

Onderzoeksrapport

*Afdeling Openbaar onderwijs
Dienst Bedrijven*

**“Op koers.....
maar het kan natuurlijk altijd beter!”**

Voorwoord

Het onderwijs lijkt altijd in beweging. Dat vraagt van gemeenten de nodige inzet, ondermeer voor het openbaar primair onderwijs. Een belangrijke beweging daar is die van een toenemende beleidsruimte, met meer flexibele budgetten voor de betreffende scholen. De afdeling Openbaar onderwijs van de gemeente Emmen heeft de opgave om dat voor de scholen in Emmen te regelen. Zij doet dat vanuit de positie als bevoegd gezag én als (bovenschools) schoolbestuur openbaar primair onderwijs gemeente Emmen.

Het voorliggende onderzoek heeft de afdeling Openbaar onderwijs als onderzoeksdomein, en zoomt in op de wijze waarop deze afdeling sturing heeft gegeven, en geeft, aan het realiseren van doelen in de context van toenemende beleidsruimte en meer flexibele budgetten. Als belangrijke graadmeter is daarbij het beeld meegenomen dat de schooldirecties hebben van de (werking van de) afdeling Openbaar onderwijs. Los van de contacten van alle dag hebben negen schooldirecties even expliciet stil kunnen staan bij de relatie die zij hebben met de afdeling Openbaar onderwijs.

Wij willen allen bedanken die de totstandkoming van deze rapportage mogelijk hebben gemaakt, waaronder de ondersteuning van de Bestuursacademie in het kader van de opleiding themagerichte onderzoeken. Een bijzonder woord van dank willen wij richten aan Prof. Dr. T. Mooij van de Radboud University van Nijmegen voor de waardevolle bespiegelingen over onze vorderingen en de gebruikte methodieken.

de onderzoekers,

M. Pekelharing

A. Davenschot

T. Ploeg

H.J. van Duyn

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
Management samenvatting	4
1. Inleiding	7
2. Positionering afdeling Openbaar onderwijs	12
3. Bevindingen op de deelvragen	15
4. Conclusies	33
5. Aanbevelingen	37
Geraadpleegde literatuur	38
Lijst van geïnterviewden	39
Reactie afdeling Openbaar onderwijs	41

Management samenvatting

1. Inleiding

Op grond van de verordening is het Onderzoeksplan 2007 van de gemeente Emmen opgesteld. Hierin is opgenomen dat de afdeling Openbaar onderwijs van de dienst Bedrijven domein van onderzoek zal zijn in 2007. In de periode 2006/2007 is er, mede door de invoering van de Lumpsum financieringssysteem, een aantal veranderingen aangebracht die het onderzoek relevant maakt: een (nieuw) Managementstatuut, een eerste Bestuurlijk Koersplan (2007-2011) en meer beleidsruimte voor het bevoegd gezag en de scholen.

2. Onderzoeksvragen en afbakening

Het onderzoek kent de volgende centrale onderzoeksvraag die in dit rapport wordt beantwoord:

Heeft de afdeling Openbaar onderwijs, om de vastgelegde doelen van het gemeentebestuur te kunnen behalen, de noodzakelijke organisatorische condities gecreëerd en functioneert zij conform de gemaakte afspraken daarover. En leidt dit tot een adequate ondersteuning door de afdeling Openbaar onderwijs aan de schooldirecteuren (lees ook scholen) om de voor hen vastgestelde doelstellingen te kunnen laten behalen?

Om antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag is deze opgesplitst in vier deelvragen:

1. Zijn er vastgelegde doelen van het gemeentebestuur voor de afdeling Openbaar onderwijs en zijn deze van voldoende kwaliteit (qua bruikbaarheid)?
2. *Zijn er door de afdeling Openbaar onderwijs adequate organisatorische condities gecreëerd in relatie tot de realisatie van de doelstellingen?*
3. *Werkt de afdeling Openbaar onderwijs conform de gemaakte afspraken t.a.v. de organisatorische condities?*
4. *Worden de schooldirecties (lees ook scholen) op adequate wijze ondersteund?*

Het onderzoek richt zich op de organisatie-eenheid afdeling Openbaar onderwijs waarbij de scholen feitelijk buiten beschouwing worden gelaten. Dit onderzoek bestrijkt dus niet, en doet dus ook geen kwalificerende uitspraken over de bedrijfsvoering op de scholen. De afdeling Openbaar onderwijs wordt onderzocht vanuit haar rol als bevoegd gezag én vanuit haar rol als schoolbestuur.

3. Conclusies

Deelvraag 1:

Uit de bevindingen is gebleken dat door het College aan de afdeling Openbaar onderwijs als bevoegd bezag verschillende doelstellingen zijn opgelegd. Deze zijn terug te vinden in het Bestuurlijk Koersplan 2007-2011 (en het Bestuurlijk jaarplan) en de Productramingen 2007/2008 (gebaseerd op de programmabegroting gemeente Emmen). De doelstellingen van het College hebben hun afgeleide gekregen in het afdelingsjaarplan van de afdeling Openbaar onderwijs.

Er is geconstateerd dat de basis van de opzet qua doelstellingen staat, maar dat er nog een aantal zaken doelmatiger vormgegeven kan worden (omvang, specificiteit, meetbaarheid en samenhang).

Deelvraag 2:

Uit de bevindingen is gebleken dat er voldoende organisatorische condities zijn gecreëerd om de realisatie van (de) doelstellingen te kunnen realiseren. Vooral een P&C-cyclus en een managementstatuut. Dit laatste met betrekking tot de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en de overlegvormen tussen scholen/afdeling Openbaar onderwijs. Verder zijn er diverse interne overleggen binnen de afdeling zelf.

Deelvraag 3:

Uit de bevindingen is gebleken dat werking van de organisatorische condities op hoofdlijnen functioneert maar dat op onderdelen nog verbeteringen mogelijk zijn. Het onderzoeksjaar 2007 blijkt overigens wel een bijzonder jaar geweest te zijn. Het betrof het eerste jaar waarin de (nieuwe) opzet van de organisatorische condities in werking is getreden. Het betrof ook een jaar waarin mede als gevolg van het ontbreken van een (adequate) invulling van de functie van bestuursadviseur, een extra grote druk is ontstaan op de span of control van het afdelingshoofd Openbaar onderwijs.

Deelvraag 4:

Uit de bevindingen is gebleken dat de afdeling Openbaar onderwijs zeer gewaardeerd wordt door de schooldirecties voor de wijze waarop de medewerkers de scholen van dienst zijn op de verschillende (beleids)terreinen. Dit raakt 70-80% van de werkzaamheden van de afdeling Openbaar onderwijs.

Aandacht is nodig voor de planvorming en monitoring, het managementoverleg, de invulling van de autonomie van de scholen en de invulling van de bestuursadviseursfunctie in samenhang met die van het afdelingshoofd richting de scholen én de afdeling. Duidelijke verbeterpunten zijn verder het huisvestingsvraagstuk en de factuurafhandeling.

Centrale onderzoeksvraag:

Op basis van de 4 deelvragen is geconstateerd dat de afdeling Openbaar onderwijs op de goede weg is om op een doelmatige en doeltreffende wijze het openbaar onderwijs in de gemeente Emmen, grotendeels conform door hun gecreëerde organisatorische condities, te laten functioneren:

- De schooldirecties waarderen de wijze van functioneren van de afdeling Openbaar onderwijs als schoolbestuur. Wel met als verbeterpunten het huisvestingsvraagstuk en de factuurafhandeling. Daarnaast vergt dan aansturing aandachtspunt, dat wil zeggen de invulling van de rol en functie van de bestuursadviseur en het afdelinghoofd.
- Als bevoegd gezag heeft de afdeling Openbaar onderwijs een adequaat managementstatuut en P&C cyclus vormgegeven maar is de omvang, specificiteit, meetbaarheid en samenhang van de geformuleerde doelstellingen in bestuurlijke plannen en de begroting voor verbetering vatbaar. Het kan vooral doelmatiger. Ook kan de wijze waarop de scholen bij het planningsproces worden betrokken worden verbeterd.

4. Aanbevelingen

Op basis van de conclusies worden de volgende aanbevelingen gegeven:

1. Maak een compacter Bestuurlijk koersplan 2007-2011 met duidelijk ER-doelen en in beperktere mate en waar relevant, concrete prestatie indicatoren met doelstellingen (SMART). En maak dit (meer) onderwerp van gesprek met de directeuren.
2. Gebruik het bestuurlijk jaarplan meer als verdere SMARTe vertaling van het Bestuurlijk koersplan. En maak dit (meer) onderwerp van gesprek met de directeuren.
3. Scheid op transparante wijze nieuwe (beleidsmatige) ontwikkelingen en projecten van de vaste activiteiten (continue processen) en stuur op dit laatste via procesaudits niet zozeer via de bestuurlijke plannen. Laat daarbij de continue processen terugkomen in het afdelingsjaarplan middels duidelijk procesindicatoren.
4. Verbeter de opzet van de Productraming; compacter, met concrete prestatie-indicatoren met doelstellingen erop, in overeenstemming met het bestuurlijk jaarplan en afdelingsjaarplan.
5. Creëer condities om het (persoonlijke) contact van het afdelingshoofd Openbaar onderwijs en de individuele directeuren te verbeteren; intensiever en met meer diepgang. Door enerzijds inzet van de bestuursadviseur voor de formelere contacten en anderzijds het afdelingshoofd Openbaar onderwijs voor reflectie en het borgen van de autonomie van de scholen (dit geeft ook "meer grond onder de voeten", vóór dat de inspectie langskomt).
6. Wees als afdeling expliciet over de zoektocht naar balans in de dienstverlening naar de scholen en het onderdeel zijn van de gemeentelijke organisatie. Maak de prioriteiten transparant.
7. Verbeter de voorwaarden om de directeur van een kleine school de gevraagde autonomie ook waar te kunnen laten maken (meer maatwerk).
8. Prioriteer de agendapunten in het managementoverleg en overweeg om bewust te gaan zoeken naar een andere (creatieve) wijze van afstemmen, voorafgaand, tijdens of na het managementoverleg. Bijvoorbeeld met bepaalde ICT oplossingen. Zoek daarbij eventueel hulp van een (creatieve) derde.
9. Zoek zo spoedig mogelijk, samen met de afdelingen die het onderhoud en beheer doet van de onderwijsgebouwen én de omgeving naar een oplossing voor de verbetering van dienstverlening rondom het huisvestingsvraagstuk.
10. Verbeter de factuurafhandeling.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding voor het onderzoek

In het kader van artikel 213a Gemeentewet is aan het College de verplichting opgelegd om periodiek zelfonderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover vast. Deze verordening is door de gemeenteraad van Emmen op 26 juni 2003 vastgesteld.

Op grond van de verordening is het Onderzoeksplan 2007 van de gemeente Emmen opgesteld. Hierin is opgenomen dat de afdeling Openbaar onderwijs van de dienst Bedrijven domein van onderzoek zal zijn in 2007. Gezien de onderstaande veranderingen in de afgelopen jaren is het plausibel waarom dit keer voor afdeling Openbaar onderwijs is gekozen:

- In de periode 2006/2007 is er, mede door de invoering van de Lumpsum financieringsystematiek, een aantal veranderingen aangebracht:
 - Er is een (nieuw) Managementstatuut opgesteld, waarin de onderlinge verhoudingen, vaststelling en verdeling van bevoegdheden zijn vastgelegd (voorjaar 2006).
 - Er is een Bestuurlijk Koersplan 2007-2011 ontwikkeld, waarin de lange termijn doelstellingen voor de komende vier jaren zijn beschreven.
 - Meer beleidsruimte voor het bevoegd gezag en de scholen.

1.2. Opdracht

De onderzoeksopdracht is in overleg met de ambtelijk opdrachtgever, de gemeentesecretaris, tijdens de voorbereidingen van het onderzoek vastgesteld. De opdrachtnemer is de concerncontroller. Het onderzoek is, onder regie van een controller, uitgevoerd door drie onderzoekers uit de gemeentelijke organisatie. De onderzoekers zijn ondersteund door middel van enkele gesprekken met prof. dr. T. Mooij (ITS, Radboud University, Nijmegen).

De onderzoeksopdracht was:

- Onderzoek de doelmatigheid van de afdeling Openbaar onderwijs waaronder:
 - werking P&C-cyclus;
 - werking Managementstatuut Openbaar Onderwijs;
 - werking beheersing lumpsum financieringsystematiek en de daarmee samenhangende toegenomen beleidsruimte.
- Onderzoek de doeltreffendheid van de afdeling Openbaar onderwijs
 - realisatie (programma) doelstellingen;
 - vraag- en klantgerichtheid.

1.3. Doel van het onderzoek

Op basis van de opdracht is het volgende doel van het onderzoek geformuleerd, hieraan moet het een bijdrage leveren:

Vaststellen of de afdeling Openbaar onderwijs, om de vastgelegde doelen van het gemeentebestuur te kunnen behalen, de noodzakelijke organisatorische condities heeft gecreëerd en conform de gemaakte afspraken functioneert. Tevens moet duidelijk worden of dit heeft geleid tot een adequate ondersteuning door de afdeling Openbaar onderwijs aan de schooldirecteuren (lees ook scholen) om de aan hen opgelegde doelstellingen te kunnen laten behalen.

1.4. Centrale onderzoeksvraag

Het onderzoeksdoel leidt tot de volgende centrale onderzoeksvraag die in dit rapport wordt beantwoord:

Heeft de afdeling Openbaar onderwijs, om de vastgelegde doelen van het gemeentebestuur te kunnen behalen, de noodzakelijke organisatorische condities gecreëerd en functioneert zij conform de gemaakte afspraken daarover. En leidt dit tot een adequate ondersteuning door de afdeling Openbaar onderwijs aan de schooldirecteuren (lees ook scholen) om de voor hen vastgestelde doelstellingen te kunnen laten behalen?

1.5. Deelvragen

Om antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag is deze opgesplitst in vier deelvragen:

5. *Zijn er vastgelegde doelen van het gemeentebestuur voor de afdeling Openbaar onderwijs en zijn deze van voldoende kwaliteit¹?*
6. *Zijn er door de afdeling Openbaar onderwijs adequate organisatorische condities gecreëerd in relatie tot de realisatie van de doelstellingen?*
7. *Werkt de afdeling Openbaar onderwijs conform de gemaakte afspraken t.a.v. de organisatorische condities?*
8. *Worden de schooldirecties (lees ook scholen) op adequate wijze ondersteund?*

De bovenstaande vier deelvragen onderzoeken of de noodzakelijke voorwaarden om tot uitvoerbaar beleid te komen aanwezig zijn. Voorwaarde 1 is dat het gemeentebestuur doelstellingen voor een afdeling heeft vastgesteld en dat deze werkbaar en actueel zijn. Voorwaarde 2 is dat er een werkwijze is uitgedacht en vastgesteld over hoe die doelstellingen verwezenlijkt kunnen worden. Als 3^e voorwaarde dient zich aan dat er ook volgens de vastgestelde werkwijze moet worden gewerkt. En uiteindelijk moeten al die inspanningen dan ook nog het gewenste resultaat opleveren, voorwaarde 4.

¹ Qua bruikbaarheid, niet inhoudelijk.

1.6. Afbakening en begrippen

Aangezien scholen, en daarmee ook de afdeling Openbaar onderwijs, te maken hebben met schooljaren die lopen van augustus t/m juli is gekozen voor de onderzoeksperiode 2006/2007.

Het onderzoek richt zich op de organisatie-eenheid afdeling Openbaar onderwijs waarbij de scholen feitelijk buiten beschouwing worden gelaten. Dit onderzoek bestrijkt dus niet, en doet dus ook geen kwalificerende uitspraken over de bedrijfsvoering op de scholen.

De afdeling Openbaar onderwijs wordt onderzocht vanuit haar rol als bevoegd gezag én vanuit haar rol als schoolbestuur. Het afdelingshoofd is in eerste instantie verantwoordelijk voor het resultaat van het openbaar (basis) onderwijs, als vertegenwoordiger van het bevoegd gezag, zijnde het college van B&W van de gemeente Emmen. Het afdelingshoofd staat daarnaast hiërarchisch boven de 34 schooldirecteuren als een algemeen directeur.

Het onderzoek richt zich op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college geformuleerde beleid. Ofwel de doelstellingen, de organisatorische condities om die te bereiken, de hiermee verband houdende werkwijzen, en de doeltreffendheid van de ondersteuning van de afdeling Openbaar onderwijs richting de scholen. Dit laatste als het effect van hiërarchisch handelen maar ook van vraag- en klantgerichtheid.

Het onderzoek richt zich niet op de vraag of de geformuleerde doelstellingen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden, dat vormt onderdeel van de reguliere P&C-cyclus en de verantwoording daarbinnen. Wel wordt gekeken naar de voorwaarden voor doeltreffendheid, waaronder het vaststellen van de kwaliteit van de doelstellingen.

De (financiële) rechtmatigheid, ofwel de wijze waarop de financiële middelen zijn besteed, blijft buiten beschouwing in dit onderzoek. Dat wordt namelijk al vastgesteld aan de hand van interne audits en accountantscontroles op de kritische processen van de afdeling Openbaar onderwijs.

Onder het begrip "organisatorische condities" wordt door de onderzoekers het volgende verstaan:

- verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (m.n. tussen afdeling Openbaar onderwijs en de scholen);
- werkafspraken (overlegvormen e.d.);
- planning & control cyclus (documenten en gesprekken).

1.7. Normenkader

Een normenkader borgt de éénduidigheid en transparantie van toetsende vragen in het onderzoek. Deelvragen 1, 2 en 3 zijn toetsend en kennen daarom een normenkader.

Deelvraag 1

Zijn er vastgelegde doelen van het gemeentebestuur voor de afdeling Openbaar onderwijs en zijn deze van voldoende kwaliteit?

Deze vraag kent het volgende normenkader:

- doelstellingen van het gemeentebestuur t.b.v. de afdeling Openbaar onderwijs zijn beschreven;
- de doelstellingen zijn door het College vastgesteld;
- de doelstellingen zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden gemaakt.

Deelvraag 2

Zijn er door afdeling Openbaar onderwijs adequate organisatorische condities gecreëerd in relatie tot de realisatie van de doelstellingen?

Deze vraag kent het volgende normenkader:

- de verdeling van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden is vastgelegd en eenduidig;
- er zijn duidelijke, eenduidige afspraken over de wijze van overleg en besluitvorming;
- er is een opzet van de planning & controlcyclus en andere evaluatiemechanismen.

Deelvraag 3

Werkt de afdeling Openbaar onderwijs conform de gemaakte afspraken t.a.v. de organisatorische condities?

Deze vraag kent het volgende normenkader:

- de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden wordt toegepast;
- er is overleg en besluitvorming conform de werkafspraken;
- de planning & controlcyclus en andere evaluatiemechanismen werken conform opzet.

Deelvraag 4

Worden de schooldirecties (lees ook scholen) op adequate wijze ondersteund?

Deze vraag kent geen normenkader omdat de keuze voor interviews naar de (subjectieve) beleving van een aantal schooldirecteuren, zich daarvoor niet goed leent. De opzet is om antwoord te krijgen op de volgende vragen (deels meningen dus):

- Hoe ervaren de directeuren de ondersteuning door de afdeling Openbaar onderwijs?
- Hebben zij het gevoel voldoende door de afdeling Openbaar onderwijs te worden ondersteund?

Om de verschillende meningen zo goed mogelijk in perspectief te kunnen zetten zijn tevens medewerkers van de afdeling Openbaar onderwijs bevroegd over de thema's zoals aangegeven door de schooldirecteuren.

1.8. Onderzoeksproces

Het onderzoeksproces is door verschillende omstandigheden niet vlekkeloos verlopen, ondermeer door het uitvallen van onderzoekers. Concerncontrol heeft zich nadrukkelijk ingezet om samen met de onderzoeker(s), het afdelingshoofd Openbaar onderwijs en directeur Bedrijven de ontstane problemen op te lossen.

De daadwerkelijke uitvoering van het onderzoek kende in eerste instantie een verkennend gesprek met een beleidsadviseur van de afdeling Openbaar onderwijs en negen interviews met schooldirecteuren. De betreffende scholen zijn met een steekproef gekozen, rekening houdend met grote en kleine scholen, en met scholen in de stad Emmen en met scholen daarbuiten.

Naar aanleiding van stagnatie in het onderzoeksproces heeft een gesprek plaats gevonden met het afdelingshoofd Openbaar onderwijs en de directeur dienst Bedrijven, en daarna nog een afzonderlijk gesprek met het afdelingshoofd Openbaar onderwijs. Vervolgens is het aangepaste conceptrapport besproken in het MTO (managementteam afdeling Openbaar onderwijs) van de afdeling Openbaar

onderwijs. Dit heeft geleid tot 4 aanvullende gesprekken met totaal zes medewerkers van de afdeling Openbaar onderwijs. Enerzijds om recht te doen aan de inbreng van de afdeling Openbaar onderwijs en anderzijds om aanvullende feitelijkheden te bespreken. Daarna is het rapport voor hoor en wederhoor verstuurd naar alle geïnterviewden. In deze fase is ook gesproken met twee relevante wethouders.

Er zijn naast de interviews en gesprekken ook beleidsstukken, verslagen, notulen en schoolgidsen doorgenomen, ofwel dossieronderzoek.

De onderzoekers zijn gedurende het traject ondersteund door een onderzoeker uit het onderwijsveld. De overweging was dat het goed zou zijn om vooral uit de interviews met de directeuren zoveel mogelijk bruikbaar materiaal te verkrijgen.

1.9. Opbouw rapport

De inleiding gaat in op de aanleiding van het onderzoek, de onderzoeksopdracht, het doel van het onderzoek, de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen, het normenkader en tot slot de afbakening en het onderzoeksproces.

De bevindingen van het onderzoek worden op basis van de onderzoeksvragen behandeld in hoofdstuk 2. Daarbij worden per onderzoeksvraag één of meer onderwerpen behandeld.

Deelvraag 1 gaat in op de vraag of er doelstellingen door het gemeentebestuur aan de afdeling Openbaar onderwijs zijn opgelegd. Zo ja, waar zijn ze te vinden en welke zijn het? En zijn de doelstellingen SMART geformuleerd en/of vertaald?

Deelvraag 2 gaat in op de vraag wat geregeld is om die doelstellingen te kunnen realiseren. Welke organisatorische condities heeft de afdeling Openbaar onderwijs daartoe geschapen? Welke verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is er afgesproken, welke werkwijze in de zin van overleg- en besluitvormingsprocedures zijn vastgesteld en hoe is de planning- & controlcyclus vormgegeven?

Deelvraag 3 gaat in op de vraag of de afdeling ook werkt volgens die bedachte organisatorische condities? Hoe is dus de werking van de gecreëerde condities?

Deelvraag 4 gaat in op de vraag hoe de schooldirecteuren die ondersteuning ervaren. Hebben zij het gevoel voldoende door de afdeling Openbaar onderwijs te worden ondersteund? Is die ondersteuning voldoende klantgericht en klantvriendelijk?

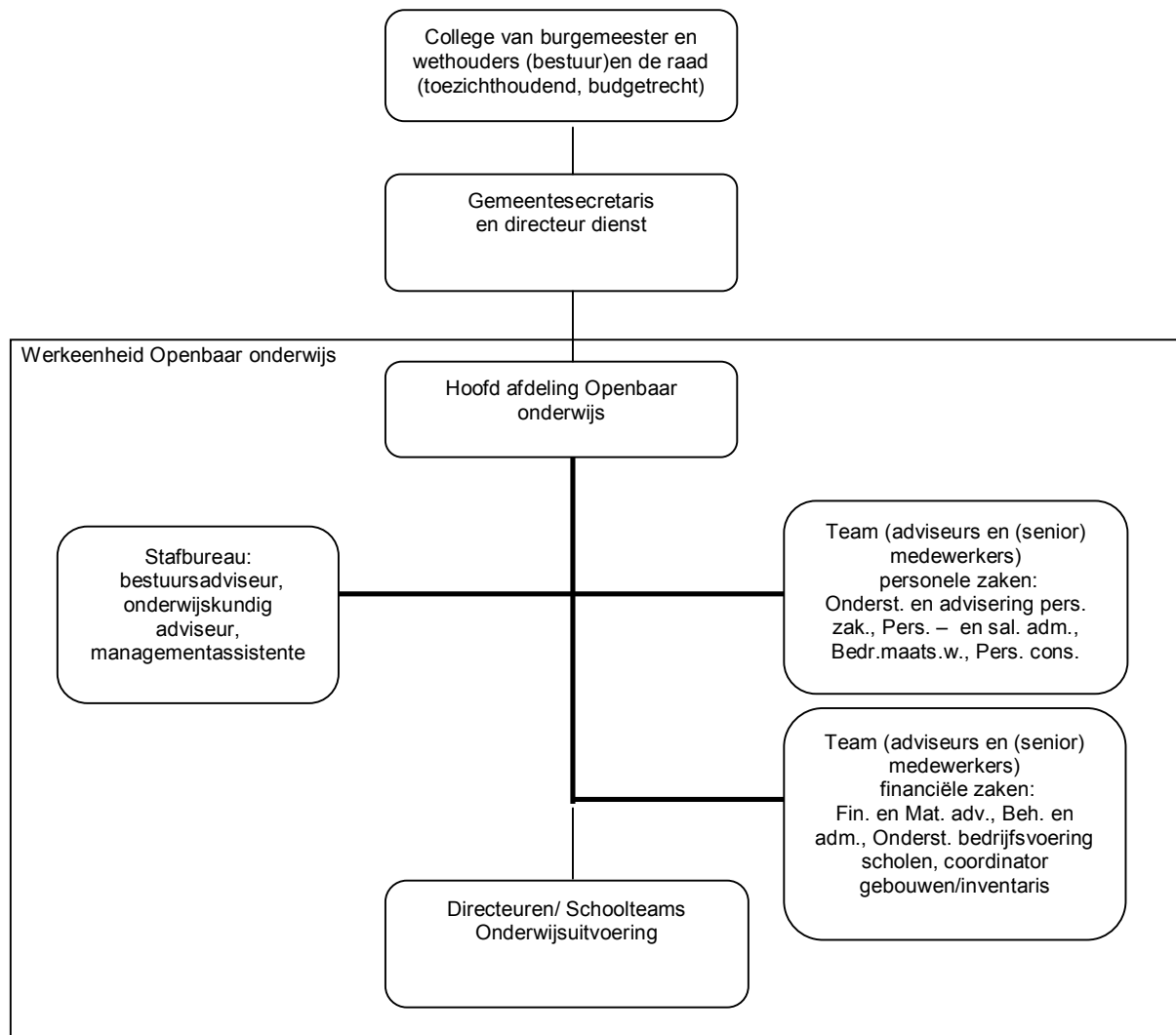
De conclusies van het onderzoek worden verwoord in hoofdstuk 3. Eerst wordt per deelvraag de conclusie weergegeven. Daarna volgt de conclusie op de centrale onderzoeksvraag.

Tot slot staan in hoofdstuk 4 een aantal aanbevelingen vermeld.

2. Positionering afdeling Openbaar onderwijs

2.1. Organisatie

De afdeling Openbaar onderwijs is één van de vier afdelingen die valt onder de dienst Bedrijven. De andere zijn de afdeling Brandweer, de afdeling Centrum Beeldende Kunst & de Muzeval, en de afdeling Sport. De bijzonderheid van de afdeling Openbaar onderwijs is dat het formeel (zie managementstatuut) onderdeel uitmaakt van de zogenaamde werkeenheid Openbaar onderwijs waar ook de scholen onderdeel van uitmaken. De scholen zijn géén onderdeel van de afdeling Openbaar onderwijs.



De gemeente Emmen heeft er bewust voor gekozen om de rol van gemeentebestuur en de rol van schoolbestuur niet te ontvlechten. Er is daarmee niet gekozen voor een los van de gemeentelijke organisatie functionerend schoolbestuur.

De afdeling Openbaar onderwijs functioneert dus als bovenschools bestuur en draagt zorg voor ondersteuning op het gebied van onderhoud van gebouwen, financiën, personeel, kwaliteit van het onderwijs en ICT. Daarnaast worden voor het schoolbestuur ook taken uitgevoerd als vertegenwoordiger van dat bestuur (en daarmee de scholen). Dit omvat ondermeer ook de samenwerking met de andere schoolbesturen in de gemeente Emmen (Katholiek- en Protestantschrijstelijk onderwijs), richting de lokale overheid onderwijs, belegt bij de gemeentelijke dienst Beleid.

De afdeling Openbaar onderwijs is in de huidige vorm ontstaan ná de organisatiewijziging van 1 juni 2005. Daarvoor bestond er een organisatie eenheid onderwijs die naast de huidige twee rollen óók de verantwoordelijkheid als lokale overheid onderwijs. Dit is nu dus belegd binnen de dienst Beleid.

De lijnverantwoordelijkheid binnen de afdeling Openbaar onderwijs ligt in handen van het afdelingshoofd Openbaar onderwijs. Het afdelingshoofd geeft binnen de werkeenheden openbaar onderwijs hiërarchisch leiding aan de schooldirecteuren vanuit de rol van algemeen directeur. Daarnaast heeft alleen de bestuursadviseur als medewerker van de afdeling Openbaar onderwijs ook een expliciete hiërarchische verhouding met de schooldirecteuren, dit op basis van ondermandaat. Alle andere medewerkers van de afdeling Openbaar onderwijs staan ten dienste van die hiërarchische verhoudingen; adviserend en ondersteunend. Het organogram van de afdeling Openbaar onderwijs toont een stafbureau en twee teams zonder formele hiërarchische aansturing in de vorm van een teamleider.

De adviseurs en (senior) medewerkers hebben te maken met de dubbelrol dat zij rijks- en gemeentelijk beleid dienen te vertalen en handhaven ten behoeve van het bevoegd gezag én dat zij de schooldirecteuren klantgericht moeten ondersteunen op de eerder genoemde gebieden als staf- en facilitaire eenheden voor het schoolbestuur.

2.2. Taken

De afdeling Openbaar onderwijs kent de volgende taakomschrijving:

- Het instandhouden van 32 openbare basisscholen, een Speciale school voor Basisonderwijs en een school voor Zeer Moeilijk Lerende Kinderen, waarbij een evenwichtige spreiding over de dorpen en wijken wordt nagestreefd c.q. is gerealiseerd. Het totaal aantal leerlingen bedraagt 5460 per 1 oktober 2006 (geldend voor de budgetten het schooljaar 2007/2008).
- Het uitvoeren van de (wettelijke) schoolbestuurlijke taken voor wat betreft het openbaar (speciaal) basisonderwijs in de gemeente Emmen.
- Het scheppen van personele voorzieningen ten behoeve van openbare scholen voor basisonderwijs.
- Het ontwikkelen van activiteiten binnen het beleidskader van het Bestuurlijk Koersplan openbaar onderwijs gemeente Emmen 2007-2011.
- Het ondersteunen, versterken, faciliteren en toezien op professionele onderwijsontwikkeling, passend bij de vragen van omgeving en (wettelijke) kaders.

De bovenbestuurlijke taken omvat vijf beleidsterreinen:

- Personeel (personeelszorg en personeelsbeleid)
- Onderwijskundige zaken (schoolontwikkeling)
- Financiën (financiële administratie)
- Huisvesting (onderhoud van de schoolgebouwen)
- ICT
- Projecten

Op deze gebieden worden de schooldirecteuren ondersteund bij de dagelijkse gang van zaken (70%-80% van de werkzaamheden van de afdeling Openbaar onderwijs).

2.3. Beleidskaders

Visie ministerie van OC&W

Met het verschijnen van de beleidsnotitie "Koers Primair Onderwijs. Ruimte voor de school" in 2004, heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de visie op de toekomst van het primair onderwijs tot ongeveer 2010 vastgelegd. Centraal in deze notitie staat de grotere vrijheid en ruimte die scholen krijgen om eigen keuzes te maken. Dit betekent op tal van terreinen veranderingen, zoals: onderwijsvernieuwing en kwaliteit, invoering lumpsumfinanciering, de professionaliteit en de professionalisering van het onderwijspersoneel, de relatie tussen school, leerlingen en ouders, meer samenhang tussen voorzieningen (bijvoorbeeld voor leerlingen die extra zorg en aandacht nodig hebben) en een goede samenwerking tussen de school en haar maatschappelijke omgeving. Het begin en het sluitstuk van "Koers Primair Onderwijs" is een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen scholen, schoolbesturen, de overheid en andere partners van de school.

Gevolgen voor afdeling Openbaar onderwijs en de scholen

Om binnen het openbaar primair onderwijs in Emmen op eigen wijze invulling te geven aan de vele complexe veranderingen, is vanaf 1 augustus 2004 het projectteam "Lumpsum" in het leven geroepen, onder het motto: "Kiezen en Delen". De opdracht waarvoor dit projectteam gesteld werd, was: het verbeteren van de kwaliteit van het primaire proces in de scholen voor openbaar onderwijs door het optimaal benutten van de toegenomen beleidsruimte in het kader van lumpsum. Om dit te realiseren heeft het projectteam o.a. een vierjarige cyclus van documenten voor scholen en Bevoegd Gezag ontworpen. Hierin is het Bestuurlijk Koersplan vanuit het Bevoegd Gezag het belangrijkste kaderstellende document. Bij het samenstellen van dit Bestuurlijk Koersplan is gebruik gemaakt van al eerder vastgestelde stukken, zoals het visiedocument "Openbaar onderwijs: met en voor elkaar (2003)".

Landelijke- en gemeentelijke beleidskaders

Voor het basisonderwijs zijn wetswijzigingen van toepassing, recente of toekomstige, die erg van invloed zijn op het reilen en zeilen van de afdeling Openbaar onderwijs en de scholen. Bepaalde constateringingen in het onderzoek hebben een relatie met dergelijke wetswijzigingen.

- De verdere verfijning van de lumpsumfinanciering in het primair onderwijs.
- De invoering van de nieuwe CAO primair onderwijs.
- De wet BIO (Beroepen In het Onderwijs), waarin bekwaamheidseisen voor docenten en directeuren neergelegd zijn.
- De WOT (Wet OnderwijsToezicht), de nieuwe toezichthoudende rol van de onderwijsinspectie.
- De invoering van de WMO (Wet maatschappelijke ondersteuning) per 1 januari 2007.
- De operatie Jong, de realisatie van sluitend jeugdbeleid met behulp samenwerkende ministeries.
- Kaders passend onderwijs, bedoeld om lokale sluitende onderwijszorgstructuren te realiseren.
- Vernieuwde wetgeving: WPO (Wet Primair Onderwijs) en WEC (Wet op de ExpertiseCentra), de basis voor het kwaliteitskader van de inspectie.
- De voor- en naschoolse opvang, die door scholen geregeld moet worden (wijziging WPO).
- Wijziging van de wet op de Schoolbegeleiding.

Gemeentelijke beleidskaders betreffen verder de 'Lokale educatieve agenda' en 'notitie Brede school'.

3. Bevindingen op de deelvragen

Dit hoofdstuk behandelt de analyse van de uitkomsten die zijn verkregen uit de gehouden interviews en het uitgevoerde dossieronderzoek. De structuur volgt de vier deelvragen van het onderzoek.

3.1. Bevindingen deelvraag 1

"Zijn er vastgelegde doelen van het gemeentebestuur voor de afdeling Openbaar onderwijs en zijn deze van voldoende kwaliteit?"

3.1.1. Beschreven doelen en doelstellingen door het gemeentebestuur

Er zijn verschillende documenten aangetroffen waarin de afdeling Openbaar onderwijs aangeeft wat ze wil bereiken. Ze formuleert daarin visies, doelen en doelstellingen. Het belangrijkste document is het bestuurlijke plan.

In de gemeente Emmen is het Bestuurlijk Koersplan 2007-2011 gemaakt. Het plan van het college als bevoegd gezag openbaar onderwijs. Het Bestuurlijk Koersplan 2007-2011 is vastgesteld door het college en de Raad van de gemeente Emmen.

Het Bestuurlijk Koersplan 2007-2011 is vertaald in Bestuurlijke jaarplannen, in eerste instantie voor het schooljaar 2007/2008 en later voor geheel 2008 omdat is overgegaan van schooljaren naar kalenderjaren. De Bestuurlijke plannen zijn gekoppeld met de schoolplannen (meerjarig en per jaar) van de individuele scholen. Deze schoolplannen vallen verder buiten het onderzoek.

Naast de bestuurlijke plannen is er de begroting van de gemeente Emmen, de programmabegroting, en de daarvan afgeleide Productraming. In de programmabegroting blijken geen specifieke doelstellingen voor de afdeling Openbaar onderwijs te zijn opgenomen. In de afgeleide Productraming staan wel doelstellingen opgenomen.

Verder maakt de afdeling Openbaar onderwijs jaarlijks een afdelingsjaarplan waarin de doelstellingen voor de eigen afdeling staan opgenomen.

3.1.2. Bestuurlijk Koersplan 2007-2011 en bestuurlijk jaarplan

Het uitgangspunt bij het maken van het koersplan is dat de beleidslijnen uit het verleden zijn doorgetrokken. Er is gekozen voor een geleidelijke groei naar meer autonomie van de scholen.

Inhoudelijk staan in het koersplan daarmee niet veel zaken die sterk afwijken van de bestaande praktijk van vóór het koersplan.

In het koersplan is sprake van 6 (bestuurlijke) centrale doelstellingen (en kwaliteitseisen), met een strategisch karakter (deels zogenaamde ER-doelen in termen van 'beter', 'minder', 'sneller', e.d.):

- herkenbaar openbaar primair onderwijs;
- het ontwikkelen van brede scholen;
- het versterken van de positie van het openbaar primair onderwijs Emmen in de regio;
- een verdere professionalisering van het personeel en kwaliteitsverbetering van het openbaar primair onderwijs;
- investeren in projecten, activiteiten en beleid
- het verbeteren van de communicatie en (publieke) verantwoording.

Verder zijn voor elf deelgebieden ondermeer visies, doelstellingen, activiteiten en resultaten geformuleerd. De volgende deelgebieden worden onderscheiden: onderwijskundig beleid, kwaliteitsbeleid en kwaliteitszorg, integraal personeelsbeleid, huisvesting, brede school, ARBO-beleid, ICT-beleid, medezeggenschap, regionale samenwerking, communicatie, projecten en financiën.

Er staan totaal 41 doelstellingen geformuleerd verdeeld over de verschillende deelgebieden. Het karakter is meer dat van een doel (in het engels "goal") dan van een (SMART) doelstelling (in het engels "objective"). Het ligt dus dicht tegen het karakter van de 6 centrale doelstellingen aan.

De genoemde activiteiten zijn meer een SMART-vertaling van de doelstellingen. In ieder geval specifieker en meetbaarder. Verder zijn resultaten benoemd. De resultaten lezende is het echter niet geheel helder wat de functie daarvan is naast de definiëring van doelstellingen en activiteiten.

Het beeld van het Bestuurlijke Koersplan 2007-2011 is dat het een vrij uitgebreid document is met veel zaken die gedaan moeten worden, zonder duidelijke fasering c.q. planning (focus per jaar). Zeker gezien het bestaan van Bestuurlijke jaarplannen en Schoolplannen is het document erg omvangrijk met een soms vrij grote mate van detail.

Ten tijde van het uitvoeren van het dossieronderzoek was er nog geen formeel Bestuurlijk jaarplan. Tijdens het maken van de rapportage is het bestuurlijk jaarplan 2008 gereed gekomen. De opbouw van het jaarplan is op hoofdlijnen die van het koersplan. In plaats van doelstellingen wordt gesproken over beleidsvoornemens. Het verband met het koersplan is op doelstellingsniveau aan de ene kant soms moeilijk te maken, maar aan de andere kant soms ook wel eens 1-op-1.

Zowel het koersplan als het jaarplan hebben een erg opsommend karakter, wat het lezen ervan niet voor iedereen prettig maakt.

3.1.3. Begroting: productraming 2006 en 2007

In de productraming kent de afdeling Openbaar onderwijs het product "Schoolbestuurlijk – Onderwijs en jeugd". Onder de noemer van "output" staan 28 kwaliteitseisen. Deze laatste zijn vrij omvangrijk beschreven in vergelijking tot veel andere producten in de Productraming van de gemeente Emmen.

De 28 output/kwaliteitseisen zijn zonder enige vorm van indeling opgenomen. De 28 output/kwaliteitseisen zijn inhoudelijk verschillend van aard, het is niet duidelijk wat de overeenkomstige kenmerken zijn, noch aan welke criteria moet worden voldaan om opgenomen te worden.

Gedeeltelijk overlappen de output/kwaliteitseisen de doelstellingen in het Bestuurlijk Koersplan. Ze zijn niet hetzelfde geformuleerd. Dit zou te verklaren kunnen zijn uit de reikwijdte qua tijd van beide documenten. In de productraming verwacht men namelijk de doelstellingen voor een specifiek jaar. In het Bestuurlijk Koersplan staan de doelstellingen voor de periode 2007-2011. Logischerwijs zou de productraming meer overeenstemming moeten hebben met een Bestuurlijk jaarplan. Echter ook daar is geen goed verband mee gevonden qua onderwerpen en formuleringen.

3.1.4. Afdelingsjaarplan 2006 en 2007

Het afdelingsjaarplan is een door de afdeling Openbaar onderwijs opgesteld werkdocument, waarin de doelstellingen voor een kalenderjaar op afdelingsniveau worden verwoord.

In het afdelingsjaarplan wordt onder de kop "resultaten" vermeld waar de afdeling zich dat jaar op wil richten d.w.z. de doelstellingen die de afdeling in dat jaar wil realiseren. Deze komen gedeeltelijk overeen met wat in de productraming is opgenomen. De discrepantie is mogelijk mede te verklaren uit het feit dat de productraming ongeveer drie maanden voorafgaand aan het afdelingsjaarplan wordt

opgesteld. De afdeling heeft zowel continue, primair proces gerelateerde onderwerpen opgenomen naast projectmatige zaken. Dit komt de inzichtelijkheid niet echt ten goede.

Verder blijkt uit de interviews met de leiding en medewerkers van de afdeling Openbaar onderwijs dat de productraming in mindere mate een sturingsinstrument voor de afdeling Openbaar onderwijs is als het Bestuurlijk Koersplan en het afdelingsjaarplan. Dat wil niet wil zeggen dat de inhoud niet klopt, maar dat vooral de toegepaste opzet en het tijdstip niet goed aansluit op de wijze van sturen.

3.1.5. Kwaliteit van vastgelegde doelstellingen

Een tegenwoordig vaak gehanteerde norm voor de kwaliteit van doelstellingen is de mate waarin de doelstellingen voldoen aan de kenmerken Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden (SMART). Dit is niet altijd even eenvoudig. Hoe strategischer doelstellingen zijn hoe moeilijker ze uit zichzelf SMART zijn te formuleren. Dan gaat het meer om termen als beter, sneller, e.d. (zogenaamde ER doelen).

Het onderzoeken van alle doelstellingen is te omvangrijk. Per document zal daarom op hoofdlijnen iets over de SMART-heid gezegd worden. Er wordt verder rekening gehouden met het karakter van het betreffende document. Zo is bijvoorbeeld het Bestuurlijk Koersplan voor de eerste keer gemaakt en verder kent dat koersplan een planningshorizon tot 2011.

Specifiek

Om te kunnen vaststellen of een doelstelling gehaald is, of dat je op de goede weg bent, vereist dat je met een zekere mate van detaillering moet beschrijven wat er dient te veranderen. Een specifieke doelstelling omschrijft het doel duidelijk en concreet. Het moet een waarneembare actie, gedrag of resultaat beschrijven. Naarmate de doelstelling preciezer geformuleerd is, wordt het makkelijker er invulling aan te geven.

Bestuurlijk Koersplan en -jaarplan

Zoals eerder aangegeven maakt het koersplan (ondermeer) onderscheid in visie, doelstellingen, activiteiten en resultaten. De relatie daartussen is niet erg duidelijk/transparant. Ook is de opzet per beleidsterrein enigszins verschillend toegepast.

De doelstellingen zelf zijn soms wel specifiek en soms ook niet. In algemene termen valt wel af te lezen wat het college wil bereiken in de periode 2007-2011. Het is echter niet zo specifiek dat je kunt vaststellen dat het gehaald is of niet; wanneer is de doelstelling qua specificaties gehaald? De vraag is dus waar een eventuele nadere specificatie terug te vinden is. Verder hebben doelstellingen soms het karakter van een continu proces wat het bereiken van de doelstelling onduidelijk maakt.

De benoemde activiteiten zijn concreter dan de doelstellingen. Daarmee worden bepaalde zaken uit de doelstelling specifiek gemaakt. Het karakter van de genoemde activiteiten is die van een actielijst zonder tijdsaanduiding. Wie verantwoordelijke is, is deels af te lezen uit de omschrijving, maar niet altijd. De genoemde activiteiten zouden ook heel goed onderdeel kunnen zijn van een bestuurlijk- en/of afdelingsjaarplan.

De genoemde resultaten liggen over het algemeen in het verlengde van de doelstellingen (soms bijna het zelfde) of zijn meer omvattender c.q. algemener. Het is onduidelijk wat het nog toevoegt aan de eerder omschreven doelstellingen. Het zou soms een extra doelstelling kunnen zijn.

Productraming 2006 en 2007

De output/kwaliteitseisen (doelstellingen) zoals beschreven in de productraming 2006 en 2007 zijn erg beschrijvend van karakter. Daarmee is niet geheel duidelijk wat nu precies het doel of de doelstelling is die er achter zit. Het maakt het niet makkelijk voor de lezer wat er nu in het betreffende begrotingsjaar qua doel (output/kwaliteitseis) bereikt moet zijn.

De output/kwaliteitseisen (doelstellingen) voor 2006 en 2007 zijn grotendeels hetzelfde. Dit geeft het continue karakter aan van een aantal van deze zaken. Verder zijn doelstellingen uit het koersplan toegevoegd.

Afdelingsjaarplan 2006 en 2007

De beide plannen verschillen enigszins als het gaat om de opzet van de te behalen resultaten (in het kader van dit onderzoek mede gelezen als zijnde doel(stellingen)). Het plan van 2006 omvatte in die zin in verhouding veel resultaten in relatie tot te maken notities/nota's. Ofwel opzetten voor verder uitwerking van bestuurlijk doelstellingen (incl. deadline). Het plan voor 2007 voegt daar de verantwoordelijke medewerker aan toe. Daarmee is het plan voor 2007 vrij specifiek wat betreft de ontwikkelingen en het vertalen van nieuw beleid en het oppakken van projecten (en dus de niet reguliere vaste/continue activiteiten; de dagelijkse ondersteuningsprocessen). Hoewel sommige resultaten toch algemeen zijn geformuleerd of (toch) een continu karakter hebben (gericht op de dagelijkse ondersteuning).

Wat in beide plannen enigszins mist is een transparante verbinding met de doelstellingen uit het Bestuurlijk Koersplan. De kapstok is wel gebruikt maar inhoudelijk mist een duidelijke aansluiting. Omdat er nog geen Bestuurlijk jaarplan 2007 was valt de verbinding daarmee niet te leggen.

Meetbaar

Een SMART-doelstelling is normerend: het is een maat voor de kwaliteit van de te leveren inspanningen. Hoeveel gaan we doen? Hoe kunnen we dat meten? Er moet een systeem, methode en procedure zijn om te bepalen in welke mate het doel op een bepaald moment bereikt is. Ofwel is het specifieke ook daadwerkelijk meetbaar gemaakt.

Bestuurlijk koersplan en -jaarplan

Over het algemeen zijn de doelstellingen in het koersplan moeilijk meetbaar, een duidelijke prestatie-indicator ontbreekt eigenlijk, hoewel deze vaak wel impliciet wordt benoemd maar niet altijd uitgewerkt wordt. Onder het kopje activiteiten wordt regelmatig een goede aanzet gedaan wat dat betreft.

Er zijn er wel een aantal direct meetbare doelstellingen geformuleerd. Bijvoorbeeld: "elke school gebruikt (systematisch) een instrument van integrale kwaliteitszorg". Een score van 100% op het meetmoment. Het blijkt (uit interviews) dat dit gemeten wordt doordat het vertaald is in schoolplannen waarover verantwoord wordt door middel van schooljaarverslagen en de bespreking daarvan. Daarnaast is het inspectierapport en bespreking daarvan een meetmoment. Zo zijn er meer voorbeelden van doelstellingen te benoemen.

Nu is het niet zo bijzonder dat in een visiedocument die de koers aangeeft waarop de komende vier jaar gevaren dient te worden, de doelstellingen niet zo specifiek staan beschreven en dat de wijze van meten niet op al die punten beschreven staan. Het document is het resultaat van o.a. vele (deel)overleggen met tientallen scholen en derde partijen, de landelijke wet- en regelgeving en zal om die reden alleen al een wat algemener formulering gebruiken.

Productraming 2006 en 2007

In de productramingen zien we weinig meetbare doelstellingen. Dit komt vooral door het beschrijvende karakter ervan. De Productramingen zijn overigens expliciet gericht op de vaste/continue activiteiten (is benoemd in het afdelingsjaarplan 2007). Daarmee rijst wel de vraag welke meetbare prestatie-indicatoren relevant zijn voor een begroting waarbinnen zowel ontwikkelingen als vaste activiteiten opgepakt moeten worden.

Afdelingsjaarplan 2006 en 2007

De meetbaarheid van datgene wat in de afdelingsjaarplan staat opgenomen is vrij goed omdat telkens duidelijke deadlines zijn aangegeven wanneer bepaalde opzetten (lees notities) gereed moeten zijn. En voor 2007 soms zelfs hoeveel uur hiervoor gepland is. Dit zegt overigens niets over de specificaties van de notitie, de kwaliteit. Ofwel hoe goed moet de notitie zijn. Dit wordt over het algemeen in het totstandkomingproces bepaald. De meetbaarheid van de realisatie van de doelstellingen uit het koersplan is niet altijd goed vast te stellen omdat het verband niet altijd expliciet aanwezig is.

Acceptabel

Is er draagvlak voor de doelstellingen? Is het in overeenstemming met het beleid en de doelstellingen van de organisatie? Zijn de betrokkenen bereid zich te verbinden aan de doelstelling? Je kunt het draagvlak vergroten door mensen actief te betrekken bij het kiezen en formuleren van de doelstelling.

Bestuurlijk Koersplan en -jaarplan

Het Bestuurlijk Koersplan is samengesteld door input van verschillende medewerkers van de afdeling Openbaar onderwijs. Het is een vrij uitvoerig proces geweest waarin de directeuren ook input hebben kunnen leveren doormiddel van bespreking in het managementteam overleg. De verantwoordelijkheid voor het plan ligt bij de afdeling Openbaar onderwijs, in naam van het bevoegd gezag (het gemeente bestuur), en is besproken met de wethouder Openbaar onderwijs. Verder is het vastgesteld door het college en de raad. Uit de interviews met de schooldirecteuren blijkt dat het koersplan, zover ze het nog concreet kennen, het eens zijn met de daarin gestelde doelen. Daarmee zijn de doelstellingen als acceptabel te benoemen wat niet wil zeggen dat het ook allemaal in de praktijk behapbaar is. Het plan is feitelijk een voorzetting van het bestaande beleid. Daarmee mag ook verondersteld worden dat men weet wat er verwacht wordt, welke richting het opgaat in de praktijk.

Productraming 2006 en 2007

De productraming omvat een beschrijving van vaste activiteiten, althans zo wordt dat aangegeven in het afdelingsjaarplan 2007. Er zijn echter wel de nodige ontwikkelingen opgenomen. De productraming als onderdeel van begroting, opgesteld door de afdeling Openbaar onderwijs, is vastgesteld door het college.

Afdelingsjaarplan 2006 en 2007

De afdelingsjaarplannen worden een keer per jaar besproken in het MTO (managementteamoverleg van de afdeling Openbaar onderwijs) en verder leveren medewerkers onderdelen van het plan aan. Ook de INK-meting toont verder de betrokkenheid van de medewerkers (en anderen) bij beleidsvorming (waaronder het afdelingsjaarplan) aan.

Realistisch

Is het doel haalbaar? Is er een uitvoerbaar plan met aanvaardbare inspanningen? Kunnen de betrokkenen de gevraagde resultaten daadwerkelijk beïnvloeden? Hebben ze voldoende knowhow, capaciteit, middelen en bevoegdheden? Dit is belangrijk, want een onbereikbaar doel motiveert mensen niet.

De constatering die gedaan zijn qua acceptabelheid gelden ook voor haalbaarheid/uitvoerbaarheid.

Tijdgebonden

Wanneer wordt met de activiteit begonnen? Wanneer moet het klaar zijn? Wanneer is het doel bereikt? Een SMART-doelstelling heeft een duidelijke startdatum en einddatum. Vooral kortetermijndoelen moeten SMART zijn. Bij lange-termijndoelen is dat niet altijd mogelijk.

Bestuurlijk Koersplan en -jaarplan

De doelstellingen zoals beschreven in het Bestuurlijk Koersplan 2007-2011 hebben soms tijdsaanduidingen. In bijlage 3 van het koersplan wordt bij een aantal doelstellingen tijdsaanduidingen gebruikt, variërend van 2007, 2007/2008 en 2008. Er is geen fasering herkenbaar waarin elk jaar een bepaalde focus kent (speerpunten).

In het Bestuurlijk Jaarplan 2007-2008 zou komen te staan wat er in dat jaar aan (deel) doelen dient te worden gerealiseerd. Dit plan heeft echter geen formele status gekregen. Inmiddels is er het Bestuurlijk Jaarplan 2008. Daarin valt op dat de tijdigheid verschillend is aangegeven. Soms niet en wordt het als continue aangegeven. Soms wordt een maand in 2008 aangegeven en soms ligt de tijdshorizon verder dan 2008. Dit laatste strookt niet geheel met het wezen van een jaarplan. Er zou minimaal aangegeven kunnen worden welk doel/resultaat in 2008 verwacht wordt. Verder bemoeilijkt soms de beperkte specificatie en meetbaarheid het benoemen van de tijdigheid.

Productraming 2006 en 2007

De output/kwaliteitseisen (doelstellingen) zoals beschreven in de productraming 2006 en 2007 hebben zelden een expliciete tijdsaanduiding (het zijn meer beschrijvingen dan doelstellingen). Tijdsaanduidingen om aan te geven wanneer het dient te zijn afgerond, of wanneer iets dient plaats te vinden zoals "in 2006" of "in het voorjaar van 2006" komen soms voor. Aangezien zij in de productraming van 2006 of 2007 zijn opgenomen, mag worden afgeleid dat alle daar verwoorde doelstellingen in dat betreffende jaar dienen te zijn gerealiseerd. Dit blijkt niet in alle gevallen zo te zijn. Uit de beschrijving van de doelstellingen is verder ook moeilijk af te lezen of dat doel dat dat jaar zou moeten worden bereikt, of dat dit over een langere periode kan worden behaald. Dit heeft vooral te maken met het feit dat het om de vaste activiteiten gaat, continue processen waar op zich wel prestatie-indicatoren c.q. kwaliteitseisen voor te bedenken zijn, maar niet direct gekoppeld zijn aan een bepaald begrotingsjaar.

Afdelingsjaarplan 2006 en 2007

De tijdigheid van de output c.q. kwaliteitseisen (ofwel doelstellingen) in de beide afdelingsjaarplannen is in alle gevallen aangegeven, uitgezonderd enkele waar de term 'continue' staat opgenomen.

3.2. Bevindingen deelvraag 2

“Zijn er door afdeling Openbaar onderwijs adequate organisatorische condities gecreëerd in relatie tot de realisatie van de doelstellingen?”

3.2.1. Organisatorische condities

In dit hoofdstuk zal gekeken worden naar de organisatorische condities. Met die term bedoelen we de manier waarop de afdeling de organisatie heeft ingericht om de gestelde doelen te behalen.

We kijken dan naar de verdeling van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Zijn die vastgesteld en zijn ze eenduidig? Vervolgens kijken we naar de werkwijze. Welke vormen van overleg zijn er, hoe staat het met de besluitvorming en de verslaglegging daarvan? Als laatste kijken we naar de Planning & controlcyclus. Is die er? Hoe ziet dat eruit?

3.2.2. Verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de relatie tussen de afdeling Openbaar onderwijs en de schooldirecteuren is relevant voor het realiseren van de doelstellingen uit het Bestuurslijk Koersplan.

Bij de invoering van de lumpsumfinancieringssystematiek behoort een grotere mate van vrijheid voor schooldirecteuren. In dit kader is er in het collegebesluit van 12 september 2006 “Het managementstatuut ten behoeve van het openbaar primair onderwijs in de gemeente Emmen” vastgesteld.

Het managementstatuut is, na overleg met en advies van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad, managementoverleg primair onderwijs en college vastgesteld. In het managementstatuut staat dat het statuut per twee jaar wordt geëvalueerd, waarbij de GMR (Gemeenschappelijk MedezeggenschapsRaad openbaar onderwijs gemeente Emmen) betrokken wordt, en eventueel opnieuw vastgesteld. Het managementstatuut bestaat uit drie delen:

- Het 1^e deel “Inleiding en beschrijving procedure en opbouw” betreft een globale beschrijving van de bevoegdheden van het bestuur, het afdelingshoofd afdeling Openbaar onderwijs en de schooldirecteuren. De preambule geeft aan dat ‘ Het onderhavige managementstatuut is totstandgekomen en van toepassing verklaard vanuit de overweging dat er sprake dient te zijn van een heldere bevoegdheidstoedeling, waarbij de verantwoordelijkheid daar waar mogelijk en noodzakelijk bij de (directeuren van) scholen wordt gelegd, die onder het bevoegd gezag primair onderwijs in de gemeente Emmen staan. Dit is mede gebeurd op grond van de overweging dat deze scholen binnen de aangegeven bestuurlijke beleidskaders op onderwijskundig, personeel, financieel en huisvestingsgebied zoveel mogelijk autonoom invulling kunnen geven aan het primaire (onderwijs) proces’. Dit geeft in hoofdlijnen de rolverdeling en handelingsruimte aan.
- In het 2^e deel “Beschrijving werkproces en werkwijze” staan zeer expliciet de verdeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden tussen schooldirecteuren, de afdeling Openbaar onderwijs en het College (ook wel Bevoegd Gezag genoemd) beschreven. Daarna volgt nog eens een opsomming van alle jaarlijkse “producten” met de vermelding onder wiens verantwoordelijkheid dat valt.
- In deel 3 wordt het mandaat, ondermandaat en de volmacht beschreven.

Het statuut geeft een helder en eenduidig beeld wat van een ieder wordt verwacht. Ook de rol van het afdelingshoofd Openbaar onderwijs wordt duidelijk aangegeven:

- “Het hoofd afdeling Openbaar onderwijs heeft onder de eindverantwoordelijkheid van het bevoegd gezag de dagelijkse leiding van de werkeenheid openbaar onderwijs en zorgt voor de voorbereiding en uitvoering van het door het bevoegd gezag vastgestelde beleid”.
- “Het hoofd afdeling Openbaar onderwijs verleent mandaat aan iedere directeur van de onderhavige scholen voor openbaar onderwijs van de gemeente Emmen ten aanzien van de taken en bevoegdheden zoals hier zijn vermeld (...) de directeur is belast met de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs van de school”.

Beide passen in het beleid om scholen, naar aanleiding van de nieuwe financieringssysteem, meer beleidsvrijheid te geven.

Hiermee worden de functies van directeur dienst Bedrijven, afdelingshoofd Openbaar onderwijs, bestuursadviseur afdeling Openbaar onderwijs en de schooldirecteuren in een formeel kader gezet. De rol van de overige medewerkers wordt beperkt benoemd in het managementstatuut. De adviseurs worden expliciet benoemd in deel 1 en 3.

- In deel 1 staat: ‘De beleidsadviseur en (senior) medewerker ontwikkelt voorstellen voor bevoegd gezag en hoofd afdeling openbaar onderwijs, binnen de kaders van het bestuurlijk koersplan. Daar waar in de productenlijst wordt gesproken over beleidsadviseurs of (senior) medewerkers, geldt dat deze werken onder de verantwoordelijkheid van het hoofd afdeling openbaar onderwijs.
- In deel 3 staan volgende ondermandaten:
 - Het inwinnen van informatie bij derden en het voeren van correspondentie met gerechtelijke instanties en anderen betreffende de afhandeling van bezwaar- en beroepschriften in het kader van onderwijswetgeving.
 - Het vertegenwoordigen van het bevoegd gezag in en buiten rechte

Het kader voor de functies van de medewerkers van de afdeling Openbaar onderwijs is verder neergelegd in de organieke functiebeschrijving. De afdeling Openbaar onderwijs kent de functies van adviseur, senior medewerker en medewerker.

3.2.3. Werkafspraken

Wat betreft werkafspraken ligt de focus op de vertaling van de doelstellingen naar uitvoering. Daarbij zijn naast de P&C-cyclus (incl. voortgangsgesprekken) diverse werkafspraken en overleggen de voertuigen. In het eerder genoemde managementstatuut vinden we in deel 1 Inleiding en beschrijving procedure en opbouw de werkafspraken terug als het gaat om de formele overlegstructuren met de scholen:

- Het *managementoverleg* (voorheen directeurenoverleg) vindt plaats tussen wethouder, afdelingshoofd Openbaar onderwijs, de schooldirecteuren, en bestuursadviseur/beleidsadviseurs van de afdeling Openbaar onderwijs. Dit vindt eens in de zes weken plaats. De werkafspraken hieromtrent zijn uitgebreid beschreven en vastgesteld in het managementstatuut. Het voorzitterschap berust bij het hoofd afdeling Openbaar onderwijs. Bij besluiten tot advies op voorstellen vanuit de formele werkgroepstructuur (zie hieronder) kan, bij aanwezigheid van een eenduidig advies van de werkgroep, het managementoverleg met een tweeterde meerderheid komen tot een andersluidend advies. Standpunten van een belangrijke minderheid worden in de advisering vermeld. Een agendacommissie, bestaande uit het MTO (managementteamoverleg binnen de afdeling Openbaar onderwijs) en één directeur, bereidt de agenda voor managementoverleg voor.

- Er zijn formele *werkgroepoverleggen* en *clusteroverleggen*. Er zijn nu 4 formele werkgroepen. De leden hiervan bestaan uit vertegenwoordigers van 4 geografisch ingedeelde clusters (dienend als klankbord of collegiale consultatie) en een lid namens het bevoegd gezag (lees: afdeling Openbaar onderwijs). Het betreffen de werkgroepen Personeelsbeleid, Onderwijs, ICT/Leerlingenadministratie en Financiën/Materiële zaken. De directeuren staat het in principe vrij te kiezen in welke werkgroep ze plaatsnemen. In de praktijk vindt dit plaats op basis van persoonlijke interesse. Elke werkgroep kiest uit haar midden een voorzitter. De afspraak is gemaakt dat dit een beleidsadviseur van de afdeling Openbaar onderwijs is. Beleidsadviezen komen tot stand op basis van een meerderheid van stemmen. Bij het staken van stemmen geeft de stem van de voorzitter van de werkgroep de doorslag. Die beleidsadviezen worden ingebracht in het managementoverleg.

Het managementstatuut beschrijft verder uitgebreid de werkwijze, verantwoordelijkheden en van toepassing zijnde deadlines daarbij, in relatie tot onderwijskundige-, personele-, financiële- en huisvestings- en juridische zaken.

Daarnaast zijn er ook binnen de afdeling Openbaar onderwijs een zestal structurele vormen van overleg beschreven:

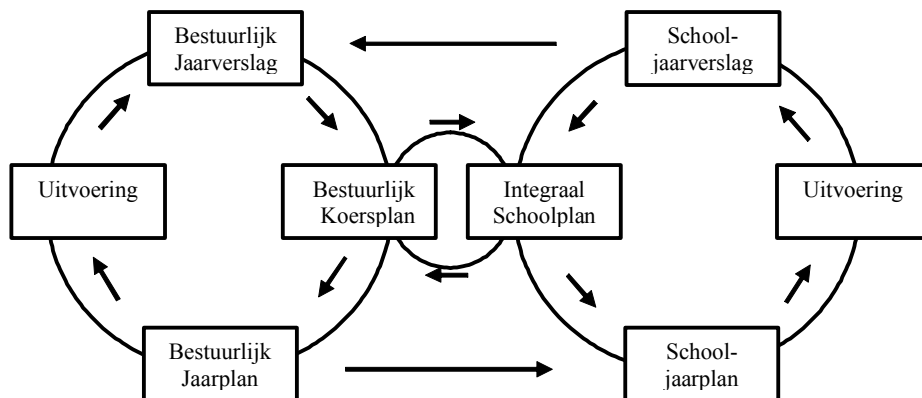
- Het managementteamoverleg (MTO) tussen het afdelingshoofd en de vier beleidsadviseurs (voor bestuursmanagement, onderwijskunde, personeel, financiën en huisvesting).
- Het beleidsoverleg (BO) met alle betrokken beleidsmedewerkers die gerelateerd zijn aan het onderwerp worden hiervoor uitgenodigd.
- Het personeelszorgoverleg (PZO) voor alle betrokken medewerkers en het afdelingshoofd.
- Het personele zaken overleg (PZ) voor alle betrokken medewerkers in die betreffende functie.
- Het sociaal medisch team (SMT), gericht op medewerkers openbaar onderwijs in de 34 scholen, met het afdelingshoofd, bedrijfsarts, de directeur van de school (afhankelijk van de betreffende medewerker), de personeelsconsulent/-adviseur en de bedrijfsmaatschappelijk werker.
- Het financiële zaken- en huisvestingoverleg (FEH) voor alle met deze twee zaken gerelateerde medewerkers.
- Verder wordt door beleidsadviseurs van de afdeling Openbaar onderwijs deelgenomen in diverse (structurele) overleggen als vertegenwoordiger van het schoolbestuur.

Tot slot hebben leiding en medewerkers overleg en afstemming met ondermeer de schooldirecteuren, maar ook met schoolpersoneel, in het kader van de reguliere ondersteunende werkprocessen.

3.2.4. Planning- & controlcyclus

In deze paragraaf bekijken we hoe de planning- & controlcyclus, met betrekking tot het realiseren van de door het college geformuleerde doelstellingen, is vormgegeven; de focus is daarbij de documenten en de (voortgangs)gesprekken.

De planning- & controlcyclus bij de afdeling Openbaar onderwijs heeft als bijzondere uitdaging dat deze sturing en verantwoording moet leveren voor twee verschillende (jaar)planningen. In het onderstaande schema is dit in beeld gebracht:



Vanuit de bestuurlijke kant is er een vierjarig visiedocument, in dit geval een Bestuurlijk Koersplan genoemd. Deze bestrijkt de periode 2007-2011. Aan de schoolkant komt er een Integraal schoolplan die ook die vier jaar bestrijkt. In die periode komen er vier Bestuurlijke Jaarplannen; 2008 (was 2007/2008), 2009, 2010, 2011). Op basis daarvan worden over de schoolperiodes de schooljaarplannen gemaakt. Aan het eind komt een schooljaarverslag die naar het Bevoegd Gezag wordt gestuurd. Mede op basis van de schooljaarverslagen wordt een bestuurlijk jaarverslag gemaakt. En vervolgens wordt op basis van het bestuurlijk jaarverslag het Bestuurlijk Koersplan bijgesteld, aangepast en daarna ook de integrale Schoolplannen. Vervolgens wordt er weer een nieuw Bestuurlijk Jaarplan gemaakt dat de cirkel rond maakt.

Ten behoeve van de gemeentelijke planning- & controlcyclus worden de voorgeschreven formats ingevuld voor de kadernota, programmabegroting/Productraming, Marap/Berap en Jaarrekening. Deze werkprocessen zelf zijn geen onderwerp van onderzoek.

Voor de interne sturing van activiteiten maakt afdeling Openbaar onderwijs gebruik van het afdelingsjaarplan. Het Bestuurlijk jaarplan, de productraming en het dienstjaarplan Dienst Bedrijven dienen hier als input voor.

Het tot stand komen (proces) van de documenten, incl. gesprekken, kent geen uitwerkte beschrijving of samenstel van afspraken.

3.3. Bevindingen deelvraag 3:

“Werkt de afdeling Openbaar onderwijs conform de gemaakte afspraken t.a.v. de organisatorische condities?”

In deze paragraaf zal gekeken worden naar de dagelijkse praktijk van organisatorische condities, zoals die bij deelvraag 2 zijn beschreven. Werkt het in de praktijk ook zoals het op papier is uitgedacht?

3.3.1. Werking verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Het managementstatuut

De verdeling van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden wordt in het managementstatuut uitgebreid beschreven. De focus in dit onderzoek ligt bij het vertalen van doelstellingen in uitvoering. Daarmee gaat het vooral om de verdeling tussen afdelingshoofd Openbaar onderwijs, bestuursadviseur en schooldirecteuren. Maar ook de rol van de adviseurs en (senior) medewerkers.

De verdeling van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden is qua opzet onderwerp van evaluatie geweest. In het managementoverleg van 21 maart 2007 is aan de daar aanwezige schooldirecteuren, vertegenwoordigd in 4 clusters, gevraagd hun mening te geven over de taakverdeling College, afdelingshoofd afdeling Openbaar onderwijs en schooldirecteuren. Er zijn uiteindelijk weinig concrete opmerkingen ter verbetering naar voren gekomen zoals blijkt uit diverse verslagleggingen. De opmerkingen waren vooral procesmatig van aard.

Werkwijze hiërarchische verhouding afdelingshoofd Openbaar onderwijs en schooldirecteur

De schooldirecteuren kennen een bepaalde mate van autonomie zoals ook verwoord in het managementstatuut. Ze vallen echter wel hiërarchisch onder het afdelingshoofd Openbaar onderwijs, en op basis van mandaat ook onder de bestuursadviseur. Uit de interviews met zowel de schooldirecteuren als de leiding en medewerkers van de afdeling Onderwijs, lijkt de span of control een knelpunt te zijn. Ook wijzen de interviews met de directeuren daarop. Het effect is vooral dat er relatief weinig persoonlijk contact is.

Het afdelingshoofd Openbaar onderwijs heeft een afdeling Openbaar onderwijs aan te sturen van ca. 20 medewerkers en daarnaast binnen de werkeenheid Openbaar onderwijs 34 schooldirecteuren (en daarmee indirect ca. 500 medewerkers binnen de scholen). Daarnaast heeft de schooldirecteur te maken met vooral (georganiseerde) ouders van de schoolgaande kinderen (klanten).

De schooldirecteuren misten een stuk reflectie en bespreking van inhoudelijke zaken waar een schooldirecteur mee te maken heeft. De afdeling Openbaar onderwijs onderscheidt geen teamleider(s) maar kent coördinatoren. Qua organiekefunctie (waardering) bestaan deze echter niet. Op basis van de interviews blijkt dit een punt te zijn waar zowel het afdelingshoofd als de betreffende medewerkers tegen aanlopen. Over dit onderdeel is begin 2008 een organisatie-adviestraject gestart, waarbij het eindrapport nog niet is opgeleverd.

Eind 2006 is de aanstelling van de toenmalige bestuursadviseur niet omgezet in een vast dienstverband. Het niet systematisch bezoeken van de scholen was hierbij één van de redenen. Het ontslag heeft vragen opgeroepen bij de schooldirecteuren. Men had eerder geïnformeerd willen zijn. Het feitelijk ontbreken van de bestuursadviseur in 2007 heeft vooral tot gevolg gehad dat de schooldirecteuren minder één op één contact hadden met het afdelingshoofd en de bestuursadviseur dan de bedoeling was. Er was hierdoor weinig ruimte voor de afgesproken voortgangsgesprekken. In 2007 is met 50% van de directeuren een voortgangsgesprek gevoerd. En er is voor gekozen tijdelijk geen functioneringsgesprekken met de schooldirecteuren houden. Deze zouden volgens afspraak in

het managementoverleg pas daarna plaatsvinden. Dit heeft niet plaatsgevonden. Ondanks de wel aanwezige contactmomenten in een managementoverleg, werkgroepen, (deels) gehouden voortgangsgesprekken en enkele schoolbezoeken was toch een gevoel van afwezigheid ontstaan.

Het gevoel van afwezigheid bij de schooldirecteuren kan versterkt zijn doordat de schooldirecteuren zich bevonden in een fase van veranderende verhoudingen tussen bestuur en scholen waarin zowel schooldirecteuren als de afdeling Openbaar onderwijs zoekende waren naar hun rolinvulling binnen nieuwe nog niet geheel uitgekristalliseerde kaders.

Verder krijgen de schooldirecteuren steeds meer autonomie op basis van de veranderende rol van het Rijk en de lumpsumfinancieringsystematiek. Dit gaat de ene directeur makkelijker af dan de andere. Enerzijds vanuit de persoon en anderzijds vanuit de context waarbinnen de betreffende school(directeur) moet functioneren. Daarmee kan de aansturing van de scholen niet over één kam geschoren worden. Dit vraagt om besturing en ondersteuning op maat. Door de situatie in 2007 kon dat echter niet goed waar gemaakt worden.

Werkwijze hiërarchische verhouding afdelingshoofd Openbaar onderwijs en medewerkers

Het afdelingshoofd Openbaar onderwijs kreeg ondermeer door de geschetste situatie niet de mogelijkheid qua tijd om op de gewenste wijze sturing te geven aan de 34 scholen. Gegeven deze situatie moesten de medewerkers van de afdeling Openbaar onderwijs zo goed mogelijk de ondersteuning en advisering vormgeven. Het tekort aan persoonlijk contact met schooldirecteuren moest daardoor gecompenseerd worden door inzet van de adviseurs. De interviews geven een beeld waarin naar voren komt dat dit wel eens tot een enkele situatie heeft geleid waarin de adviseur "op de stoel" van het afdelingshoofd ging zitten, althans zo kwam het over. Daarnaast geven de interviews aan dat de zichtbaarheid van het afdelingshoofd op de afdeling een punt van aandacht is. Iets dat overigens ook in de INK-rapportage naar voren komt.

Op basis van de interviews is de afwezigheid van de bestuursadviseur de belangrijke factor voor hierboven geschetste situatie. Maar ook spelen verschillen in persoonlijkheden en verschillen van visie op de rolinvulling en het leidinggeven een rol. In de INK-rapportage is weergegeven, dat de juiste balans tussen zelfsturing en sturing beter moet worden bepaald en ingevuld. De rol van de coördinatoren moet blijkens het INK rapport worden verhelderd. Vanuit bestuur en management werd verder grote waarde gehecht aan de invulling van de functie van de bestuursadviseur.

Bovenstaande beoogt geen oordeel te geven over een goede of niet goede rolinvulling en leiderschap, maar wel wordt geconstateerd dat er over deze onderwerpen verschillen van inzicht bestaan. Als het gaat om de rolinvulling zijn de kaders overigens helder ('Openbaar onderwijs op koers', collegebesluit 30-11-2004). Alleen heeft de situatie van 2006/ 2007 het verschil in opvatting wellicht explicieter naar voren laten komen. Een en ander is verder expliciet besproken op de afdeling, en de directeur Bedrijven heeft daarop gestuurd.

Per 1 januari 2008 is een nieuwe bestuursadviseur aangesteld waarvan de leiding en de medewerkers de hoop- en verwachting hebben dat dit de besturingsrelatie tussen afdeling Openbaar onderwijs en schooldirecteuren zal verbeteren, maar ook intern op de afdeling zelf. Het afdelingshoofd Openbaar onderwijs zal een aantal taken in relatie tot de schooldirecteuren kunnen laten uitvoeren door de bestuursadviseur. De exacte invulling van het aantal scholen dat de nieuwe bestuursadviseur gaat aansturen, al dan niet gefaseerd, moet nog plaatsvinden.

3.3.2. Werking werkafspraken

Het managementoverleg

Op basis van de interviews en de notulen is geconstateerd dat het managementoverleg periodiek plaatsvindt zoals aangegeven in het managementstatuut, incl. de werking van de clusteroverleggen (geografisch) en de werkgroepen (thema's).

Uit de interviews en de notulen in de managementoverleggen valt vast te stellen dat wat betreft de werkoverleggen aangaande het managementoverleg, werkgroepoverleggen en clusteroverleggen gewerkt wordt zoals het managementstatuut dat beschrijft. In overleg met de werkgroepen is besloten om beleidsadviseurs van de afdeling Openbaar onderwijs de werkgroepen te laten voorzitten. In het managementstatuut staat '... ze kiezen uit hun midden ...', wat betekent dat het in principe ook een schooldirecteur had kunnen zijn. Dit wordt door schooldirecteuren als positief gezien (voor zover aangegeven in de interviews).

De directeuren zijn over het algemeen tevreden over de opzet van het gezamenlijk overleg in combinatie met werkgroepen en het clusteroverleg. Inhoudelijk geeft men aan dat het wel vaak te veel is. Ruimte voor een echt gesprek is er feitelijk niet. Dit kan samenhangen met het eerder geconstateerde probleem van de span of control van het afdelingshoofd afdeling Openbaar onderwijs én de verschillende persoonlijkheden én/of visies op leidinggeven.

We zagen hiervoor al dat de werkgroepen tijdens het managementoverleg bijeenkomen. Van deze bijeenkomsten worden ook notulen en eventueel beleidsadviezen gemaakt, die bij het volgende managementoverleg bij de stukken worden bijgevoegd. Het staat werkgroepen vrij om ook buiten het managementoverleg bijeen te komen. Hier wordt ook wel gebruik van gemaakt.

Verder zijn er nog diverse contactmomenten tussen schooldirecteur en afdeling Openbaar onderwijs zoals over een verbouwing van een school bijvoorbeeld.

3.3.3. Werking P&C-cyclus

In hoofdstuk 2 is al uitvoerig stil gestaan bij de documenten qua SMART-heid (de kwaliteit van de planning). Het is echter goed om hier nog even kort te herhalen wat daar geconstateerd is:

- De uitgebreidheid van het koersplan in combinatie met het bestaan van het bestuurlijk jaarplan (en het gegeven van diverse kwaliteitsinstrumenten voor de scholen) laat zien dat meer redundantie in de documenten zit dan waarschijnlijk nodig is. Elk plan zou meer zijn specifieke bijdrage kunnen gaan leveren; een richtinggevend koersplan en een concreter (lees SMART-er) en sturender jaarplan. Daarnaast voegt de productraming weinig toe. Het afdelingsjaarplan daarentegen wordt als nuttig ervaren en is vrij concreet. De verbinding met de andere documenten is echter niet transparant.
- De doelstellingen zelf zijn over het algemeen niet SMART. Met het opnemen van activiteiten en resultaten wordt dat wel beter. Het ontbreekt echter feitelijk aan duidelijke prestatie-indicatoren met doelstellingen daarbij. Daarmee zou het begrip 'doel' in het huidige koersplan beter op zijn plaats zijn dan doelstelling (wat meer concreetheid veronderstelt).

De werking van het planning & control proces

De bestuurlijke documenten zijn eigenlijk nog maar één keer gemaakt. Er is wel een bestuurlijk jaarverslag 2006 gemaakt maar nog niet echt op basis van het koersplan. Het koersplan is een omvangrijk document. Dat ervaren de geïnterviewde directeuren ook zo. Deze geven in eerste instantie aan dat het weinig toegevoegde waarde voor hen heeft. Dit kan mede ingegeven zijn doordat het beleid met het koersplan niet rigoureuus is veranderd. De plannen binnen de scholen waren er al waardoor het waarschijnlijk zo natuurlijk is verlopen dat daardoor het koersplan niet als zo

bijzonder wordt ervaren. Het koersplan is overigens wel besproken in het managementoverleg. Daarbij zijn voor procesmatige opmerkingen geplaatst en niet zozeer inhoudelijke.

Uit de interviews blijkt dat de productraming inhoudelijk en daarmee qua sturend instrument voor de afdeling Openbaar onderwijs weinig tot niets toevoegt. Financieel wel, het vormt concreet de ruimte waarmee de afdeling Openbaar onderwijs en de scholen het moeten doen. Het document op zichzelf wordt vooral gezien als balast, iets dat moét. De invul- en gebruikskaders wat betreft het niet-financiële deel (output en kwaliteitseisen) zijn niet helder.

Het afdelingsjaarplan is met de medewerkers tot stand gekomen. Daarmee is aan de planningskant aandacht besteed aan de betrokkenheid. Wel komt het integrale karakter bij het plannen nog te weinig uit de verf volgens de medewerkers. Als het gaat om de monitoring van de voorgenomen plannen dan wordt er nog onvoldoende aandacht aan besteed, ofwel het gebruik van het plan als sturingsdocument is nog relatief beperkt.

De tussentijdse controle van het behalen van de doelstellingen uit het afdelingsjaarplan ligt in principe bij het MTO van de afdeling Openbaar onderwijs. Uit de interviews blijkt dat dit nog niet altijd voldoende structureel en expliciet plaatsvindt, waarbij er aandacht is voor zowel het vaststellen van de stand van zaken in relatie tot het voornemen als de vertaling naar acties daarop.

Het gebruik van controlgesprekken

De opzet van de P&C-cyclus kent voortgangsgesprekken op basis van de controldocumenten (en het inspectierapport). Naast de P&C-cyclus zijn er functionerings- en beoordelingsgesprekken.

De situatie in 2006, met een bestuuradviseur die geen formele gesprekken in de scholen voerde, en in 2007, waarin de bestuursadviseur ontbrak, heeft geleid tot te relatief weinig ontrolgesprekken, niet alle directeurs hebben er een gehad (ca. 50% is gerealiseerd). De afspraak was gemaakt om in 2007 geen functioneringsgesprekken te voeren maar wel voortgangsgesprekken.

Binnen de afdeling Openbaar onderwijs zelf was de aanwezigheid van voortgangsgesprekken niet in alle gevallen voldoende. Daarbij speelt zowel het aspect van persoonlijk contact als het vraagstuk van balans tussen zelfsturing en sturing. Wel zijn in 2007 evaluatiegesprekken gevoerd naar aanleiding van het afdelingsjaarplan, met alle in het afdelingsjaarplan genoemde betrokkenen. Ook is met alle medewerkers een functioneringsgesprek gevoerd. Begin 2008 is begonnen om maandelijks met diezelfde personen (genoemd in het afdelingsjaarplan bij een activiteit) een gesprek te voeren voor de maandrapportage OBO.

3.4. Bevindingen deelvraag 4

“Hoe ervaren de directeuren de ondersteuning door de afdeling Openbaar onderwijs? Hebben zij het gevoel voldoende door de afdeling Openbaar onderwijs te worden ondersteund? Is die ondersteuning voldoende klantgericht en klantvriendelijk?”

De bovenstaande vraag geeft duidelijk aan waar het in dit hoofdstuk over moet gaan, de dienstverlening. De afdeling Openbaar onderwijs verleent als schoolbestuur ondersteuning op verschillende terreinen: onderwijskundige zaken, kwaliteitszorg, personeel & organisatie, huisvesting, (financiële) administratie en ICT. Het gaat dan in essentie om de zogenaamde vaste activiteiten die continue plaatsvinden. Daarnaast wordt voor ca. 20/30% van de tijd door afdeling Openbaar onderwijs energie gestoken in het ontwikkelen en aanpassen van beleid op deze terreinen. Dit laatste staat ook beschreven in het koersplan. Voor schooldirecteuren zijn beide zaken niet altijd 100% te scheiden. Daarom komen beide elementen in de interviews naar voren. Daarbij komt dat in de interviews ook is gesproken over het Bestuurlijk Koers plan en de verschillende vormen van overleg. De vormgeving c.q. opzet van deze beide zaken wordt namelijk door de directeuren eigenlijk ook ervaren als een stuk dienstverlening.

Bij het beantwoorden van de bovenstaande vraag spelen feiten en mening een rol. Meningeën geven over het algemeen weer wat de betreffende persoon vindt en voelt. Dit hoeft niet altijd te stroken met de feiten die in eerste instantie worden aangetroffen. De wijze van communiceren en de historie der dingen, de context waarin het een en ander zich afspeelt, spelen daarbij vaak een nadrukkelijke rol. Dit gegeven is van belang bij het lezen van dit hoofdstuk. Om deze reden wordt naast de weerslag van de interviews met de directeuren ook beschreven wat op de verschillende thema's is geconstateerd op basis van interviews met medewerkers van de afdeling Openbaar onderwijs zelf.

Er zijn 9 directeuren geïnterviewd. Dat is geen representatieve steekproef als het gaat om uitspraken op verschillende beleidsterreinen, thema's en karakter van de scholen (schoolprofiel). De foutenmarge van uitspraken is in ieder geval groter dan 25%. Het algemene beeld kent daarin tegen wel een grotere betrouwbaarheid.

3.4.1. Goede ondersteuning

In algemene zin kan worden vastgesteld dat de schooldirecteuren een positief tot zeer positief oordeel hebben over de afdeling Openbaar onderwijs qua ondersteuning op vrijwel ieder terrein. De afdeling werkt volgens de afgesproken werkwijze en reageert direct als je een vraag of een probleem hebt. Zeer tevreden is men over de ondersteuning op onderwijskundig- en financieel/administratief gebied. Maar ook over het maatwerk dat is en wordt geleverd.

3.4.2. Onderwijskundige zaken/kwaliteitszorg

De ondersteuning op het gebied van onderwijskunde en kwaliteitszorg kent weinig tot geen kritiek. De medewerker wordt gezien als sparringpartner, gericht op een breed pakket van zaken. Tussen de regels door lijken er wel signalen te zijn dat de behoefte aan ondersteuning iets groter is dan dat er geleverd kan worden. Op zich niet verwonderlijk omdat dit ook de “core business” van de scholen is. Verder is er veel in beweging op het gebied van onderwijs wat ook veel vraagt van de onderwijskundige.

3.4.3. Personeel

Eén van de opmerking bij dit deelgebied was “stevig en goed doorwrocht”. Schooldirecteuren zijn zeer positief over de vervangerspool, ofwel veel tevredenheid over de werkwijze bij vervanging in geval van ziekte. Wat betreft het personele aspect wordt één punt enkele keren benoemd waar ze minder blij mee zijn, namelijk het gebrek aan inbreng bij aanname nieuwe collega’s.

De afdeling Openbaar onderwijs geeft aan dat inbreng eigenlijk niet mogelijk is in verband met regelgeving van het Rijk. tijdelijk leerkrachten die goed bevallen kunnen niet blijven omdat vast personeel dat beschikbaar is eerst geplaatst moeten worden. Afwijken hiervan zou betekenen dat de personele lasten voor rekening van de gemeente komen. Dit zijn aanzienlijke personele lasten die buiten het beschikbare budget vallen zoals dat van het Rijk ontvangen wordt. Wel wordt getracht de tijdelijke leerkracht die goed bevallen is, te zijner tijd alsnog op de betreffende school te plaatsen als dat kan.

3.4.4. Huisvesting

Als er kritiek is gegeven dan is dat vooral gericht op de huisvesting. Het blijkt dan niet direct de ondersteuning vanuit de afdeling Openbaar onderwijs zelf te betreffen. Het beheer en onderhoud gebouwen en omgeving wordt namelijk uitgevoerd door andere afdelingen (dus gedwongen winkelnering voor de afdeling Openbaar onderwijs).

Het probleem dat de scholen ervaren blijkt vooral te maken te hebben met de dienstverlening van de voormalige afdeling Beheer onroerende zaken binnen de dienst Ondersteuning. Deze afdeling verzorgde het onderhoud aan de gebouwen, dat nu overigens wordt gedaan door het team Vastgoedbeheer van de afdeling Service & Middelen. Het ervaren probleem heeft ook te maken met het beheer van de omgeving van de school. Daar heeft de afdeling Openbaar onderwijs met de dienst Gebied te maken.

De kritiek van de schooldirecteuren spitst zich toe op het feit dat planmatig onderhoud eigenlijk ontbreekt naar hun idee. Er wordt wel geïnventariseerd, maar daadwerkelijk onderhoud zien de schooldirecteuren niet. Ook worden in eerste instantie gemaakte afspraken volgens hun niet nagekomen dan wel (veel) later (zowel onderhoud, uitbreiding als nieuw bouw wordt benoemd). Het primaire proces binnen de scholen wordt daardoor negatief beïnvloed. Concreet gaat het zowel om het schoolgebouw als om de omgeving.

De context van de kritiek is gelegen in het feit dat ten tijde van het onderzoek de afdeling Beheer onroerende zaken zich in een veranderingsproces bevond waarbij de afdeling is ontmanteld en medewerkers binnen andere afdelingen zijn geplaatst. Dit heeft invloed gehad op de dienstverlening zelf wat betreft het beheer en onderhoud van de gebouwen, maar ook op het beeld daarvan doordat de betreffende medewerkers van de afdeling Beheer onroerende zaken hun eigen, onzekere situatie ventileerden.

Een ander gegeven is de beperkte financiële ruimte voor scholen wat betreft huisvesting, ondanks het werken conform Rijksnormen door de afdeling Openbaar onderwijs. De wijze van bekostiging helpt verder ook niet om financiële beeldvorming te verbeteren.

Naast de vermelde kritiek op de huisvesting moet ook vermeld worden dat er de nodige uitbreiding en nieuwbouw heeft plaats gevonden voor de verschillende scholen. Dit is echter in de interviews met de directeuren niet expliciet benoemd en aan de orde geweest maar maakt het beeld over het huisvestingsvraagstuk wel completer.

3.4.5. Financiële processen

De ondersteuning, de inzet, wordt erg gewaardeerd. Ze weten dat er veel is gedaan in het kader van de lumpsumfinancieringssystematiek. Ondermeer de toegankelijkheid van financiële informatie voor de schooldirecteuren.

Er zijn echter wel punten van kritiek geuit op de financiële processen. Dat wil zeggen het gebruik van FIS@all en de BTW-verwerking. Het wordt als tijdrovend ervaren en het omgaan met digitale hulpmiddelen gaat niet iedere directeur even goed af lijkt het. Verder speelt hierbij dat niet iedere directeur even ver is als het gaat om het financieel management. Sinds de lumpsumfinanciering dient een directeur zich meer bezig te houden met het financieel management van zijn school.

Gezegd moet worden dat de afdeling Openbaar onderwijs bezig is met de inrichting van een zogenaamde 2^e bedrijf c.q. aparte administratie binnen FIS@all. Hopelijk is dat spoedig gereed. Verder zal in de nabije toekomst gewerkt gaan worden met een verplichtingenadministraties waarbij de routing vooraf aangegeven wordt, de factuurafhandeling kost daarna nog amper tijd. Deze beide zaken zouden veel problemen op moeten gaan lossen.

3.4.6. ICT

De directeuren zijn over het algemeen erg tevreden met de ICT-ondersteuning door middel van het ABC-project. De bereikbaarheid (telefonisch) is als enige aandachtspunt naar voren gekomen.

3.4.7. Ervaringen opzet en werking P&C-cyclus

De meeste directeuren geven aan de doelstellingen in het koersplan niet een-twee-drie te kunnen benoemen. Enkele keren wordt aangegeven dat een duidelijke visie ontbreekt. Ze vinden het koersplan een te dik pakket aan doelstellingen geworden, te veel, te breed en waardoor het weinig waarde voor hen heeft. Dit ondanks het feit dat er duidelijk centrale doelstellingen in staan benoemd. De verklaring hiervoor is waarschijnlijk mede het feit dat men niet goed meer voor ogen heeft hoe het plan er inhoudelijk uitziet. De schoolplannen zijn voor hen leidend. Dit hebben ze ca. 1,5 jaar geleden gemaakt en vervolgens zelf bijgesteld, waarmee het koersplan uit beeld is geraakt. Daarbij komt dat andere instrumenten meer richting geven aan het schoolplan dan het koersplan. Bijvoorbeeld quickscan/kwaliteitskaarten (WMK), zelfonderzoek en het inspectierapport. Vandaaruit worden de doelstellingen voor de school geformuleerd.

Een enkele schooldirecteur merkt op, dat hij er tegenaan loopt dat jaarplannen en dergelijke niet op een SMARTe manier ingevuld kunnen worden. Dat kan dan later weer tot opmerkingen van de inspectie leiden. Reflectie op de ingediende plannen en verslagen is dringend gewenst. Gesprekken voorafgaande aan de inspectie zouden het tekort aan SMART-heid moeten compenseren.

Zoals ook in hoofdstuk 3 al geconstateerd is, wordt er door schooldirecteuren een paar keer aangegeven dat men het afdelingshoofd afdeling Openbaar onderwijs graag wat vaker op school wil zien. Gevolg is dat ze soms de ondersteuning en bescherming missen richting de onderwijsinspectie. Er heeft te weinig overleg voorafgaande aan de inspectie kunnen plaatsvinden door de eerdere hoofdstukken genoemde problematiek van de bestuursadviseur (c.q. span of control)

De directeuren hebben enkele keren de adviseurs van de afdeling Openbaar onderwijs als te sturend ervaren, "op de stoel van het afdelingshoofd zittend". Gezien de beperking van het contact tussen directeuren en afdelingshoofd is niet verwonderlijk omdat medewerkers van afdeling Openbaar onderwijs door de afwezigheid van een bestuursadviseur en de te drukke agenda van het afdelingshoofd als het ware op "zijn stoel" moesten gaan zitten om toch de voortgang er in te houden. Dit is niet voldoende expliciet benoemd waarschijnlijk. Dit geldt ook voor het gewoon door moeten voeren van Rijksbeleid waarbij het soms lijkt alsof afdeling Openbaar onderwijs dat wil.

3.4.8. Dienstverlening en autonomie & verantwoording

Autonomie en verantwoording zijn twee kanten van de medaille. De natuurlijke spanning die dit geeft is ook op te maken uit de interviews met de schooldirecteuren. Enerzijds wordt aangegeven dat de autonomie goed is, en soms wel wat meer mag zijn, en anderzijds wordt gesproken over de druk die gevoeld wordt van de inspectie en over de zogenoemde planlast. Deze spanning, vooral ook in relatie tot de inspectie, heeft weer te maken met de mate waarin te kort is geschoten in het voorafgaande contact(en) tussen directeur en afdelingshoofd afdeling Openbaar onderwijs.

Het gaat aan de ene kant misschien niet over de dienstverlening van afdeling Openbaar onderwijs, maar van de andere kant bezien wel het instaat stellen van een school om "goed bewapend voor de inspectie te verschijnen".

De afdeling Openbaar onderwijs hanteert het principe dat ontwikkelingen waar mogelijk van onderaf moeten komen. Dit om de autonomie gedachte kracht bij te zetten. De ene directeur pakt dat makkelijker op dan de andere. Dit vraagt om maatwerk qua bijstaan van de directeur.

Kleinere school lijken vooral last van te hebben van de planlast. Dit is naar hun zeggen mede het gevolg van het feit dat kleine scholen relatief weinig tijd hebben voor schoolgrootte-onafhankelijk werk omdat ze maar deels ambulante zijn. Het kleiner worden van de school verloopt niet lineair met het minder nodig zijn van ambulante uren. Iedereen heeft te maken met de P&C cyclus, personeels- en financiële administratie en 'andere directeursbeslissingen'.

De signalen om meer autonomie lijken voort te komen uit de ervaren problematiek rondom de financiële/administratieve processen (die voor sommigen veel "gedoe" vergen), het toestemming vragen bij aanschaf meubilair, invloed op personeelsaanname en de problemen wat betreft huisvesting. Hierbij speelt blijkbaar de functionele behoefte in relatie tot de praktijk van de gezamenlijke inkoop.

Bij de keuzen voor meer financiële ruimte hebben directeuren dit overigens juist sterk afgehouden, op ca. 10% van de schooldirecteuren na.

4. Conclusies

4.1. Conclusie deelvraag 1

“Zijn er vastgelegde doelen van het gemeentebestuur voor de afdeling Openbaar onderwijs en zijn deze van voldoende kwaliteit?”

Uit de bevindingen is gebleken dat door het College aan de afdeling Openbaar onderwijs als bevoegd bezag verschillende doelstellingen zijn opgelegd. Deze zijn terug te vinden in het Bestuurlijk Koersplan 2007-2011 (en het Bestuurlijk jaarplan) en de Productramingen 2007/2008 (gebaseerd op de programmabegroting gemeente Emmen). De doelstellingen van het College hebben hun afgeleide gekregen in het afdelingsjaarplan van de afdeling Openbaar onderwijs. Er wordt periodiek verantwoord aan het college middels de Marap/Berap, Bestuurlijk jaarverslag en de jaarrekening.

Er is geconstateerd dat de basis van de opzet qua doelstellingen staat, maar dat er nog een aantal zaken doelmatiger vormgegeven kunnen worden.

Het volgende is geconstateerd wat betreft de kwaliteit van de doelstellingen, waar bij rekenschap gehouden moet worden met het feit dat de P&C-cyclus sinds 2006 in de huidige vorm is gestart:

- De basis staat, het koersplan is over het geheel gezien compleet, veel elementen hebben hun plek gekregen. Er is met het beschrijven van activiteiten getracht concreter aan te geven wat er gedaan moet worden.
- Het koersplan kent een zestal speerpunten die richtinggevend zijn voor de afdeling Openbaar onderwijs en de openbare scholen. De vertaling van deze doelstellingen in (prestatie) indicatoren waarop meetbare doelstellingen zijn geformuleerd is nog onvoldoende (wetende dat niet alles meetbaar is te maken). Nieuwe (beleidsmatige) ontwikkelingen en vaste (continue) activiteiten staan door elkaar. De wijze waarop deze laatste groep is opgenomen is niet erg sturend.
- Het koersplan is omvangrijk qua beschrijving (of eigenlijk opsomming) wat er beoogd wordt. Het is te veel, in relatie tot het gegeven dat er meerdere planningsdocumenten in de P&C-cyclus zijn (waaronder het bestuurlijk jaarplan). Ook is het te veel omdat sommige onderdelen in het koersplan eigenlijk te weinig toegevoegde waarde hebben (lees sturend effect), voor het richtinggevende karakter van een koersplan. Enkele directeuren missen eigenlijk een duidelijke visie (wellicht door de omvang?).
- De *toegevoegde* waarde van de bestuurlijke documenten voor de openbare scholen is op dit moment beperkt (vanuit het bestuurlijk koersplan en bestuurlijk jaarplan in schoolplannen). Daarbij komt dat de openbare scholen hun schoolplannen vooral ook baseren op enkele andere instrumenten waaronder quickscans en kwaliteitskaarten.
- De Productraming als afgeleide van de programmabegroting heeft inhoudelijk gezien weinig sturende werking voor de afdeling Openbaar onderwijs, zeker het gegeven dat er ook een Bestuurlijk jaarplan gemaakt wordt. Daarnaast vormt vooral het afdelingsjaarplan het sturende document (voorzover daar dan weer sprake van is).
- Het afdelingsjaarplan is qua planningskant op zich geborgd met de inbreng van diverse medewerkers. Maar als het gaat om de control kant is dit nog voor verbetering vatbaar door het vaker te agenderen en te gebruiken om de voortgang te bespreken met de afdeling.
- Het verband tussen de planningsdocumenten is op hoofdlijnen aanwezig maar nog onvoldoende om doelmatig te kunnen sturen en verantwoorden. Soms veel overlap en soms juist geen éénduidige vertaling.

4.2. Conclusie deelvraag 2

“Zijn er door de afdeling Openbaar onderwijs adequate organisatorische condities gecreëerd in relatie tot de realisatie van de doelstellingen?”

Uit de bevindingen is gebleken dat er voldoende organisatorische condities zijn gecreëerd om de realisatie van (de) doelstellingen te kunnen realiseren. Er is een managementstatuut met duidelijke opzet qua taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Dit geldt voor de schooldirecteuren, het bevoegd gezag, het afdelingshoofd Openbaar onderwijs, de bestuursadviseur en de adviseurs. Ook worden de overlegvormen tussen de afdeling Openbaar onderwijs en de scholen omschreven. Er is verder een Bestuurlijk Koersplan 2007-2011 met een duidelijk omschreven planning & control cyclus. Het betreft een opzet waar de afdeling Openbaar onderwijs en de directeuren van de openbare scholen in essentie content mee zijn. En intern op de afdeling Openbaar onderwijs zijn ook voldoende condities geschapen voor overleg.

Wel is aandacht nodig voor de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de afdeling Openbaar onderwijs zelf als conditie. Het gaat dan om de coördinerende taken van de teams personele zaken en financiële zaken. Hierbij moet wel de rolinvulling van de nieuwe bestuursadviseur, in relatie tot de het afdelingshoofd betrokken worden.

4.3. Conclusie deelvraag 3

“Werkt de afdeling Openbaar onderwijs conform de(ze) organisatorische condities?”

Uit de bevindingen is gebleken dat werking van de organisatorische condities op hoofdlijnen werken maar dat op onderdelen nog verbeteringen mogelijk zijn. Het onderzoeksjaar 2007 blijkt overigens wel een bijzonder jaar geweest te zijn. Het betrof het eerste jaar waarin de (nieuwe) opzet van de organisatorische condities in werking zijn getreden. En het betrof ook een jaar waarin mede als gevolg van het ontbreken van een (adequate) invulling van de functie van bestuursadviseur, er een extra grote druk is ontstaan op de span of control van het afdelingshoofd Openbaar onderwijs. Dit heeft de doelmatigheid negatief heeft beïnvloed mede door de doorwerking daarvan via de medewerkers van de afdeling Openbaar onderwijs richting de schooldirecteuren.

De bovenstaande twee zaken samen hebben ervoor gezorgd dat de voortgangsgesprekken en functioneringsgesprekken met de directeuren niet altijd voldoende hebben gewerkt.

De voorwaarde voor een goede P&C op de afdeling zelf vraagt ook aandacht. Enerzijds betreft dit de balans tussen zelfsturing en sturing op basis van het afdelingsjaarplan. Anderzijds betreft dit ook het persoonlijk contact tussen afdelingshoofd en medewerkers aangaande het (dagelijkse) werk dat gemist wordt.

Verder vraagt het verschil van mening over de nut en noodzaak van een bestuursadviseur en het leidinggeven van het afdelingshoofd expliciete aandacht. Iets dat feitelijk continue 'onder de oppervlakte' aanwezig is en een enkele keer expliciet aan de orde komt. Iets dat overigens de aandacht heeft van de directeur Bedrijven. De vastgestelde kaders in deze zijn overigens duidelijk in deze.

4.4. Conclusies deelvraag 4

“Worden de schooldirecties op adequate wijze ondersteund?”

Er is gesproken met negen schooldirecteuren over de ondersteuning die zij krijgen van de afdeling Openbaar onderwijs en de werking van de organisatorische conditie om door het College gestelde doelstellingen. Uit de bevindingen is gebleken dat de afdeling Openbaar onderwijs zeer gewaardeerd wordt door de schooldirecties voor de wijze waarop de medewerkers de scholen van dienst zijn op de verschillende (beleids)terreinen. Dit raakt 70-80% van de werkzaamheden van de afdeling Openbaar onderwijs. De punten van kritiek moeten in het licht van een context gezien worden. De omvang van de geuite kritiek is niet altijd goed te bepalen. Aandacht is in ieder nodig voor een aantal van de punten omdat ze voor verbetering vatbaar zijn:

- Het Bestuurlijk koersplan staat te ver van de scholen af als gevolg van de omvang en de wijze van totstandkomen; te omvangrijk en te weinig betrokkenheid bij het tot stand komen ervan.
- De werking van het managementoverleg is onderdelen te verbeteren; er is over het algemeen een erg drukke agenda en daarmee is het contact vaak vluchtig. De structuur van werkgroepen en clusteroverleggen wordt overigens gewaardeerd.
- Een belangrijk, en op zich geen verrassend thema uit de interviews met de directeuren is de zoektocht naar het invullen van hun autonomie. De ene schooldirecteur is daarbij niet de andere. In de gesprekken wordt autonomie soms wel verward met alles zelf doen, omdat het anders niet goed komt (bijv. huisvesting). Het gebrek aan contact met het afdelingshoofd Openbaar onderwijs heeft die zoektocht in ieder geval niet makkelijker gemaakt.
- De schooldirecteuren geven over het algemeen aan te weinig contact te hebben gehad met het afdelingshoofd Openbaar onderwijs. Concreet gaat het om de voortgangsgesprekken en functioneringsgesprekken en (de minder tastbare) individuele reflecties. Bij dit laatste speelt ook de mate van aansluiting van persoonlijkheden en visies een rol. Het punt van contact in de interviews komt verder wellicht ook naar boven door de omstandigheid dat de afdeling Openbaar onderwijs geen bestuursadviseur had en de scholen zoekende waren naar het invullen van hun autonomie.
- Duidelijk is geworden dat de ondersteuning op het gebied van huisvesting en de omgeving van de schoolgebouwen, een duidelijke ergernis is van de schooldirecteuren. Dit doet zich voor ondanks het feit dat veel is en wordt aanpak op huisvestingsgebied en dat de afdeling Openbaar onderwijs zelf veel energie steekt in het verbeteren daarvan. Doordat de afdeling Beheer onroerende zaken ten tijde van het onderzoek net opgeheven was, was de dienstverlening onvoldoende. Inmiddels zijn wel initiatieven in gang gezet door de afdeling Openbaar onderwijs en de andere twee diensten om de problemen op te lossen.
- Verder is geconstateerd dat de factuurafhandeling als erg tijdrovend wordt ervaren. Ook hier wordt gewerkt aan een oplossing.
- Tot slot blijkt dat de wijze waarop de schooldirecteuren benaderd worden door medewerkers van de afdeling Openbaar onderwijs soms nog iets verbeterd kan worden. Dit betreft het omgaan met het spanningsveld tussen de ondersteuner en de “boodschapper” van iets dat moet vanwege rijks- of gemeentebesluit, maar ook een uit het verleden aanwezige werkwijze waarbij er feitelijk meer zelfstandiger door medewerkers gestuurd werd richting de schooldirecteuren. Het geconstateerde tekort aan contact tussen het afdelingshoofd Openbaar onderwijs en de schooldirecties heeft het de medewerkers wat dat betreft ook niet gemakkelijk(er) gemaakt.

4.5. Conclusie centrale onderzoeksvraag

“Heeft de afdeling Openbaar onderwijs, om de vastgelegde doelen van het gemeentebestuur te kunnen behalen, de noodzakelijke organisatorische condities gecreëerd en functioneert zij conform de gemaakte afspraken daaromtrent. En leidt dit tot een adequate ondersteuning door de afdeling Openbaar onderwijs aan de schooldirecteuren om de voor hen vastgestelde doelstellingen te kunnen laten behalen?”

Op basis van de 4 deelvragen is geconstateerd dat de afdeling Openbaar onderwijs op de goede weg is om op een doelmatige en doeltreffende wijze het openbaar onderwijs in de gemeente Emmen, grotendeels conform door hun gecreëerde organisatorische condities, te laten functioneren.

De schooldirecties die verantwoordelijk zijn voor het primaire (onderwijs)proces waarderen op hoofdlijnen de wijze van functioneren van de afdeling Openbaar onderwijs als schoolbestuur. Met name de ondersteuning op de verschillende (beleids)terreinen wordt over het algemeen positief gevonden.

Als bevoegd gezag heeft de afdeling Openbaar onderwijs voor het eerste een Bestuurlijk Koersplan opgesteld dat de periode 2007-2011 bestrijkt, binnen een vormgegeven P&C-cyclus met bestuurlijke- en school(jaar)plannen, incl. de verantwoording daarover. Dit vergt verbetering qua opzet en invulling van de documenten en wat betreft de toestandkoming daarvan samen de scholen.

De volgende verbeterpunten vragen feitelijk expliciete aandacht:

- De specificiteit en meetbaarheid van de doelstellingen in het Bestuurlijk Koersplan, Bestuurlijk Jaarplan en Productraming (gemeentelijk begrotingsdocument) is voor verbetering vatbaar. De omvang en samenhang van de inhoud van deze documenten kan doelmatiger vormgegeven worden. Verder kunnen de documenten sterker hun eigen bijdrage krijgen door nog meer te focussen op hun specifieke rol in de P&C-cyclus. Daarnaast is meer aandacht nodig voor het proces waarin de documenten tot stand komen, in interactie met de scholen.
- De (organisatorische) voorwaarden voor het persoonlijke contact van het afdelingshoofd Openbaar onderwijs met de individuele schooldirecteuren en medewerkers:
 - invulling van de rol van bestuursadviseur i.r.t. het afdelingshoofd Openbaar onderwijs
 - invulling alle vier stappen in de PDCA-cyclus op de afdeling
 - gedeelde visie op rol van de afdeling en richting de scholen, gegeven het onderdeel zijn van de gemeentelijke organisatie
- De invulling van de autonomie van de scholen, in het bijzonder voor de kleine scholen.
- De werking van het managementoverleg; de agenda is te vol en de contacten zijn soms te “vluchtig”.
- Het onderhoud en beheer van de onderwijsgebouwen en omgeving is niet altijd voldoende:
 - de leverbetrouwbaarheid van het onderhoud van de gebouwen;
 - de afstemming met de dienst Gebied over de omgeving van de school, incl. een transparantie bekostiging.
- De tijdrovende werkzaamheden in relatie tot factuurafhandeling.

5. Aanbevelingen

Op basis van de conclusies worden de volgende aanbevelingen gegeven:

1. Maak een compacter Bestuurlijk koersplan 2007-2011 met duidelijk ER-doelen en in beperktere mate en waar relevant, concrete prestatie indicatoren met doelstellingen (SMART). En maak dit (meer) onderwerp van gesprek met de directeuren.
2. Gebruik het bestuurlijk jaarplan meer als verdere SMARTe vertaling van het Bestuurlijk koersplan. En maak dit (meer) onderwerp van gesprek met de directeuren.
3. Scheid op transparante wijze nieuwe (beleidsmatige) ontwikkelingen en projecten van de vaste activiteiten (continue processen) en stuur op dit laatste via procesaudits niet zozeer via de bestuurlijke plannen. Laat daarbij de continue processen terugkomen in het afdelingsjaarplan middels duidelijk procesindicatoren.
4. Verbeter de opzet van de Productraming; compacter, met concrete prestatie-indicatoren met doelstellingen erop, in overeenstemming met het bestuurlijk jaarplan en afdelingsjaarplan.
5. Creëer condities om het (persoonlijke) contact van het afdelingshoofd Openbaar onderwijs en de individuele directeuren te verbeteren; intensiever en met meer diepgang. Door enerzijds inzet van de bestuursadviseur voor de formelere contacten en anderzijds het afdelingshoofd Openbaar onderwijs voor reflectie en het borgen van de autonomie van de scholen (dit geeft ook "meer grond onder de voeten", vóór dat de inspectie langskomt).
6. Wees als afdeling expliciet over de zoektocht naar balans in de dienstverlening naar de scholen en het onderdeel zijn van de gemeentelijke organisatie. Maak de prioriteiten transparant.
7. Verbeter de voorwaarden om de directeur van een kleine school de gevraagde autonomie ook waar te kunnen laten maken (meer maatwerk).
8. Prioriteer de agendapunten in het managementoverleg en overweeg om bewust te gaan zoeken naar een andere (creatieve) wijze van afstemmen, voorafgaand, tijdens of na het managementoverleg. Bijvoorbeeld met bepaalde ICT oplossingen. Zoek daarbij eventueel hulp van een (creatieve) derde.
9. Zoek zo spoedig mogelijk, samen met de afdelingen die het onderhoud en beheer doet van de onderwijsgebouwen én de omgeving naar een oplossing voor de verbetering van dienstverlening rondom het huisvestingsvraagstuk.
10. Verbeter de factuurafhandeling.

Geraadpleegde literatuur

- Notitie "Visie op het openbaar primair onderwijs van de gemeente Emmen", concept 08-01-2004.
- Notitie "Openbaar onderwijs op koers", college besluit 30-11-2004.
- Koersplan "Met elkaar, voor elkaar", versie werkdocument, 9 november 2006.
- Bestuurlijk Jaarplan 1 aug. 2007 – 1 aug. 2008, Openbaar primair Onderwijs van de gemeente Emmen, concept vs. 0.2, 11 juni 2007.
- Bestuurlijk Jaarplan 2008, Openbaar primair Onderwijs van de gemeente Emmen, vs 10, 27 november 2007.
- "Het Managementstatuut t.b.v. het openbaar onderwijs in de gemeente Emmen":
 - deel 1 Inleiding en beschrijving procedure en opbouw, 12 mei 2006
 - deel 2 Beschrijving werkproces en werkwijze, 12 september 2006.
 - deel 3 Mandaatbesluit, 12 september 2006.
- Evaluatie Managementstatuut, 7 maart 2007.
- Eindrapport project "Kiezen en delen", G.J. Berends-Hordijk, mei 2006.
- Eindrapport "1-meting dienst Bedrijven" dd. 5 september 2007.
- Diverse Collegevoorstellen 2007, 2 ordners van P. Flinterman.
- Marap 2007-1, dienst Bedrijven.
- Marap II, 2006, dienst Bedrijven.
- Afdelingsjaarplan 2006 Onderwijs, 20 januari 2006.
- Afdelingsjaarplan 2007 Openbaar Onderwijs, 11 december 2006.
- Productraming, 606 schoolbestuurlijk.
- Bestuurlijk Jaarverslag 2006, Openbaar Primair Onderwijs van de gemeente Emmen, versie 1.1, 12 juni 2007.
- Verslagen Managementoverleg 25 januari 2007; 21 maart 2007 en 16 mei 2007
- Enkele Nieuwsbrieven Openbaar Onderwijs.

Lijst van geïnterviewden

Schooldirecteuren:

P. Zuidema, OBS Emmermeer
L. Alberts, OBS De Iemenhof
A. Koopman, OBS De Lisdodde
D. Arling, OBS De Dreef
M.A.A. Hulshof, OBS De Spil
P. Witting, OBS De Peel
K.G. Vegter, OBS Meester Vegter
J.H. Kalter, Catamaran
H. Rijnsent, Thriantaschool

Gemeente Emmen:

G. Groen, Afdelingshoofd Openbaar onderwijs
R. Laverman, Onderwijskundig adviseur
P. Flinterman, Adviseur financiële zaken
E. Regtop, Senior medewerker financiële zaken
K. ten Hoor, Senior medewerker huisvestingszaken
A. Cremer, Adviseur personele zaken
H. Baas, Senior medewerker personele zaken

Reactie afdeling Openbaar onderwijs

Reactie G.M.Groen, Afdelingshoofd Openbaar Onderwijs, Dienst Bedrijven, naar aanleiding van de rapportage artikel 213a met als titel: 'Op koers .. Maar het kan natuurlijk altijd beter'.

Datum: 7 mei 2008

In reactie op de rapportage als afdelingshoofd van de betrokken afdeling, wil ik allereerst aangeven dat er een goed rapport is opgeleverd, met herkenbare conclusies en aanbevelingen. Er is deels een rode lijn zichtbaar tussen het collegebesluit uit 2004, 'Openbaar onderwijs op koers', de verschillende INK rapportages openbaar onderwijs en het onderhavige rapport. Daarnaast biedt het rapport echter ook aanvullende, zinvolle en bruikbare informatie over verschillende aspecten van het functioneren van de afdeling in de context van gemeente en onderwijsveld.

Als het gaat om de aansturing van de afdeling OBO en de 34 scholen voor openbaar onderwijs, heb ik als afdelingshoofd begin 2008 bij de organisatieadviseur P&O een aanvullend advies gevraagd en verkregen. Doel was om aan de in het onderzoek gevraagde, verbeterde aansturing van afdeling en onderwijsveld een adequaat antwoord te kunnen bieden. Achtergrond van mijn vraag was, hoe de inrichting van de afdeling en het functioneren daarvan recht kan doen aan behoeften in afdeling en onderwijsveld. De span of control van het afdelingshoofd met rechtstreeks leidinggeven aan 50 personen (20 in de afdeling, 30 in de scholen) blijkt in de aanvullende rapportage te groot. Ook de ondersteuning in coördinatie en managementassistentie blijkt in deze 'complexe organisatie' onvoldoende te zijn vormgegeven.

De volgende zaken worden nu voorgesteld ter oplossing van de gerezen problematiek:

- 1. De bestuursadviseur gaat in de rol van bestuursmanager alle scholen aansturen.** De vanaf januari 2008 aangestelde bestuursadviseur krijgt daarmee de formele aansturing zoals in het onderzoeksrapport wordt aanbevolen. Hierdoor wordt voor de rol van afdelingshoofd ruimte vrij gespeeld, o.a. in de scholen te benutten voor een meer strategische en reflectieve rol. Uit het onderzoeksrapport art. 213a: *Creëer condities om het (persoonlijke) contact van het afdelingshoofd Openbaar onderwijs en de individuele directeuren te verbeteren; intensiever en met meer diepgang. Door enerzijds inzet van de bestuursadviseur voor de formelere contacten en anderzijds het afdelingshoofd Openbaar onderwijs voor reflectie en het borgen autonomie van de scholen (dit geeft ook "meer grond onder de voeten" vóór dat de inspectie langskomt).*
- 2. Managementassistentie.** De managementassistentie in de afdeling schiet tekort. In de afdeling, in zijn uitvoerende rol van bestuurder, werkgever en bovenschoolse coördinatielaag van 34 scholen volgt 'onvermijdbaar' veel secretariaal werk. Zowel de functie van het afdelingshoofd, als die van de bestuursmanager vraagt om stevige ondersteuning met managementassistentie. Uit het onderzoek P&O: *De huidige 36 uur is niet toereikend (er is sprake van "structureel" overwerken) om en het afdelingshoofd en de bestuursadviseur te ondersteunen. Ook de scholen en de afdeling blijven gebruik maken van de managementassistenten. Tenslotte is de afdeling OBO werkgever voor de 34 scholen met 520 medewerkers, waarbij o.a. relatief veel wisselingen in arbeidsomvang een rol spelen. Hebben de directeuren ondersteuning nodig, dan vragen ze deze aan de afdeling OBO. Externe organisaties als de Inspectie en het Ministerie O.-en-W. spreken in toenemende mate het bestuur aan als de verantwoordelijke partij, bijvoorbeeld voor de kwaliteit van de scholen. De Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad en het Management Overleg met directeuren vragen veel secretariële begeleiding.*

Daarnaast hebben de adviseurs administratieve dan wel secretariële ondersteuning nodig om hun werk te kunnen doen. Hierbij kan gedacht worden aan planning, telefonisch afspraken maken, uitwerken van documenten ed.

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek zal nader worden gerapporteerd over de noodzakelijke omvang van de managementassistentie OBO.

3. Aansturing teams personele, financieel/ materiële zaken

De opbouw van de beide teams binnen de afdeling OBO (naast de staf) laten zien dat beide teams uit zowel professionals (non-routine werk) als medewerkers met routine matige werk bestaat. Beide teams dienen een meer zelfsturende rol te vervullen. Een versterking van de coördinatie wordt vanuit het P&O advies aanbevolen als eerste variant, de aanstelling van een teamleider als tweede. Draagvlak binnen de afdeling is van groot belang voor het afdelingshoofd. Daarom is afgesproken deze rapportage te bespreken binnen de afdeling. De uitkomst van deze bespreking zal worden opgenomen in de rapportage. De eerste variant lijkt op voorhand aantrekkelijk, o.a. omdat deze niet met uitbreiding van de formatie gepaard gaat. Dit betekent wel dat de voorwaarden daarvan goed moeten worden belegd. Het gaat dan o.a. om het wijzigen van de betreffende functies: het resultaatgebied 'afstemmen' dient te worden vervangen door 'functioneel leidinggeven'. In de afdeling wordt de interne coördinatie/ teamleiding van de teams personele zaken en financieel – materiële zaken aan de orde gesteld. Uit het rapport P&O: Functioneel leidinggeven: *Het gaat hierbij niet om hiërarchisch leidinggeven maar om daadwerkelijk coördineren van dagelijkse werkzaamheden, waaronder kan worden verstaan het instrueren van collegae en derden al dan niet in projecten, het controleren en regelen – inclusief planning en verdelen – van werkzaamheden, het signaleren van problemen, het optreden als klankbord en als eerste aanspreekpunt.*

Op basis van het onderzoek zal worden gerapporteerd over het werken met zelfsturende teams, met elk een coördinator, dan wel met één teamleider.

4. De (goed hanteerbare) aanbevelingen om in de cyclus van bestuursdocumenten, zoals het Bestuurlijk Koersplan, Bestuurlijk Jaarplan, Productraming en (Bestuurlijk) jaarverslag een aantal verbeteringen aan te brengen worden overgenomen.

Het laatste punt, de factuurafhandeling is inmiddels verbeterd.

Uit het onderzoeksrapport: *Op basis van de conclusies worden de volgende aanbevelingen gegeven:*

- *Maak een compacter Bestuurlijk koersplan 2007-2011 met duidelijk ER-doelen en in beperktere mate, waar relevant, concrete prestatie indicatoren met doelstellingen (SMART). En maak dit (meer) onderwerp van gesprek met de directeuren.*
- *Gebruik het Bestuurlijk jaarplan meer als verdere SMARTe vertaling van het Bestuurlijk koersplan. En maak dit (meer) onderwerp van gesprek met de directeuren.*
- *Scheid op transparante wijze nieuw (beleidsmatige) ontwikkelingen en projecten van de vaste activiteiten (continue processen) en stuur op dit laatste via procesaudits niet zozeer via de bestuurlijke plannen. Laat daarbij de continue processen voor terugkomen in het afdelingsjaarplan middels duidelijke procesindicatoren.*
- *Verbeter de opzet van de Productraming; compacter, met concrete prestatie-indicatoren met doelstellingen erop, in overeenstemming met het bestuurlijk jaarplan en afdelingsjaarplan.*
- *Verbeter de factuurafhandeling.*

5. **Het huisvestingsvraagstuk van scholen en schoolgymzalen krijgt de komende tijd prioriteit, in overleg tussen de betrokken afdelingen en diensten.**

Zoek zo spoedig mogelijk, samen met de afdeling die het onderhoud en beheer doet van de onderwijsgebouwen naar een oplossing voor de verbetering van dienstverlening rondom het huisvestingsvraagstuk.

6. **De volgende aanbevelingen geven een belangrijke richting van denken - en passen bij overwegingen die binnen de afdeling besproken worden.**

- *Wees als afdeling expliciet over de zoektocht naar balans in de dienstverlening naar de scholen en het onderdeel zijn van de gemeentelijke organisatie. Maak de prioriteiten transparant.*
- *Verbeter de voorwaarden om de directeur van een kleine school de gevraagde autonomie ook waar te kunnen laten maken (meer maatwerk).*
- *Prioriteer de agendapunten in het managementoverleg en overweeg om bewust te gaan zoeken naar een andere (creatieve) wijze van afstemmen, voorafgaand, tijdens of na het Managementoverleg. Bijvoorbeeld met bepaalde ICT oplossingen. Zoek daarbij eventueel hulp van een (creatieve) derde.*

De bovenstaande voorgestelde oplossing zal een aanvulling vormen op het afdelingsjaarplan 2008, met minimaal een intern evaluatiemoment na een half jaar na vaststelling van de onderzoeksrapportage in het college.

In het afdelingsjaarplan voor het jaar 2009 staat het e.e.a. vervolgens geïntegreerd - inclusief evaluatie - opgenomen.