat naar aanleiding van de belemmeringen/mogelijkheden die leraren hebben en hun inzicht in hun ontwikkeling een basis zijn voor beloning. Als leraren zich houden aan de ontwikkelingsafspraken dan moet daar een financiële beloning of een hogere functie tegenover staan. Op dit moment zijn de mogelijkheden daarvoor zeer gering.
- *Vraagbudget*. Er zijn plannen om met vraagbudget te gaan werken (model 6). Niet op basis van leerlingprestaties maar op basis van te realiseren doelstellingen, zoals geformuleerd in het schoolplan. Scholen die een goed plan hebben om bepaalde doelstellingen te realiseren, kunnen daarvoor extra middelen krijgen. Er wordt beloond op goed gedrag. Daar waar knelpunten worden opgelost. Van den Ham is een groot voorstander van vraagbudgetten.
Ontwikkeling van leerlingen en personeel is doorslaggevend.

Succesfactoren

Het succes van PCBO Apeldoorn bij de invoering van lumpsumbekostiging is de geleidelijkheid waarmee het nieuwe systeem wordt ingevoerd. Er wordt klein begonnen. Het bestuur beschikt over een lange-termijn-visie waarheen het heen wil. Directeuren, en medezeggenschapsraden worden erbij betrokken. Het beleid is gericht op ontwikkelingsmogelijkheden voor leerlingen en personeel. Men streeft naar kwaliteit.

Financiële prikkels

De Raad van Bestuur gaat er vanuit dat scholen en personeel ook zonder financiële prikkels zich vanuit hun opdracht maximaal inzetten om kwaliteit te leveren. Daar waar een extra stimulans nodig is, wordt extra inzet gepleegd. Een voorbeeld. Een aantal jaren geleden was het ziekteverzuim relatief hoog. Daarop is in het kader van Integraal Personeels Beleid (IPB) een project uitgevoerd met als gevolg dat het ziekteverzuim is afgenomen. Er wordt gekeken naar behoeften van scholen. De (G)MR is intensief betrokken bij de invoering van de lumpsumbekostiging en de consequenties voor de school. In principe wil men creativiteit en ondernemerschap binnen de school stimuleren. Mark ter Horst, leraar en lid van de MR, vindt de ontwikkeling van leraren passen binnen professionalisering. Het is niet fair leraren te belonen op basis van toetsresultaten van leerlingen. Men moet bijvoorbeeld ook rekening houden met de thuissituatie. Dat krijg je niet objectief in het systeem. Het is wel mogelijk het leerlingvolgsysteem te gebruiken om leerlingen te volgen. Maar: Hoe toets je leraren op hun kwaliteiten? Moeten ze een bepaalde score per kind halen? Is die score gelijk voor alle scholen? Dit is onder andere afhankelijk van het milieu en de buurt waarin het kind opgroeit en dus niet voor alle scholen gelijk. Welke verwachtingen zijn er

ten aanzien van leerlingen (Zijn die standaard voor elk kind?). Hoe komt het dat een kind stijgt of daalt? Op die manier moet de ontwikkeling per kind worden gevolgd. Hierdoor is het lastig voor de directie om leraren te beoordelen. Mits met redenen omkleed mogen er salarisconsequenties aan worden verbonden. Dit moet heel voorzichtig gebeuren, er wordt immers met kinderen gewerkt. Er is voorts een risico van 'scheve verhoudingen' die kunnen ontstaan door de beoordeling van de directie.

Goede leraren moeten beloond kunnen worden. Op energie, inzet, kunde. Dit zijn vaak moeilijk meetbare punten.

Er zijn collega's die het werk als uitdaging oppakken en leerlingen naar hun hoogste niveau willen tillen en er zijn collega's die er de kantjes van aflopen. Door prestatie-meting ontstaat het gevaar van concurrentiestrijd. Ook moeten we oppassen dat het sociaal-emotionele aspect, wat veel moeilijker te meten is, niet achtergesteld raakt.

Kwaliteit leraren

INNOVO St. Dionysius Schinnen

Samenvatting

INNOVO is een ambitieus schoolbestuur. In de Kadernota 2007-2008 heeft het bestuur doelstellingen geformuleerd gericht op de vorming van Gemeenschappen van scholen en het Eigentijds Leren /INNOVO Leren in partnerschap. Speerpunten zijn:

1. gedegen en vernieuwend onderwijs;
2. bekwame professionals;
3. toekomstbestendige organisatie;
4. verbonden met de omgeving;
5. zichtbare kwaliteit.

De Stg. Dionysius basisschool in Schinnen wordt met een demografische krimp geconfronteerd waardoor de ambitieuze doelstellingen onder druk moeten worden gerealiseerd. Scholen willen hun identiteit behouden en dat botst soms met de ambities van het schoolbestuur. Kwaliteitsontwikkeling van personeel is een gezamenlijke noemer om de doelstelling van lerende organisatie in 2011 te realiseren. De CAO en de professionalisering zijn daarbij onderdelen. Van schoolleiders worden ware evenwichtskunsten gevraagd tussen enerzijds de gezamenlijke INNOVO-doelstellingen en anderzijds de wensen van onderwijsteams.

Pilot lumpsumbekostiging

Het bestuur heeft actief gebruik willen maken van de mogelijkheden van de pilot lumpsum. Door mee te doen aan pilot 2 hebben bestuursleden, directeuren, leden van (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden en leraren de ruimte gekregen om zich te ontwikkelen vooral op de financieel terrein.

De invoering van lumpsum werd in het begin gezien als een mogelijkheid tot toename van beleidsvrijheid. Men heeft dat achteraf niet zo ervaren; 85 procent van het budget is personeel en de verplichtingen liggen vast. De praktische mogelijkheden om te schuiven in budgetten zijn er nauwelijks. Door de krimp en de onzekerheid zijn directeuren voorzichtig.

De ervaringen van de deelnemers van pilot 1 maakten duidelijk dat er veel risico's verbonden waren aan de invoering van lumpsumbekostiging. Vooral éénpitters (kleine scholen) zouden het moeilijk krijgen. INNOVO heeft 28 mogelijke risico's gesignaleerd waarmee scholen rekening moesten houden. Achteraf is dit meegevallen. Er is nu nog een lijst van zes risico's die afgedekt moeten worden:

- afwijking leerlingdaling ten opzichte van verwachting;
- afwijking natuurlijk verloop ten opzichte van verwachting;

- buitenschoolse opvang;
- WIA;
- nieuwe gewichtenregeling;
- subsidie ID-banen.

Het is een leerproces. Het landelijke project lumpsum heeft vooral gekeken wat er fout kan gaan en te weinig wat er allemaal mogelijk is.

Afspraken over herverdeling lumpsum

Het budget bestaat uit het lumpsumbudget en daarnaast andere budgetten van gemeenten en projecten. De gelden voor de gewichtenregeling gaan één-op-één, 'geoormerkt', naar de scholen. De nieuwe gewichtenregeling, alleen gebaseerd op opleidingsniveau en niet meer naar herkomst, en die per 2006 van kracht is geworden, wordt gefaseerd ingevoerd en geeft verschillen op schoolniveau. In de overgang wordt op onderlinge solidariteit tussen scholen gerekend om al te drastische verschillen weg te werken.

Innovatiefonds

Scholen die specifieke, goede plannen hebben, kunnen een beroep doen op het Innovatiefonds. Dit is een vraagbudget. Het Innovatiefonds wordt op basis van solidariteit gevuld door 0.25 procent van het Personeels&Arbeidsmarkt-budget hiervoor beschikbaar te stellen. In het schooljaar 2006-2007 waren er voor acht scholen ieder 10.000 euro voor extra ontwikkeling beschikbaar. St. Dionysius heeft een projectplan ingediend en krijgt 10.000 euro. Dit is eenderde van het 'vrije' onderwijsbudget van de school. De school heeft een plan ingediend om het Nieuwe Leren verder te ontwikkelen. Er wordt 5.000 euro besteed aan coaching en 5.000 voor onderwijsassistentie. Dit is een luxe. Wetgeving kan de inzet blokkeren, aldus de directeur J. Bertrand.

Instrumenten

- *Schoolplan.* Op basis van de Kadernota 2007-2011 van INNOVO geeft iedere school in het schoolplan aan hoe ze gestalte willen geven aan het idee van de schoolgemeenschap en het Nieuwe Leren/INNOVO Leren. Welke consequenties heeft dit voor personeel (ander personeel, nieuwe functies, groepssamenstelling), voor leermiddelen, voor ICT e.d.
- *Planning&controlcyclus.* Plan-do-check-act. Aan de hand van de missie, de visie van de school en het schoolplan wordt een begroting en meerjarenbegroting opgesteld. Er wordt gevolgd door middel van een ontwikkelgesprek en een evaluatiegesprek tussen College van Bestuur en directeur hoe de realisatie zich ontwikkelt ten opzichte van de begroting. Scholen schrijven ook een rapportage. Wat waren de plannen, wat is er gerealiseerd en wat kan eruit worden geleerd?
- *Monitoring INK.* INNOVO hanteert het INK-model. Dit jaar zijn voor het eerst tevredenheidsonderzoeken uitgevoerd bij ouders en leerlingen. Op basis van waar-

schuwingslichten op de indicatoren (groen, geel, rood) worden de resultaten bijgehouden.

- *Leerlingvolgsysteem.* Rond 2000 is een Leerlingvolgsysteem ontwikkeld dat samen met een automatiseringsbedrijf verder is ontwikkeld tot Eduscoop. Leerlingen van voorschoolse educatie tot voortgezet onderwijs worden hierin gevolgd. Dit systeem wordt binnen twee jaar gekoppeld aan het Management Informatie Systeem. De ontwikkeling van personeel staat centraal.

Prestaties doelgroepen

Kernwaarde in de kadernota is: het kind centraal. Ieder kind krijgt de kans zijn talenten optimaal te ontwikkelen. Een basisvoorwaarde hiervoor is gedegen en vernieuwend onderwijs dat aansluit bij de behoeften en talenten van de leerlingen. In het schoolplan van de St. Dionysiuschool wordt het zorgbeleid uitgewerkt. Naast cognitieve vaardigheden wordt er veel aandacht geschonken aan socialemotionele ontwikkeling van kinderen.

Ook binnen het WSNS-beleid is er aandacht voor doelgroepen. Dit wordt vooral bovenschools ingevuld samen met scholen van andere besturen.

Financiële prikkels

Het afrekenen op 'prestaties' is voorlopig niet aan de orde, noch van directeuren, noch van leraren. In de toekomst wordt door INNOVO niet uitgesloten dat er meetbare prestatie-indicatoren respectievelijk financiële prikkels aan worden verbonden niet zozeer om prestaties te verhogen maar om het aantrekkelijk te maken om in het onderwijs te werken. Bij leraren heeft prestatiebeloning geen draagvlak. Het zou ten koste gaan van de visie op het kind: 'als je te hard aan kinderen trekt, gaat dit ten koste van de sociaal-emotionele ontwikkeling'.

Aantrekkelijke werkgever en kwaliteit personeel

De centrale vraag voor bestuur, directie en leraar is: hoe krijgen we kwalitatief goede leraren en hoe houden we ze vast?

Door de demografische krimp is het personeelsbestand vergrijsd en zullen de aankomende vijf tot tien jaar veel directeuren en leraren vertrekken. Door de krimp gaan de beschikbare budgetten terug. Bestuur en leraren spreken van 'knijpen' en 'pijn'. Van de directeuren wordt een grote inspanning verwacht om de 'pijn' te verzachten.

Het schoolbestuur stimuleert de deelname aan het Nieuwe Leren en wil de professionaliteit van personeel bevorderen. Schoolleiders hebben in het kader van Lumpsum-bekostiging een Managementontwikkeltraject gevolgd. Niet alle directeuren zijn voldoende toegerust voor de nieuwe bekostigingssystematiek. Door het vormen van een gemeenschap van scholen wordt het aantal directeuren van 60 teruggebracht naar ongeveer 30. Deze nieuwe schoolleiders zullen zich vooral richten op financiële za-

ken en beheer. Ze zijn integraal schoolleider. Ze kunnen ook van buiten het onderwijs worden aangetrokken.

De belangstelling voor het directeurschap is in het algemeen tanende omdat de directeuren veel meer verantwoordelijkheden krijgen (integraal verantwoordelijk) terwijl het verschil met het lerarensalaris niet toeneemt. Ook INNOVO heeft met deze ontwikkeling te maken en wil deze pareren.

Meer dan afrekenen wil men toe naar een 'lerende organisatie', waar personeel zich kan ontwikkelen. Dit is ook nodig. De veranderingen die op scholen afkomen vragen van de mensen die in school werken dat ze dingen gaan doen die ze eerst niet deden en ook niet konden. De gedragsverandering die noodzakelijk is, zal op school geleerd moeten worden. Men wil een lerende school zijn. Een school, waarin:

- ieder voortdurend zijn mogelijkheden uitbreidt, zijn persoonlijk meesterschap ontwikkelt;
- gewerkt wordt vanuit een gezamenlijke visie en deze visie blijven wordt 'getoetst';
- mensen samenwerken en samen leren, in openheid en dialoog met elkaar;
- mensen reflecteren over hun eigen opvattingen en gedrag en dit ook met anderen bespreken;
- het leren van individuen ten goede komt aan de gehele school;
- werkenderwijs geleerd wordt door reflectie en feedback;
- kwaliteitszorg ieders verantwoordelijkheid is en mensen ernaar streven het steeds beter te doen.

Het schoolbestuur legt hier andere accenten dan leraren. De leraar met wie is gesproken, dhr. J. Winkens, vindt dat leraren te weinig zijn betrokken bij de veranderingen en dat er ook nadelen aan zijn verbonden. Ze willen wel de lusten maar niet de lasten. Ook de nieuwe locatieleiders blijven gewoon in schaal LA, terwijl LB wenselijk zou zijn, aldus de leraar. De ruimte om leraren na functioneringsgesprekken te belonen, is mede door de krimp, nog gering. Het totale professionaliseringsbudget voor de St. Dionysiuschool is 3.500 euro. Scholing en ontwikkeling wordt intern georganiseerd om de kosten te drukken. Er is een spanning tussen de hoge ambities en de beschikbare middelen. Managers verpakken het mooi, aldus Winkens, maar het gevolg is dat wij hier moeten bezuinigen op het knutselmateriaal.

Het schoolbestuur grijpt de mogelijkheden van de CAO 2006 aan voor het aanstellen van onderwijsassistenten en seniorleraren. Scholen worden gestimuleerd een visie te ontwikkelen op onderwijs en na te gaan met welke mensen en welke competenties ze dit kunnen realiseren. Wat moeten directeuren zelf doen en wat kunnen ze uitbesteden (administratie, vervanging, personeelsbeleid, e.d.). Hiermee wordt het ondernemerschap gestimuleerd.

Het schoolbestuur heeft een samenwerkingsovereenkomst met de PABO (Fontys Hogeschool Zuid) gesloten om als opleidingsschool te fungeren. Dit om de kwaliteit van toekomstige leraren te garanderen. Leraren ervaren dit als een belasting ook omdat de begeleiding van de Hogeschool gering is. De kwaliteit van het beroep van

leraar is hiermee in het geding. Er zijn veel taken bijgekomen, maar kan het nog wel geborgd worden, zo vraagt de leraar zich af.

