



KAFKA
BRIGADE

RAPPORT

SCHOOLLEIDERS

Eindrapport

In opdracht van het Ministerie van OCW
2 februari 2010





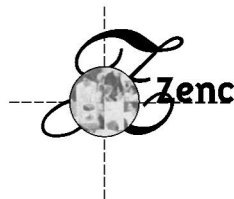
Meer informatie

Zit u verstrikt in het web van regels en procedures?
Of wilt u iets aan een 'kafkaiaanse' situatie doen?
Wij komen graag langs om te kijken of de
Kafkabrigade de boel kan ontwarren!

www.kafkabrigade.nl
info@kafkabrigade.nl

Zie ook

www.kennisland.nl
www.zenc.nl



Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Achtergrond	5
3. Uitkomsten op hoofdlijnen	9
4. Relatie schooldirecteur met bovenschools bestuur	11
5. Relatie schooldirecteur met gemeente	14
6. Zorgleerlingen	17
7. Voorstellen voor vervolg Kafkabrigadetraject	23
 Bijlage 1 Zes stappen van de Kafkabrigademethode	 25
Bijlage 2 Actieplan relatie schooldirecteur – schoolbestuur	28
Bijlage 3 Actieplan relatie schooldirecteur – gemeente	39
Bijlage 4 Actieplan zorgleerlingen	49
Bijlage 5 Overige narratieven	61



KAFKA
BRIGADE

1. Inleiding

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is, net als de meeste overheden en publieke organisaties, een aantal jaar geleden begonnen om administratieve lasten en regeldruk terug te dringen. Dit gebeurde onder het motto 'OCW ontregelt'. De aanpak was effectief, in de eerste jaren zijn er veel regels geschrapt. Het bleek echter dat professionals, ouders, studenten en leerlingen daar niet of nauwelijks iets van merkten. Daarom heeft het Ministerie nu ingezet op het 'merkbaar ontregelen', zodat de eindgebruikers minder tijd, geld en energie kwijt zijn aan processen, procedures en regelingen.

Uit onderzoeken die het Ministerie heeft laten uitvoeren naar administratieve lasten en 'irritante' regels in het onderwijs bleek dat in alle sectoren onnodige bureaucratie voorkomt, maar dat basisschooldirecteuren wel erg vast zitten in het web. Om die reden heeft de directie Primair Onderwijs (PO) besloten om in de kwaliteitsagenda die in 2009 geschreven is ook de rol van de schooldirecteur op te nemen. Eén van de maatregelen die de directie PO heeft genomen om de onnodige bureaucratie voor basisschooldirecteuren onder de loop te nemen en aan te pakken, is het inschakelen van de Kafkabrigade, die een methode ontwikkeld heeft om overheden te helpen bij het opsporen en aanpakken van onnodige bureaucratie.

Voorliggend stuk is het eindrapport van het onderzoek naar onnodige bureaucratie voor basisschooldirecteuren dat de Kafkabrigade van april tot en met oktober 2009 heeft uitgevoerd in opdracht van de directie PO van het Ministerie van OCW. De opzet van het rapport is als volgt. In het volgende hoofdstuk zetten we de achtergrond van het onderzoek uiteen: de Kafkabrigade en haar onderzoeksmethode, de opzet van het onderzoek. Daarna volgt een schets van de uitkomsten van het onderzoek op hoofdlijnen. In de hoofdstukken die daarop volgen (4 t/m 6) gaan we de diepte in. Per thema zetten we de belangrijkste bevindingen, oplossingen en aanbevelingen uiteen. Tot slot doen we in hoofdstuk 7 een aantal voorstellen voor de follow-up van het Kafkabrigadeproject. Want het echte werk begint pas na het casusonderzoek van de Kafkabrigade. Dan is het zaak om de actiepunten die betrokkenen geformuleerd hebben ook daadwerkelijk te implementeren.

2. Achtergrond

2.1. Kafkabrigade

De Kafkabrigade – een samenwerkingsproject van Stichting Nederland Kennisland en onderzoeks- en adviesbureau Zenc – is opgericht om bureaucratische toestanden te onderzoeken waar geen touw meer aan vast te knopen is. Het gebeurt vaak dat mensen in situaties terecht komen waarin ze te maken hebben met meerdere logica's, regels en procedures tegelijk. Als die niet goed op elkaar afgestemd zijn, kan dat vervelende gevolgen hebben: onduidelijkheid, frustratie, maar ook financieel verlies en verlies van tijd. In zo'n omgeving wordt het lastig om je bezig te kunnen houden met de dingen die er toe doen.

De Kafkabrigade neemt altijd een concrete praktijkcasus als uitgangspunt waarin een persoon of team vastloopt in onnodige bureaucratie. Samen met de desbetreffende personen wordt de casus geanalyseerd. Vervolgens wordt samen met andere betrokkenen in een collectief 'Functioneringsgesprek' gekeken waar het beleid en/of de uitvoering vastlopen en hoe dit verbeterd kan worden. De betrokkenheid van leidinggevendenden is belangrijk voor situaties waarin knopen moeten worden doorgesneden en vernieuwingen worden ingevoerd.

De uitkomsten van een onderzoek van de Kafkabrigade worden weergegeven in een concreet actieplan. De Kafkabrigade probeert, door een praktijkcasus met betrokkenen gezamenlijk te onderzoeken, te komen tot structurele oplossingen en een andere manier van werken. Met zo concreet mogelijke acties zetten we dit proces in gang.

De belangrijkste uitgangspunten van de Kafkamethode zijn:

- Eindgebruiker centraal, maar alle betrokkenen betrokken;
- Regels zijn nodig, maar soms kan het slimmer;
- Creëren van een veilige, vertrouwelijke omgeving.

De Kafkabrigademethode kan beschreven worden aan de hand van zes stappen:

1. Verkennend onderzoek
2. Casusonderzoek
3. Contra-expertise
4. Collectie 'functioneringsgesprek'
5. Actieplan
6. 'Beoordelingsgesprek'

In bijlage 1 staan alle zes stappen beschreven.

2.2. Onderzoeksopzet

Acht interviews

Voor deze opdracht heeft het Ministerie een begeleidingscommissie samengesteld, bestaande uit Anne-Marie van der Tuin en Sandra ten Holter (beide van de directie PO) en Gert-Jan van Midden (van de PO-raad). In overleg met de begeleidingscommissie hebben we besloten om acht casus te selecteren. Dat wil zeggen op zoek te gaan naar acht schooldirecteuren die aan het onderzoek mee wilden werken. De reden om niet één maar acht schooldirecteuren te selecteren, is dat Nederland zo'n 7.000 basisscholen telt, die qua opzet, omvang en leerfilosofie behoorlijk uiteenlopen. De PO-raad heeft voor ons een shortlist gemaakt op basis van een aantal criteria: omvang van de school, ligging (stad/platteland), aandeel allochtone leerlingen, etc. Streven was om een zo gevarieerd mogelijk beeld te krijgen. Uiteindelijk zijn we afgereisd naar Den Haag, Gouda, Heerhugowaard, Leusden, Maastricht, Oosterhout (Gld), Rijsbergen en Zwolle voor interviews met schooldirecteuren. In bijlage 5 zijn alle narratieven (verslagen van de interviews) in samengevatte versie opgenomen.

Op pad met vier vragen

De Kafkabrigadeinterviews met eindgebruikers zijn in principe open gesprekken. We vragen naar het verhaal zoals diegene het beleefd heeft. Ook dit keer zijn we de gesprekken open ingegaan. Wel hebben we van onze begeleidingscommissie vier vragen meegekregen om in de loop van het gesprek in ieder geval te stellen:

- 1) Waar heeft een schoolleider mee te maken en wat moet hij doen wanneer er een medewerker langdurig ziek is? (Arbo wet/Wet poortwachter)
- 2) Wat moet een schoolleider doen wanneer er een gemeentelijke subsidie wordt aangevraagd of verantwoord wordt? Waar loopt hij in dat geval tegen aan? (Aanvraag en verantwoording gemeentelijke subsidie)
- 3) Welke informatie eisen worden gesteld en vooral *hoe* gaat een schoolleider hiermee om? (Horizontale en verticale verantwoording). Hieronder verstaan we de formele eisen waar schoolleiders aan moeten voldoen opgelegd door zowel overheidsinstanties als door ouders, gemeenten, bestuur etc.
- 4) Wat moet een schoolleider doen om een schoolveiligheidsplan op te stellen? Wat heeft hij hiervoor nodig? (Veiligheidseisen)

De begeleidingscommissie heeft ons naar deze punten laten vragen, omdat uit eerdere onderzoeken juist deze punten als onnodig bureaucratisch naar voren zijn gekomen. Toch zijn het niet deze vier punten gebleken die de schooldirecteuren vooral dwars zaten. Een samenvatting van hun reacties:



KAFKA
BRIGADE

Ad 1 Langdurige ziekte

Als antwoord op deze vraag kregen we van de meerderheid van de schooldirecteuren het antwoord dat langdurig zieke medewerkers nauwelijks rompslomp opleveren. Het komt zo zelden voor, dat ze het voor die ene keer geen probleem vinden om zich erin te verdiepen. Bovendien kunnen de schooldirecteuren de afhandeling van de Wet Poortwachter in veel gevallen aan hun administratiekantoor overlaten. Het computersysteem geeft soms zelfs automatisch aan wanneer de schooldirecteur weer een actie moet ondernemen. Enkele schooldirecteuren hadden nog geen langdurig ziektegeval meegemaakt.

Opvallend is dat juist korte periodes van ziekte en vervanging de schooldirecteuren relatief veel administratieve last opleveren. In de eerste plaats vanwege de procedure voor urenadministratie die in werking treedt als vervanging niet geregeld kan worden binnen de school (wat bijna altijd het geval is). Zowel de zieke, als de vervanger krijgt een 'bijlage akte van benoeming' waarin precies staat beschreven hoeveel uur de leerkracht minder of extra heeft gewerkt. De directeur vult de bijlage in en vervolgens moeten zowel de leerkracht, als de schooldirecteur, als het bestuur deze ondertekenen. De ondertekende bijlagen worden opgestuurd naar het administratiekantoor. De directeur houdt een kopie als bewijs voor het ABP. Op sommige scholen is het invullen van de bijlage geautomatiseerd, maar kopieën worden nog steeds teruggestuurd aan de schooldirectie. Die moeten dan in fysieke vorm bewaard worden.

Een ander punt met betrekking tot de (administratieve) last van ziekte, is de moeite die schooldirecteuren hebben om vervangers te vinden. Grote schoolbesturen nemen soms deel aan een vervangingspool. De kosten daarvan zijn echter zo hoog dat niet iedere school zich deelname kan veroorloven. De meerderheid van de geïnterviewde schooldirecteuren geeft aan in zulke situaties terug te moeten vallen op twee of drie 'oude bekenden'. Het probleem van korte vervangingsperiodes wordt door vrijwel alle directeuren als bureaucratisch en frustrerend ervaren.

Ad 2 Gemeentelijk subsidies

Dit punt is teruggekomen in het 'Functioneringsgesprek' over de relatie van schooldirecteuren met de gemeente. Het is opvallend dat bij de overgrote meerderheid van de directeuren onduidelijkheid bestaat over welke subsidies er bestaan en hoe daar aanspraak op gemaakt kan worden. Dat komt mede – blijkt tijdens het 'Functioneringsgesprek' – doordat niet alleen de gemeente subsidies verstrekt, maar ook bijvoorbeeld het Rijk en de EU. De betrokken schooldirecteuren geven aan subsidies zoveel mogelijk te vermijden. De aanvraag en de verantwoording kosten hen namelijk vaak meer geld dan het toegekende bedrag.

Ad 3 Horizontale en verticale verantwoording

De schooldirecteuren gaven aan een groot deel van hun tijd bezig te zijn met verantwoording naar bestuur of ouders, maar de meesten zien dit niet per se als een enorme last. Natuurlijk frustreert het wel als je voor een subsidie net



KAFKA
BRIGADE

zoveel tijd moet besteden aan de aanvraag en verantwoording, als het uitvoeren. Maar over het algemeen vinden directeuren het niet meer dan logisch dat ze verantwoording af moeten leggen. Ze besteden nu eenmaal publiek geld, het hoort bij de routine. De schooldirecteuren die wij hebben gesproken, besteden ook relatief weinig tijd aan de verantwoordingsstukken. Velen van hen 'knippen en plakken' uit de stukken van vorige jaren en zijn dan relatief snel klaar.

Verticale verantwoording naar ouders toe, doen de meeste directeuren, naast alle verplichte stukken als de schoolgids en het schoolplan, vooral met behulp van papier: een twee wekelijkse nieuwsbrief, een boekje, etc. Voor enkele schooldirecteuren is de verantwoordingsplicht wel een frustratie. Maar dat komt vooral, doordat het bestuur nu meer en strengere eisen stelt (nadat zij zelf onlangs op de vingers getikt zijn). Die verscherping en toename in verantwoordingslast valt op.

Ad 4 Schoolveiligheidsplan

De noodzaak van veiligheid op school staat bij geen enkele directeur ter discussie. Het zit in hun systeem om daarvoor te zorgen. Zonder uitzondering zijn ze goed op de hoogte van wat de eisen zijn. Daar zijn ze het lang niet allemaal mee eens, maar ze houden zich er zoveel mogelijk aan (zeker schooldirecteuren met een oud schoolgebouw moeten nog wel eens creatief zijn). Dit gezegd hebbende is het opvallend dat het merendeel van de schooldirecteuren die we spraken geen schoolveiligheidsplan maakt. Dat vinden ze zonde van de tijd. Alle informatie die erin moet staan is bekend. Ze kunnen het er zo bij pakken als het nodig is. Waarom zou je het dan ook nog een keer extra opschrijven in een apart plan? Een aantal directeuren dat wel een veiligheidsplan maakt, doet dit dan ook door letterlijk uit bestaande stukken te kopiëren.

Drie 'Functioneringsgesprekken'

Deze vier vragen waren zoals gezegd niet de heetste hangijzers voor de schooldirecteuren. In plaats daarvan waren er drie andere punten die in elk interview op de een of andere manier ter sprake kwamen: *de relatie met het bovenschools bestuur*, *de relatie met de gemeente* en *alle procedures rond zorgleerlingen*. Met de begeleidingscommissie hebben we daarom besloten om voor elk van deze drie onderwerpen een 'Functioneringsgesprek' te organiseren.

Om dit eindrapport overzichtelijk te houden, zullen we de bevindingen en aanbevelingen beschrijven per onderwerp van 'Functioneringsgesprek' (in hoofdstuk 4 t/m 6). Elk hoofdstuk beginnen we met een korte omschrijving van het onderwerp. De actieplannen met het volledige verslag van de gesprekken zijn terug te vinden in bijlage 2 t/m 4.

Voordat we de diepte in gaan, geven we in het volgende hoofdstuk de uitkomsten van het Kafkabrigadeonderzoek naar onnodige bureaucratie voor basisschooldirecteuren op hoofdlijnen weer.



KAFKA
BRIGADE

3. Uitkomsten op hoofdlijnen

Als je alle problemen en oplossingen die in drie afzonderlijke actieplannen naast elkaar legt, zie je dat de problemen grofweg ingedeeld kunnen worden in drie categorieën. Problemen die ontstaan door:

1. Systeem dat niet werkt;
2. Onduidelijkheid als gevolg van gebrekkige informatievoorziening/-uitwisseling;
3. Gebrek aan vertrouwen tussen organisaties onderling.

Deze drie categorieën hangen sterk met elkaar samen. Simpel gezegd: als het systeem niet (optimaal) werkt, moet er overgeschakeld worden op communicatie om er met elkaar toch goed uit te komen. Als communicatie ontbreekt, kan dit een gebrek aan vertrouwen tot gevolg hebben. Toch zien wij binnen deze categorieën verschillende typen problemen.

Systeem dat niet werkt

In de loop van dit onderzoek is gebleken, zoals dat ook bij andere Kafkabrigadeprojecten het geval was, dat veel problemen niet veroorzaakt worden door het 'systeem' van wetten en regels. Vaak ontstaan ze door de manier waarop met regels binnen een systeem omgegaan wordt, de manier waarop regels door mensen geïnterpreteerd worden. Toch waren op twee punten alle betrokkenen het eens, dat het systeem niet (meer) werkt:

- het onderwijshuisvestingsstelsel (zie hoofdstuk 5)
- het systeem van indicatiestelling en Leerlinggebonden Financiering voor REC cluster 4 (zie hoofdstuk 6)

Over de oplossingen voor deze systeemproblemen liepen de meningen zeer uiteen. Voor welke oplossing ook gekozen wordt: veranderingen in het systeem kosten per definitie enige tijd. Wij zouden daarom het Ministerie van OCW willen aanraden deze punten zeker wel op te pakken, maar om in de tussentijd niet stil te zitten. Door op korte termijn een aantal symptomen van een niet werkend systeem aan te pakken, kan voor aanzienlijke verlichting schooldirecteuren en andere betrokkenen gezorgd worden. Wel is het zaak om bij het zoeken naar verbetering oog te hebben voor de diversiteit en de complexiteit aanwezig in het systeem. Juist bij complexe vraagstukken waar veel partijen bij betrokken zijn is het zaak het evalueren en verbeteren van het systeem in interactie met betrokkenen te laten plaatsvinden.

Onduidelijkheid door gebrekkige informatievoorziening/-uitwisseling

In vrijwel alle 'kafkaïaanse' situaties die wij analyseren, speelt ook een communicatieprobleem. Dat is in dit onderzoek niet anders. Veel problemen voor schoolleiders ontstaan doordat verschillende partijen niet of niet goed met elkaar communiceren. De onduidelijkheid die dan ontstaat, geeft betrokkenen soms een gevoel van machteloosheid en kan leiden tot onnodige bureaucratie. Een in het oog springend voorbeeld is dat scholen steeds dikkere dossiers voor



KAFKA
BRIGADE

hun zorgleerlingen opbouwen om meer kans te maken op toewijzing bij de aanvraag van Leerlinggebonden Financiering. Tijdens het 'Functioneringsgesprek' bleek echter dat de Commissie voor Indicatiestelling deze extra informatie in dossiers niet gebruikt. De commissie die aan het onderzoek meegewerkt heeft, werkt met een vaste set van criteria. Alleen daar wordt op getoetst.

Gebrek aan vertrouwen

De derde categorie, het gebrek aan vertrouwen tussen partijen, is ook een regelmatig terugkerend probleem in Kafkabrigadeonderzoeken. Wanneer je elkaar niet vertrouwt, grijp je gemakkelijk naar regels en voorschriften. In alle drie de 'Functioneringsgesprekken' komt dit gebrek aan vertrouwen terug. In het gesprek over schoolbesturen blijkt bijvoorbeeld dat enerzijds schooldirecteuren er niet op vertrouwen dat de bestuurders hun verhaal goed bij de inspectie overbrengen en anderzijds dat bestuurders hun schoolleiders onvoldoende vertrouwen in het waarborgen van kwaliteit. In het gesprek met gemeenten komt gebrek aan vertrouwen onder andere naar voren aan de hand van de verantwoordingsbureaucratie rond subsidies. Het indekken tegen oneigenlijk gebruik of onvoorziene consequenties krijgt meer aandacht dan de motivatie en kwaliteit van de plannen. In het 'Functioneringsgesprek' over zorgleerlingen komt de vertrouwenskwestie het meest duidelijk naar voren. Bij zorgleerlingen en speciaal onderwijs zijn veel partijen betrokken, onder andere REC-scholen, Speciaal Basisonderwijs, Jeugdzorg, ouders, de basisschool zelf. Alle partijen die vertegenwoordigd waren tijdens het gesprek hadden duidelijk moeite om zaken over te laten aan expertise van andere instellingen en waren van mening dat het systeem zonder de eigen inbreng slechter zou functioneren.

In hoofdstuk 4, 5 en 6 bespreken we problemen, oplossingen en aanbevelingen per onderwerp aan de hand van de drie besproken categorieën.



KAFKA
BRIGADE

4. Relatie schooldirecteur met bovenschools bestuur

In mei 2009 heeft het eerste van drie 'Functioneringsgesprekken' plaatsgevonden. In Heerhugowaard bij Stichting Flore hebben we met schooldirecteuren, bestuurders, leerkrachten, de PO-raad en een onderwijsinspecteur gesproken over de 'lasten en lusten' die schooldirecteuren ervaren van hun bovenschools bestuur. Dit was één van de meest besproken onderwerpen tijdens de acht interviews. Opvallend is dat met name schooldirecteuren die werken onder een groot bestuur (meer dan 10 scholen), deze vaak als een extra bureaucratische laag ervaren. Kleinere schoolbesturen worden soms juist als verlichting ervaren, doordat ze bijvoorbeeld alleen de administratieve werkzaamheden van de schoolleider overnemen. Om deze reden waren er bij het gesprek zowel schooldirecteuren van een groot bovenschools bestuur, als van een klein bestuur aanwezig. Bijlage 2 bevat het actieplan van dit 'Functioneringsgesprek'. In dit hoofdstuk zetten we alleen de belangrijkste bevindingen uiteen met aanbevelingen voor mogelijke oplossingen.

Systeem dat niet werkt

Zoals uit bovenstaande inleiding opgemaakt kan worden, hebben wij geen falen in het systeem van bovenschoolse besturen kunnen vaststellen. Over het algemeen ervaren directeuren kleinere besturen als positief en leveren vooral grotere besturen ook administratieve lasten op. Tijdens het gesprek was niet de vraag naar het bestaansrecht van schoolbesturen aan de orde, maar de vraag naar wat de relatie en samenwerking tussen schooldirecteur en bestuur problematisch maakt en hoe dat verbeterd zou kunnen worden.

Onduidelijkheid

Tijdens het gesprek kwam het bestaan van onduidelijkheid wel geregeld naar voren. Schooldirecteuren hebben geen zicht op wat een bestuur op eigen initiatief van schooldirecteuren vraagt en wat zij op basis van de huidige wet- en regelgeving zou moeten vragen. Deze onduidelijkheid levert frustratie op. Sommige directeuren hebben de indruk dat ze onnodig veel informatie moeten overleggen aan hun bestuur. Zeker als in korte tijd de administratieve last aanzienlijk vergroot wordt, zoals bij één van de scholen het geval was.

Niet alleen is het voor directeuren vaak onduidelijk wat de plichten van schoolbesturen zijn. Tijdens het 'Functioneringsgesprek' bleek dat er ook weinig transparantie bestaat over wat de inspectie wel of niet doet. Een reden hiervoor kan zijn dat de werkwijze van de inspectie de afgelopen tijd veranderd is. Inspecteurs hebben tegenwoordig veel minder vaak rechtstreeks contact met directeuren. Directeuren leveren gegevens over hun school aan het bestuur en die voert op haar beurt het gesprek met de inspectie. Alleen als de school slecht presteert volgt er nog een gesprek met de directeur. Eens in de vier jaar krijgen de schooldirecteuren sowieso nog bezoek van de inspecteur. Sommige directeuren hebben door het grotendeels wegvallen van het directe contact met de inspectie het gevoel dat hun school alleen op papier beoordeeld wordt. De aanwezige inspecteur legt tijdens het 'Functioneringsgesprek' uit dat



KAFKA
BRIGADE

dit niet het geval is. Als een school het goed doet, dan worden er geen extra inspecties uitgevoerd. Maar als een school het niet goed doet, wordt wel degelijk een bezoek gebracht aan de school en gaat de inspectie zelfs zover dat ze zelfs suggesties voor verbeteringen kan doen.

Aanbeveling 1: creëer meer openheid over de verantwoordingslast van besturen

Om er voor te zorgen dat scholen weten wat hun bestuur moet en wat ze zelf extra doen zou helderheid over de verantwoordingslast gegeven kunnen worden. Zo wordt het duidelijk wat echt hoort tot de autonomie van een bestuur en wat niet. Tijdens het 'Functioneringsgesprek' wordt voorgesteld dit te doen via de website van de PO-Raad onder het thema 'good governance'.

Aanbeveling 2: vraag onderwijsinspectie werkwijze uit te leggen

Onduidelijkheid over de rol van de inspectie is de verantwoordelijkheid van de inspectie zelf. Wel willen wij het Ministerie van harte aanbevelen om de onderwijsinspectie aan te moedigen haar werkwijze en haar verschillende taken en rollen beter te verduidelijken richting schooldirecteuren en schoolbesturen.

Gebrek aan vertrouwen

Het blijft echter niet bij onduidelijkheid. In het 'Functioneringsgesprek' komt ook gebrek aan vertrouwen naar voren tussen de schooldirecteur en het bestuur. Schooldirecteuren vertrouwen er niet altijd op dat het bestuur hen op de juiste manier kan vertegenwoordigen bij inspectiebezoek. Want wie weet nu meer over de prestaties van leerlingen dan docenten en directeuren zelf? Deze vorm van zogenaamde 'lastenverlichting' is volgens aanwezige directeuren in feite een bron van frustratie. Ook is er gesproken over het 'cascade effect'; iedereen geeft de druk om zich te verantwoorden en de behoefte aan controle door naar de laag onder zich, van overheid, inspectie naar besturen naar schoolleiders.

Aanbeveling 3: laat weten dat een directeur bij gesprek van schoolbestuur met inspectie mag zijn.

Het is niet aan het Ministerie om het vertrouwen tussen schooldirecteur en schoolbestuur te herstellen. Wat wel zou kunnen helpen is dat directeuren en besturen weten dat schooldirecteuren in principe wel bij de gesprekken met de inspectie mogen zijn. Wellicht zou het Ministerie van OCW (via de PO-raad) kunnen zorgen dat dit algemeen bekend wordt. Dit zou helpen bij het oplossen van de onduidelijkheid tussen schooldirecteuren en besturen.

Niet

Er zijn in een 'Functioneringsgesprek' altijd zaken die wel het vermelden waard zijn, maar waar de opdrachtgever niet direct iets aan kan doen. Onze ervaring is, dat het aanbeveling verdient om hier eerlijk over te communiceren. Laat weten wat je wel oppakt en wat je (nu) niet doet.

Zo is het niet aan het Ministerie van OCW om het vertrouwen tussen de schooldirecteuren en hun bestuur te herstellen. Het is de verantwoordelijkheid



KAFKA
BRIGADE

van scholen en overkoepelende schoolbesturen om een onderlinge rolverdeling te vinden, waarin wederzijds vertrouwen bestaat. Dit zou echter wel ondersteund en gestimuleerd kunnen worden op rijksniveau, bijvoorbeeld door besturen bij elkaar te laten kijken, best practices uit te wisselen en een specifiek programma te ontwikkelen voor bestuurders en schoolleiders. Er zijn meerdere manieren waarop er binnen een bestuur gewerkt kan worden aan het verbeteren van de onderlinge werkwijzen en het onderling vertrouwen. Vanuit het bestuur kan dit vertrouwen vooral gecreëerd worden door het volledig respecteren van de unieke en relatief autonome positie van schooldirecteuren. Andersom zullen schooldirecteuren meer inzicht moeten krijgen in de wettelijke verantwoordelijkheid van een schoolbestuur. In praktische zin kan vertrouwen ook verbeterd worden door de scholen optimaal te faciliteren in het managen van administratieve processen. Vanuit het perspectief van besturen wordt veel waarde gehecht aan transparantie in de prestaties en ontwikkelingen binnen de school. Daarentegen hebben directeuren vaak een bredere focus; namelijk de gehele ontwikkeling van het kind. Die laat zich niet makkelijk vangen in cijfers. Een goede samenwerking tussen beide 'werelden' vergt wederzijdse erkenning van verantwoordelijkheden, goede onderlinge communicatie en heldere werkafspraken.

Quick wins

- Verduidelijking werkwijze en rollen Onderwijsinspectie voor schooldirecteuren.
- Verduidelijking aan scholen over verantwoordingslast van besturen.
- Stimuleer de oprichting van een netwerk van bestuurders om ervaringen uit te wisselen en onderling leren te stimuleren. Hier zou ook de inspectie af en toe bij kunnen worden uitgenodigd.



KAFKA
BRIGADE

5. Relatie schooldirecteur met gemeente

Vlak voor de zomervakanties in juni 2009 vond het tweede 'Functioneringsgesprek' voor dit onderzoek plaats. Op de St. Bavoschool in Rijsbergen kwamen we met schooldirecteuren, de PO-raad, gemeenten en de VNG bijeen om de problemen van schooldirecteuren in de relatie met de gemeente te bespreken. In dit hoofdstuk beschrijven wij weer de belangrijkste bevindingen met daarbij aanbevelingen voor oplossingen. In bijlage 3 is het volledige actieplan van dit 'Functioneringsgesprek' opgenomen.

Een belangrijke les uit dit 'Functioneringsgesprek' is dat de afdelingen onderwijs van gemeenten lang niet altijd uit een heel team bestaat. In kleinere gemeente is dat vaak maar één iemand. Voor diegene is het dan heel lastig om op de hoogte te blijven van alle snel op elkaar volgende onderwijsontwikkelingen. Bij het gesprek was de onderwijsambtenaar van de gemeente Zundert (waar Rijsbergen onder valt) aanwezig. Zij werkte parttime werkt en was sinds anderhalf jaar ook nog eens verantwoordelijk voor de jeugdzorg in de gemeente. De collega op de genoemde post was weggefallen.

Systeem dat niet werkt

In dit 'Functioneringsgesprek' waren alle deelnemers het erover eens dat het huisvestingsstelsel voor het Primair Onderwijs niet meer werkt. Het stelsel, dat in 1997 is ingevoerd met de Wet op Primair Onderwijs, sluit niet meer aan bij de moderne school, waar niet alleen lesgegeven wordt, maar ook bijvoorbeeld kinderopvang verzorgd wordt. Als je als ambtenaar niet de marges van de wet opzoekt en deze durft te overschrijden, is het in het huidige stelsel een lastig karwei om een nieuwe moderne school te bouwen. De PO-raad onderzoekt op dit moment al mogelijkheden om tot een nieuwe huisvestingsstelsel voor basisscholen te komen.

Aanbeveling 4: vernieuw huisvestingsstelsel in samenwerking met PO-raad

De PO-raad is al bezig met onderzoek naar mogelijkheden voor een nieuw stelsel. Maar dat blijkt nog niet mee te vallen. Er zijn zoveel belangen die meespelen. Daarom adviseren wij het Ministerie van OCW om de PO-raad hierbij te versterken. Om hierover in gesprek te gaan met de PO-raad en samen de eerste stappen te zetten in de richting van een nieuw huisvestingsstelsel voor het primair onderwijs.

Onduidelijkheid

In de relatie tussen schooldirecteur en gemeente is onduidelijkheid ook een factor die de beleving van onnodige bureaucratie versterkt. Schooldirecteuren zijn vaak niet op de hoogte van welke subsidies er beschikbaar zijn, hoe ze aangevraagd kunnen worden of voor welk soort onderhoud aan het schoolgebouw de gemeente precies verantwoordelijk is. Tijdens het gesprek blijkt dat gemeenten, zeker de kleinere, zelf ook niet altijd van deze zaken op de hoogte zijn. Dit zou een goed aandachtspunt zijn bij het ontwerpen van nieuwe aanverwante regelingen op rijksniveau.



KAFKA
BRIGADE

Aanbeveling 5: vraag VNG uitleg aan gemeenten over onderwijshuisvesting en huidige subsidies

Niet alle gemeenten kunnen zelf misschien even goed op de hoogte zijn van alles wat speelt op onderwijsgebied. Maar de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is zeker wel goed op de hoogte. Ons advies is dan ook dat het Ministerie van OCW aan de VNG vraagt om duidelijke informatie over o.a. onderwijshuisvesting en subsidies aan gemeenten, op zo'n manier dat gemeenteambtenaren dit begrijpelijk uit kunnen leggen aan basisscholen.

Aanbeveling 6: vraag VNG de modelverordening onderwijshuisvesting van Ede te promoten

Het blijkt dat de modelverordening onderwijshuisvesting die onlangs door de VNG gepubliceerd is voor een aantal gemeenten nog niet werkbaar is. Betrokkenen bij het 'Functioneringsgesprek' geven aan dat het zelfs al moeilijk is om de verordening simpelweg te lezen. Tijdens het gesprek wordt de interpretatie van de modelverordening uit Ede als voorbeeld aangehaald. Ede heeft de verordening door specialisten laten omzetten in 'Jip en Janneke taal', een initiatief dat landsbreed bekendheid heeft verworven. Op basis van dit succes, raden wij het Ministerie aan om samen met de VNG een strategie te ontwikkelen waarmee de 'Edense versie' breder gepromoot kan worden.

Aanbeveling 7: vraag VNG uitleg aan gemeenten en schooldirecteuren over 'grijs gebied' tegemoetkoming onderhoud

Tijdens het gesprek blijkt ook dat er onduidelijkheid bestaat over de tegemoetkoming in het onderhoud van schoolgebouwen. In bepaalde gevallen is de school zelf daarvoor verantwoordelijk, in andere gevallen de gemeente. De PO-raad heeft geprobeerd om duidelijkheid te scheppen met een 'vinkjeslijst' op haar website. Maar dit is geen oplossing voor het bestaande 'grijze gebied'. Wij willen daarom het Ministerie aanraden om de VNG ook hierover uitgebreider te laten informeren aan gemeenten, zodat ze uitsluitel kunnen geven aan schooldirecteuren.

Aanbeveling 8: verbeteren communicatie over subsidies

De schooldirecteuren geven aan dat zij niet weten welke subsidies er allemaal zijn en hoe ze die kunnen aanvragen. De huidige communicatie hierover via het CFI en de PO-raad bijvoorbeeld schiet duidelijk tekort. Wij adviseren het Ministerie de communicatie te verbeteren, bijvoorbeeld met een subsidiewijzer.

Gebrek aan vertrouwen

Gebrek aan vertrouwen bij dit 'Functioneringsgesprek' uit zich vooral in de uit de hand gelopen verantwoordingslast waarmee subsidies gepaard gaan. Betrokken schooldirecteuren vragen nauwelijks subsidies aan, omdat het de moeite niet loont. In aanvraag- en verantwoordingsprocedures gaat een zodanige hoeveelheid tijd zitten, dat zij meer geld kosten dan het beoogde subsidiebedrag opbrengt.



KAFKA
BRIGADE

Aanbeveling 9: neem systeem van subsidieverlening kritisch onder de loep

Hoewel het Ministerie op dit gebied niet zomaar een gebrek aan vertrouwen kan herstellen, kan zij wel de verantwoordingslast van subsidies kritisch onder de loep nemen. Nu lijkt het erop dat scholen budgetten niet altijd aanspreken, terwijl overheden juist proberen geld vrij te maken voor vernieuwing in het onderwijs. Is een dergelijke verantwoordingsbureaucratie wel in alle gevallen nodig? Vragen innovaties juist niet om meer vrije experimentele ruimte? Kan de verantwoording niet slimmer geregeld worden? Moeten in te dienen formats werkelijk zo uitvoerig zijn, dat scholen afhankelijk worden van adviesbureaus voor hulp bij de aanvraag? Wij denken dat er voor scholen en voor het Ministerie zelf winst te behalen is door deze ontwikkelingen kritisch tegen het licht te houden. Eén van de oplossingen die tijdens het 'Functioneringsgesprek' genoemd werd, is het op grotere schaal werken met meerjarensubsidies. Dan wegen de lusten wellicht weer op tegen de lasten. Uiteraard gaat het hier niet alleen om subsidies van het Ministerie zelf, maar ook om subsidies van andere overheden. OCW zou het voortouw kunnen nemen in het aanpakken van het systeem van subsidies in het onderwijs.

Niet

Ook in de samenwerking met de gemeente zijn een aantal bevindingen naar voren gekomen, die volgens ons niet direct opgepakt kunnen worden door het Ministerie. Eén daarvan is de gebrekkige communicatie tussen scholen binnen één gemeente. Het blijkt dat scholen binnen één bestuur wel geregeld contact hebben met elkaar, maar bij scholen uit dezelfde gemeente die onder verschillende besturen vallen ontbreekt dat nog wel eens. Dat is een gemiste kans, want scholen kunnen soms veel van elkaars kennis en kunde leren.

Tijdens het 'Functioneringsgesprek' kwam ook het probleem van het langs elkaar heen werken van gemeentelijke diensten ter sprake. Ter illustratie was één van de geïnterviewde gemeenteambtenaren juist betrokken geweest bij de bouw van een nieuwe brede school. Zij had veel hinder ondervonden van het langs elkaar heen werken van collega's van verschillende diensten. De andere schooldirecteuren herkenden deze situatie.

Quick wins

- Uitleg aan gemeenten over o.a. onderwijshuisvesting en subsidies (via de VNG);
- Breder verspreiden van de Edense versie van de verordening onderwijshuisvesting (via de VNG);
- Transparant maken van 'grijs gebied' onderhoudsgelden schoolgebouwen;
- Verbeteren communicatie over subsidies.
- Inzetten op meer samenwerking tussen scholen en schoolbesturen.



KAFKA
BRIGADE

6. Zorgleerlingen

In september 2009 heeft het derde en laatste 'Functioneringsgesprek' plaatsgevonden. In samenwerking met de directie Jeugd, Onderwijs, Zorg (JOZ) hebben we een gesprek georganiseerd over de administratieve lasten rond zorgleerlingen. Dit was het punt dat alle schooldirecteuren als eerste ter sprake brachten, wanneer we ze vroegen waar ze bij onnodige bureaucratie nu vooral aan denken. Dit werd het grootste gesprek (qua aantal deelnemers) en ook het meest ingewikkelde gesprek. Het ging met name om de Leerlinggebonden financiering (LGF) voor kinderen met gedrags- en leerproblemen (REC cluster 4). Dat kost de schooldirecteuren (en hun zorgbegeleiders!) veel tijd en levert ze veel kopzorgen op. In bijlage 5 vind je het gehele actieplan van dit gesprek, hieronder de belangrijkste bevindingen inclusief aanbevelingen.

Systeem dat niet werkt

Het centrale punt is dat het systeem voor LGF voor kinderen met leer- en gedragsproblemen (REC cluster 4) niet (meer) werkt. Het systeem bestaat pas zes jaar, maar is, zoals bleek tijdens het gesprek, ten onder gegaan aan het eigen succes. In eerste instantie was de LGF een 'open einde' financiering. Er konden dus onbeperkt 'rugzakjes' worden aangevraagd. Het aantal 'rugzakjes' dat in de loop der jaren werd aangevraagd oversteeg de verwachtingen zo drastisch, dat op een bepaald moment van Rijksweg de geldstroom beperkt werd. De eisen werden aangescherpt en niet alle (her)aanvragen worden nu zonder meer goedgekeurd. Wachttijden voor zowel de indicatiestelling als zorgbegeleiding liepen daarom in sommige regio's hoog op. Dat het systeem zo overvoerd is, lijkt te komen doordat er een snel groeiende groep kinderen is die speciale zorg nodig hebben, maar niet van de categorie 'rugzakje' of verwijzing naar speciaal onderwijs. Er is nu dus sprake van een aanzienlijke groep 'oneigenlijke' aanvragers, waarvoor geen goed alternatief beschikbaar is.

Voordat we de aanbevelingen bespreken is het belangrijk te vermelden dat staatssecretaris Dijkema op 2 november jl. in een brief naar de Tweede Kamer haar zorgen heeft geuit over het bestaande stelsel. Ook heeft ze verregaande voorstellen gedaan om het systeem voor cluster 3 en cluster 4 aan te willen pakken. De datum van de brief viel vrijwel samen met de publicatie van dit onderzoeksrapport. Om een opbouwende bijdrage te kunnen leveren aan het huidige vraagstuk, hebben we de aanbevelingen uit de brief en de aanbevelingen op basis van dit onderzoek naast elkaar gelegd.

Aanbeveling 10: neem systeem van indicatiestelling en zorgbegeleiding voor REC cluster 4 op de schop, samen met alle betrokkenen

Onze aanbeveling was om aansluitend bij de ontwikkeling van deze zomer, de invoering van het passend onderwijs, het systeem voor REC cluster 4 volledig te vernieuwen. In de brief van 2 november kwam grofweg dezelfde conclusie naar voren. In onderstaand overzicht volgt een overzicht van de aanbevelingen van de Kafkabrigade en per punt de conclusies uit de brief van 2 november:



KAFKA
BRIGADE

- Het zorgbudget zoveel mogelijk op scholen zelf inzetten
Toegewezen Leerlinggebonden financiering komt voor een deel op scholen zelf terecht, maar voor het grootste deel instellingen die ambulante begeleiding verzorgen. De verdeling van deze gelden leidt bij de betrokken directeuren tot ontevredenheid en wordt door hen ervaren als gedwongen winkelnering. Zij kunnen niet zelf over gerichte oplossingen nadenken, maar zijn gedwongen om voor het grootste deel van het zorgbudget ambulante begeleiding in te huren. Een ingrijpende maatregel die de staatssecretaris heeft aangekondigd is om zorgbudget zoveel mogelijk op school en in de klas in te zetten. Scholen zouden beter in staat moeten zijn zelf te bepalen hoe en waar het geld terecht moet komen. Middelen zullen in de toekomst zoveel mogelijk worden toegekend op basis van het zorgprofiel van de school. Daarnaast wordt dan ook meegewogen hoeveel extra zorg/begeleiding de leerlingen nodig hebben. Wij verwachten dat deze ingreep een sterk effect zal hebben op vermindering van bureaucratie in het nieuwe stelsel. Mits professionalisering en samenwerking binnen de lokale en regionale verbanden dan ook serieuzer ondersteund zullen worden.
- Centrale focus op zorg en begeleiding voor het kind (niet op geld)
De aanvraag van LGF in het huidige landelijke indicatiestelsel werkt in de hand dat aanvragen kunnen worden gedaan om geld toegewezen te krijgen, het leidt daarmee de aandacht af van de noodzaak om voor kinderen in de juiste zorgbehoefte te voorzien. De aangekondigde plannen om de landelijke indicatie in het nieuwe stelsel af te schaffen en zorgbehoefte vast te gaan stellen op basis van handelingsgerichte diagnostiek lijken ons veelbelovend. Het schept de gelegenheid voor een kwalitatieve diagnose en vermindert de kans op bureaucratische handelingen bij aanvraag. Complexiteit bij de uitvoering zal een onontkoombaar gevolg zijn. Daarom moet juist de transparantie van procedures en regels in het nieuwe stelsel zo groot mogelijk zijn.
- Vergroot de rol van ouders
Neem perspectief van ouders mee in het vinden van oplossingen rondom verminderen van bureaucratie in het passend onderwijs. Zij vallen nu buiten de discussie en de bestaande procedures. In de brief van 2 november wordt gelukkig ook gemeld dat ouders meer betrokken gaan worden bij de zorg, bijvoorbeeld bij het vaststellen van het zorgprofiel van een school. Dit sluit aan bij onze aanbeveling op basis van het 'Functioneringsgesprek' over zorgleerlingen.
- Zorgplicht bij probleemeigenaar/regisseur
Het stelsel van belanghebbenden in het zorgproces is complex. Daarbij ontbreekt het aan een probleemeigenaar of regisseur. In het nieuwe systeem moet het kader voor de zorgplicht helder geregeld zijn. Voor alle betrokkenen en vooral ouders, leraren en scholen moet duidelijk zijn wat er van hen verwacht mag worden. Belangrijk daarin is bijvoorbeeld welke ondersteuning scholen kunnen geven en wanneer een leerling doorverwezen kan worden. De brief van 2 november geeft aan dat de zorgplicht in de toekomst bij



KAFKA
BRIGADE

schoolbesturen neergelegd zal worden. Deze eindverantwoordelijkheid is volgens ons een sleutelrol in effectieve samenwerking binnen een nieuw stelsel.

- Deskundigheidsbevordering leerkrachten
Om de school een professionelere rol in zorgverlening te laten spelen, de juiste begeleiding bij zorgaanvragen te kunnen laten bieden en daarover beter te kunnen communiceren richting ouders en andere betrokkenen, zouden leerkrachten meer deskundigheid moeten bezitten. Volgens de brief van 2 november is een zorgmodule in de opleiding de meest voor de hand liggende actierichting om dit te bewerkstelligen. Ook inzet van speciale assistenten of leraren wordt beoogd. Volgens ons is de belangrijkste voorwaarde voor goede zorg uiteindelijk dat binnen de school door leraren en bevoegde instanties het gesprek gevoerd wordt over het mogelijke zorgprofiel en de invulling daarvan. De brief van 2 november stelt ons hoopvol dat dit ook daadwerkelijk gaat gebeuren.
- Betere ontwikkelde indicatiemethode (niet alleen gebaseerd op papier)
De wettelijk vastgestelde criteria voor het aanleveren van informatie bij een indicatieaanvraag, blijken voor de beoordelaar van het CvI een onbevredigende en bovendien onrealistische basis om een juiste indicatie te geven. Er is meer behoefte aan contextgebonden informatie om een juiste inschatting te kunnen maken. De staatssecretaris pakt dit probleem aan door een systeem van handelingsgerichte diagnostiek te willen invoeren. Hoe deze aanpak precies moet worden vormgegeven is nog niet duidelijk. Het zal in ieder geval moeten plaatsvinden in nauwe samenwerking met Jeugdzorg en/of het Centrum Indicatiestelling. De wijze waarop de nieuwe diagnostiek zal worden ingevoerd is volgens ons van cruciaal belang, omdat dit de verbindende schakel is tussen de leerling en flexibele zorgverlening binnen de samenwerkingsverbanden.
- Eén indicatiecommissie in plaats van vier CvI's en een PCL
Voor elk cluster een Commissie voor Indicatiestelling en bovendien nog een Permanente Commissie Leerlingenzorg wordt door meerdere aanwezigen bij het 'Functioneringsgesprek' als niet effectief ervaren. Om indicatiestellingen beter en sneller te kunnen laten verlopen, zouden activiteiten van deze vijf commissies gebundeld kunnen worden. Deze uitkomst is achterhaald door het voornemen van de staatssecretaris handelingsgerichte diagnostiek in te voeren.
- Samenvoegen versplinterde zorgbudgetten
Relevante budgetten voor zorg moeten worden samengevoegd om te voorkomen dat voor ieder afzonderlijk potje een afzonderlijk aanvraagtraject gestart moet worden. Volgens de brief van 2 november zal het grootste deel van het zorggeld in de toekomst gaan naar de samenwerkingsverbanden, zodat het door scholen ingezet kan worden op basis van het zorgprofiel. Het is zaak dat de criteria en geldstromen hiervoor op een eenvoudige en transparante wijze worden vormgegeven, om nieuwe administratieve processen op dit vlak à priori zoveel mogelijk te beperken.



KAFKA
BRIGADE

- Meer aandacht voor preventie
Wet- en regelgeving is in de eerste plaats gericht op de situatie dat een leerling al een rugzak (nodig) heeft. Er zou meer nadruk moeten komen te liggen op het voorkomen dat er voor leerlingen naar dit redmiddel gegrepen hoeft te worden. In het nieuwe stelsel zal de zorg flexibeler, dicht bij scholen en rondom het kind ingericht worden. Hoewel hiermee niet direct preventief wordt gehandeld, kan de maatregel wel een positief effect hebben op de omgeving waarin kinderen zich bewegen en waarin zorgbehoefte bij kinderen sneller gesignaleerd kan worden.
- Mogelijkheid van 'tussenoplossingen' op maat
De meeste betrokkenen waren voorstanders van het ontwikkelen van 'tussenoplossing' bij zorgaanvragen. Dit zou betrekking hebben op kinderen die wel gebaat zouden zijn bij begeleiding, maar geen cluster 4 indicatie nodig hebben. Het huidige stelsel gaat uit van een ja/nee indicatie, waarbij zorg op maat niet mogelijk is. Volgens de aankondigingen van de staatssecretaris moet dat veranderen in een stelsel van handelingsgerichte diagnostiek in combinatie met flexibele inzet van middelen en voorzieningen. Door de invoering van deze kwalitatieve en flexibele vorm van diagnostiek en zorg zal samenwerking en afstemming van middelen op lokaal en regionaal niveau een zeer belangrijke rol gaan spelen. Professionalisering van samenwerking en ontwikkeling van leiderschap van schoolbesturen binnen deze samenwerkingsverbanden zal daarom serieuzer aandacht moeten verdienen.
- Expertise bundelen, samenwerken met (jeugd-)zorg
Om betere zorg te kunnen verlenen aan leerlingen die dat nodig hebben, moet expertise van basisscholen, ambulante begeleiding en jeugdzorg gebundeld worden. Dat geldt niet alleen voor het indicatieproces, maar ook voor het behandeltraject. Het uitgangspunt daarbij zou moeten zijn: 'één gezin, één plan'. In de brief van 2 november wordt de noodzaak tot ondersteuning in de thuissituatie erkend. Jeugdzorg kan een rol spelen in de aanpak van sociaal-emotionele of psychische problematiek die zich in de omgeving van het kind manifesteert. Hierbij moet volgens ons wel scherp worden gewaakt voor het vastleggen van allerlei procedurele en protocollaire convenanten, waardoor samenwerking op een bureaucratische wijze wordt ingericht.
- Samen met betrokkenen
Er zijn zoveel partijen bij dit zorgstelsel betrokken, dat het geen realistisch perspectief lijkt om het systeem vanuit centrale sturing te willen veranderen. Het verdient aanbeveling dat dit gebeurt in samenwerking met zoveel mogelijk betrokkenen. Vooral in een situatie waarin de nieuwe zorgstructuren zullen worden ingevoerd, zal samenwerking op uitvoerende niveau's, tussen scholen, besturen, zorginstellingen en ouders een doorslaggevende succesfactor blijken.



KAFKA
BRIGADE

Aanbeveling 11: verlengen geldigheid indicaties, voor sommige clusters misschien zelfs koppelen aan schoolloopbaan

Niet alleen de duur van de aanvraagprocedure van indicaties levert directeuren administratieve last op, maar ook de geldigheidsduur van de indicaties. Dat geldt niet alleen voor Cluster 4, maar voor Cluster 3. Ouders van kinderen met het Downsyndroom moeten bijvoorbeeld meerdere keren in de schoolloopbaan van hun kind de indicatie voor Cluster 3 vernieuwen. Op dit punt bleek een tegenstelling in informatie te bestaan. Terwijl bovenstaande observaties uit interviews naar voren kwamen, bestond op het Ministerie de kennis dat indicatie voor Downsyndroom momenteel geldig was gedurende de hele schoolloopbaan. Voor de meeste andere aandoeningen was dit daarentegen nog drie of vier jaar. Ook als dit probleem met de invoering van Passend Onderwijs opgelost wordt, raden wij aan om vooruitlopend daarop alvast de communicatie over de duur van de indicatie voor Downsyndroom te verbeteren en de duur van indicaties eens kritisch onder de loep te nemen.

Onduidelijkheid

In procedures rondom begeleiding van zorgleerlingen heerst ook veel onduidelijkheid. Tijdens de aanloop naar een beter zorgstelsel voor kinderen met gedrags- of leerproblemen, lijkt het ons van belang voor het Ministerie om een aantal oorzaken van onduidelijkheid weg te nemen. Hiermee kan het Ministerie betrokkenheid stimuleren en verwachtingen in banen leiden onder ouders, scholen en zorgverlenende instellingen. Transparantie over nieuw beleid is ook belangrijk om betrokkenen ook inhoudelijk voor te bereiden op de noodzaak van verandering en inhoud van het nieuwe zorgstelsel.

Aanbeveling 12: Zorg voor hulp voor ouders bij indicatieproces

Voor geïnterviewde schooldirecteuren bleek het lastig om het systeem voor indicatiestelling voor Leerlinggebonden Financiering te doorgronden. Ouders hebben hier naar verwachting nog slechter zicht op. De brief van 2 november heeft voor ogen dat ouders betere voorlichting en ondersteuning zullen krijgen op niveau van het samenwerkingsverband. Als voorlopige oplossing – in de aanloop naar een nieuw systeem voor indicatie – bevelen we aan een vorm van *casemanagement* te organiseren voor ouders die een indicatieproces ingaan. Ouders spelen een belangrijke rol bij de begeleiding van het kind die in het huidige stelsel niet voldoende aan bod komt. Het REC biedt al een vorm van *casemanagement*, wellicht kan deze functie uitgebreid worden.

Aanbeveling 13: verbeter voorlichting aan basisschooldirecteuren en ouders

Zoals al eerder gezegd, wordt het volledige systeem van Leerlinggebonden Financiering door betrokkenen als complex en ondoorzichtig ervaren. Het is het uitgesproken voornemen van de staatssecretaris dat de aanpak van het passend onderwijs transparanter moet worden voor alle betrokkenen. Om ervoor te zorgen dat procedures in het nieuwe systeem beter zullen verlopen en verwachtingen van handelingsgerichte diagnostiek realistisch blijven, verdient het aanbeveling om voorlichting aan ouders en scholen (en wellicht ook jeugdzorg) à priori te verbeteren. Een aanpak die daarop gericht is kan op



KAFKA
BRIGADE

korte termijn voor inzicht en begrip zorgen, waardoor uitvoeringsproblemen op lokaal niveau voorkomen kunnen worden.

Aanbeveling 14: vraag CvI's verbetering voorlichting toetsingscriteria

Een grote frustratie van schooldirecteuren is dat er een omvangrijk dossier opgebouwd moet worden om kans te maken op LGF. Het blijkt echter dat vertegenwoordigers van het CvI een dik groot dossier niet nuttig vinden. Zij hebben vijf criteria waarop ze toetsen. Verder nemen ze extra aangeleverde informatie niet in overweging. Om verspilling van tijd en middelen aan dit misverstand te voorkomen raden wij het Ministerie aan om in samenwerking met CvI's de voorlichting hierover te verbeteren. Ook al wordt met Passend Onderwijs de indicatiestelling vervangen door handelingsgerichte diagnostiek, dan nog verdient het aanbeveling om nu alsnog de voorlichting over toetsingscriteria te verbeteren. Er zullen namelijk nog heel wat LGF-aanvragen komen, voordat Passend Onderwijs op volle kracht draait.

Gebrek aan vertrouwen

Bij het gesprek over zorgleerlingen komt de vertrouwenskwestie misschien wel het meest prominent naar boven. Er is in het huidige stelsel een groot aantal betrokkenen, zoals het REC, Speciale scholen, Jeugdzorg en ouders. In het nieuwe stelsel zal het aantal betrokkenen niet zozeer afnemen. De zorg zal echter meer geconcentreerd gaan worden op uitvoeringsniveau, dicht bij de school. Tijdens het 'Functioneringsgesprek' wordt snel duidelijk dat elke partij van mening is dat het systeem zonder zijn/haar rol en expertise slechter zou functioneren. De betrokken schooldirecteuren gaven bijvoorbeeld aan ontevreden te zijn met de wijze waarop budget voor Leerlinggebonden Financiering nu verdeeld wordt. Zodra er andere alternatieven besproken werden, waren andere partijen zoals het REC of de REC school het daar bij voorbaat al niet mee eens. Scholen mogen volgens hen niet een grotere rol gaan spelen rond zorgleerlingen, omdat zij niet de benodigde specifieke kennis in huis hebben. Een nieuw, beter werkend systeem zou kunnen helpen om het vertrouwen te herstellen. Hierbij zal samenwerking echter ook niet vanzelfsprekend zijn. Hoewel de bestuurlijke structuur naar verwachting transparanter wordt. Zal succes in vergaande mate afhangen van de samenwerking en het vertrouwen op lokaal en regionaal niveau, binnen de samenwerkingsverbanden. Docenten, assistenten, zorgverleners, directeuren, schoolbestuurders, specialisten en buurtwerkers zullen steeds meer integraal gaan werken op basis van wederzijdse afhankelijkheid. Niet alleen op landelijk niveau, maar dus ook op lokaal niveau is het samen zoeken naar manieren om dit systeem te verbeteren aan de orde. Zowel professionaliteit in samenwerking als leiderschap in coördinatie van tijd en middelen, zullen van steeds groter belang worden in de onderwijscultuur. Ambities voor vernieuwing van het zorgsysteem zullen volgens de Kafkabrigade staan of vallen met erkenning van deze omslag in denken en handelen.



KAFKA
BRIGADE

7. Voorstellen voor vervolg Kafkabrigadetragect

Tot slot doen wij een aantal voorstellen voor de follow-up van dit Kafkabrigadetragect. Want of het nu leuk is of niet het echte werk begint pas ná een casusonderzoek van de Kafkabrigade. Dan is het zaak de actiepunten te implementeren. De bevindingen van dit onderzoek en daaruit voortvloeiende voorstellen zullen wij presenteren aan de directiehoofden van Primair Onderwijs en Jeugd, Onderwijs en Zorg van het Ministerie van OCW op 3 december a.s. Ook zullen we bij de PO-raad onze bevindingen presenteren en bespreken. Bovendien komen we over een half jaar weer met de Begeleidingscommissie samen voor een 'Beoordelingsgesprek' om te bekijken welke aanbevelingen ondertussen zijn opgepakt en welke (nog) niet.

Ons belangrijkste advies aan het Ministerie is om de voorgestelde acties in samenwerking met experts op te pakken. Bij alle problemen zijn zoveel belangen gemoeid dat het niet zeer effectief is om in je eentje over oplossingen na te gaan denken.

De voorstellen voor vervolg die wij doen verschillen van aard en daarmee van bereik en effect. Het is daarom zaak om de follow-up activiteiten met zorg te selecteren.

a. Slotbijeenkomst met alle deelnemers bij OCW

Aan dit onderzoek hebben tientallen onderwijsmensen uit welke hoek dan ook meegewerkt. Het zou mooi zijn om als dank daarvoor een bijeenkomst te organiseren waarin niet alleen maar de uitkomsten van het Kafkabrigadeonderzoek gepresenteerd worden, maar ook verteld wordt wat OCW oppakt. Uiteraard is dit ook een feestelijke afsluiting van het project met borrel!

b. Nieuwsbrief voor alle betrokkenen en geïnteresseerden

Om meer mensen te bereiken dan alleen de betrokkenen en bovendien de mensen langer op de hoogte te kunnen houden, zou het goed zijn om een nieuwsbrief uit te brengen: de eerste editie(s) bevat(ten) de uitkomsten, daarna is het een update over het vervolg.

c. Doorbraaktrajecten op maat

Aangezien de oplossing in veel gevallen niet zozeer ligt aan de aard en inhoud van de regels, maar aan de manier waarop organisaties er zelf vorm aan geven is het zeer kansrijk dat onderwijsprofessionals zelf binnen instellingen of van verschillende instellingen binnen een bepaalde sector op zoek gaan naar doorbraken voor verschillende problemen. Juist de betrokkenen in de praktijk dienen gezamenlijk de knelpunten te onderzoeken en gezamenlijk aan de oplossingen te werken. Door het onderzoek en de oplossingen aan de betrokken zelf over te laten, wordt de professionaliteit van sector juist benadrukt en zelfs bevorderd. Er zullen slimme, werkbare regels (die juist professioneel handelen bevorderen) en slimme scholen (die zelf in staat zijn te innoveren) ontstaan.



KAFKA
BRIGADE

Het Ministerie van OCW zou hiermee in feite een procesverbeterend proces aan kunnen bieden, waarbij organisaties en de manier waarop ze functioneren, het uitgangspunt vormen in plaats van louter in te gaan op de regels zelf.

d. Verspreiding van de resultaten in de PO-raad netwerken

De PO-raad beschikt over een aantal netwerken rond thema's, bijvoorbeeld het zorgleerlingennetwerk of het huisvestingsnetwerk. Het zou goed zijn om de resultaten van dit onderzoek daar bekend te maken en te laten weten wat OCW oppakt en wat niet. Ook is het mogelijk via deze netwerken een uitwisseling over deze thema's op te starten. Hier kunnen de knelpunten en de strategieën om er mee om te gaan worden uitgewisseld.

e. Publiceren

Een optie is ook om een artikel te schrijven en dit in enkele vakbladen te publiceren. Indien er vakbladen bestaan voor de verschillende onderwerpen dan wellicht de artikelen daarop toespitsen. Mogelijkheid tot publicatie in nieuwsbrief PO vanuit OCW bestaat ook, die bereikt 13.000 leerkrachten.

f. Online Platform met best practices (met een serie fysieke bijeenkomsten)

De diversiteit van basisscholen is groot. Waar de ene school minder goed slaagt in het aanpakken van knelpunten, vindt een andere school misschien een geweldige oplossing. Sprekend voorbeeld is de vertaalslag die de gemeente Eden over de modelverordening onderwijshuisvesting heeft laten doen. Om deze *best practices* te verspreiden zou een online platform in het leven geroepen kunnen worden. Gekoppeld aan een serie fysieke bijeenkomsten waarmee de start, de bekendheid en de draagkracht geborgd worden.

g. Aansluiting bij Nederlandse Schoolleiders Academie

Een idee is om met deze bevindingen aansluiting te zoeken bij de Nederlandse Schoolleiders Academie of bij andere organisaties die opleidingen voor schoolleiders verzorgen. De lessen van deze Kafkabrigade zouden kunnen worden uitgewerkt in een lesmodule 'schoolleiders, lasten en verantwoordelijkheden' die voor schoolleiders een mogelijke waardevolle aanvulling is in hun lesprogramma.

h. Aanbevelingen Kafka in 'Code Goed Bestuur'

Sommige van de conclusies uit dit rapport kunnen mogelijk opgenomen worden in de 'Code Goed Bestuur' die momenteel wordt opgesteld door de PO-Raad.

Bijlage 1: Zes stappen van de Kafkabrigademethode

Deze bijlage bevat de beschrijving van de Kafkabrigademethode zoals we die in het voorstel voor de onderzoeksopdracht van de directie PO van het Ministerie van OCW opgenomen hebben. Voor deze opdracht hebben we nog een voorbereidende stap 0 toegevoegd.

Stap 0: Voorbereiding

De ervaring heeft geleerd, dat het van belang is om voor de start van een casusonderzoek binnen de betrokken organisatie(s) bekendheid te geven aan het onderzoek van de Kafkabrigade en het onderzoek goed te verankeren.

We zullen dit op de volgende wijze doen:

-het oprichten van een begeleidingscommissie

Deze zal bestaan uit medewerkers Annemarie van der Tuin en Sandra ter Holten van OCW en Maurits Huigsloot van de PO raad. Tijdens het onderzoek zal de Kafkabrigade op vaste momenten resultaten bespreken met de begeleidingscommissie. Samen dragen zij zorg voor de voortgang en de resultaten.

- *het zoeken van een sponsor* die zorg kan dragen voor voldoende politiek draagvlak, legitimatie en bereidheid om na het onderzoek echte vervolgstappen te nemen. De Kafkabrigade maakt namelijk een analyse van waar het misloopt en hoe het slimmer kan, maar daarna begint het eigenlijke werk. Wij denken bijvoorbeeld aan de voorzitter van de PO Raad of een vertegenwoordiger van OCW.

Stap 1: Verkennend onderzoek: op zoek naar zeven schoolleiders

De Kafkabrigade inventariseert kort de stand van zaken: is de frustratie van de schoolleider iets van de laatste tijd? Wie hebben veel er last van? Welke verschillen bestaan er? Wie zijn reeds bezig om het op te lossen? Wie zijn de direct en indirect verantwoordelijke partijen? Waar bestaat de complexiteit uit en hoe kan dit het beste in kaart kan worden gebracht? Om deze vragen te beantwoorden lezen we relevante documenten en zullen ook een korte telefonische belronde doen met schooldirecteuren en andere relevante organisaties.

Daarnaast gaan we in deze fase van het onderzoek op zoek naar exemplarische casus: het verhaal van een individuele schoolleider dat voorbeeld is voor de problemen van een grotere groep. Deze casus wordt het uitgangspunt van ons onderzoek.

In dit traject stellen we voor op zoek te gaan naar zeven casus. Dit om een redelijk beeld te krijgen van het functioneren van schoolleiders en met het oog op de onderlinge verschillen en overeenkomsten. Het gaat hier om schoolleiders, die werkzaam zijn op de scholen zelf, niet het bovenschoolse



KAFKA
BRIGADE

management of andere leidinggevende posities. Verder is het van belang dat de geselecteerde groep schoolleiders zo veel mogelijk recht doet aan de bestaande verschillen op het gebied van resultaten, grootte van de school, leerling-samenstelling, geografische ligging, etc. De selectie van de zeven casus zal in samenwerking met de PO raad plaatsvinden en zullen worden voorgelegd aan de begeleidingscommissie.

Stap 2: Casusonderzoek

De bureaucratische hindernissen en administratieve lasten waar de schoolleider tegen aanloopt, zullen tot op de bodem worden uitgeplozen. Dit doen we aan de hand van dossieranalyse en gesprekken met de probleemeigenaren: de schoolleiders zelf dus.

De focus van het interview zal gaan om de vraag waar schoolleiders tegen aan lopen in het succesvol uitvoeren van hun functie. Hoewel we open het interview ingaan, zullen we de schooldirecteuren gaandeweg vier specifieke vragen stellen:

- 1) Waar heeft een schoolleider mee te maken en wat moet hij/zij doen wanneer er een medewerker langdurig ziek is? (Arbo wet/Wet poortwachter)
- 2) Wat moet een schoolleider doen wanneer er een gemeentelijke subsidie wordt aangevraagd of verantwoord wordt? Waar loopt hij in dat geval tegen aan? (Aanvraag en verantwoording gemeentelijke subsidie)
- 3) Welke informatie eisen worden gesteld en vooral *hoe* gaat een schoolleider hiermee om? (Horizontale en verticale verantwoording). Hieronder verstaan we de formele eisen waar schoolleiders aan moeten doen voldoen opgelegd door zowel overheidsinstanties als door ouders, gemeenten, bestuur etc.
- 4) Wat moet een schoolleider doen om een schoolveiligheidsplan op te stellen? Wat heeft hij hiervoor nodig? (Veiligheidseisen)

De interviews leggen we vast in zogenoemde 'narratieven': verhalende verslagen, waarin we de ervaringen van de schoolleiders vastleggen, zoals zij het hebben beleefd.

Stap 3: Contra-expertise: betrokkenen betrokken

De Kafkabrigade toetst de bevindingen van de geïnterviewde schoolleiders breder binnen en buiten de school. Wat denken andere betrokken actoren ervan? Wat is hun zienswijze? De voornaamste knelpunten die uit de zeven casusonderzoeken komen worden voorgelegd aan actoren die mede betrokken zijn. Dit kunnen gesprekken zijn met bijvoorbeeld ouders, de gemeente, Arbo instellingen, het bestuur, OCW, etc.

Stap 4: Drie 'Functioneringsgesprekken'

We brengen de betrokkenen bijeen voor een gesprek op locatie: de probleemeigenaar, (andere) professionals, beleidsmakers, bestuurders en



KAFKA
BRIGADE

anderen die in de casus relevant gebleken zijn. Om er voor te zorgen dat er bij deze gesprekken niet een te grote groep mensen zullen aanwezig is, zullen we drie 'functioneringsgesprekken' organiseren. Bij ieder 'functioneringsgesprek' staat het verhaal van één schoolleider centraal. We kiezen de drie casus waar de meeste aanknopingspunten in zitten om alle knelpunten te behandelen. Het gesprek wordt intensief en zorgvuldig gemodereerd. Het doel van deze aanpak is te komen tot een gedeelde probleemdefinitie, het inventariseren van oplossingen en het formuleren van de kleinste, eerste stap waarmee het proces van verbetering in gang kan worden gezet. De betrokkenen verbinden zich aan deze eerste stap en maken daarmee het gesprek niet-vrijblijvend. Alle deelnemers wordt de vraag gesteld: Wat kun jij doen als eerste stap in de richting van de oplossing?

Stap 5: Actieplan en vervolg: platform voor schoolleiders

Aan het eind van het onderzoek stellen we een korte maar krachtige actielijst op waarin staat wie wat kan ondernemen om de bureaucratische lasten van schoolleiders te verlichten. Ook zal er een overzicht worden gemaakt van 'werkbaar strategieën' om met regelgeving om te gaan, die tijdens het onderzoek naar voren zijn gekomen. Deze 'lessen' zullen als input dienen voor een digitaal platform voor schoolleiders dat OCW wil opzetten. Het platform dient ter ondersteuning en ter professionalisering van schoolleiders en docenten. Ideeën voor onderdelen van het platform zijn een *toolbox* voor omgaan met bestaande regelgeving (op basis van goede praktijkvoorbeelden), *best practices*, een *subsidiechecker* (welke subsidies zijn beschikbaar voor welke activiteiten?), *templates* en *formats* voor het maken van verplichte plannen (zoals voor het maken van een veiligheidsplan), uitwisselingsmogelijkheden om van en met elkaar te leren, een vraagbaak, etc. Een aandachtspunt hierbij is wel zorg te dragen dat zo'n website ook daadwerkelijk gebruikt wordt. Ons advies is dan ook het digitale platform uit te breiden met een aantal fysieke bijeenkomsten. Zeker de start van zo'n platform zou gepaard moeten gaan met bijvoorbeeld een conferentie. De lessen en bevindingen van de Kafkabrigade zouden hiervoor als input kunnen dienen.

Stap 6: 'Beoordelingsgesprek'

Na een aantal maanden komt de Kafkabrigade weer langs om te inventariseren in hoeverre de actiepunten zijn uitgevoerd. Loopt men aan tegen barrières? Zo ja, wat is de reden hiervoor? Zo nee, zijn de problemen dan opgelost? Deze stap is essentieel, omdat uiteindelijk geldt: *the proof of the pudding is in the eating*.



KAFKA
BRIGADE

Bijlage 2: Actieplan Schoolbesturen

Casus | Stef van Wickeren

Stef van Wickeren is de directeur van basisschool Columbus in Heerhugowaard, een nog vrij nieuwe school: op 1 oktober 2005 is zij geopend. "In 2001 werd ik schoolleider van een basisschool die op een meer traditionele, klassikale manier les gaf. Na vier jaar kreeg ik van het bestuursbureau Valete, de voorloper van Stichting Flore, de kans om zelf een school te beginnen." Bij het opzetten van deze nieuwe school heeft Stef van Wickeren goed nagedacht over wat hij wilde, maar vooral ook wat hij niet wilde. "Bij het nadenken over deze twee aspecten stond steeds hetzelfde doel centraal: het vooruithelpen van de ontwikkeling van de kinderen."

Columbus is een open¹ TOM-school: Team Onderwijs op Maat. Het feit dat wij het onderwijs anders aan willen pakken dan de meer traditionele scholen binnen Stichting Flore heeft als consequentie dat wij meer last hebben van bureaucratische processen. Wij ergeren ons daar meer aan dan de andere basisscholen en pikken dan ook niet altijd alles of proberen creatief met de regels om te gaan.

Bestuursbureau Stichting Flore en de afdeling Onderwijs

Stef vertelt dat er, zoals bij bijna elk bovenschools bestuur, tussen het College van Bestuur en de basisscholen een organisatielaag is ontstaan (in het geval van Stichting Flore de afdeling Onderwijs). Deze organisatielaag had oorspronkelijk tot doel om wat taken van directeuren over te nemen, maar zij is ondertussen niet veel meer dan een toetsingskader geworden. Van de faciliterende rol die het zou moeten hebben, is deze laag bovendien in de meer producerende rol terechtgekomen: "Eigenlijk zou het zo moeten zijn dat wanneer ik wat advies nodig heb of even wil sparren, ik naar hen zou moeten komen. In plaats daarvan vallen ze me, wanneer ze maar even geen werk hebben, lastig met allerlei vragen en verzoeken." De relatie die Stef met het College heeft is goed: zij waarderen zijn ondernemerschap bijvoorbeeld zeer. Van een andere dimensie is zijn relatie met de afdeling Onderwijs en afdeling Personeel binnen Stichting Flore: "Hier zitten de mensen aan wie ik verantwoordingsdocumenten moet leveren. Deze afdeling is kritischer naar mij als basisschooldirecteur. Ik doe niet precies wat ze willen en daardoor vinden ze me eigenwijs." Overigens ligt dat volgens Stef niet per se aan hem als persoon: "Het ligt ook aan de school en de visie die wij als school hebben. We passen gewoonweg niet binnen de kadertjes zoals zij die hebben uitgedacht."

Binnen Stichting Flore bevinden zich naast de afdelingen Onderwijs en Personeel ook nog een financiële afdeling en een afdeling Onderhoud. Over de twee laatstgenoemde afdelingen is Stef erg te spreken. "Het meest dubieus vind ik dus de afdeling Onderwijs. Zij komen te dicht bij mijn schoolleiderschap

¹ Dit betekent dat Columbus periodiek wordt opengesteld voor andere professionals.



KAFKA
BRIGADE

en stellen langzamerhand stichtingsprocedures en stichtingsnormen boven individuele verschillen. Ruimte voor mijzelf om met de onderwijsinspectie te praten lijkt er ook steeds minder te zijn.” De taken die de afdeling Onderwijs uitvoert zijn niet altijd ondersteunend, maar haast met een verborgen agenda.”

Angst en controle

Volgens Stef heeft veel van de bureaucratische werklast die hij ervaart te maken met een overheersend gevoel van angst en een continue neiging naar controle. Van de beleidsmakers op het hoogste niveau, via de Onderwijsinspectie en het bestuursbureau tot de schooldirectie en de leerkrachten is iedereen zowel dader als slachtoffer. De enige partij die van dit patroon afwijkt is het kind. Het kind bevindt zich op het laagste niveau van de ladder en is alleen het slachtoffer van regels. “Wat ik heb gezegd is dat ik weiger mijn leerkrachtenteam en daarmee ook het kind slachtoffer te maken van regels en procedures. Bij mijzelf trek ik dus de streep. Ik zal nooit zeggen: ‘voer dit uit, want dat moet van het ...’. Maar soms kan ik niet anders. Om te ‘overleven’, mensen hun salaris te laten krijgen of anderszins. Maar benoemen van mijn onvrede doe ik dan wel. Ik wil niet dat mensen denken dat ik erachter sta.”

Uniformiteit versus pluriformiteit

Volgens Stef van Wickeren is er een trend waar te nemen waarin bovenschoolse besturen – Stichting Flore is er wat hem betreft een goed voorbeeld van – steeds meer focus leggen op uniformiteit in plaats van op pluriformiteit. “Als je niet oppast zegt het bestuur straks nog dat we allemaal dezelfde toets moeten gaan hanteren. Het bestuur moet eens wat meer lef tonen en uitgaan van vertrouwen. Het zou bijvoorbeeld goed zijn als het bestuur eens tegen de accountant zou zeggen dat ze zich niet aan alle vaste regels en procedures wil houden, om op die manier de pluriformiteit van de verschillende scholen in stand te houden.” Overigens gaat Stef er niet van uit dat deze wens snel uitkomt: “niet vertrouwen, maar denken in blauwdrukken en termen als publieke verantwoording, evidence based, benchmarken, loketfunctie enzovoort staan centraal.” Stef zou liever een betere balans willen zien: “Natuurlijk heeft iedereen het recht om gecontroleerd te worden, dat vind ik ook wel prettig in die zin dat ik niet het gevoel heb alleen te staan in mijn verantwoordelijkheden, maar de controle zoals die nu is vormgegeven is gewoonweg te ver doorgeschoten.”

Bevindingen

In het eerste deel van het ‘Functioneringsgesprek’ hebben we met alle betrokkenen² gesproken over de problemen die zij ervaren rond de relatie tussen schooldirecteuren en het bestuur.

Het voornaamste thema van het gesprek was de spanning tussen enerzijds de autonomie die een schooldirecteur wil hebben om zijn of haar school op eigen

² Zie bijlage 1: Deelnemerslijst Functioneringsgesprek 2 juni 2009



KAFKA
BRIGADE

wijze vorm te geven en anderzijds de verantwoordelijkheid die het bestuur heeft als eindverantwoordelijke voor het aangeboden onderwijs. Binnen de school is men hoofdzakelijk gericht op de behoeften van het kind, terwijl vanuit 'de lijn' er ook op aangedrongen wordt te denken vanuit wat er van bovenaf verplicht wordt gesteld. Dit wordt nog extra bemoeilijkt doordat de lijn uit zoveel verschillende partijen bestaat – beginnend bij de schoolleider tot aan het Ministerie van OCW – die allemaal hun eigen belangen en bepalingen hebben.

Tijdens het 'functioneringsgesprek' is deze spanning aan de orde geweest rond onderwerpen, als: verticale verantwoordingsplicht, het meedoen aan subsidies, de inspectie en het leerlingvolgsysteem. Vervolgens hebben wij stil gestaan bij de wijze waarop in het onderwijs kwaliteit wordt bewaakt. Dit bleek namelijk de bron van alle spanning. Het bestuursmodel – de wijze waarop toezicht wordt gehouden op scholen – speelt hierbij een belangrijke rol.

In het onderstaande geven wij alle knelpunten weer die aan de orde zijn gekomen tijdens het 'functioneringsgesprek'. We hanteren hiervoor een driedeling. Knelpunten op het gebied van:

1. Informatie/Communicatie: het niet (voldoende) uitwisselen van informatie, of gebrekkige communicatie met elkaar (bijvoorbeeld alleen via formulieren of mededelingen) kan veel onnodige bureaucratie opleveren. Het zijn vaak wel knelpunten die op korte termijn met geringe inspanning opgelost kunnen worden.
2. Uitvoering: op dit niveau doen zich twee typen knelpunten voor, namelijk zowel in de werkwijze, als in de 'menselijke maat' (cultuur en houding). Deze knelpunten zijn minder makkelijk op te lossen dan wanneer het om informatie/communicatie gaat. Zeker als het verandering van cultuur of gedrag betekent. Er hoeft echter geen wet veranderd te worden, dus met eerste stappen richting de oplossing kan direct begonnen worden.
3. Beleid/regelgeving: dit zijn de knelpunten die het meeste tijd kosten om op te lossen, omdat er beleid aangepast moet worden of een nieuwe wet gemaakt moet worden.

Informatie/communicatie

Contact tussen schooldirecteuren en inspecteur

Volgens de aanwezige directeuren is het betreurenswaardig dat ze de onderwijsinspectie zo weinig spreken. Eén van de directeuren merkt op dat het nu vier jaar geleden is, dat ze de inspectie voor het laatste gesproken heeft. Voorheen sprak ze de inspectie ieder jaar of iedere twee jaar. De directeuren vinden het vooral jammer omdat ze nu de cijfers niet meer kunnen toelichten. Ze leveren de benodigde cijfers aan het bestuur, die deze vervolgens met de inspectie bespreekt. De directeuren zijn van mening dat de cijfers niet het volledige beeld van de school geven. Het karakter van de school, de brede



KAFKA
BRIGADE

ontwikkelingen van de leerlingen, etc. telt allemaal mee. Dat willen ze graag zelf aan de inspectie kunnen toelichten.

Bovendien zorgt de 'tussenstap' van het bestuur ook voor een extra interpretatielaag. Het bestuur gaat weer op eigen manier om met de cijfers. En dat strookt niet altijd met de opvatting van de schooldirecteur. De schooldirecteur is niet altijd op de hoogte van de interpretatie van het bestuur. De directeuren vragen zich af of het echt nodig is dat dit via het bestuur gaat. Wie weet nu beter hoe het met een school gaat dan de directeur zelf?

Naar aanleiding van de opmerking van de schooldirecteuren dat zij juist graag zelf in contact treden met de inspectie – als feedback mechanisme, merkt de deelnemende inspecteur op, dat hij zich nadrukkelijk niet kan bemoeien met vraagstukken die zich op het onderwijsinhoudelijke vlak bevinden. De overheid heeft er in 2007 voor gekozen dat de inspectie meer een toezichthouder op afstand zou worden, vanuit het *governance*-principe. De Tweede Kamer heeft bedongen dat de inspectie in ieder geval eens per vier jaar nog contact heeft met de scholen, maar niet vaker. In plaats daarvan ziet het bestuur zichzelf juist bij uitstek als een inhoudelijk ondersteunende partij. Stichting Flore bijvoorbeeld besteedt naar eigen zeggen meer aandacht aan scholen die dat nodig hebben en minder aan scholen die het goed doen en die veel autonomie vragen. Als de scholen meer verantwoordelijkheid krijgen, wordt ook de samenwerking met scholen intensiever. De kwestie van autonomie blijft volgens Flore wel een zekere schijnvorm, heel veel zaken zijn op rijksniveau en gemeentelijk niveau wettelijk verplicht.

Onduidelijkheid werkwijze inspectie

Aansluitend bij het vorige knelpunt blijkt tijdens het gesprek dat veel onduidelijkheid bestaat over de taken en de werkwijze van de onderwijsinspectie. De deelnemende inspecteur licht daarom tijdens het gesprek de werkwijze kort toe:

De inspectie is de afgelopen tijd vooral gericht geweest op het verminderen van de vragingslast voor scholen. De inspectie heeft dat vertaald in drie beleidslijnen:

- 1) Proportioneel toezicht, waarbij scherper gelet wordt op scholen die structurele problemen hebben en minder op scholen die goed draaien.
- 2) Probleemstelling is leidend, zodat er zo min overbodige onderwerpen ter tafel komen.

Vervolgens gaat de inspecteur in op de factoren waar naar gekeken wordt om vast te stellen of er sprake is van risico of niet. Uiteraard zijn de eindopbrengsten (de cijfers) een belangrijke basis hiervoor. Maar daarnaast spelen wel degelijk ook andere signalen een rol, zoals de geluiden binnen het schoolbestuur of van de schooldirecteur. Tot slot wordt ook gekeken naar de schoolgids, het schoolplan, het zorgplan en het onderwijsplan. De inspecteur benadrukt dat de cijfers alleen dus nog geen volledig oordeel kunnen opleveren. Als de cijfers daar aanleiding toe geven, volgt op z'n minst een



KAFKA
BRIGADE

schoolbezoek, voordat de bevindingen officieel worden. Als een school bijvoorbeeld een heel bijzonder onderwijsconcept heeft, waar het leerlingvolgsysteem niet goed bij aansluit, kan een herdefiniëring van opbrengsten overwogen worden. Cijfers en indicatoren zijn slechts een deel van de toetsing. De manier waarop scholen eraan moeten voldoen verschilt en maakt voor een positief of negatief oordeel van de inspectie niet veel uit. Tot slot merkt de inspecteur op dat hij aan schoolbesturen altijd vraagt of ze voldoende zicht op en input vanuit de scholen hebben om de verantwoordelijkheid voor het functioneren ervan te durven dragen. Zo niet, dan wordt de schooldirecteur er bij gehaald.

Uitvoering

Toename van de verticale verantwoordingsplicht

Schooldirecteur Stef merkt op dat de accountmanager van zijn bestuur steeds vaker om gestandaardiseerde informatie vraagt. Dat is volgens hem ook wel begrijpelijk als je accountmanager van dertien scholen tegelijk bent. Hij geeft het voorbeeld van een gesprek, waarin hij een lijst met punten kreeg waaraan de informatiestroom van alle scholen moest voldoen. Om de accountmanager of het bestuur niet in verlegenheid te brengen, kwam hij hier wel aan tegemoet. Liever zou hij zien dat de manier van opleveren van informatie gebaseerd kan worden op de ontwikkeling van het individuele kind of de individuele leerkracht. Volgens de deelnemers van stichting Flore is de functie van accountmanager in het leven geroepen om het contact tussen het bestuur en de scholen beter te laten verlopen. Echter, de accountmanagers hebben naast het ondersteunen ook steeds meer een controlerende taak gekregen waardoor de rolverdeling tussen de afdeling Onderwijs en het bestuur niet altijd helder is. In het verleden is het een aantal keer voorgekomen dat accountmanagers scholen om bepaalde informatie hebben gevraagd, terwijl scholen in feite alleen verantwoording zouden hoeven afleggen aan het bestuur. Ondanks dat dit nu is teruggedraaid en informatie alleen nog door het bestuur zal worden gevraagd, heeft dit toch bijgedragen aan het gevoel van de schoolleiders dat er een nieuwe bestuurslaag is bijgekomen.

Omgang met de subsidie Taal-Lezen

Stef ervaart een gebrek aan autonomie voor zichzelf en zijn school. Hij illustreert dit aan de hand van een voorbeeld: zijn school, een TOM-school³ was door het schoolbestuur uitgenodigd om mee te doen met de Taal-Lezen subsidie. Daarvoor moesten alle scholen binnen het bestuur die mee zouden doen, aangeven hoe ze als school de komende jaren met taal en lezen bezig wilden zijn. Stef kreeg het idee dat de eigenheid van alle negentien scholen werd gerespecteerd. Het viel hem daarom koud op zijn dak dat er vervolgens een soort gemiddelde ontworpen bleek te zijn voor een overkoepelend Taal-Lezen plan voor alle deelnemende scholen. Dat plan werd teruggekoppeld als een standaard lesprogramma vanuit het onderwijsadviesbureau. Stef heeft aangegeven dat hij niet wist of hij de lesstof wel zou gaan gebruiken,

³ Team Onderwijs op Maat



KAFKA
BRIGADE

aangezien het niet bij de onderwijsformule van zijn school past. Gevolg was dat hij uiteindelijk de subsidie niet heeft gekregen. Volgens een collega-directeur is dit een lastig voorbeeld, omdat de plannen moesten worden getoetst door een extern adviesbureau. Zij beaamt wel dat ze met regelmaat nadrukkelijk botsingen ervaart tussen haar eigen visie op onderwijs en wat het bestuur van haar wil.

Volgens Flore is de mogelijkheid om al of niet gebruik te maken van het project juist een voorbeeld van de vrijheid die scholen hebben om eigen keuzes te maken. Een school die deze vrijheid gebruikt zal wel moeten verantwoorden hoe hij de vastgestelde normen op taal- en leesniveau gaat halen. Een positief voorbeeld van een project dat voor enkele scholen op maat gemaakt is, is het nu lopende Excellentieprogramma. Hiervoor is door vier afzonderlijke scholen met teams van ouders een projectaanvraag ingediend waarbij eigen plannen vrij kunnen worden vormgeven.

Leerlingvolgsysteem toetst onvolledig

Tijdens het gesprek rijst dan de vraag wat nu eigenlijk goed onderwijs is. Het ontwikkelen van meetbare indicatoren en scholen daar op afrekenen lijkt voor de hand te liggen. Door de enorme diversiteit aan scholen is het echter niet eenvoudig om algemene indicatoren vast te stellen. Een aantal directeuren en leerkrachten noemen als voorbeeld dat zij het CITO leerlingvolgsysteem niet altijd de beste manier vinden om de ontwikkeling van leerlingen te meten. In het CITO leerlingvolgsysteem wordt bijvoorbeeld de sociale ontwikkeling van een kind niet meegenomen, terwijl dat wel erg belangrijk is. De aanwezige leerkrachten geven aan dat de toetsingsmethode naar hun mening geen volledig beeld geeft van de ontwikkeling van het kind. Alleen cijfers geven voor vakken is niet genoeg. In de portfolio's die op hun school van leerlingen bijgehouden worden, wordt een veel breder beeld van de ontwikkeling gegeven. Er wordt bijvoorbeeld ook gekeken naar hoe kinderen met anderen omgaan en er worden letterlijk foto's van hun voortgang gemaakt. Op een foto is namelijk een kind in zijn gehele ontwikkeling te zien; cijfers daarentegen geven maar een beperkt beeld. Deze portfolio's worden in het CITO leerlingvolgsysteem niet meegenomen. Niet alle aanwezigen vinden deze discussie nuttig, omdat in hun visie een ultieme integrale toetsfunctie niet bestaat en ook niet gevonden zal worden.

Kortom: uniformiteit vs. pluriformiteit

Bovenstaande punten vloeien voort uit de spanning tussen uniformiteit en pluriformiteit. Aan de ene kant is het van belang de onderwijskwaliteit te monitoren. Aan de andere kant moet er ook ruimte voor verschillen gegenereerd kunnen worden. Hoe kan een bestuur goed toezicht houden zonder alle scholen onder hun verantwoordelijkheid, bewust of onbewust, in dezelfde beleidsrichting te willen duwen?

Tijdens de discussie blijkt dat de gepercipieerde bemoeizucht van schoolbesturen volgens stichting Flore geen opzettelijk beleid is. Wettelijk vastgestelde richtlijnen zijn uniform, hoe de school daar invulling aan geeft, wordt zoveel mogelijk vrij gelaten. Het blijkt dat de stichting juist graag zoveel



KAFKA
BRIGADE

mogelijk ruimte geeft aan scholen. Ambitie van Flore is om tot een model te komen waarin wijken en dorpen zoveel mogelijk zelfstandige onderwijsgemeenschappen gaan vormen.

Een van de schooldirecteuren, een 'éénpitter', geeft aan dat zijn bestuur hem bij zijn aantreden een tijd lang op de vingers heeft gekeken, maar dat dat inmiddels veranderd is. Het bestuur houdt meer toezicht op afstand. Het veranderende takenpakket van besturen, die naast ondersteuning nu ook toezicht moeten houden, maakt het niet makkelijker om uit de sfeer van bemoeizucht terug te treden. De kunst is om 'adaptief' te besturen. Alleen op die manier kun je goed onderwijs verzorgen, scholen optimaal ondersteunen en ze autonomie geven tegelijkertijd.

Een bestuurder van één van de andere aanwezige schoolbesturen - stichting Penta - geeft aan dat hij ervan uit gaat dat de school zelf de onderwijskwaliteit schept in de klas, door de leerkracht eigenaar te maken van het leerproces. Het bestuur wil niet 'betuttelen'. Hij geeft echter wel aan dat dit een risico voor hem (en het bestuur) is, omdat het bestuur uiteindelijk verantwoordelijk is voor de prestaties van scholen. Besluiten te vertrouwen op de scholen is dus niet zonder risico, maar volgens Stichting Penta wel noodzakelijk.

De vertegenwoordiger van de PO-Raad geeft aan dat de discussie over de relatie tussen scholen en hun besturen hetzelfde is als tien jaar geleden. Ondanks dat, blijven nieuwe ontwikkelingen in het onderwijs doorgaan en verandert de bestuurlijke inrichting mee. Vanuit zijn perspectief is de constante dat vanuit allerlei bestuurlijk niveaus de blijvende behoefte bestaat om een vinger aan de pols te houden. De autonomie die met de ene hand wordt gegeven, wordt weer met de andere hand teruggenomen.

Beleid/regelgeving

In de discussie tijdens het 'Functioneringsgesprek' zijn - behalve discussies over het beleid dat schoolbesturen voeren - geen knelpunten op het niveau van beleid/regelgeving ter sprake gekomen.

Oplossingen

In het tweede deel van het 'Functioneringsgesprek' hebben we gezamenlijk oplossingsrichtingen verkend voor de problemen die in het eerste deel van het gesprek aan de orde zijn gekomen. Het gaat hierbij niet om dé oplossing, die alle problemen in één keer op zou lossen. Maar om concrete, kleine stappen met het grootst mogelijke effect op de uiteindelijke oplossing. De spanning tussen enerzijds uniformiteit en pluriformiteit is al decennia oud en zal waarschijnlijk nog lang blijven bestaan. Echter, er zijn wel stappen mogelijk waardoor de spanning afneemt en de weg wordt vrijgemaakt naar een nieuw type bestuursmodel. Aan het einde van het gesprek hebben we een actielijst samengesteld met punten waaraan de deelnemers zichzelf hebben gecommitteerd.



KAFKA
BRIGADE

De oplossingen geven we – net als de bevindingen – weer op de volgende drie niveaus:

1. Informatie/Communicatie: het niet (voldoende) uitwisselen van informatie, of gebrekkige communicatie met elkaar (bijvoorbeeld alleen via formulieren of mededelingen) kan veel onnodige bureaucratie opleveren. Het zijn vaak wel knelpunten die op korte termijn met geringe inspanning opgelost kunnen worden.
2. Uitvoering: op dit niveau doen zich twee typen knelpunten voor, namelijk zowel in de werkwijze, als in de 'menselijke maat' (cultuur en houding). Deze knelpunten zijn minder makkelijk op te lossen dan wanneer het om informatie/communicatie gaat. Zeker als het verandering van cultuur of gedrag betekent. Er hoeft echter geen wet veranderd te worden, dus met eerste stappen richting de oplossing kan direct begonnen worden.
3. Beleid/regelgeving: dit zijn de knelpunten die het meeste tijd kosten om op te lossen, omdat er beleid aangepast moet worden of een nieuwe wet gemaakt moet worden.

Informatie/communicatie

Inzicht in aanlevering eindopbrengsten

De schooldirecteuren merken op dat het hen zou helpen om de werkwijze van de inspectie te kennen. Het zou hen helpen als we weten welke informatie de inspectie nodig heeft en wat de mogelijkheden zijn om resultaten van bepaalde leerlingen uit te sluiten voor de 'normale' telling en hen mag toetsen op grond van bijzondere criteria.

Open staan voor elkaar en informatie uitwisselen

Open communicatie tussen scholen, besturen en inspectie is belangrijk. De inspectie geeft als voorbeeld aan dat die openheid ook het strenge centralistische imago van de organisatie moet gaan doorbreken. De inspectie heeft volgens hem minder macht dan de onderwijswereld hen toekent en heeft ten onrechte een negatief imago. Het advies naar scholen is ook om zo transparant mogelijk te zijn en de kwaliteitseisen van de inspectie vooral als een absolute morele ondergrens te zien. De ambities moeten hoger zijn. De 'éénpitter' geeft ter illustratie aan dat hij veel steun heeft aan het netwerk van éénpitters uit de regio.

Uitvoering

Vertrouwen van boven tot aan beneden (en omgekeerd)

De deelnemers zijn het erover eens dat meer vertrouwen in de hele keten van politiek tot leerkracht en omgekeerd een hoop problemen (en onnodige bureaucratie) zou kunnen voorkomen. Dit houdt ook in: meer vertrouwen in



KAFKA
BRIGADE

verantwoordingsvraagstukken tussen bestuurslagen, meer vertrouwen tussen besturen en scholen en meer vertrouwen tussen directeuren en leerkrachten.

Andere manieren van toetsen

Erkenning voor andere manieren van toetsen, dan het CITO leerlingvolgsysteem kan niet alleen een beter beeld van de leerlingen zelf opleveren, maar ook van de scholen. Hoe ontwikkelen hun kinderen zich op alle terreinen?

Ruimte om kinderen te bieden wat nodig is

Een punt dat hiermee samenhangt is dat schooldirecteuren hun leerkrachten graag de ruimte willen geven om leerlingen specifiek te kunnen geven wat nodig is voor hun ontwikkeling. Daarbij is het volgens de docenten ook van groot belang dat nieuwe docenten zich bij een school aansluiten omdat ze de specifieke onderwijsvorm een warm hart toedragen. De docent eigenaar maken van het leerproces zou resultaten in de klas nog beter kunnen maken.

'Ongehoorzamer' gedrag van schoolbesturen en schooldirecteuren

Schoolbesturen moeten hun best doen om minder 'accountantterreur' toe te laten. Ook zijn er voor besturen mogelijkheden om 'onschuldige fraude' te plegen. De ervaring van veel besturen en schooldirecteuren is, dat er genoeg 'onzinnige regelgeving' bestaat. Om de schooldirecteuren minder onnodige bureaucratie te laten ervaren zou het helpen als niet allen zij, maar ook hun besturen minder gehoorzaam zijn en niet overal gehoor aan geven. De regels die aan scholen worden opgelegd zijn zo veelvoudig dat de mazen van de wet soms moeten worden gezocht om te kunnen blijven functioneren. Het is belangrijk dat de ontwikkeling van leerlingen en leerkrachten tot hun recht kunnen komen en de rest doet er minder toe. De directeur van de Bavo-school heeft de indicatoren van de inspectie in zijn achterhoofd, maar hij blijft genuanceerd omgaan met toetsingsresultaten.

Beleid/regelgeving

Structurele financiering voor scholen

Het zou de schoolbesturen helpen, als het beleid vanuit de overheid meer faciliterend zou zijn, in plaats van strikt controlerend. Hier hoort bijvoorbeeld ook een ruimere toekenning van middelen bij (niet meer geld, maar wel minder geoormerkt geld). De schoolbesturen noemen de huidige *lumpsum* regeling met de incidentele potjes bij elkaar een mistgordijn. De schoolbesturen zien voor zich dat er een nulmeting van een startende leerling wordt gemaakt en dat vervolgens bepaald wordt wat voor middelen/instrumenten nodig zijn om de leerling zich optimaal te laten ontwikkelen. Het budget voor zo'n traject kan dan in zijn geheel toegekend worden en door de scholen op hun eigen manier worden ingezet. Dan kan de school echt zijn eigen beleid onderwijsbeleid vormgeven.



KAFKA
BRIGADE

Actiepunten

Om er zorg voor te dragen dat het niet blijft bij mooie woorden hebben we de bijeenkomst beëindigd door de vraag te stellen; waar ga jij je nu voor inzetten?

Regina Ybema: Zoekt uit wat de normen voor de inspectie zijn en welke voorwaarden er zijn om leerlingen uit te sluiten bij de telling.

Adrie Groot: Gaat vaker direct met het Ministerie van OCW praten om het perspectief vanuit de praktijk van schoolbesturen te laten zien.

Alex Peltekian: Gaat nog meer op de trom slaan, bij OCW en elders waar men het horen wil. En gewoon doen! Dat vertrouwen bij leerkrachten neerleggen.

Adrie Groot en Alex Peltekian: Zullen elkaar in nieuwe schooljaar ontmoeten en bespreken wat de mogelijkheden zijn om van elkaars bestuurservaringen te leren.

Stef van Wickeren: Gaat bestuursleden input geven over waar knelpunten zitten en zal ze ook stimuleren bij het vertonen van burgerlijke ongehoorzaamheid.

Piet Windhoud: Zal scholen blijven uitnodigen om zichzelf te presenteren tijdens inspectiebezoek. Bovendien zal Piet de taken en verantwoordelijkheden van de inspectie verhelderen, ook in de voorlichting naar leerkrachten.

Willem Melis: Zal de mazen van de wet blijven zoeken en 'burgerlijk ongehoorzaam' blijven. Ook zal hij genuanceerd blijven omgaan met toetsingscriteria van de inspectie.

Gert Jan van Midden: Blijft de overheid een spiegel voorhouden bij het maken van nieuwe (niet zo goede) onderwijsplannen. Zal ook blijven duwen tegen de ontoereikende bekostiging.

Mariëtte Konijn: Gaat aan iedereen laten horen dat ze graag met mensen wil werken die ook bewust voor een bijzondere school kiezen en niet zomaar een baan zoeken.

Siebrand Konst: Gaat de discussie binnen het bestuur aan over de vraag of zijn eigen afdeling Onderwijs en de functie van accountmanager wel effectief is in het bereiken van hun doelstellingen. De vraag is bij hem gerezen of zij wel het juiste instrument is om schooldirecteuren te ondersteunen.

Vertegenwoordiger van het Ministerie van OCW: Nodigt iedereen uit die op OCW het gesprek wil voeren over onnodige regelgeving. Zij zal zelf ook alert zijn op die signalen.



KAFKA
BRIGADE

Vertegenwoordiger van het Ministerie van OCW: Wil zorgen dat de actiepunten uit dit onderzoek niet in een laatje blijven liggen. Ook blijft zij zich bij OCW inzetten voor het belang van goed schoolleiderschap.

Eind 2009 neemt de Kafkabrigade opnieuw contact op met de deelnemers voor een 'Beoordelingsgesprek'. Hierin bespreken we welke acties geslaagd zijn, welke niet en waarom niet.

Deelnemers Functioneringsgesprek 2 juni 2009

Stef van Wickeren - Directeur Columbusschool Heerhugowaard

Willem Melis - Directeur Bavo school Rijsbergen

Regina Ybema - Directeur de Boomladder en voorzitter directeurenberaad
Stichting Flore

Adrie Groot - Voorzitter College van Bestuur Stichting Flore

Alex Peltekian - Algemeen directeur Stichting Penta Hoorn

Siebrand Konst - Hoofd afdeling Onderwijs, accountmanager Columbusschool -
Stichting Flore

Gert Jan van Midden - Adviseur PO-Raad

Piet Windhoud - Inspecteur van het onderwijs, regiokantoor Haarlem

Anne-Marie van der Tuin - Directie PO, Ministerie van OCW

Sandra ten Holter - Beleidsmedewerker Ministerie van OCW

Mariëtte Konijn - Docent Columbusschool

Niels Poland - Docent Columbusschool



KAFKA
BRIGADE

Bijlage 3: Actieplan Gemeenten

Casus | Willem Melis

“Voor éénpitters is het hard werken om op te boksen tegen grotere scholen, maar ons voordeel is dat wij behoorlijk veel autonomie hebben en dus grotendeels ons eigen beleid mogen maken.” Willem Melis is directeur van de St. Bavoschool in Rijsbergen. De St. Bavoschool is de enige basisschool in Rijsbergen: ongeveer 600 leerlingen vinden hier elke dag hun weg naar de schoolbanken. De school valt, als enige, onder de Stichting Katholiek Onderwijs Rijsbergen en is daarmee een zogenaamde ‘éénpitter’. Willem Melis heeft 43 medewerkers onder zijn hoede, waaronder zes ondersteunende personeelsleden.

Voor Willem Melis betekent een éénpitter zijn hard werken, maar aan de andere kant heeft het in zijn ogen ook veel voordelen. De lijntjes zijn kort, hij kan zijn eigen beleid samenstellen en hij voelt de vrijheid om zich niet heel strikt aan alle wet- en regelgeving te houden. Een voorbeeld hiervan is het Veiligheidsplan dat Willem Melis eigenlijk moet opsturen. “Ik weiger een apart Veiligheidsplan op te stellen als ik alle informatie die daar in hoort te staan in aparte documenten tot mijn beschikking heb. Het zou wat mij betreft onzinnig zijn om heel veel tijd te stoppen in het samenbrengen van al die documenten tot één goedlezend plan, dus dat doe ik dan ook niet. Daar wordt niet altijd genoeg mee genomen, maar als ik het verhaal erachter kan vertellen, gaan ze in het algemeen toch akkoord.”

Gemeente Zundert

Willem Melis is niet altijd even gelukkig met de gemeente Zundert. Hoewel hij niet meer met de gemeente te maken heeft dan elke andere school (subsidie voor huisvesting, gelden voor het Gemeentelijk Onderwijs Achterstandenbeleid (GOA) en gelden voor de Vroeg- en Voorschoolse Educatie (VVE)), zijn de ervaringen die hij heeft met de gemeente, niet erg goed te noemen. “Niet lang geleden kwam de gemeente met de mededeling dat de noodlokalen waarover wij beschikken geen vergunning meer hadden en dus opnieuw aangevraagd dienden te worden. Dat had ik best willen doen, ware het niet dat de gemeente in het verleden geen permanente bouwvergunning af heeft willen geven en ik inmiddels al aan het maximaal 2 keer verlengen van een tijdelijke vergunning was gekomen. Nu kan ik eigenlijk geen kant meer op, door de fouten die de gemeente zelf heeft gemaakt.”

Maar behalve dat Willem Melis ervan overtuigd is dat de gemeente niet altijd de juiste beslissingen neemt, frustriert het hem vooral dat hij vanuit zoveel verschillende afdelingen en schijven brieven en verzoeken krijgt, die elkaar in sommige gevallen ook zelfs weer tegenspreken. “Soms moet ik drie keer dezelfde lijst opsturen met namen van leerlingen, maar dan dus naar verschillende afdelingen of verschillende mensen.” Ook een frustratie van Willem Melis is de gemeenteraad van Zundert. “Onze gemeenteraad wil zich veel te strikt aan de regels houden, wat vaak nadelig voor ons uitpakt. Wij



KAFKA
BRIGADE

worden dan zelf wel creatief en komen met oplossingen die de nadelen kunnen compenseren, maar vervolgens snapt de raad onze oplossingen niet en keurt ze de oplossingsmaatregel af. Dan hebben we dus al die moeite voor niets gedaan, gewoonweg omdat de raadsleden nauwelijks iets van het onderwijs snappen.”

Financiën

Hoewel de St. Bavoschool een redelijk welvarende school is, maakt Willem Melis zich wel af en toe druk om de hoge kosten waar de school mee te maken krijgt, ook in vergelijking met het lage budget dat zij vanuit het ministerie van OCW krijgt. “Iedereen weet dat een gemiddelde basisschool zo’n 24.000 euro tekort komt, maar dan komt de Arbodienst langs en vertelt je doodleuk dat je eigenlijk overal andere verwarmingsknoppen op moet zetten, de vensterbanken moet vervangen en overal veiligheidsglas in moet zetten. Alsof wij dat kunnen betalen!” Als Willem Melis daadwerkelijk aan alle eisen zou willen voldoen, zou de school inmiddels al lang ingeklapt zijn.

Volgens Willem Melis lopen scholen altijd achter de economische ontwikkelingen aan. “Wij teren nu nog op de goede tijd van voor de kredietcrisis, maar als bijvoorbeeld in 2011 het passend onderwijs verplicht wordt, zal het met de financiën erg lastig worden.” Willem kan zich niet alleen zorgen maken over de financiële moeilijkheden waar ook scholen door de kredietcrisis mee te maken zullen krijgen, hij kan zich ook boos maken om verdelingssystematieken die het ministerie van OCW hanteert. “OCW had vastgesteld dat er een minimaal aantal LB en LC-functie⁴ moesten komen. Blijkt ineens dat ik het budget dat ik daarvoor nodig heb al eerder heb gekregen en het toen eigenlijk had moeten bewaren voor deze nieuwe verplichting!”

Bevindingen

Tijdens het eerste deel van het ‘Functioneringsgesprek’ hebben we met de gemeente Zundert, twee andere schooldirecteuren uit het onderzoek, de gemeente Haarlem, de gemeente Leusden, de PO-raad, het Ministerie van OCW en schooldirecteur Willem Melis bekeken wat nu precies de knelpunten zijn in de relatie tussen schooldirecteuren en de gemeente. We hanteren hiervoor een driedeling. Knelpunten op het gebied van:

1. Informatie/Communicatie: het niet (voldoende) uitwisselen van informatie, of gebrekkige communicatie met elkaar (bijvoorbeeld alleen via formulieren of mededelingen) kan veel onnodige bureaucratie opleveren. Het zijn vaak wel knelpunten die op korte termijn met geringe inspanning opgelost kunnen worden.
2. Uitvoering: op dit niveau doen zich twee typen knelpunten voor, namelijk zowel in de werkwijze, als in de ‘menselijke maat’ (cultuur en houding). Deze

⁴ Deze termen verwijzen naar verschillende functieschalen van leraren.



KAFKA
BRIGADE

knelpunten zijn minder makkelijk op te lossen dan wanneer het om informatie/communicatie gaat. Zeker als het verandering van cultuur of gedrag betekent. Er hoeft echter geen wet veranderd te worden, dus met eerste stappen richting de oplossing kan direct begonnen worden.

3. Beleid/regelgeving: dit zijn de knelpunten die het meeste tijd kosten om op te lossen, omdat er beleid aangepast moet worden of een nieuwe wet gemaakt moet worden.

Informatie/communicatie

Inhoudelijke kennis ontbreekt bij gemeente

Een van de belangrijkste problemen is het gebrek aan inhoudelijke kennis over onderwijs binnen gemeenten. Zowel de verantwoordelijke wethouder, als de gemeenteraad, als de verantwoordelijke ambtenaar zijn niet altijd even goed thuis in het onderwerp onderwijs en alle aspecten die daaronder vallen. Zo stelt de gemeenteraad soms vragen over beleidsnota's die laten zien dat ze ofwel de stukken niet goed hebben gelezen ofwel niet veel van de materie begrijpen. Maar uiteindelijk is het wel diezelfde raad die belangrijke beslissingen moet nemen over het onderwijs. Ook ambtenaren in met name kleine gemeenten – daar hebben de verantwoordelijke ambtenaren vaak een uitgebreide portefeuille – hebben niet altijd de benodigde kennis in huis. De PO-raad geeft een voorbeeld van een gemeente die zich inhoudelijk bemoeide met een praktijkschool: van de gemeente mocht deze school geen praktijklokalen bouwen, terwijl dat juist de kern van de school moest worden. Wat is een praktijkschool zonder een praktijklokaal? Een oorzaak voor het gebrek aan inhoudelijke kennis kan liggen in de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs, waardoor veel kennis en contacten zijn verdwenen. Het ontbreekt vaak aan begrip voor elkaars werk: de verschillende spelers op het onderwijsveld spreken elkaars taal niet goed. Ook wisselingen van de wacht maken het moeilijk om goede afspraken met elkaar te maken en de verbinding tussen elkaars werk en taal te leggen.

Gebrekkige communicatie tussen scholen

Tijdens het gesprek blijkt dat schooldirecteuren vaak niet goed op de hoogte zijn van elkaars doen en laten (zo lang ze niet onder hetzelfde bestuur vallen). Dit heeft vaak tot gevolg dat elke basisschooldirecteur het wiel opnieuw probeert uit te vinden. Ook voor gemeenten heeft dat nadelen: zij worden door elke school afzonderlijk benaderd met steeds andere wensen, behoeften en belangen. Het bij elkaar brengen van die belangen is voor een gemeente geen eenvoudige klus.

Gebrek aan afstemming tussen gemeentelijke diensten

Binnen de gemeente is de afstemming tussen de verschillende diensten niet altijd even goed te noemen. Daardoor hebben schooldirecteuren nog wel eens het idee lang op antwoorden te moeten wachten, van het kastje naar de muur



KAFKA
BRIGADE

gestuurd te worden of informatie te moeten geven die al eerder aan een collega-ambtenaar is overhandigd. Zo wordt een van de basisschooldirecteuren soms zowel vanuit de beleidsmedewerker Onderwijs als de leerplichtambtenaar bevraagd over bepaalde leerlingen. Ook vertelt een van de basisschooldirecteuren over een situatie waarin een ambtenaar vroeg waar het noodgebouw stond, terwijl de gemeente dat jaar daarvoor zelf had besloten het noodgebouw af te breken.

Ook is het voor schooldirecteuren vaak ondoorzichtig waar ze bij wie moeten zijn met hun vragen. Een van de basisschooldirecteuren geeft aan dat de medewerkers van de gemeente vaak naar elkaar wijzen wanneer hij een vraag heeft. Niemand weet eigenlijk goed waar de directeur terecht kan met zijn vragen, omdat zijn vraag bijvoorbeeld meerdere beleidsthema's omvat (bijvoorbeeld: verkeer, vastgoed, groen, welstand).

Grijs gebied tegemoetkoming onderhoud van schoolgebouwen

Tijdens het gesprek wordt duidelijk dat schooldirecteuren zelf in principe verantwoordelijk zijn voor het onderhoud van hun schoolgebouw. Zij kunnen echter voor verschillende werkzaamheden/voorzieningen financiering aanvragen bij de overheid. Afhankelijk van het soort onderhoud kunnen zij bij de gemeente of bij het Rijk terecht. Het is voor schooldirecteuren vaak niet duidelijk waarvoor ze bij wie terecht kunnen. De PO-raad merkt op dat zij hiervoor een 'kruisjeslijst' heeft ontwikkeld: een digitale beslisboom waar je precies kunt zien bij wie je waarvoor aan kunt kloppen. In de discussie blijkt dit nog niet de volledige oplossing te zijn voor het probleem. Er is een aanzienlijk grijs gebied. Want wie bel je als er een boom op gemeentegrond staat, maar onder jouw schoolplein is gaan groeien en daar bijvoorbeeld zorgt voor een kapotte waterleiding?

Subsidies zijn onbekend

De schooldirecteuren geven tijdens het 'Functioneringsgesprek' aan dat er zo veel verschillende subsidies bestaan, dat ze door de bomen het bos niet meer zien. Door de overheid worden in ieder geval al vanuit vier verschillende niveaus subsidies aangeboden: gemeente, provincie, Rijk en Europa, en er zijn nog meer aanbieders. De schooldirecteuren geven allemaal aan alleen subsidie aan te vragen als hun oog toevallig valt op een subsidie die aansluit bij hun bestaande onderwijsplan (dit heeft ook te maken met de korte termijn waarbinnen een subsidie aangevraagd kan worden en de administratieve rompslomp: zie 'uitvoering'). Wat er concreet allemaal mogelijk is aan subsidies weten de schooldirecteuren echter niet.

Aangeven dat ik géén subsidie wil

Eén van de schooldirecteuren merkt op dat hij van collega's gehoord heeft dat het Ministerie van OCW onlangs een brief heeft gestuurd over de subsidie voor Voor- en Vroegschoolse Educatie. In de brief staat dat als een schoolleider de subsidie niet wil krijgen, hij/zij een reactie moet sturen naar het Ministerie. Verschillende schooldirecteuren hebben deze brief niet (goed) gelezen en hebben geen reactie gestuurd naar het Ministerie: zij krijgen nu dus hoogstwaarschijnlijk een subsidie die zij in principe niet nodig hebben. Wellicht



KAFKA
BRIGADE

hebben scholen straks niet goed door dat er extra geld op hun rekening staat. Zij zullen daar pas achter komen wanneer de scholen verantwoording af moeten gaan leggen over de besteding van het geld. De schooldirecteuren zijn niet blij met de manier waarop het Ministerie deze subsidie (heeft) verstrekt: in het verleden moesten de schooldirecteuren alleen een reactie sturen wanneer ze juist wel in aanmerking wilden komen voor de subsidie. Deze nieuwe, omgekeerde werkwijze had beter gecommuniceerd moeten worden.

Uitvoering

Geen oog voor maatwerk

Tijdens het Functioneringsgesprek kwam naar voren dat ambtenaren soms de neiging hebben om zich te strikt aan de regels te houden, terwijl er in feite ruimte is voor interpretatie. Op die manier hopen zij fouten te voorkomen, maar het sluit maatwerk uit. Voor schooldirecteuren kan hierdoor een barrière ontstaan voor de ontwikkeling van hun school.

Een tekenend voorbeeld van hoe het mis kan lopen als ambtenaren zich te strak aan regels houden, is de Wet op (primair) onderwijs die dateert uit 1997. Hoewel de wet duidelijk verouderd is, blijkt tijdens de discussie dat een plan voor een moderne school wel past binnen deze wet. Hiervoor moeten echter wel de randen van de wet opgezocht worden. Ditzelfde geldt voor de modelverordening onderwijshuisvesting die door de VNG is opgesteld. Deze modelverordening is dusdanig algemeen en formeel opgesteld dat zij voor veel gemeenten niet van meerwaarde is: zij speelt niet in op de lokale situatie. Als een beleidsmedewerker bereid is om de randen van de verordening op te zoeken, de ruimte neemt om de verordening aan te passen naar de behoeftes binnen zijn/ haar eigen gemeente, kan die meerwaarde wel bereikt worden.

Investeren en opbrengt subsidieaanvraag wegen niet tegen elkaar op

Het kost schooldirecteuren vaak veel tijd en moeite om een subsidie aan te vragen. In sommige gevallen zelfs zo veel tijd en moeite dat de schooldirecteuren besluiten de subsidie niet aan te vragen. Dit terwijl ze het geld best goed zouden kunnen gebruiken. Ook het afleggen van verantwoording over de besteding van de subsidie brengt voor de basisschooldirecteuren veel administratieve rompslomp met zich mee. In het Functioneringsgesprek wordt duidelijk dat het aanvragen van een subsidie bovendien niet altijd loont. Een van de schooldirecteuren vertelt over een subsidie voor de Brede Schoolontwikkeling die de gemeente aan kon vragen. Bij toekenning bleek dat dit subsidiebedrag niet bovenop het huisvestingsbudget aan de scholen werd gegeven, maar van het huisvestingsbudget werd afgetrokken

(zodat het totaal te besteden bedrag voor de scholen niet werd verhoogd, maar gelijk bleef). Vervolgens kon de gemeente het vrijgekomen huisvestingsbudget voor andere doeleinden gebruiken. Dit blijkt een veelvoorkomende werkwijze van gemeenten.



KAFKA
BRIGADE

Termijn om subsidie aan te vragen is te kort

Tijdens het Functioneringsgesprek komt ook naar voren dat wanneer een schooldirecteur een subsidie aan wil vragen, de tijd tussen de aankondiging van de subsidieregeling en de datum waarop de aanvraag binnen moet zijn vaak te kort is. Dit heeft tot gevolg dat er in de praktijk alleen subsidie aangevraagd kan worden voor thema's of onderwerpen waar al een plan of voorstel voor klaarligt.

Beleid/regelgeving

Huisvestingsstelsel loopt vast

Ondanks dat de Wet op het (primair) onderwijs meer ruimte geeft dan veel ambtenaren denken, loopt het huisvestingsstelsel op steeds meer fronten – procedureel, beleidsmatig, financieel – vast. Sinds 1997 is er in de praktijk veel veranderd, maar de bestaande wet- en regelgeving speelt daar niet goed genoeg op in. Zo wordt bijvoorbeeld nog uitgegaan van een eenjarige cyclus, terwijl gemeenten tegenwoordig op basis van een meerjarenplanning werken.

Oplossingen

In het tweede deel van het 'Functioneringsgesprek' is gezamenlijk gesproken over mogelijke oplossingsrichtingen voor de genoemde problemen. Zij komen hieronder, in volgorde gelijk aan de driedeling zoals die bij het onderdeel 'problemen' is gehanteerd, aan bod:

1. Informatie/Communicatie: het niet (voldoende) uitwisselen van informatie, of gebrekkige communicatie met elkaar (bijvoorbeeld alleen via formulieren of mededelingen) kan veel onnodige bureaucratie opleveren. Het zijn vaak wel knelpunten die op korte termijn met geringe inspanning opgelost kunnen worden.
2. Uitvoering: op dit niveau doen zich twee typen knelpunten voor, namelijk zowel in de werkwijze, als in de 'menselijke maat' (cultuur en houding). Deze knelpunten zijn minder makkelijk op te lossen dan wanneer het om informatie/communicatie gaat. Zeker als het verandering van cultuur of gedrag betekent. Er hoeft echter geen wet veranderd te worden, dus met eerste stappen richting de oplossing kan direct begonnen worden.
3. Beleid/regelgeving: dit zijn de knelpunten die het meeste tijd kosten om op te lossen, omdat er beleid aangepast moet worden of een nieuwe wet gemaakt moet worden.

Informatie/communicatie

Investeren in kennis

Om er voor te zorgen dat de lokale politiek (college van B&W, gemeenteraad), verantwoordelijke ambtenaren en schooldirecteuren elkaars taal leren spreken



KAFKA
BRIGADE

is het belangrijk te investeren in kennis. Dit kan bijvoorbeeld door het geven van minicolleges of het bij elkaar op werkbezoek gaan. Op die manier ontstaat er meer begrip voor elkaars werk en kunnen vragen, onduidelijkheden of frustraties weggenomen worden.

Organiseren project- of casusgroep

Voor schooldirecteuren is het niet altijd even duidelijk bij welke ambtenaar zij voor welke vraag terecht kunnen. Ook komt het voor dat de contactambtenaar (meestal een beleidsmedewerker Onderwijs) niet altijd alle antwoorden op de vragen van een schoolleider klaar heeft, waardoor hij met deze vraag de organisatie in moet. Uitsluitel op de vraag laat daardoor vaak langer op zich wachten dan gewenst. Om dit te voorkomen is het goed om rondom bepaalde thema's of problemen een project- of casusgroep te organiseren, waar naast de schoolleider ook alle voor dat thema relevante ambtenaren bij elkaar aan tafel zitten. Op die manier kunnen vragen direct beantwoord worden en is afstemming beter mogelijk.

Uitvoering

Opzoeken randen wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving is er niet voor niets, maar om voor de school een optimale situatie te creëren is het soms noodzakelijk de randen van de wet op te zoeken. Dit geldt zowel voor de schooldirecteuren zelf, als voor ambtenaren en politici. Alleen dan kan goed worden ingespeeld op de wensen en behoeften van de specifieke situatie van de scholen.

Tijdens het 'Functioneringsgesprek' komt in dit kader naar voren dat het met name voor beleidsmedewerkers onderwijs ook goed is om bij het opzoeken van de randen van wet- en regelgeving of het oplossen van problemen binnen het onderwijs rugdekking vanuit een directe leidinggevende of bestuurlijk verantwoordelijke te organiseren.

Breed bekend maken verordening onderwijshuisvesting Ede

De modelverordening onderwijshuisvesting van de VNG is voor veel gemeenten niet goed toepasbaar: deze modelverordening speelt niet goed in op de plaatselijke situatie en bovendien is de modelverordening moeilijk leesbaar door het zeer juridische taalgebruik. De gemeente Ede heeft hiervoor een oplossing bedacht: zij stelde haar verordening onderwijshuisvesting in eenvoudige 'Jip en Janneke'-taal op. De verordening is daardoor een stuk leesbaarder geworden. Tegelijkertijd klopt de tekst juridisch. De aanwezigen gaven aan dat het goed zou zijn deze verordening breed bekend te maken, zodat meer gemeenten hun verordening in deze stijl op kunnen stellen.

Slechts een accountantsverklaring vragen

In plaats van het vragen van alle rekeningen bij een kredietverstrekking, kunnen gemeenten er ook voor kiezen alleen een accountantsverklaring van de



KAFKA
BRIGADE

schooldirecteuren te vragen. Dit bespaart schooldirecteuren een grote administratieve last.

Meerjarensubsidies

In het eerste deel van het 'Functioneringsgesprek' kwam naar voren dat het de schooldirecteuren vaak veel tijd en moeite kost om een subsidie aan te vragen. Om het aanvraagproces te vereenvoudigen zou het goed zijn subsidies voor meerdere jaren te verstrekken. Op die manier worden de schooldirecteuren minder vaak geconfronteerd met dit tijdrovende aanvraagproces.

Verantwoording over subsidie afleggen in jaarverslag

Behalve dat het de schooldirecteuren vaak veel tijd en moeite kost om een subsidie aan te vragen, zijn de schooldirecteuren ook relatief veel tijd kwijt met het verantwoording afleggen over de besteding van de subsidiegelden. Om dit verantwoordingsproces te kunnen vereenvoudigen zou het goed zijn om de schooldirecteuren in een extra paragraaf in hun jaarverslag iets te laten vertellen over de besteding van de subsidie. Een uitgebreid verantwoordingsdocument kan dan komen te vervallen.

Vereenvoudiging onderhoudsgelden

In principe zijn de schooldirecteuren zelf verantwoordelijk voor het onderhoud van hun schoolgebouw, maar zij kunnen hierbij een financiële ondersteuning krijgen. Afhankelijk van het soort onderhoud kunnen zij bij de gemeente of bij het Rijk terecht. Tijdens het eerste deel van het Functioneringsgesprek kwam naar voren dat het voor de schooldirecteuren vaak niet duidelijk wanneer ze waar moeten zijn voor deze tegemoetkoming. Om deze onduidelijkheid weg te nemen zou het goed zijn om ofwel de tegemoetkoming van de gemeente en het Rijk samen te voegen, ofwel de gemeente en/of het Rijk deze tegemoetkoming bijvoorbeeld op basis van een meerjarenonderhoudsplan proactief te laten leveren.

Beleid/regelgeving

Aanpassen onderwijshuisvestingsstelsel

Hoewel hier vanuit het Ministerie van OCW wel al een start mee is gemaakt, is het zaak om het onderwijshuisvestingsstelsel te moderniseren. De belangrijkste eis hierbij is dat het gemoderniseerde stelsel toegerust is op alle situaties zoals die zich over 20 jaar voor kunnen doen en alle soorten scholen zoals die over 20 jaar kunnen bestaan.

Actiepunten

Naast het nadenken over mogelijke oplossingen voor de problemen zoals die in het eerste deel van het 'Functioneringsgesprek' aan de orde zijn gekomen, hebben we de aanwezigen ook gevraagd waar zij zich zelf hard voor willen maken: Hieronder zullen zij per organisatie worden beschreven.



KAFKA
BRIGADE

Alice Bos, Gemeente Zundert

1. Alice Bos heeft aangegeven de verordening onderwijshuisvesting van de gemeente Ede op te zoeken en te bekijken of en zo ja, hoe de gemeente Zundert hier mee aan de slag zou kunnen gaan.
2. Daarnaast heeft Alice voorgesteld om met Willem Melis en de andere schooldirecteuren binnen de gemeente Zundert in gesprek te gaan over subsidies: welke subsidiemogelijkheden zijn er, hoe kunnen we de subsidies aanvragen, hoe kunnen we elkaar ondersteunen bij het aanvragen, hoe dient de verantwoording er uit te zien?
3. Tot slot gaat Alice persoonlijk contact zoeken met beleidsmedewerkers onderwijs van collega-gemeenten, om op die manier ideeën en initiatieven uit te wisselen en elkaar eventueel daar waar nodig te ondersteunen.

Gert-Jan van Midden heeft toegezegd verdere kennisoverdracht over manieren om administratieve lasten binnen het primair onderwijs weg te nemen te borgen. Ook het aanbieden van hulpinstrumenten is daarbij een belangrijk thema.

Annefieke Prins, CBS De Vallei

Annefieke Prins verruult per 1 september 2009 haar baan als schooldirecteur voor die van bovenschools manager bij een schoolbestuur. Zij heeft aangegeven alle problemen en mogelijke oplossingen zoals die in het 'Functioneringsgesprek' aan de orde zijn gekomen mee te nemen in haar nieuwe functie. Met name het handelbaar maken van het aanvragen van- en verantwoording afleggen over subsidies is in haar ogen een belangrijk thema.

Dymph Godefrooij, Gemeente Leusden

Voor Dymph Godefrooij is naar aanleiding van het 'Functioneringsgesprek' nog eens duidelijk geworden dat goede communicatie een van de belangrijkste voorwaarden is voor een goede samenwerking met en meer begrip vanuit schooldirecteuren. Dymph gaat zich daarom meer inzetten voor goede communicatie op alle fronten.

Albert Kamphuis, CBS De Ark

1. Albert Kamphuis gaat uitzoeken of hij nu voor zijn noodlokalen wel of geen huur moet betalen. Hij doet dat op dit moment wel, maar tijdens het 'Functioneringsgesprek' blijkt dat hij dat waarschijnlijk helemaal niet hoeft te doen.
2. Daarnaast wil hij het initiatief nemen om de verbinding met de gemeente op te zoeken en gezamenlijke belangen te benadrukken. Dit bijvoorbeeld in de vorm van een open gesprek met enkele van de voor het onderwijs belangrijkste ambtenaren. Op die manier hoopt hij meer wederzijds begrip voor elkaars werk en positie te creëren.

Een vertegenwoordiger van het Ministerie van OCW gaat naar aanleiding van het 'Functioneringsgesprek' diverse dingen uitzoeken bij collega's. Een voorbeeld hiervan is de vraag op welk type schoolbesturen het Ministerie van OCW zich richt als het gaat om huisvestingsbudgetten. Dit naar aanleiding van



KAFKA
BRIGADE

de opmerking van Willem Melis dat hij het gevoel heeft dat deze budgetten met name op de grotere schoolbesturen zijn gericht. Ook gaat ze uitzoeken hoe het precies zit met de brief die namens het Ministerie is verstuurd over de subsidie voor Voor- en Vroegschoolse Educatie: door welke afdeling is de brief verstuurd, klopt het dat scholen een reactie moesten geven wanneer ze de subsidie juist niet wilden hebben, waarom is gekozen voor deze aanpak?

Seakle Satter, gemeente Haarlem en Gert-Jan van Midden, PO-Raad

Seakle Satter en Gert Jan van Midden zullen samen deelnemen aan de tweedaagse van éénpitters die Willem Melis organiseert. Zij zullen daar de aspecten die tijdens het Functioneringsgesprek naar voren zijn gekomen – onderwijshuisvesting en subsidies – toelichten en eventueel vragen beantwoorden.

Willem Melis, St. Bavoschool

1. Willem Melis gaat een college of werkbezoek organiseren, waarin de gemeente en Willem Melis elkaars taal kunnen leren spreken.
2. Tot slot zoekt Willem Melis voor het Ministerie van OCW de brief op over de subsidiemogelijkheid voor Voor- en Vroegschoolse Educatie.

Deelnemers Functioneringsgesprek 19 juni 2009

Willem Melis - Directeur St. Bavoschool, Rijsbergen

Alice Bos - Beleidsmedewerker Onderwijs Zundert

Albert Kamphuis - Directeur CBS De Ark, Zwolle

Seakle Satter - Beleidsmedewerker gemeente Haarlem, specialist onderwijshuisvesting

Annefieke Prins - Directeur CBS De Vallei, Leusden

Dymph Godefrooij - Beleidsmedewerker Onderwijs, Leusden

Anne-Marie van der Tuin - Ministerie van OCW

Gert Jan van Midden - Adviseur PO-Raad



KAFKA
BRIGADE

Bijlage 4: Actieplan Zorgleerlingen

Casus | Albert Kamphuis

Inleiding

Albert Kamphuis is directeur van Christelijke Basisschool De Ark in Zwolle, een school met 400 leerlingen. Hij heeft er nu twee jaar de touwtjes in handen. Hij geeft mensen graag verantwoordelijkheid en zorgt ervoor dat docenten zich bezig kunnen houden met hun onderwijstaken. Onlangs heeft hij veel contact gehad met de gemeente in verband met een verbouwing.

Problemen

Albert benoemt een aantal administratieve problemen waar hij in zijn werk tegenaan loopt:

- De benoeming van invallers veroorzaakt mentale lastendruk, omdat je niet zomaar iemand kunt vervangen die verlof opneemt. Je mag daar niet altijd een vervanger voor inzetten uit de invalpool. Vaak betekent dat dat je mensen niet kunt honoreren in bijvoorbeeld hun wens zich verder te ontwikkelen.
- Verder is de algemene regeling rondom benoeming van personeel iets waar hij zich aan irriteert. Een fulltimer mag 930 uur voor de klas staan, terwijl leerlingen recht hebben op 1000 tot 1010 uur onderwijs. Hij heeft dus altijd een tekort waarmee er gepuzzeld moet worden. Hiervoor heeft hij zijn eigen speciale rekensheet in Excel ontworpen waar hij jaarlijks de nodige uurtjes mee bezig is.
- Ook het rugzakje levert aanzienlijke rompslomp op. Hij denkt dat de strenge eisen van het Ministerie ervoor zorgen dat scholen steeds dikkere dossiers gaan aanleggen voor leerlingen.
- Met betrekking tot de gemeente is bij verbouwingsaanvragen gebleken dat verantwoordelijkheden voor school en gemeente niet goed van elkaar te onderscheiden zijn. Over bijvoorbeeld onderhoudskosten weet niemand goed hoe ze berekend moeten worden.

Frustraties

Albert heeft met betrekking tot gemeentelijke zaken graag zelf de verantwoordelijkheid voor alles in en om zijn school. Daarvoor moet dan wel geld beschikbaar zijn. Nu voelt hij zich soms overgeleverd aan de grillen van de gemeente. Ook begrijpt hij niet dat administratieve regelingen rondom bijvoorbeeld benoeming zo onlogisch zijn. In zijn ogen dat op landelijk niveau veel praktischer geregeld zijn als er bij het besluit ook onderwijsprofessionals waren betrokken. In het algemeen zou het onderwijs volgens hem ook gebaat zijn bij meer vertrouwen vanuit allerlei instanties. Dat er bij afwezigheid kopieën gemaakt moeten worden van uitnodigingskaarten vindt hij bijvoorbeeld heel vreemd.



KAFKA
BRIGADE

Bevindingen

Tijdens het eerste deel van het 'Functioneringsgesprek' hebben we met alle betrokkenen (zie voor een overzicht bijlage 1) bekeken wat nu precies de knelpunten zijn die rondom zorgleerlingen worden ervaren. We hanteren hiervoor een driedeling.

Knelpunten op het gebied van:

1. Informatie/ communicatie: het niet (voldoende) uitwisselen van informatie, of gebrekkige communicatie met elkaar (bijvoorbeeld alleen via formulieren of mededelingen) kan veel onnodige bureaucratie opleveren. Dit zijn vaak knelpunten die op korte termijn met geringe inspanning opgelost kunnen worden.
2. Uitvoering: op dit niveau doen zich twee typen knelpunten voor, namelijk zowel in de werkwijze, als in de 'menselijke maat' (cultuur en houding). Deze knelpunten zijn minder makkelijk op te lossen dan wanneer het om informatie/communicatie gaat. Zeker als het verandering van cultuur of gedrag betekent. Er hoeft echter geen wet veranderd te worden, dus met eerste stappen richting de oplossing kan direct begonnen worden.
3. Beleid/ regelgeving: dit zijn de knelpunten die het meeste tijd kosten om op te lossen, omdat er beleid aangepast moet worden of een nieuwe wet gemaakt moet worden.

Informatie/communicatie

Onduidelijkheid over definities en termen rond zorgleerlingen

In het Functioneringsgesprek komt naar voren dat de verschillende definities en termen rond zorgleerlingen voor basisschooldirecteuren al nauwelijks te begrijpen zijn, laat staan voor ouders. Zo bestaat er onder ouders vaak onduidelijkheid over het verschil tussen speciaal onderwijs (SO) en speciaal basisonderwijs (SBO) of over de vraag wanneer er voor welke zaken een persoonsgebonden budget (PGB) aangevraagd kan worden (en wanneer er juist een 'rugzakje' nodig is). Ook bestaat onder ouders de misvatting dat speciaal onderwijs alleen op SO-scholen wordt gegeven, zo geven de betrokkenen tijdens het Functioneringsgesprek aan.

Uitvoering

Druk op het systeem: lange wachttijden

De aanwezige basisschooldirecteuren geven tijdens het Functioneringsgesprek aan dat de wachttijden voor LGF behoorlijk zijn opgelopen. Oorzaak hiervan is de enorme toename van het aantal aanvragen in de afgelopen jaren. Als gevolg hiervan zijn lange wachttijden ontstaan bij verwerking van dossiers. Deze wachttijden liepen in het geval van CBS De Ark tot wel vier en in het geval van de St. Bavoschool tot wel zes maanden op (overigens zijn inmiddels de



KAFKA
BRIGADE

wachttijden teruggedrongen door aanscherping van de behandeltermijnen en extra medewerkers). Ook de wachttijden voor inzet van ambulante begeleiding namen toe. Er kwamen zoveel aanvragen dat niet iedereen tegelijk kon worden geholpen. Om de druk op het indicatiesysteem te beperken en om het aantal aanvragen te verminderen, heeft het ministerie toen de criteria voor indicatiestelling aangescherpt.

Aangescherpte criteria aanvragen leerling gebonden financiering: veel (administratieve) handelingen

Inge Vegter, intern zorgbegeleider op CBS De Ark, vertelt in het Functioneringsgesprek dat door de strenge criteria de diverse stappen naar het aanvragen van leerling gebonden financiering voor zowel basisscholen als ouders erg tijdrovend zijn. Zo moet de school eerst een dossier van circa 1,5 jaar opbouwen waarin duidelijk wordt op welke punten het niet goed gaat met het kind, moet er een diagnosestelling door een bevoegd arts of psychiater worden bijgevoegd (wat al snel drie tot vier maanden in beslag neemt) en moet de school op basis van een uiteenzetting over wat zij al heeft ondernomen met het kind, aantonen dat zij handelingsverlegen is. Dit laatste wordt ook nog eens gecontroleerd door een gedragsdeskundige. Daarbij moet je als school al op voorhand een idee hebben van welke indicatie (Cluster-3, Cluster-4 etc.) de leerling zou moeten krijgen: elke instantie vraagt namelijk weer om andere soorten handelingsplannen en een ander soort informatie. Ook de ouders, die het rugzakje officieel aanvragen, moeten veel geduld hebben en veel informatie aanleveren. Zo moeten zij bijvoorbeeld kunnen bewijzen dat er thuis alles aan is gedaan om voor het kind te zorgen.

De Commissie voor Indicatiestelling (CvI) herkent dat de dossiers steeds dikker worden. Tijdens de discussie blijkt dat zij dit net zo vervelend vinden als de ouders en de scholen. Het grootste deel van de meegestuurde informatie speelt namelijk geen enkele rol bij het indiceren. De CvI toetst de aanvraag op een bepaalde set criteria. Naar alle aanvullende informatie wordt niet of nauwelijks gekeken.

Aangescherpte criteria aanvragen leerling gebonden financiering: doorgeslagen bureaucratie

In het Functioneringsgesprek komt naar voren dat schooldirecteuren echt een doorgeslagen bureaucratie ervaren sinds de criteria voor LGF aangescherpt zijn. Willem Melis vertelt dat hij heeft meegemaakt dat een aanvraag door de CvI is afgekeurd op het ontbreken van parafen of het niet in kleur aanleveren van de aanvraag of het handelingplan (omdat het dan een kopie zou kunnen zijn).

Verdeling budget leerling gebonden financiering

Nadat de leerling de benodigde indicatie voor de LGF heeft gekregen, komt er periodiek (bij CBS De Ark bijvoorbeeld een keer per week) een ambulante begeleider langs. Van het totale rugzakbudget gaat 45% naar de ambulante begeleidingsdienst. Voor de school blijft er dus slechts 55% van het budget over. CBS De Ark en de St. Bavoschool zouden graag zien dat de school het



KAFKA
BRIGADE

gehele budget krijgt, zodat de school daarmee niet alleen voor de 'officiële' zorgleerlingen kan zorgen, maar ook voor de leerlingen die wel extra zorg nodig hebben maar geen indicatie hebben gekregen en daardoor wellicht tussen wal en schip vallen.

Voor sommige scholen is de frustratie over de besteding van het LGF budget extra groot, omdat zij voorbeelden kennen van hoe het ook anders kan. Binnen samenwerkingsverband De Brug bijvoorbeeld, waar onder andere CBS De Ark en SBO school de Brug deel van uitmaken, kunnen de scholen voor leerlingen met leerproblemen zogenaamde 'brugzakjes' aanvragen, gefinancierd met SBO-gelden. De verdeling van het 'brugzakbudget' verloopt anders dan bij de reguliere rugzak: de school krijgt het volledige budget namelijk zelf. Eens per half jaar vraagt het samenwerkingsverband wel op welke manier het budget is besteed, maar in principe is dat de enige vorm van controle. CBS De Ark vindt dit een heel prettige constructie.

Gedwongen winkelnering

Aan de hand van CBS De Ark als voorbeeld, bespreken we het verloop van de procedure van indicatiestelling tot zorgverlening. Dat gaat ongeveer als volgt: zodra de ambulante begeleidingsdienst van De Ambelt uit Zwolle een melding krijgt dat een school een rugzakindicatie voor een van hun leerlingen heeft gekregen, bekijkt De Ambelt of er op deze school al een ambulante begeleider is. Als dit het geval is bepaalt De Ambelt vervolgens of deze begeleider een extra zorgleerling onder zijn of haar hoede kan nemen. Voorheen kwam een ambulant begeleider eens per zes weken langs bij de school, met als doel het deskundiger maken van de school en de ouders. Dat hoeft inmiddels in veel mindere mate: het gaat nu vooral om het begeleiden van de school en de ouders. De ambulant begeleider komt daarom nu eens per week bij de school langs. Inge Vegter bevestigt nogmaals dat CBS De Ark dit een dure oplossing vindt; zij ziet liever dat de school het geld zelf krijgt. Dan kan zij er zelf voor zorgen dat de benodigde deskundigheid in huis wordt gehaald, bijvoorbeeld door het volgen van opleidingen. De basisscholen zien de verplichte inmenging van een REC-4 begeleider als gedwongen winkelnering. Ze zijn niet vrij om zelf zorg/begeleiding te leveren. Dit blijkt tijdens de discussie een probleem dat niet zomaar opgelost kan worden.

Volgens De Ambelt is het echter niet per se een goed idee om alle zorg/begeleiding door scholen zelf te laten organiseren: dan kan de ambulante begeleidingdienst niet voldoen aan de opdracht om deskundigheidsbevordering te realiseren. Het gaat om gevoelige zaken, daar is begeleiding van experts bij nodig. De scholen daarentegen zijn van mening dat zij zelf heel goed kunnen inschatten of ze de expertise van de ambulante begeleidingsdienst nu wel of niet nodig hebben. Als de school daadwerkelijk gebruik wil maken van de expertise van de ambulante begeleidingsdienst, dan zal de school daar zelf wel om vragen. Nu is de school verplicht de diensten van het REC af te nemen.



KAFKA
BRIGADE

Discussie over zorgleerlingen: te veel focus op budget

Van enkele aanwezigen komt er tijdens het Functioneringsgesprek kritiek op de discussie over budgetverdeling en gedwongen winkelnering. De critici geven aan dat zodra er over zorgleerlingen wordt gesproken, het bijna altijd alleen over budget en nauwelijks over zorgbehoefte en zorgkwaliteit gaat. De vraag zou moeten zijn: wat hebben de leerlingen, de leerkrachten en de ouders nodig? Dat is belangrijker dan hoe het budget wordt verdeeld.

Ontwikkelingen op het gebied van zorgleerlingen: ouders komen niet aan bod

Op het gebied van zorgleerlingen en leerling gebonden financiering spelen op het moment van schrijven diverse ontwikkelingen. Een van de belangrijkste daarvan is het passend onderwijs. In de praktijk blijken ouders nauwelijks te worden meegenomen in de discussies over passend onderwijs. De Ambelt geeft aan dat bij de 6-wekelijkse evaluatie van rugzakbegeleiding wel ouders betrokken worden. In de discussie- en beleidsfase blijven perspectieven en wensen van ouders echter veelal buiten beschouwing, terwijl ze juist in deze fase een belangrijke rol (zouden moeten) spelen.

Zorgleerlingen: geen probleemeigenaar

Als het om zorgleerlingen gaat zijn er veel verschillende invalshoeken, belangen en afhankelijkheden (ouders, basisscholen, REC's, ministerie OCW). Bovendien is er geen concrete probleemeigenaar als het gaat om zorgleerlingen: de betrokken organisaties wijzen naar elkaar, maar nemen zelf niet de verantwoordelijkheid voor het realiseren van oplossingen.

Beleid/ regelgeving

Huidig systeem voor Cluster-4 werkt niet meer

De gezamenlijke conclusie van de deelnemers tijdens het Functioneringsgesprek is dat het systeem van indicatiestelling, zorg en begeleiding in ieder geval voor Cluster-4 niet meer werkt. Voor de CvI's is het haast onmogelijk om een juiste indicatie te stellen en budgettair gezien loopt het systeem niet meer in de pas. Door de exponentiële toename van de druk op het indicatieproces, is de huidige systematiek achterhaald. Zowel CvI's, ambulante begeleidingsdiensten als schooldirecteuren zitten gevangen in de procedures die niemand als positief ervaart. Alle andere knelpunten – zowel in het bovenstaande, als in het onderstaande – zijn symptomen van het feit dat het systeem dat niet meer werkt.

Aangescherpte criteria aanvragen leerling gebonden financiering: steeds minder 'officiële' zorgleerlingen

Het beleid voor de LFG is zes jaar geleden ingezet door OCW. Eén van de doelstellingen was de uitstroom naar het Speciaal Onderwijs te verkleinen. Deze doelstelling lijkt niet gehaald. Doordat de LFG een open einde regeling betrof zijn er talloze aanvragen ingediend voor kinderen die überhaupt niet op het SO thuis zouden horen. Er is nooit gekeken of met deze regeling de oorspronkelijke doelstelling wel gehaald werd. De aanwezige basisschooldirecteuren geven aan dat door aanscherping van de criteria voor



KAFKA
BRIGADE

LGF, het aantal 'officiële' rugzakleerlingen inmiddels is teruggelopen. Met 'officieel' bedoelen de betrokkenen dan die leerlingen die gezien hun zorgbehoefte daadwerkelijk recht hebben op een rugzakje, en het rugzakje gebruiken waar het oorspronkelijk voor bedoeld was. Er zijn nu bijvoorbeeld veel leerlingen die een rugzakje hebben omdat hun ouders liever niet zien dat hun kind naar het SO gaat. Door die ontwikkeling (niet alle rugzakleerlingen hebben geheel terecht een rugzakje gekregen) is er inmiddels een grote groep leerlingen ontstaan die extra zorg nodig hebben, maar door de recente aanscherping van de criteria geen indicatie krijgen en daardoor wellicht tussen wal en schip vallen. Een CvI kan een aanvraag voor indicatie alleen toekennen of weigeren; er bestaat dus geen tussenvariant voor deze groep leerlingen.

Toekennen indicatieaanvraag: alleen het papier telt

Voor een CvI is het, zo blijkt tijdens het Functioneringsgesprek, nauwelijks mogelijk om een weloverwogen besluit te nemen over een indicatieaanvraag. De enige manier om een keuze voor toekenning dan wel afwijzing te kunnen maken, is het op basis van wettelijk vastgestelde criteria beoordelen van de aangeleverde teksten (handelingsplannen) en medische omschrijvingen. Op basis van papier dus. De context van de aanvraag blijft voor een CvI geheel onduidelijk en kan dus niet meegenomen worden in de beoordeling. Dat maakt dat het vrijwel onmogelijk is om een echt goede indicatie af te geven.

Kinderen worden geïndiceerd voor geld en niet voor zorg en begeleiding

Tijdens het Functioneringsgesprek komt naar voren dat het bij de indicering alleen om geld gaat, en niet om de benodigde zorg en begeleiding. Terwijl op het laatste juist de aandacht zou moeten liggen. Een voorbeeld dat tijdens het gesprek wordt gegeven is dat leerlingen met het Downsyndroom die in het reguliere onderwijs zitten, wel een dubbele rugzak krijgen, maar dat de kwaliteit van opvang voor deze cluster-3 kinderen op een reguliere basisschool niet zo goed is als op een cluster-3 school zelf.

Volgens een aantal deelnemers speelt geld een grote rol, omdat de LGF die toegekend wordt door reguliere scholen ook op andere manieren wordt ingezet. In een accountantsonderzoek van het ministerie van OCW wordt erop gewezen dat waar het gaat over zorgleerlingen de verdeling van middelen in het reguliere onderwijs niet transparant is. De beeldvorming vanuit ambulante begeleidingsdiensten is dat slechts 40% van het LGF-budget binnen de reguliere scholen ten goede komt aan de leerling zelf. Dit is ook een reden om vragen te stellen over de efficiëntie van zorgtoebedeling in het huidige indicatieproces. Onbedoeld is er met indicatie voor LGF dus een nieuwe groep zorgleerlingen gecreëerd op reguliere scholen, die geen intensieve begeleiding nodig hebben, maar waarvoor wel extra geld aangetrokken kan worden.

Oplossingen

In het tweede deel van het 'Functioneringsgesprek' is gezamenlijk gesproken over mogelijke oplossingsrichtingen voor de genoemde problemen. Zij komen



KAFKA
BRIGADE

hieronder, in volgorde gelijk aan de driedeling zoals die bij het onderdeel 'problemen' is gehanteerd, aan bod:

1. Informatie/ communicatie: het niet (voldoende) uitwisselen van informatie, of gebrekkige communicatie met elkaar (bijvoorbeeld alleen via formulieren of mededelingen) kan veel onnodige bureaucratie opleveren. Dit zijn vaak knelpunten die op de korte termijn met geringe inspanning opgelost kunnen worden.

2. Uitvoering: op dit niveau doen zich twee typen knelpunten voor, namelijk zowel in de werkwijze, als in de 'menselijke maat' (cultuur en houding). Deze knelpunten zijn minder makkelijk op te lossen dan wanneer het om informatie/communicatie gaat. Zeker als het verandering van cultuur of gedrag betekent. Er hoeft echter geen wet veranderd te worden, dus met eerste stappen richting de oplossing kan direct begonnen worden.

3. Beleid/ regelgeving: dit zijn de knelpunten die het meeste tijd kosten om op te lossen, omdat er beleid aangepast moet worden of een nieuwe wet gemaakt moet worden.

Aangezien de generale conclusie van het eerste deel van het 'Functioneringsgesprek' is dat het systeem van indicatiestelling en zorg/begeleiding voor Cluster-4 (kinderen met gedragsproblemen) niet meer werkt, is het aan te raden om vooral in te zetten op de oplossingen die genoemd worden onder beleid/regelgeving (paragraaf 5.3.). Alleen op dat niveau kan het systeem aangepakt worden. De andere oplossingen (in paragraaf 5.1 en 5.2.) kunnen uiteraard wel toegepast worden om op korte termijn voor verlichting van de bureaucratie te zorgen, als eerste stap in de richting van de oplossing. Om die reden hebben wij deze oplossingen wel in dit actieplan opgenomen.

Informatie/ communicatie

Uitleggen terminologie definities en termen rond zorgleerlingen

Omdat er, met name bij ouders, veel onduidelijkheid bestaat over de diverse termen en definities rond zorgleerlingen, moet hier meer uitleg over worden gegeven. Met name het verschil tussen speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs, maar ook tussen een speciale school en speciaal onderwijs moet beter uitgelegd worden.

Hulp bij het indicatieproces

Ouders zouden meer hulp moeten krijgen bij het aanvragen van indicatie voor hun kind. De diverse stappen om een indicatie aan te kunnen vragen, de verschillende beoordelingscommissies (zoals de permanente commissie leerlingenzorg (PCL), commissie voor indicatiestelling (CvI)) en betrokken instanties (zoals het Regionaal Expertise Centrum (RCE)): niet veel ouders weten de weg door de verschillende instanties en stappen snel te vinden.



KAFKA
BRIGADE

Daarom zou meer en betere begeleiding aan ouders bij het indicatieproces, bijvoorbeeld door een uitgebreid intakegesprek, gewenst zijn.

Communicatie over belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van zorg en onderwijs

Recentelijk heeft het ministerie van OCW naar diverse partijen een brief verstuurd waarin de laatste ontwikkelingen op het gebied van zorg en onderwijs worden beschreven. Tijdens het Functioneringsgesprek komt naar voren dat deze brief zeer positief is ontvangen. Herhaling van een soortgelijke informatiebrief wordt daarom op prijs gesteld.

Uitvoering

Creativiteit inzetten om varianten tussen afwijzing en toekenning te creëren

Een commissie voor indicatiestelling (CvI) beslist nu positief of negatief op een aanvraag voor een indicatie. Tijdens het Functioneringsgesprek komt naar voren dat het goed zou zijn ieders creativiteit in te zetten om hier een aantal tussenvarianten voor te ontwikkelen. Op die manier vallen leerlingen die wel een zorgbehoefte hebben maar geen indicatie krijgen, niet langer tussen wal en schip. Zo kan er voor worden gekozen om een speciaal traject in te richten voor leerlingen die extra begeleiding nodig hebben, maar geen SO- of SBO-indicatie hebben. Zie dit als preventieve ambulante begeleiding. Ook kan er voor worden gekozen om voor kinderen die een zorgbehoefte hebben, maar naar inschatting van de leerkrachten wel prima binnen het reguliere onderwijs kunnen functioneren, geen uitgebreid indicatieproces op te starten.

Indicatie afgeven is meer dan papier alleen

Op dit moment is het voor CvI's lastig om een besluit te nemen over een indicatieaanvraag. De enige manier om een keuze voor toekenning dan wel afwijzing te kunnen maken, is het op basis van wettelijk vastgestelde criteria beoordelen van de aangeleverde teksten (handelingsplannen) en medische omschrijvingen. Hoe beter een school handelingsplannen kan schrijven, hoe groter de kans dat de indicatie wordt toegekend. Tijdens het Functioneringsgesprek wordt voorgesteld dat de basis voor het wel of niet toekennen van een indicatie, bij de inschatting van leerkrachten zelf moet komen te liggen. Het zijn de leerkrachten die dagelijks met de leerlingen te maken hebben: zij zouden de kans moeten krijgen zelf te bepalen welke informatie noodzakelijk is voor het verkrijgen van de juiste indicatie.

Deskundigheidsbevordering leerkrachten

Om leerkrachten de juiste inschatting te kunnen laten maken welk soort zorg leerlingen nodig hebben, maar ook om de die benodigde zorg zelf te kunnen bieden, is het belangrijk om de professionaliteit, kwaliteit en deskundigheid van de leerkrachten te vergroten. Overigens moet dan wel eerst de vraag beantwoord worden op welk schaalniveau deze deskundigheidsbevordering plaats dient te vinden, en hoe deze functioneel en effectief ingericht kan worden.



KAFKA
BRIGADE

Scholen zelf laten bepalen of en op welke manier ze expertise in willen zetten

Scholen zouden zelf moeten bepalen of en op welke manier zij zorgexpertise en begeleiding in willen zetten. Scholen moeten dan wel het vertrouwen krijgen dat zij zelf goed kunnen bepalen welke zorgexpertise en welke wijze van begeleiding het beste past bij de verschillende situaties van hun zorgleerlingen. Van gedwongen winkelnering, verplichte afname van diensten bij één bepaalde ambulante begeleidingsdienst, mag in ieder geval geen sprake zijn. Overigens is het, mocht de verplichte afname verdwijnen, wel belangrijk om normen te introduceren die er de kwaliteit van de expertise en begeleiding kunnen waarborgen.

CBS De Ark en De Ambelt organiseren binnenkort een gesprek over hun samenwerking: hoe zou optimale samenwerking er uit zien, hoe kan (de juiste) expertise ingezet worden? Belangrijk uitgangspunt moet zijn dat kwaliteit en maatwerk sturend is, niet de gedwongenheid om een bepaalde ambulante begeleidingsdienst in de school te hebben.

Expertise bundelen en creatief samenwerken onderwijs en jeugdzorg

Om betere zorg aan leerlingen met een zorgbehoefte te kunnen bieden, en om fragmentatie te voorkomen, zou de expertise van basisscholen, de ambulante begeleiding en de jeugdzorg gebundeld moeten worden. Dat geldt niet alleen voor het indicatieproces, maar ook voor het behandeltraject van de leerlingen. Het uitgangspunt zou moeten zijn: 'één gezin, één plan'. Belangrijk aandachtspunt hierbij is het voorkomen dat deze samenwerking en bundeling uiting krijgt in allerlei formele documenten en convenanten: daarmee is de kans groot dat samenwerking alsnog erg bureaucratisch wordt en de gewenste doelen niet weet te bereiken.

Verbeteren positie van ouders

De wensen en ideeën van ouders worden nauwelijks meegenomen in de diverse ontwikkelingen op het gebied van zorgleerlingen. Ouders zouden beter betrokken moeten worden bij deze ontwikkelingen en, mochten ouders daar behoefte aan hebben, daar actief bij ondersteund worden. Ook op andere gebieden zou de positie van ouders belangrijker moeten worden, bijvoorbeeld tijdens het indicatieproces. Het zijn officieel de ouders die de indicatie aanvragen en zij zijn als de daadwerkelijke gedragsdeskundigen te zien, maar zij spelen hierin op dit moment nog nauwelijks een rol.

Casusoverleg op scholen

In het Functioneringsgesprek wordt voorgesteld om als school twee maal per jaar met alle zorgpartijen en de commissie voor indicatiestelling om de tafel te zitten. In dit overleg kunnen 'maatwerk' afspraken gemaakt worden over de benodigde zorg voor de diverse leerlingen op de school (zowel voor de 'officiële' zorgleerlingen als voor leerlingen die geen indicatie hebben, maar wel een duidelijke zorgbehoefte).

Probleemeigenaar en regie

Binnen het REC systeem is het eigenlijk onduidelijk wie nu precies de 'probleemeigenaar' is. Wie is er verantwoordelijk voor de zorg en begeleiding



KAFKA
BRIGADE

van een kind? De ouders, de school, ...? De regie zou beter vorm moeten krijgen. Er zou als het ware een regisseur of *casemanager* moeten komen die de diverse ontwikkelingen op het gebied van zorgleerlinge bewaakt en monitort.

Leren van elkaar: andere samenwerkingsverbanden opzoeken

Er bestaan veel creatieve en innovatieve samenwerkingsverbanden rondom speciaal (basis)onderwijs. Door elkaar te bezoeken en meer met elkaar te spreken kan er daadwerkelijk van elkaar geleerd worden, wat uiteindelijk ten goed komt aan scholen, leerkrachten en leerlingen.

Leggen scholen zichzelf bureaucratie op?

Elke school zou zich moeten afvragen of zij zichzelf geen onnodige lasten of bureaucratie heeft opgelegd. Sommige scholen zijn geneigd bovenop de landelijke wetgeving en beleidsregels, ook eigen regels te hanteren. Zijn die regels wel echt nodig en belasten ze de school niet te veel?

Sneller indiceren

Om het geduld van ouders en leerkrachten minder op de proef te stellen en ervoor te zorgen dat kinderen anders problemen krijgen die voorkomen hadden kunnen worden, zou de aanvraag voor een indicatie sneller afgehandeld moeten worden.

Beleid/ regelgeving

Systeem (Cluster-4) op de schop

Tijdens het Functioneringsgesprek komt naar voren dat het erg goed zou zijn het systeem voor in ieder geval Cluster-4 niet meer op deze manier te continueren, maar op zoek te gaan naar een nieuwe formule. Belangrijk uitgangspunt in deze nieuwe formule zou dan zijn om dicht bij de school te laten bepalen welke zorg het kind nodig heeft. Bovendien zouden de budgetten herverdeeld en op een slimme manier toebedeeld moeten worden. Voor een tweede zorgleerling op school is bijvoorbeeld minder budget nodig; de expertise en kennis om de leerling de juiste zorg te bieden is dan immers grotendeels al in huis (gehaald). In ieder geval moet de kwaliteit van ondersteuning en begeleiding aan scholen hierbij het sturende principe zijn. Enkele deelnemers pleiten voor een vernieuwing van het beleid op basis van *evidence based practice*. Overigens spelen in cluster 2 en 3 vergelijkbare problemen. Het verdient daarom aanbeveling om ook de andere clusters door te lichten. Tijdens de discussie dragen de deelnemers de volgende suggesties voor een nieuwe formule aan:

Langere geldigheidstermijn indicatie, geen herindicatie of koppeling indicatie aan schoolloopbaan

In de praktijk komt het regelmatig voor dat kinderen die naar inschatting van de leerkrachten of de intern zorgbegeleider een chronisch gedragsprobleem hebben, toch periodiek een herindicatie aan moeten vragen. Dit zou zoveel als mogelijk voorkomen moeten worden, bijvoorbeeld door de indicatie voor



KAFKA
BRIGADE

langere tijd af te geven, bij die kinderen waarvan overduidelijk is dat hun gedragsprobleem chronisch is, niet langer om een herindicatie te vragen of de indicatie te koppelen aan de schoolloopbaan van de leerling. Ook zou het voor scholen duidelijker moeten worden waar relevante budgetten te vinden zijn.

Eén indicatiecommissie, in plaats van vier CvI's en de PCL

Om de indicatiestelling beter en sneller te kunnen laten verlopen, zou het goed zijn om de taken van de CvI's en de PCL te bundelen. Dit komt zowel de leerlingen, de ouders, de scholen als de beide commissies zelf ten goede. In de meest ideale vorm zou er naar één indicatiecommissie toegewerkt worden. Ook het afschaffen van de vier clusters en toewerken naar één SO-cluster, heeft de voorkeur van enkele aanwezigen.

Samenvoegen relevante zorgbudgetten voor kinderen

Alle relevante budgetten voor zorg voor kinderen zouden samengevoegd moeten worden, zodat er niet voor elk potje met geld een apart aanvraagtraject opgestart hoeft te worden. Eén van de deelnemers merkt op dat het gevaar is dat niet alleen alle budgetten gebundeld worden, maar dat daarmee ook alle zorg op één hoop gegooid wordt. Dit terwijl het juist zeer van belang is om maatwerk te leveren voor de specifieke onderwijsbehoefte van kinderen met psychiatrische en gedragsproblemen.

Zorgplicht aan scholen toekennen

Scholen zouden (duidelijker) een zorgplicht moeten krijgen, zodat zij de verantwoordelijkheid voor kinderen met een zorgbehoefte concreet op zich kunnen nemen.

Loskoppeling indicatie en budget

Het uitgangspunt bij het aanvragen van een indicatie moet de leerling en zijn of haar zorgbehoefte zijn. Op dit moment is er teveel focus op budgetten en budgetverdeling. Indicatie en budget moeten worden losgekoppeld.

Meer focus op preventie

Wet- en regelgeving rond zorgleerlingen is nu in de eerste plaats gericht op de situatie dat een leerling al een rugzakje (nodig) heeft. Er zou veel meer aandacht moeten komen voor preventie, voor het voorkomen dat een leerling een rugzakje nodig heeft.

Gezamenlijke actie!

De Kafkabrigade kan na afloop van het Functioneringsgesprek concluderen dat er dusdanig veel knelpunten rond zorgleerlingen worden ervaren dat, in lijn met de in het gesprek geformuleerde oplossingen, het gehele systeem voor Cluster-4 op de schop zou moeten. Vanwege de complexiteit van het systeem (en het onderwerp zorgleerlingen in het algemeen), maar ook vanwege het grote aantal betrokkenen (ouders, leerlingen én alle organisaties, commissies en instanties), is dit echter niet eenvoudig te realiseren. Fundamentele herziening van het systeem kan in onze ogen dan ook alleen gerealiseerd

worden als dat in gezamenlijkheid gebeurt. In gezamenlijkheid ontstaat de betrokkenheid en creativiteit om oplossingen te vinden die noodzakelijk zijn voor diegenen waar we het uiteindelijk voor doen: de kinderen.

Deelnemers Functioneringsgesprek – 22 september 2009

Inge Vegter - Intern zorgbegeleider CBS De Ark, Zwolle

Willem Melis - Directeur RKBS St. Bavo, Rijsbergen

Sandra Jellema - Directeur Bernardusschool, Den Haag

Vera Koeleman - Adjunct-directeur en intern zorgbegeleider Bernardusschool, Den Haag

Fons Dingelstadt - Directeur Jeugd, Onderwijs en Zorg, Ministerie van OCW

Anne-Marie van der Tuin - Directie Primair Onderwijs, Ministerie van OCW

Janine Duiven - Praktijkleider/gedragswetenschapper, Bureau Jeugdzorg Overijssel

Corine van Helvoirt - Bestuurslid WEC-raad en Verenigingsmanager Landelijke Vereniging Cluster-4

Henk Keesenberg - Coördinator Infopunt Passend Onderwijs

Hans de Beurs - Voorzitter CvI, REC Oost-Nederland

Hennie Tijs - Secretaris CvI, REC Oost-Nederland

Jan Vermue - Directie Ambulante Begeleiding De Ambelt (onderwijsinstelling voor speciaal en voortgezet onderwijs), Zwolle

Miriam van der Laan - Hoofd Onderwijsondersteuning en Ontwikkeling De Ambelt (onderwijsinstelling voor speciaal en voortgezet onderwijs), Zwolle

Anne Punter - Directeur Opvoedpoli, Amsterdam

Rob Franke - Seminarium voor Orthopedagogiek, Hogeschool Utrecht

Agnes de la Rie - Voorzitter functiegroep schoolmaatschappelijk werk, Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werkers

Mariënne Verhoef - College van Bestuur Spirit Jeugdzorg, Amsterdam



KAFKA
BRIGADE

Bijlage 5: Samenvattingen overige narratieven

Narratief | Joop Vinck

PGN-PO en VVE

Joop Vinck, directeur van Montessori Basisschool de Poort ziet niet veel problemen binnen zijn administratieve takenpakket. Onder de zaken die soms wel problemen opleveren noemt somt hij allereerst de PGN-PO scan op. "Ik ben al drie jaar bezig om van ouders een burgerservicenummer te krijgen, maar bij bepaalde groepen lukt dat gewoon echt niet!" Joop snapt ook niet dat dit proces niet via de gemeente kan lopen, daar zijn alle gegevens al geregistreerd inclusief sofinummer, wat nu het burgerservicenummer genoemd wordt. Wat hij ook vreemd vindt is de subsidieaanvraag voor de Voor- en Vroegschoolse Educatieregeling (VVE). "Ik wilde hem niet," zegt Joop, "want ik kan officieel niet volledig voldoen aan de verantwoordingsplicht. Maar ik kon hem ook niet weigeren, want dan moest het bestuur de regeling voor alle vijf scholen annuleren!"

Administratieve lasten

De regeldruk en administratieve lasten van zijn functie ervaart Joop over het algemeen niet als storend. Hij wil hier nog wel een en ander over kwijt: "Ik ben eigenlijk mijn eigen typiste, telefoniste, conciërge, financieel deskundige, personeelsmedewerker, pr-man, klantenwerver en bedrijfsleider. Maar ik vraag me in mijn werk altijd af: Is mijn glas nou half leeg of half vol? Er is niets onmogelijk binnen deze baan, maar het vraagt wel om de capaciteit om *out of the box* te denken. Als je geen ondernemer bent, heb je het zwaar!" Naast verschillende instanties als het CFI, PGN-PO, Arbo en de Inspectie levert Joop vooral informatie aan zijn bestuur. Elke week moet hij inloggen voor de financiële administratie en de personeelsadministratie. Iedere maand vragen zij een leerlingenoverzicht, een overzicht van het ziekteverzuim en van toegepaste verlofregelingen en de Poortwachter stappen, indien van toepassing. Hij zegt: "Ik blijf in gebreke als je me vraagt of ik veel tijd besteed aan het op orde hebben van al mijn klappers, maar het op tijd aanleveren van dit soort informatie is niet arbeidsintensief en in mijn optiek een kwestie van persoonlijke stijl. Ik doe nog wel eens gekscherend over directeuren die doen alsof ze 'het hoofd der school' zijn, maar het gaat gewoon meer om managementvaardigheden, om hoe snel je gedachten kunt omzetten naar resultaten."

Het schoolbestuur

Joop is erg tevreden over zijn samenwerking met het bestuur. De communicatie verloopt volgens hem erg goed omdat er een gedeelde visie bestaat op het schoolleiderschap: Hij is verantwoordelijk voor alles, mits hij binnen de bestuurskaders opereert. "Bij andere besturen gaat dat misschien wat centraler, maar hier wil ik er zelf verantwoordelijk voor zijn. Dat vindt ik ook leuk, om zelf bijvoorbeeld de inkopen te doen of eens op een andere manier geld binnen te halen." "De kunst in het onderwijs is om niet altijd alles als een bedreiging te zien. Ik zie mijn bestuur, naast het officiële kanaal ook als



KAFKA
BRIGADE

gratis organisatieadviseur!" Voor de vervangingsregeling heeft het bovenschools management van de stichting Jong Leren een handige voorziening getroffen, een digitaal systeem waarin beschikbaarheid van vervangers en hun gegevens wordt weergegeven. Een van de weinige dingen die Joop soms wel als een probleem ervaart, is het daadwerkelijk regelen van vervanging. Joop: "Ik heb wel eens 90 telefoontjes op een avond gepleegd en toen boos de telefoon weggesmeten!"

Narratief | Magda van Dijk

Veiligheid

Magda van Dijk, directeur van de Sam Sam school in Oosterhout, Gelderland verteld uitgebreid over de veiligheidsaanpak van haar school. "Als basisschooldirecteur moet ze op drie fronten aan de veiligheid werken," vertelt ze: "Voor de Risico-Inventarisatie en -Evaluatieaanpak (RI&E), de Arbo en de sociale veiligheid (als bijvoorbeeld omgaan met agressie). Sinds kort heeft het bestuur hiervoor een overkoepelend schoolbeleid geformuleerd. De eerste reactie die bij je opkomt is vaak: "Oh, gauw, gauw, een protocol!" Soms maakt ze die zelf, in andere gevallen komt die van het bestuur, maar, vraagt ze zich af, het zou toch een hoop verwarring en werk schelen als hiervoor een landelijk protocol zou zijn?

Vervanging

Ook het aanstellen en vooral het vervangen van medewerkers levert Magda een hoop rompslomp op. Bij het aantreden van een nieuwe medewerker wordt een akte van benoeming opgesteld. Dat klinkt logisch. De ellende komt om de hoek kijken zodra een medewerker vervangen moet worden. Ook al is dat maar een ochtendje. Want in zo'n geval moet er voor zowel de medewerker, als de vervanger een bijlage bij de akte van benoeming opgesteld worden. Magda: 'Stel dat één van mijn medewerkers een ochtendje bijscholing krijgt. Dan muteer ik dat in het systeem: ik geef aan dat zij op die dag zoveel uur minder heeft gewerkt dan gepland. Ook voor de vervanger geef ik de mutatie aan in het systeem: dat de vervanger zoveel uur extra heeft gewerkt. Vervolgens maakt het administratiekantoor hier bijlagen bij de akte van benoeming voor, die door drie partijen ondertekend moet worden: de leerkracht/vervanger zelf, door het bestuur en door mij! Ik heb elke week wel iemand die vervangen moet worden. Al mijn medewerkers hebben dus een flinke stapel bijlagen. De enige reden is dat ze daarmee kunnen bewijzen hoeveel uren ze hebben gewerkt voor hun pensioen! Dat moet toch slimmer kunnen?"

Subsidies en zorgleerlingen

Hoe meer subsidies, hoe meer verantwoording, maakt Magda ons duidelijk als we het over subsidies hebben. Als ze weer informatie over een nieuwe regeling ontvangt, denkt ze: "Wat moet ik daar nou weer mee? Wil ik dit? Dat moet ik allemaal verantwoorden! En dat is niet iets waar je in deze baan ook nog op zit te wachten. Het zou veel fijner zijn als de gemeente voor de brede school subsidies bijvoorbeeld gewoon zou zeggen: wij hebben 40.000 euro, we selecteren die en die scholen, maak er wat leuks van! Nu gaat het zo dat tien



KAFKA
BRIGADE

scholen tegelijk aanvragen indienen voor die subsidie. Alsof je van 4.000 euro een brede school kunt opbouwen.” Elke drie maanden heeft Magda overleg met de gemeente. Meestal moet ze dan zelf vragen wat de bestaande regelingen en opties zijn waar haar school gebruik van kan maken. “Het zou fijn zijn als de gemeente wat meer het heft in handen zou nemen en zou sturen op wie welke subsidie krijgt”, aldus Magda. Ze vraagt zich af, waarom de overheid zo weinig vertrouwen heeft in de manier waarop scholen met hun geld om gaan. “Waarom niet meer vertrouwen, maar wel harder afrekenen achteraf als nodig?” Magda vertelt dat de zorgbegeleiders veel tijd kwijt zijn aan leerlingen met speciale hulp, maar ook met de zorg voor kinderen die meer aandacht nodig hebben dan anderen. Ze geeft ook aan dat de ingewikkelde procedures voor aanvraag van rugzakjes een barrière zijn om er überhaupt mee te starten.

Narratief | Annefieke Prins

Annefieke Prins (51 jaar) is al ruim zeven jaar directeur van CBS De Vallei in Leusden. Daarvoor was zij werkzaam als orthopedagoog: “Ik had dus eigenlijk nauwelijks managementervaring toen ik hierin rolde.” Naast haar werkzaamheden als directeur van een basisschool coacht zij ook een beginnende collega in het bestuur en is zij zeer actief. CBS De Vallei is een ‘witte’, protestants-christelijke school met ongeveer tweehonderd leerlingen die tevens de beschikking heeft over een dierenweide waar de leerlingen ook daadwerkelijk de verzorging van de dieren op zich hebben genomen. Mede door het concept ‘coöperatief leren’ centraal te stellen is er een sterke betrokkenheid vanuit de ouders.

Telkens alles verantwoorden

“Het is zo jammer dat het vaak vooral om de verantwoording lijkt te gaan. Neem nu de functioneringsgesprekken die ik met mijn mensen voer. Ik vind die gesprekken hartstikke goed en nodig maar ben daarna telkens uren kwijt om alles weer helemaal netjes vast te leggen. En bij een leuk uitje in het kader van teambuilding moet ik altijd alles tot op de laatste cent verantwoorden, elk bonnetje lijkt enorm belangrijk te zijn. Dat is ook al zo als ik ergens een nieuw peertje in laat draaien...” Dat wantrouwen zit Annefieke behoorlijk dwars. Ze is immers niet het onderwijs ingegaan om steeds creatiever te leren boekhouden of omdat ze zo van bonnetjes houdt, ze wil wat betekenen voor de kinderen. Dat geldt overigens voor al haar collega’s, iedereen zit hier vanuit idealisme. En al die mensen moeten boeten omdat misschien ooit iemand ergens eens iets voor zichzelf heeft gehouden...

“Als er maar niemand ziek wordt...”

Als directeur hoopt Annefieke natuurlijk van harte dat al haar mensen gezond blijven, daar is niets vreemds aan. Ze heeft hier echter meer redenen voor dan dat ze alleen het beste met iedereen voor heeft. En het gaat er ook niet eens om dat het de laatste tijd steeds lastiger wordt om vervanging te regelen (het is zelfs zo erg dat kinderen soms zelfs wel eens een middagje vrij krijgen – iets waar de ouders natuurlijk helemaal niet blij mee zijn), nee, het gaat om de enorme administratieve problemen die het met zich meebrengt. Annefieke is er



KAFKA
BRIGADE

telkens goed ziek van. Vaak krijgt ze de avond van tevoren al bericht van de ziekte. Dan begint de mallemolen: de hele avond bellen voor vervanging met duo-collega's, stagiars, PIO-personeel (een soort pool) of zelfs met andere scholen met de vraag of er daar iemand over is. Ze moet daarna de zieke ook daadwerkelijk ziek melden bij het administratiekantoor. Dit gaat allereerst per mail maar de week daarop moet ze in de weekstaat invullen wie er precies wanneer ziek was, en wie voor hoeveel uur heeft ingevallen. Annefieke heeft overigens nog de mazzel dat bovenschools is geregeld dat de Stichting SROL uit Heerlen achter het vervangingsfonds aangaat, dat scheelt haar weer papierwerk.

Het uitbetalen van de vervanger is vervolgens geen sinecure. Als directeur moet Annefieke allereerst een akte van benoeming invullen en deze archiveren. Hierbij moet de invaller wel al in het systeem staan. Als dat niet zo is heeft de invaller een verklaring omtrent gedrag nodig om erin te komen. Deze verklaring mag niet ouder zijn dan zes maanden en de invaller moet deze zelf bij de gemeente gaan regelen (persoonlijk afhalen bij het stadhuis). "Ja, iedereen die met kinderen werkt heeft zo'n verklaring nodig. Op zich niet zo gek, maar die verklaring zorgt nu voor geen enkele bescherming. Je moet één keer in het begin zo' n verklaring hebben en daarna ben je voor altijd 'binnen'. En daarbij zetten wij geen koekenbakkers voor de klas... Op deze manier is het alleen maar een administratieve last!"

Narratief | Sandra Jellema

Sandra Jellema is directrice van de Bernardusschool in Den Haag, een school voor zeer moeilijk lerende kinderen (ZMLK). Een groep van ongeveer 115 kinderen in de leeftijd van 4 tot 20 jaar volgt speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (SO en VSO) op de Bernardusschool. De algemene overeenkomst die alle leerlingen hebben is dat hun IQ gemiddeld lager dan 55 is. Vrijwel alle kinderen zijn beperkt in hun ontwikkeling door allerlei handicaps waaronder bijvoorbeeld autisme, het syndroom van down en ADHD. Kinderen komen bij de Bernardusschool terecht vanaf hun eerste schooldag en soms in een later stadium, na indicatiestelling via het reguliere basisonderwijs. Op een ZMLK school als de Bernardusschool zijn de lessen praktischer en korter en de klassen kleiner dan op een reguliere basisschool. Leerkrachten hebben een aanvullend speciaal onderwijsdiploma en worden daarnaast regelmatig bijgeschoold met cursussen op het gebied van de handicaps van de kinderen. Opvoedings- en zorgtaken nemen naar schatting van Sandra 60% van de tijd van leerkrachten in beslag.

Leerlingenvervoer

Gevraagd naar waar zij zoal tegenaan loopt in haar werk, noemt Sandra direct de aanvraag van vervoer voor haar leerlingen bij de gemeente. Dit kost haar ieder jaar opnieuw veel tijd. "De vervoersregeling werkt op basis van een zes kilometer zone", vertelt ze. Alle kinderen die daarbinnen wonen moeten met eigen vervoer naar school komen, alle kinderen die buiten een straal van zes kilometer wonen, komen na aanvraag eventueel in aanmerking voor een



KAFKA
BRIGADE

tegemoetkoming in vervoerskosten of een dagelijkse breng- en haalservice met schoolbusjes. Ieder jaar dienen ouders daarvoor opnieuw een aanvraag in te vullen. Hierbij moet een kopiebrief van het schooladvies door de plaatsingscommissie en een medische verklaring van de behandelend specialist gevoegd worden. Vervolgens moet het pakket langs de schooldirecteur en de Commissie Onderzoek en Begeleiding voor ondertekening.”

Gemeentelijke subsidies

Sandra vertelt ze dat ze vanuit verschillende hoeken informatie krijgt aangeleverd over mogelijke subsidieregelingen. Onder meer zijn dat e-mails van haar schoolbestuur, e-mails van onderwijsbegeleidingsdiensten, e-mails van het Regionaal Expertise Centrum en berichten van verschillende onderwijsadviesbureaus en ‘subsidiemakelaars’ zoals RBO en KPC. Voor aanvraag van subsidies moet Sandra vooraf een plan schrijven, “dat vind ik niet meer dan normaal”, zegt ze. Maar sinds er een keer misbruik van een regeling is gemaakt, is het toezicht op subsidies zeer aangescherpt. Het schoolbestuur vraagt haar voor een aantal subsidies om achteraf een maandelijkse urenverantwoording te overleggen. Dit kost ontzettend veel tijd en van collega’s op scholen van de Haagse School hoort ze dat uren schrijven daar niet aan de orde is.

Bovenschoolbestuur Lucas Onderwijs

Sandra ervaart de materiële ondersteuning van het servicecentrum niet als heel nuttig. In het servicecentrum is de inkoop van goederen en diensten gecentraliseerd, wat handig zou moeten zijn, maar in de praktijk niet zo uitwerkt. Sandra: “Stel dat ik met een lekkage zit. Dan stuur ik een bericht naar Lucas, die bevestigen het probleem. Zij nemen dan contact op met een loodgieter voor een afspraak en koppelen dit weer terug naar mij. Met een beetje pech ben je zo zes maanden verder!” Om zo’n vertraging te voorkomen, belt ze nu zelf de loodgieter. De rekening wordt immers toch door de school betaald en het werkt tien keer zo snel. Als ze deze afhandeling achteraf meldt bij het servicecentrum, wordt ze op haar vingers getikt met de boodschap dat ze dat niet zo had mogen doen.

Naar aanleiding van bovenstaand voorbeeld, heeft Sandra naar eigen zeggen al meerdere malen bij het bestuur gewezen op de protocollaire benadering die gehanteerd wordt. Ze heeft het idee, dat sinds een aantal incidenten in het verleden, het bestuur roomser dan de paus wil zijn. Volgens haar kosten de protocollen tijd, is het traag en voelt het niet aan als ondersteunend. Als men haar dan om voorbeelden vraagt, belandt de discussie in gehakketak met de verantwoordelijke bestuurders. Dat vindt ze niet motiverend. “Bestuurders zeggen wel: wij willen jullie ondersteunen. Maar wij ervaren het als *top down* en als blijk van wantrouwen.” Sandra ziet dat schoolleiders als gevolg hiervan een terugtrekkende houding aannemen.



KAFKA
BRIGADE

Narratief | Mireille van Duuren

Mireille van Duuren is sinds negen maanden directeur van het Schateiland, een school die valt onder Stichting Klasse, een overkoepelend bestuur met twaalf scholen. De school bestaat uit twee schoollocaties, de Schakel en het Vlot die samen goed zijn voor ongeveer 25 ft, zo'n 45 leerkrachten en circa 400 leerlingen. Mireille heeft een aantal ondersteuners in dienst, waarvan twee onderwijsondersteuners, een adjunct- directeur, iemand voor de administratie en twee conciërges. De scholen zijn gefuseerd uit het oogpunt van besparingen, omdat een van de twee kampte met een leerlingentekort. Mireille legt uit dat het bestuur een algemeen directeur en een centraal bureau heeft. "Wij hebben eens in de zoveel tijd een directeurenberaad en wat mij opvalt is dat het een netwerkorganisatie is waarbij iedereen op zijn eigen eiland zit."

Stichting Klasse

"Wat mij is opgevallen, is dat Stichting Klasse een bestuur heeft dat niet merkbaar stuurt. Ik heb ook nauwelijks contact met het bestuur. Een keer is er iemand geweest van Klasse om wat met me te praten toen ik begon en later hebben we nog een keer met alle directeuren een bestuurder gezien, dat was het. Je zou kunnen zeggen: ik heb er geen last van, maar ik heb er ook geen hulp van! Het zou voor mij een meerwaarde zijn als vanuit het bestuur bepaalde zaken beter geregeld zou zijn."

Onderhoud en veiligheid

"Dingen met onderhoud vind ik wel heel lastig," zegt Mireille. "De plafonds en toiletten in dit gebouw zijn oud. Omdat ik naast mijn werk voor het schateiland ook risico-inventarisatie voor ISO bij bedrijven doe, heb ik een alarmerend mailtje gestuurd naar onze wethouder in Gouda. Dat is door de gemeente direct opgepakt. Problemen met verwarming, slijtage en elektriciteit zijn meteen aangepakt."

Mireille vertelt dat ze op haar tweede werkdag een gesprek had. Het bleek dat het Schateiland in aanmerking kwam voor de pilot van een veiligheidsproject. Ze heeft tot nu toe het geld voor de subsidie nog niet gekregen. In het plan zijn de criteria vastgesteld door de gemeente Gouda. Mireille: "Ik vond het echt een eyeopener. Hoe ga je bijvoorbeeld om met Hyves en MSN. Verder wordt er ook gelet op de sociale veiligheid en moeten er vertrouwenspersonen zijn. We hebben nu twee kantjes met actiepunten met wat we nog moeten doen op het gebied van veiligheid. Het is onvoorstelbaar hoe de situatie hier was voordat ik kwam, niemand wist of er een pestprotocol was, ook niet vanuit de Stichting. Er was geen registratieformulier voor bij ongevallen, geen algemene gedragscode voor medewerkers en geen jaarlijkse check van speeltoestellen. Nu is het wel anders: we hebben misbruik-, privacy- en verzuimprotocollen. Het ontruimingsplan doen we nu echt en we maken er ook een analyse van. We gebruiken de protocollen nu om het leven in en rond te school te borgen."



KAFKA
BRIGADE

Zorgleerlingen

Mireille vertelt dat budget voor rugzakleerlingen meteen werd weggeschreven op personeel, voordat zij op het Schateiland kwam. Er werd geen aandacht besteed aan wat het kind nodig heeft. Nu gaan ze daar wel naar kijken. Ook vertelt ze dat er naast het Schateiland een opvang was voor kinderen die niet meer functioneerden op school, de Kans. Kinderen werden maximaal dertien weken opgevangen, om dan weer terug te gaan naar school. Op termijn werd dat een wachtkamer met alleen maar 'cluster 4 kinderen'. Door de enorme bureaucratie van zorgaanvragen, wachten, doorschuiven, rapportages en acceptaties zijn ze hiermee tot driekwart jaar blijven zitten. Toen is besloten om er mee te stoppen, de opvang is afgebouwd en opgeheven. Mireille: "Het duurt echt tijden voordat je voor kinderen die extra aandacht nodig hebben iets voor elkaar krijgt. Mijn intern begeleiders staan vaak volkomen machteloos, de hele procedure rond zorgleerlingen is stroop."