

# Rapportage: Onderzoek & Aanbevelingen OSG De Hogeberg



**De Hogeberg**  
Openbare scholengemeenschap  
VMBO - HAVO - VWO

*Texel, 23 augustus 2013*  
*Werkgroep Onderzoek OSG*

## **Inleiding**

Begin 2013 heeft de (toenmalige) rector van OSG De Hogeberg (OSG), de heer H. de Vries, aangegeven met (vroeg)pensioen te willen gaan. Hierdoor ontstond de vraag op welke wijze de vacature van rector het best kon worden ingevuld. Ook gegeven de opmerkingen in de inspectierapporten, het teruglopend aantal leerlingen, de financiële consequenties hiervan en de druk op het in stand kunnen houden van een zo breed mogelijk opleidingsaanbod heeft het schoolbestuur gekozen voor het aanstellen van een interim rector voor de duur van 1 jaar en voor het formeren van een werkgroep.

In deze werkgroep hebben zitting:  
Bert Huisman (HRM);  
Jan Lancee (financiën);  
Jan Legters (organisatieadviseur).

De opdracht aan de werkgroep was om medio 2013 een rapport over de OSG aan het schoolbestuur voor te leggen met daarin een analyse van de huidige situatie en een plan van aanpak voor de nabije toekomst. Dit rapport ligt nu voor.

Voor het onderdeel financiën, ook met een doorkijk naar de toekomst, is opdracht verleend aan het bureau Dyade. Dit bureau heeft zich gespecialiseerd in het onderwijsdomein. Het accountantsbureau Horlings, eveneens gespecialiseerd in het onderwijsdomein, heeft daarop een contra-expertise uitgevoerd. De resultaten van deze onderzoeken maken integraal deel uit van dit rapport.

Deze rapportage werkt de volgende onderdelen nader uit:

- 1. Doel en uitgangspunten**
- 2. Een aantal feiten & cijfers**
- 3. Onderwijs (Algemene aandachtspunten)**
- 4. Financiële situatie**
- 5. Personeelsinzet en -kwaliteit (HRM en Management)**
- 6. Cultuur binnen de werkorganisatie**
- 7. Conclusie & aanbevelingen**
- 8. Plan van aanpak voor vervolg**

**Bijlagen:**

- 1) Quickscan Dyade;**
- 2) Brief Horlings Accountants.**

## 1. Doel en uitgangspunten

Het gemeentebestuur ziet een brede scholengemeenschap als een essentiële voorziening voor Texel. Hoofddoel is een onderwijsvoorziening op het eiland waar breed kwalitatief hoogstaand onderwijs gegeven wordt. Een goede onderwijsvoorziening is een belangrijke factor in de waardering van de inwoners van de gemeente Texel. Gezinnen met kinderen zijn in hoge mate afhankelijk van deze voorziening en een goede school is tevens een belangrijke voorwaarde voor jonge gezinnen bij het willen vestigen in de gemeente/op het eiland.

Niet alleen breed onderwijs is een belangrijk doel, maar ook onderwijs dat in kwaliteit kan concurreren met onderwijs dat elders verzorgd wordt in Nederland. Met andere woorden, de gemeenschap wil trots zijn op de hoge kwaliteit van het gegeven onderwijs.

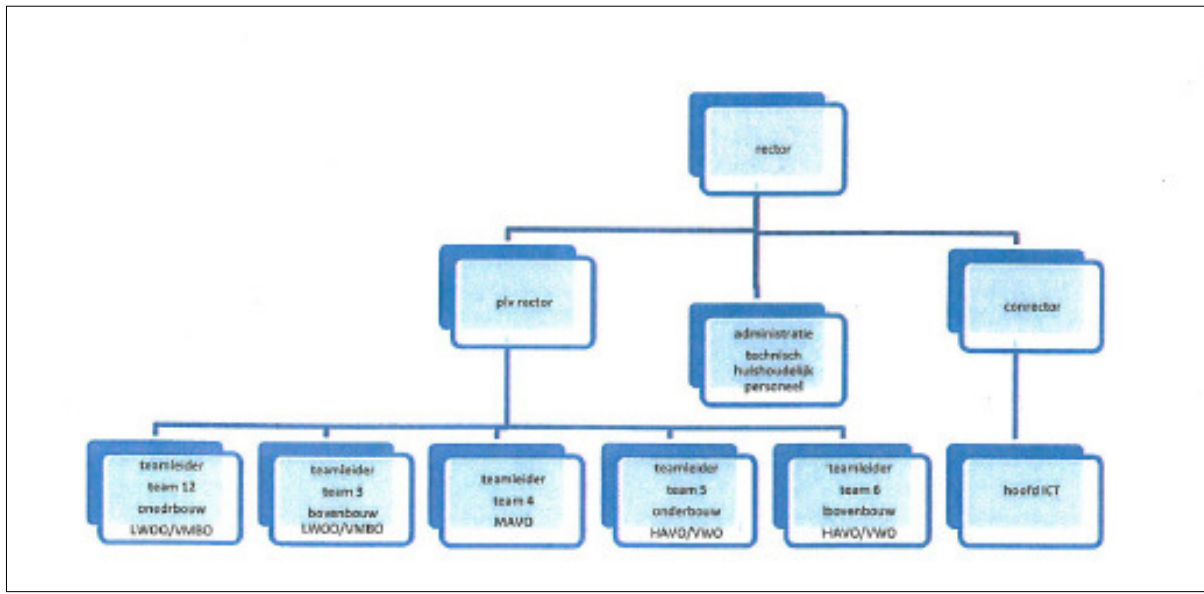
Goed onderwijs valt of staat met de kwaliteit en begeleiding van het lesgevend personeel (OP), ondersteunend personeel (OOP), de wijze van leidinggeven en de onderwijsfaciliteiten. Een breed palet dat op een juiste wijze in elkaar grijpt en aan de kwaliteit van onderwijsresultaten optimaal ondersteunend is.

Ander belangrijk uitgangspunt is een onderwijsorganisatie die aansluit op de behoefte van de gemeenschap. Denk aan een goede afstemming en samenwerking met het basisonderwijs maar ook als partner van het bedrijfsleven op het eiland. Afgestudeerde leerlingen stromen immers deels de arbeidsmarkt binnen van de gemeenschap.

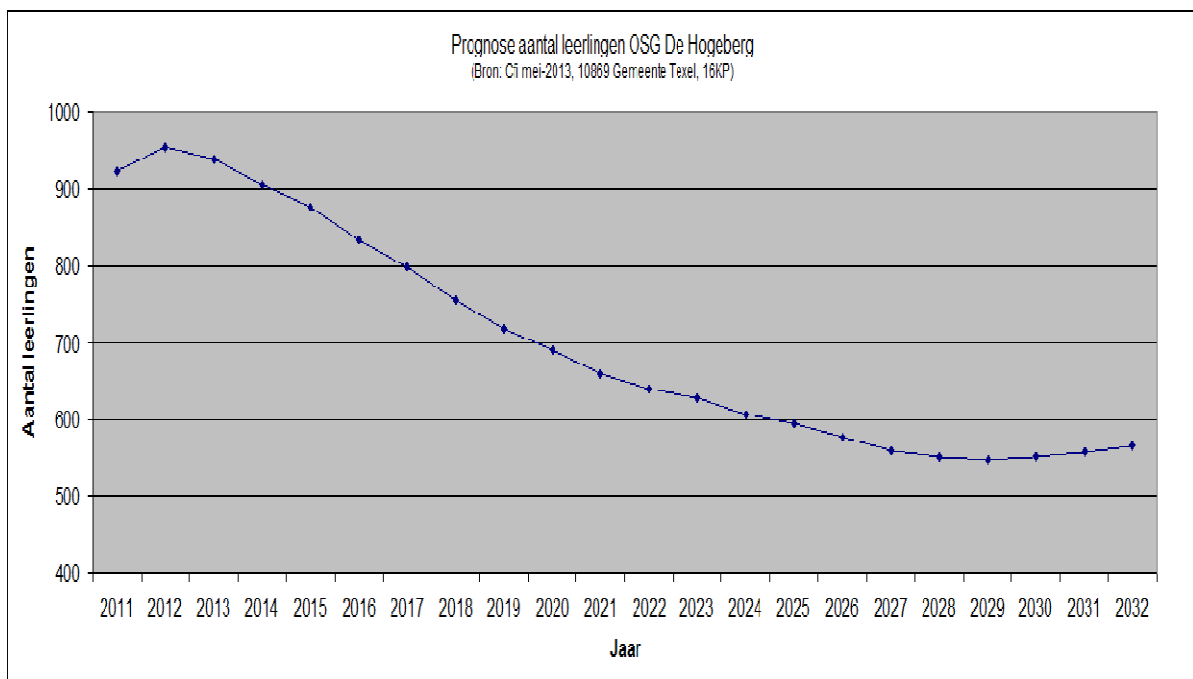
## 2. Een aantal feiten en cijfers

Veel documenten zijn geschreven in het nabije verleden. Vanuit een aantal van deze rapportages zijn schema's en kengetallen overgenomen die een relatie hebben met een aantal onderdelen van deze rapportage.

### Organigram school



### Prognose leerlingaantallen OSG



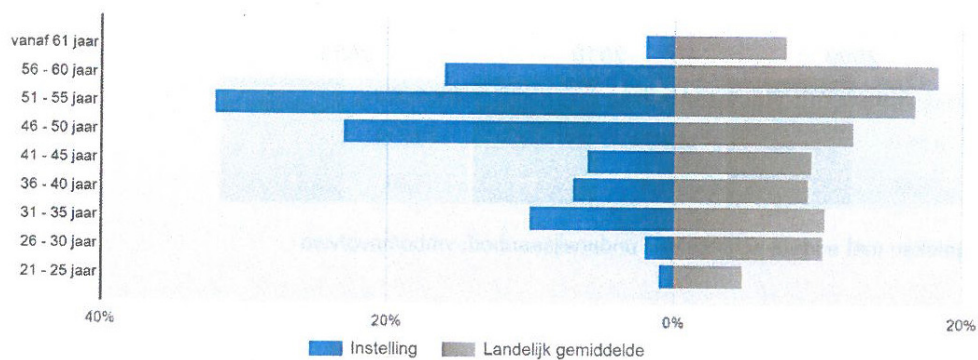
## Personeel in verdeling directie/ OP/ OOP

Personele opbouw in fte per functie 2011-2012

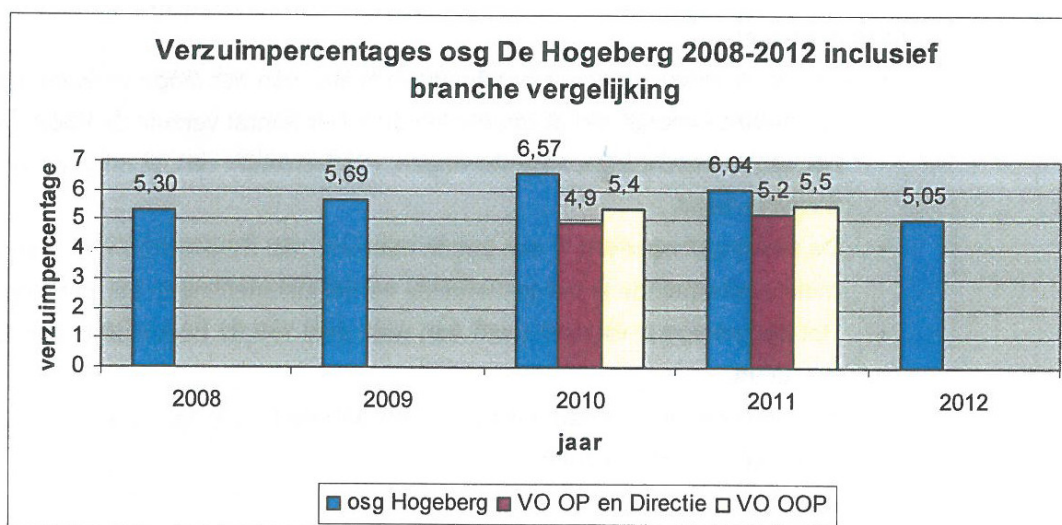
	Aantal fte	Percentage
<b>Onderwijzend personeel</b>	<b>69,5</b>	<b>70,6 %</b>
Groepsleerkracht	69,5	70,6 %
<b>Direct ondersteunend personeel</b>	<b>5,6</b>	<b>5,7 %</b>
Assisterende functies	5,6	5,7 %
<b>Indirect ondersteunend personeel</b>	<b>18,3</b>	<b>18,6 %</b>
Beheerfuncties	3,6	3,7 %
Overig beheer- en administratief personeel	14,7	14,9 %
<b>Management</b>	<b>5,0</b>	<b>5,1 %</b>
(Bovenschoolse) directeur	1,0	1,0 %
Overig management in directie en bestuur	2,0	2,0 %
Overig middenmanagement	2,0	2,0 %

## Leeftijdsopbouw

Personele leeftijdsopbouw direct 2011-2012



## Ziekteverzuim



NB:  
De branchecijfers voor 2012 waren nog niet beschikbaar.

### 3. Onderwijs (Algemene aandachtspunten)

Het VO onderwijs vraagt veel aandacht op specifieke gebieden. Onderstaande tekst geeft inzicht op welke gebieden dit nodig is en welke knelpunten zich hierbij kunnen voordoen, waarbij geldt dat dergelijke knelpunten zwaarder wegen op een kleine scholengemeenschap als de OSG.

Deze tekst heeft tot doel de focus te leggen op de onderwerpen met een hoog afbreukrisico. Een nadere prioritering en verdere uitwerking van genoemde punten zullen inzicht geven in de benodigde tijdsinvestering en de benodigde kosten.

#### Algemene kwaliteit

De kwaliteit van het onderwijs staat onder grote druk als gevolg van het feit dat door de dalende leerlingaantallen het volume op bepaalde vakken (te) klein wordt. Daarnaast spelen andere ontwikkelingen.

##### Kleine volumes: kostbaar

Het onderwijs wordt relatief duur omdat er in toenemende mate sprake zal zijn van relatief kleine clusters voor examenvakken. Er ontstaat dus een ongunstige docent-leerling ratio.

##### Kleine volumes: de duizendpoot

Er zullen als gevolg van de kleine volumes veel docenten moeten zijn die in diverse streams les moeten kunnen geven. Met name de 1<sup>e</sup> graads docent zal vaak problemen hebben om in de onderbouw VMBO les te geven.

##### Strengere examennormen

De steeds strenger wordende examennormen zullen leiden tot hogere eisen aan de kwaliteit van het geboden onderwijs in met name de bovenbouw. Vooral de slaagresultaten van het HAVO en VWO onderwijs komen daarbij onder grote druk te staan.

##### Reken - en Taalbeleid

Er dient aandacht te worden besteed aan meten en verbeteren van de reken- en taalvaardigheden. Dit vraagt om extra aandacht en menskracht binnen de bestaande middelen.

##### Sturing op kwaliteit; kwaliteitszorgsysteem

In toenemende mate vraagt de inspectie van de school een eigen toezichtskader en een eigen methodiek voor het meten van - en sturen op - kwaliteit. Ook dit is bij een klein volume relatief lastig.

#### Breedte van het Onderwijsaanbod

Door de kleine volumes komt de breedte van het onderwijsaanbod sterk onder druk te staan. Bedrijfseconomisch en vanuit kwaliteitsoverwegingen wordt het vrijwel onmogelijk om zowel in het VMBO als in het HAVO en VWO onderwijs een breed pakket aan vakken aan te bieden. Daarbij zijn de mogelijkheden in de bovenbouw HAVO/VWO beperkt omdat alle profielen moeten worden aangeboden en dat veronderstelt een zekere breedte in het aanbod.

Een smal aanbod bedreigt de kwaliteit van de school vanuit de optiek:

- Kun je leerlingen nog die breedte aanbieden die noodzakelijk is om zich adequaat te vormen?
- Kun je de leerlingen nog de breedte bieden die aansluit bij hun interesse en de ruimte biedt om hun talent te ontwikkelen?
- Sluit de kwaliteit van de geslaagden nog aan bij de wens van de (lokale) arbeidsmarkt (bijv. het niet meer aanbieden van bouw, of straks misschien het niet meer kunnen aanbieden van horeca)?

## Doorontwikkeling van het onderwijsaanbod

### Ontwikkelcapaciteit digitalisering en differentiatie

Er is veel gaande in onderwijsland op digitaal gebied. De digitalisering ontwikkelt zich snel, vormen van gepersonaliseerd leren doen hun intrede (de inspectie toetst al enige tijd op activerende werkvormen, differentiatie in leerstijlen en tempo etc.) en de opbrengsten van het Voortgezet Onderwijs moeten omhoog. Dit alles vereist dat naast de capaciteit om goed onderwijs te verzorgen er capaciteit (kwantitatief en kwalitatief) moet zijn om het onderwijs verder te ontwikkelen en er capaciteit moet zijn om samen te werken in tal van netwerken. De beschikbaarheid van dergelijke capaciteit is in een kleine organisatie als de OSG moeilijk te realiseren.

## Passend Onderwijs

Vanaf 2014 komt er een nieuw stelsel voor passend onderwijs. Passend onderwijs wordt ingericht op regionaal niveau volgens het zgn. 4 schillen model. Op het niveau van het Samenwerkingsverband Kop van Noord-Holland worden afspraken gemaakt hoe de school zo in te richten dat het daadwerkelijk mogelijk wordt iedere leerling een zo veel als mogelijk thuisnabij passend onderwijsarrangement aan te bieden. Het samenwerkingsverband is gericht op het in gezamenlijkheid vinden, ontwikkelen en implementeren van een passend onderwijsarrangement voor alle leerlingen in de regio.

De vier schillen:

- 1<sup>e</sup> schil: de klas  
Er worden stevige eisen gesteld aan de kwaliteit van de meest belangrijke schil: het onderwijs zoals dat in de klas wordt aangeboden. Het omgaan met verschillen wordt hierbij een essentiële competentie van de docent. Uitstoot van “probleemleerlingen” wordt niet getolereerd, omdat daar geen budgetten meer voor zijn.
- 2<sup>e</sup> schil: het ondersteuningspunt: in de school  
Elke school dient een ondersteuningspunt te hebben voor opvang van die leerlingen die binnen de klas (tijdelijk) niet te handhaven zijn of dermate veel ondersteuning nodig hebben dat ze moeten worden opgevangen buiten de klas. Ze moeten echter wel binnen de school blijven en ze tellen ook gewoon mee voor het rendement van de school. Het niet aannemen van deze leerlingen is geen optie omdat de regio daarover bindende afspraken maakt om te voldoen aan de eis van passend onderwijs met de beschikbare middelen.
- 3<sup>e</sup> schil: voorzieningen buiten het reguliere onderwijs  
Hieronder vallen het speciaal onderwijs en andere voorzieningen die een combinatie zijn van onderwijs en jeugdzorg. Het aantal leerlingen dat in deze schil terecht komt zal aanzienlijk kleiner moeten worden dan nu het geval is om te kunnen voldoen aan de kaders voor Passend Onderwijs en de daarvoor beschikbare middelen.
- 4<sup>e</sup> schil: tijdelijk buiten het onderwijssysteem, terugkeer via schil 2  
Leerlingen met bijvoorbeeld een psychiatrische stoornis worden tijdelijk opgevangen buiten het onderwijssysteem. Ze blijven echter wel de verantwoordelijkheid van het Samenwerkingsverband en terugkeer dient te geschieden via de 2<sup>e</sup> schil: de ondersteuningspunten.

Kortom een systeem waar hoge eisen aan gesteld worden, waar grote druk op staat en wat om veel overleg en ontwikkelcapaciteit vraagt. Bovendien vraagt het om veel samenwerking. Er moeten partijen rondom de school worden georganiseerd (jeugdzorginstellingen) die het mogelijk maken dit schillenmodel te hanteren en daadwerkelijk iedere leerling een passend aanbod te kunnen doen dat zoveel als mogelijk thuisnabij is.

De scholen moeten zelf dit netwerk in stand houden. In een kleine school is daartoe relatief weinig ruimte. De school wordt hierop wel afgerekend. De inspectie hanteert een apart toezichtskader in het kader van de wet op Passend Onderwijs. Het is de vraag of de middelen voor Texel vanuit het Samenwerkingsverband Kop van Noord-Holland voldoende zullen zijn. Het is wenselijk dat hiermee in de begroting rekening wordt gehouden.

## **Opbrengstgericht werken**

### Sturing op kwaliteit: systeem voor dataverzameling en interpretatie

De minister vraagt van het VO een sterke opbrengstgerichte cultuur. Dit heeft tot gevolg dat scholen hard afgerekend worden op hun resultaten en zelfs examenlicenties kunnen verliezen bij meerjarig niet voldoen aan de gevraagde opbrengsten. Allereerst vraagt dit om heel erg goed onderwijs, maar ook om inzicht in waar en hoe de studieresultaten te beïnvloeden zijn. Dit vraagt weer om reflectief vermogen, ondersteund door het beschikbaar maken van allerlei data met behulp waarvan het presteren van leerlingen en docenten inzichtelijk en beïnvloedbaar wordt.

Om alles waar te maken is er in de randvoorwaardelijke sfeer nog veel nodig dat nog niet geregeld is bij de OSG.

## **Scholing/Professionalisering van personeel**

### Sturing op kwaliteit: de docent

Er wordt een groot beroep gedaan op de kwaliteit en professionaliteit van docenten (en overige medewerkers). Immers de docent is de doorslaggevende factor in goed onderwijs, in beter onderwijs en in uitstekend onderwijs!

Daartoe is een forse investering nodig in scholing. Nieuwe instroom is beperkt als gevolg van de krimpende leerlingaantallen en dus moet het zittende personeel waar nodig begeleid en geschoold worden. Dat vraagt om investeringen in scholingsbeleid en dat vraagt om een professionele omgeving met collega's in hetzelfde vakgebied voor overleg en het delen van kennis. Een dergelijk intern professioneel klimaat staat bij een kleine school sterk onder druk, alsmede de beschikbaarheid van financiële middelen voor scholingsbeleid.

## **Opereren in netwerken**

De zware klus waar het onderwijs voor staat vraagt om het opereren in netwerken. Niet één school kan het meer alleen. Opereren in netwerken met behoud van eigen identiteit is dan de oplossing. Echter dit vraagt wel om kwaliteit (je moet halen maar ook brengen) en capaciteit (er moet ruimte zijn om in die netwerken te participeren).

## **Beschikbaarheid data**

Er dient transparantie te zijn in de onderwijsprestaties om op die prestaties te kunnen sturen. Daartoe moet een IT-systeem ingericht en onderhouden worden waarbij prestaties van leerlingen en van docenten zichtbaar worden en geanalyseerd kunnen worden. De minister eist een dergelijke werkwijze. De school dient zelf de benodigde data beschikbaar te (kunnen) stellen.

## **IT infrastructuur**

Leerlingen en docenten en ouders zullen steeds vaker en steeds meer gebruik gaan maken van digitaal verkeer en digitaal lesmateriaal. Vroeg of laat zal iedere school hierin mee moeten gaan. De uitgeverijen investeren kapitalen in het digitaal en adaptief maken van hun lesmateriaal. Want naast digitalisering is de trend die daarmee samenhangt dat het onderwijs adaptief gemaakt wordt. Gepersonaliseerd leren wordt mogelijk. Dit veronderstelt dat scholen beschikken over een hoogwaardige toekomstvaste IT infrastructuur met hoge bandbreedtes, integratie van systemen en hoge betrouwbaarheid van het digitaal verkeer.



#### **Budgettaire randvoorwaarden: investeringsruimte**

Goed onderwijs vraagt niet alleen om voldoende middelen om het van dag tot dag verzorgen van onderwijs te bekostigen maar ook om voldoende (structurele) middelen om te kunnen investeren in ontwikkeling. Dat is een uitdaging voor een kleine school als de OSG.

#### **Aanbevelingen:**

- 1. Bovenstaande punten op basis van prioriteit en haalbaarheid uit te werken;**
- 2. De punten integraal op te nemen in een strategisch beleids-/veranderplan.**

## 4. Financiële situatie

Om nader inzicht te verkrijgen in de financiële situatie van de OSG en mogelijke consequenties daarvan te kunnen duiden is Bureau Dyade verzocht diverse documenten te toetsen aan de ontwikkelingen die plaatsvinden in en rondom het onderwijs. De rapportage van Dyade is aan dit document toegevoegd en maakt integraal deel uit van deze rapportage (bijlage 1.). Met het oog op de eventuele mogelijkheid dat verschil in inzicht bestaat over onderdelen van de eigen rapportage en de accountantsrapportage van PWC met de bevindingen van Dyade is een onafhankelijke toets gevraagd aan accountantsbureau Horlings. Deze toets is verwoord in een brief d.d. 11 juli jl. (bijlage 2) en onderschrijft de inzichten van Dyade.

De belangrijkste conclusies vanuit de rapportage van Dyade zijn hieronder overgenomen:

- O.S.G. De Hogeberg heeft op dit moment het hoogst haalbare aantal leerlingen. Desondanks is de laatste jaren een aanzienlijk verlies geleden, wat, als het begrote resultaat over 2013 daadwerkelijk wordt gerealiseerd, cumulatief over vier jaar oploopt tot € 1,1 miljoen. De school lijkt de laatste jaren onvoldoende te hebben geanticipeerd op de actuele omstandigheden. De door de OSG zelf aangehaalde bezuinigingen van de overheid hadden in combinatie met de gunstige situatie van het hoogst aantal leerlingen moeten leiden tot een optimale interne beheersing van de financiën, waarbij minimaal positieve resultaten behaald hadden kunnen worden;
- De financiële positie in de jaarrekening 2012 wordt geflatteerd door de onder de financiële vaste activa opgenomen eeuwigdurende vordering op OCW van € 429.000. Dit bedrag zal eerst bij liquidatie van de school worden uitbetaald;
- Het hoge bedrag aan investeringen, met name in 2010 van € 1,6 miljoen, legt in verhouding een te grote claim op de vrij besteedbare middelen van de materiële exploitatie. Hierdoor is het voorstel van de directie om te bezuinigen op de overige materiële kosten niet realistisch;
- Op basis van de in het jaarverslag 2012 gepresenteerde risicoanalyse heeft O.S.G. De Hogeberg een hoog risicoprofiel. Op 9 relevante en moeilijk te beïnvloeden risico's scoort de school hoog. Er zijn geen middelen gereserveerd om deze risico's te tackelen;
- Het aantal leerlingen zal in de komende zes jaar met 200 afnemen (aanvang schooljaar 2013 - 2014 = 978 leerlingen). De eerste krimp ontstaat uiteraard in de onderbouw. Dit heeft grote gevolgen voor de hoogte van de bekostiging. Niet duidelijk is of en in hoeverre dit zal leiden tot gedwongen ontslagen. Ook is niet inzichtelijk hoe men personeelsreductie wil realiseren. De vraag is of de organisatie voldoende in control is om deze reductie ook daadwerkelijk te effectueren. Daarnaast blijft de organisatie verantwoordelijk voor 25 % van de uitkeringskosten, waardoor er een nog grotere claim op de middelen komt te liggen;
- Het VMBO-B staat sinds 2013 onder intensief toezicht. Dat gold al eerder voor het VWO. Weliswaar heeft het VWO inmiddels weer het basisarrangement, maar een aantal door de Inspectie gemaakte opmerkingen in rapport van bevindingen VWO uit 2010 werd in 2013 weer gemaakt, maar dit keer in het rapport van bevindingen VMBO-B. Daardoor lijkt er op onderdelen sprake van een min of meer structureel probleem. Het verbeteren van de onderwijskwaliteit en de opbrengsten kost inzet van personeel. De vraag is of er voldoende menskracht en deskundigheid aanwezig is om dit voor de gehele schoolorganisatie binnen redelijke termijnen te realiseren.

Op grond van onze bevindingen, de jaarrekening 2012, de begroting 2013, de meerjarenbegroting 2013 – 2016, de ter beschikking gestelde documenten vanuit de schoolorganisatie en de Inspectierapporten komt Dyade tot het oordeel dat:

- *“O.S.G. De Hogeberg onvoldoende in control is;*
- *de vermogenspositie geflatteerd is;*
- *de achterliggende jaren onvoldoende formatieplanning heeft plaatsgevonden;*
- *er geen financiële buffers aanwezig zijn om de komende krimp en personeelsreductie het hoofd te bieden;*
- *er geen financiële buffers zijn om de geïnventariseerde risico's te elimineren;*
- *de kwaliteit van het onderwijs op cruciale onderdelen niet aan de gestelde eisen voldoet;*
- *de continuïteit van O.S.G. De Hogeberg bij zelfstandig voortbestaan op termijn niet gewaarborgd kan worden.”*

Accountantsbureau Horlings merkt daarnaast op:

*“We constateren dat gehanteerde grondslagen in de jaarrekening van de OSG niet prudent genoemd kunnen worden.”*

Het is opvallend dat er geen bestemmingsreserves op de balans zijn gevormd. Naast "algemene" onderwijsrisico's als teruglopende bekostiging en invoering van de functiemix, meldt het bestuursverslag diverse risico's die OSG het hoofd dient te bieden, zoals een aanzienlijke afname van het aantal leerlingen (gevolg voor personeelsbestand en leegstand van het schoolgebouw) en een hoog ziekteverzuim.

De OSG rapporteert op basis van de gekozen grondslagen een solvabiliteit van 69% ultimo 2012. Rekening houdend met de hiervoor genoemde zaken, zou de solvabiliteit ultimo 2012 46% bedragen. Rekening houdend met het begrote verlies over 2013, zou de solvabiliteit ultimo 2013 circa 40% bedragen. De signaleringswaarde voor de Inspectie bedraagt 30%. Dit zou betekenen dat er slechts 10% "ruimte" is om bestemmingsreserves (voor circa € 270.000) te vormen. Dyade concludeert dat deze financiële buffers er niet zijn.

#### **Aanbevelingen:**

- 1. Het bij de school aanwezige activabestand op aanwezigheid en gebruik te controleren en, daar waar nodig, over te gaan tot versnelde afschrijving en deze last in de jaarrekening 2013 op te nemen;**
- 2. De negen als hoog aangemerkte risico's te kapitaliseren en hiervoor voorzieningen in de jaarrekening op te nemen als financiële buffer voor het opvangen van deze risico's. Tevens de mogelijkheden inventariseren om de genoemde risico's zoveel mogelijk te beperken (actief risicomanagement);**
- 3. Versterken van de financiële functie. Het samenstellen van beleidsrijke begrotingen, het toetsen van voorgenomen beleid, het komen tot transparant vermogensbeheer, het berekenen van de noodzakelijke financiële buffers stelt hoge eisen aan de invulling van de financiële functie.**

## 5. Personeelsinzet en -kwaliteit (HRM en Management)

De niet onderwijsgerelateerde verantwoordelijkheden zijn gedeeld tussen rector en conrectoren. Dit op basis van het directiestatuut en mandatering vanuit het schoolbestuur. De directie, optelsom van rector en conrectoren, mandateert uitvoerende taken door aan teamleiders, gezamenlijk vormen zij het managementteam van de OSG.

Een van de conrectoren heeft alle P&O gerelateerde verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het takenpakket. De hieruit voortvloeiende werkzaamheden worden met ondersteuning van een administratieve kracht in uitvoering genomen. De meer complexe en specialistische vragen en onderwerpen worden voorgelegd aan een externe ondersteunende organisatie (VOS-ABB).

- Ondanks de gestage groei van het aantal leerlingen afgelopen decennium is de OSG een relatief kleine scholengemeenschap waarbij veel (specialistische) niet onderwijsgerichte functies/taken in combinatie met andere worden uitgevoerd. Vrijwel alle medewerkers van de OSG voelen zich zeer verbonden aan de school en zijn bereid taken naast het onderwijs uit te voeren.
- Medewerkers die een leidinggevende rol vervullen (ook directie) zijn doorgegroeid vanuit onderwijsfuncties. Specialisatie op ondersteunende en bedrijfsvoeringonderdelen is niet de primaire inzet geweest. Er was onvoldoende aandacht voor specifieke scholing op de benodigde competenties voor een dergelijke functie.
- De OSG kampt met een situatie waarbij in meerdere gevallen onderwijs wordt gegeven door on(der)bevoegden. Zelfs als de inzet van on(der)bevoegden niet strijdig is met regelgeving, dient het uitgangspunt te zijn dat onderwijs wordt gegeven door bevoegde docenten. On(der)bevoegd doceren is een tijdelijke noodoplossing en betreft een uitzondering op de regel. Het is niet eenvoudig om tot een formatieplan te komen waarbij inzet van eigen docenten vanuit een ander vak altijd op basis van bevoegdheid geregeld is. Opleiding en scholing, naast aantrekken van bevoegde docenten voor de vakken waar vacatures bestaan, vraagt veel van de leiding en het onderwijzend personeel. Dit onderwerp vraagt in het kader van kwaliteitsverbetering onderwijs en de planning van inzet van personeel veel energie van de leiding en HRM inzet.
- Sturing op toekomstgerichte personeelsinzet, na een langere periode van groei, betekent dat door de komende terugloop van het aantal leerlingen onvermijdelijk ingegrepen moet worden in het personeelsbestand (afvloeiingsbeleid). Dit heeft voor het collectief van de medewerkers van de OSG een negatieve connotatie en is mede daarom tot op heden nog niet in uitvoering gebracht. Wel schrijft de directie dat maatregelen moeten worden genomen, w.o. in “De tering naar de nering zetten .....”. Vervolgens blijkt in de uitvoering daarvan geen of onvoldoende actie te zijn ondernomen. Voorbeelden hiervan zijn:
  - geen actueel sociaal plan;
  - geen afvloeiingslijst;
  - geen actief extern gericht loopbaanbeleid enz.
- Er is onvoldoende geanticipeerd op het waarschijnlijk wegvallen van de extra 2,5 fte (de OSG kreeg een extra rijksbijdrage in verband met de bijzondere eilandsituatie). De OSG heeft ten behoeve van deze additionele fte-inzet andere, niet daarvoor bestemde, dekking gezocht.
- Het krimpende leerlingenbestand maakt dat het onderwijzend personeel in aantallen afgestemd had moeten worden op de actuele leerlingenbestanden. Het onderwijsondersteunend personeel is na de effectieve samenvoeging van alle schoolgebouwen niet in balans gebracht met de daadwerkelijk noodzakelijke inzet. Daardoor zijn de personele kosten hoger dan strikt noodzakelijk en het personeelsbudget kan hierin niet voorzien. Op basis van een nieuw te beschrijven formatieplan, ook voor het OOP, zal de werkelijk benodigde formatie in beeld gebracht dienen te worden. Belangrijk element hierbij is een evenwichtige opbouw van het personeelsbestand. In de onderhandelingen met de bonden

zal moeten worden ingezet op het leeftijdscohortensysteem. Hiermee wordt een overmatig vergrijsd personeelsbestand voorkomen en krijgen ook de jongere docenten gelegenheid terug te stromen in de nieuwe formatie. Verder wordt hiermee ook tegemoet gekomen aan de kwaliteitsimpulsen die verwacht worden van recent geschoolden in het onderwijsvak.

Bovenstaande onderwerpen vragen een goede invulling van de HRM-functie. Daarvan is tot op heden onvoldoende gebleken. Vanaf nu is versterking op dit punt onontbeerlijk.

Wat nu ontbreekt, maar wat op zeer korte termijn dient te worden opgepakt:

- **Leiderschapsontwikkelingstraject**  
Leren sturing te geven vanuit het organisatiebelang. De houding en het handelen van leiding van de OSG moet authentiek en gericht zijn op het belang van de organisatie. Individuele personeelsbelangen zijn in een verandertraject ondergeschikt aan het organisatiebelang. Dit handelen geldt voor alle niveaus van leidinggevenden binnen de OSG.
- **P&O expertise gericht op de invoering van strategische personeelsplanning (in-, door- en uitstroombesluit) door (niet uitputtend):**
  - Inzet vanuit benodigde kwaliteit op korte en langere termijn;
  - Inzet vanuit benodigde kwantitatieve capaciteit op korte en langere termijn;
  - Specifiek opleidingsbeleid gericht op inzetbaarheid van huidig personeel op korte en langere termijn;
  - Uitstroom-/afvloeiingsbeleid voor personeel dat nu en op langere termijn overtoollig is/ wordt;
  - Planmatige en vernieuwende werving en selectie voor die functies die vanuit het interne personeelsbestand niet ingevuld kunnen worden.
- **Ontwikkeling en implementatie van een beoordelingscyclus die bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs en de bedrijfsvoering van de OSG.**
- **Ontwikkeling en implementatie van diverse regelingen die meer organisatiegericht zijn in plaats van de standaard uitvoering van de cao.**
- **Verzuimpreventie**  
De OSG werkt nog met een systematiek gericht op ziekmelden in plaats van het verzoeken om ziekteverlof zoals de wet poortwachter voorschrijft. Afwezigheid wegens ziekte kan alleen na het hiervoor verleend krijgen van ziekteverlof door de leidinggevende. Kort frequent ziekteverzuim neemt in de regel af bij deze systematiek.
- **Verlenen van toestemming voor het vervullen van nevenfuncties**  
De passieve werkwijze van vrijblijvende melding door de medewerker dient te worden gekanteld naar het actief vragen naar nevenwerkzaamheden.
- **Dossiers en dossiervorming**  
De personeelsdossiers worden gebruikt als het verzamelpunt van standaarddocumenten. De meer bijzondere documenten met betrekking tot ziekte of gespreksverslagen t.b.v. het functioneren van medewerkers maken niet altijd deel uit van de dossiers maar worden elders gearchiveerd. Er moet 1 archief komen.
- **Tegemoetkoming in verhuiskosten en aanverwante emolumenten**  
Texel blijkt niet in alle gevallen aansprekend genoeg in competitie met gelijkwaardig aangeboden banen aan de vaste wal. Goede secundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden kunnen voor aspirant medewerkers mogelijk het verschil in de keuze maken. Op dit moment is beleid hieromtrent, mede vanwege de financiële component, in het beste geval sober te noemen.
- **Een actueel sociaal plan**  
Een sociaal plan is geen standaard op de plank liggend document. Afhankelijk van de problematiek, context en lokale omstandigheden wordt onderhandeld met vakbondvertegenwoordigers over het sociaal vangnet dat hoort bij een organisatie in verandering (reorganisatie).  
Onderwerpen waarvoor het sociaal plan nodig is, zijn (niet uitputtend):
  - Herstructurering OOP;
  - Afvloeiingslijst OOP en OP op basis van bevoegdheid en leeftijdscohorten;
  - Ondersteunende regelingen aan het “van werk naar werk” brengen van overtoollig personeel.

#### **Aanbevelingen:**

- 1. Start een leiderschapsontwikkelingsprogramma voor alle niveaus van leidinggevendenden binnen de OSG;**
- 2. Realiseer (tijdelijke) expertise inzet specifiek op het invoeren van strategische personeelsplanning;**
- 3. Creëer tijdelijk extra P&O inzet/ ondersteuning om nieuw effectief elan van handelen te implementeren. Voorkom hiermee dat alleen de cao sturend is op het (uitvoerend) personeelsbeleid;**
- 4. Ontwikkel, herschrijf en implementeer diverse personeelsgerichte regelingen die bijdragen aan het effectiever inzetten van personeel (beoordelen, opleidingen, loopbaanontwikkeling e.d.);**
- 5. Onderzoek of specialismen (financiën, P&O en facilitair beheer gebouwen & utiliteiten) in samenwerking met andere instellingen kunnen worden uitgevoerd;**
- 6. Zet opleidings- en scholingsbeleid in gericht op het halen van additionele/ aanvullende bevoegdheden;**
- 7. Start loopbaangerichte activiteiten waarbij direct wordt ingezet op het ondersteunen van vrijwillige uitstroom. Creëer hiermee een kwantitatieve balans tussen leerlingenaantallen en inzet OP/OOP;**
- 8. Start direct na de zomervakantie de onderhandelingen met de vakbonden voor de totstandkoming van het sociaal plan.**

## 6. Cultuur binnen de werkorganisatie

De veranderde situatie, nieuwe leiding van de OSG, nadrukkelijker aanwezigheid van het schoolbestuur en de mededeling van financiële zorg naar de toekomst, heeft geleid tot onzekerheid en weerstand bij verschillende personen en groepen. Hierdoor liep de samenwerking gericht op het tijdig verkrijgen van inzicht over gewenste/ benodigde gegevens niet naar wens. Ook was het momentum niet optimaal gezien de drukke tijd behorend bij het einde van het schooljaar. De onderstaand beschreven inzichten zijn onder andere tot stand gekomen op grond van bestaande documenten en vanuit het participeren in overleggen en gesprekken (fysiek en telefonisch). Het is niet mogelijk geweest om een planmatig onderzoek uit te voeren waarbij gerichte interviews en een nadere analyse van aanvullende, op de al aanwezige, documenten gebruikt konden worden.

- Binnen de OSG is een grote groep medewerkers dagelijks gepassioneerd werkzaam gericht op het geven van onderwijs en het begeleiden van jeugdigen naar een succesvolle afronding van hun middelbare schooltijd. Deze passie blijkt uit hun handelen maar zeker ook uit de bereidheid persoonlijk te willen investeren door extra inzet buiten het afgesloten “contract” dat zij hebben als werknemer.
- De dagelijkse operationele aansturing van het leidinggevend kader wordt aangevuld met randvoorwaardelijke taken als roostering, verzuimbegeleiding, functiewaardering enz. De medewerkers (OP) ervaren onvoldoende motivering vanuit het leidinggevend kader en onvoldoende stimulering gericht op persoonlijke ontwikkeling en loopbaanontwikkeling (Quickscan medewerkersonderzoek 12-13 PO-VO). Initiatieven van de werkvloer die niet gedragen worden door de leiding, hebben geen of nauwelijks kans van slagen.
- De schoolleiding (MT en directie) is intern gericht. Anders dan het reguliere onderwijspersoneel zou het leidinggevend kader zich meer op externe succesfactoren moeten richten. Een onderwijsinstelling staat niet op zichzelf maar is een uitermate belangrijk onderdeel van een gemeenschap en de investering naar de toekomst van deze gemeenschap. Een nauwere samenwerking met bijvoorbeeld het regionale bedrijfsleven zou versterkt kunnen worden. Bedrijven organisaties geven aan dat zij willen samenwerken met de OSG. Tegelijkertijd geven zij aan dat de OSG de handschoen tot op vandaag nog niet heeft opgepakt. Ook de samenwerking met onderwijsinstellingen in de kop van Noord-Holland is summier. Een gezamenlijke aanpak van ontwikkelingen die zich vergelijkbaar voordoen binnen de verschillende instellingen zou door middel van samenwerking effectiever kunnen worden opgepakt en daarmee kostenbesparend uitwerken.
- De schoolleiding weet kritische uitingen over de OSG onvoldoende plaats te geven en deze naar positief acteren om te zetten. Met medezeggenschap wordt tactisch omgegaan en de ouderraad ervaart niet dat zij als versterkende factor voor het schoolbeleid wordt gebruikt. Ook het schoolbestuur heeft ervaren dat zij op afstand werd gehouden. Het schoolbestuur heeft bij voortdurende getracht inzicht te krijgen in vragen als hoe de directie omgaat met de inspectierapporten, de interne communicatie bij de OSG, de financiële situatie en daarmee samenhangend de aanpak van het begrotingstekort. Hoewel de directie een actieve informatieplicht heeft naar het bestuur is de informatieverstrekking zeer summier geweest.
- Het gebrek aan kennis en expertise op vakgebieden buiten het onderwijs (HRM/Financiën) wordt niet onderkend door de schoolleiding. Aangeboden hulp en bijstand wordt niet als zodanig herkend en erkend. De directie van OSG is van mening dat er voldoende expertise voorhanden is binnen de OSG. Ook wanneer aangetoond is dat vanuit een andere interpretatie van de cao-regelgeving en rechtspositie tot andere conclusies/personele besluiten kan worden gekomen blijft de directie volharden in de eigen gekozen standpunten. Dit laatste zelfs na toetsing door specialisten.

- Kwaliteit van het onderwijs is gezien de inspectierapporten een terugkomend thema door de jaren heen. De leiding van de OSG heeft in de meerdere rapportages verbeteractiviteiten beschreven. Op onderdelen zijn verbeteringen behaald, maar de kwaliteit blijft een punt van zorg en permanente aandacht. Kwaliteitsverbetertrajecten worden onvoldoende organisatiebreed uitgevoerd waardoor kennis en ervaring niet ten goede komen aan de gehele organisatie. Teams vormen op dit moment te zeer een eiland. Reden voor het niet op alle onderdelen behaalde kwaliteitsniveau wordt mede gezocht buiten de invloedssfeer van de OSG. Het lijkt hiermee alsof de OSG erin berust dat op onderdelen niet voldoende aan de prestatienormen wordt voldaan. Hierdoor ontstaat geen proactief handelen gericht op het breed ontwikkelen en uitvoeren van beleid gericht op verhoging van de onderwijskwaliteit.
- Wij merken op dat woorden als vertrouwen, integriteit en verantwoordelijkheid veelvuldig vallen op vrijwel alle plaatsen binnen de OSG. Het is lastig de betekenis van deze woorden te duiden omdat deze vanuit veel verschillende gezichtspunten worden aangehaald. Doordat deze woorden in zeer verschillende situaties worden gebruikt om kracht bij te zetten ontstaat een sterk vermoeden dat dit stopwoorden zijn geworden. Het lijkt erop dat dit belangrijke thema's zijn waarmee geworsteld wordt binnen de organisatie.

Op korte termijn is het volgende nodig:

- Ontwikkeltraject met leidinggevenden  
Veranderen is onvermijdelijk.  
Een structurele toekomstgerichte omslag is nodig. Effectief leidinggeven en bewustwording van effecten van eigen handelen zijn belangrijke elementen om aandacht aan te besteden.
- Onderzoek naar de (cultuur) elementen die leidend zijn voor het handelen van medewerkers OSG, leerlingen en ouders.
  - Kwaliteitgerichtheid is een cultuurelement. Inzicht over de beleving door de verschillende partijen hierover maakt dat effectieve afstemming hierover kan plaatsvinden.
  - Onderzoek naar de verbindingpunten van medewerkers, leerlingen en ouders. Bij de overeenkomsten zitten de ankers om verbinding, samenhang en doelen die worden nagestreefd te versterken. Nu lijken de verschillen in belangen groot en wordt gesproken over partijen met verschillende belangen.
  - De uitkomsten van het onderzoek geeft inzicht in wat verbindt maar ook waar de grote verschillen zitten. Op basis van de uitkomsten kan een plan gemaakt worden voor afstemming van belangen en behoeften.
  - Inventarisatie van mogelijkheden tot samenwerkingsrelaties met het Onderwijsinstellingen in de kop van Noord-Holland, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld in de regio.

### **Aanbevelingen:**

**Start direct na de zomervakantie met:**

- 1. Leiderschapscultuuronderzoek;**
- 2. Medewerkerscultuuronderzoek;**
- 3. Cultuuronderzoek ouders en leerlingen;**
- 4. Maak op basis van de uitkomsten plan voor gedragen verandering.**



## 7. Conclusie & aanbevelingen

Goed onderwijs op Texel is essentieel voor onze kinderen, voor de leefbaarheid van het eiland en voor de aantrekkelijkheid van Texel als vestigingsplaats. Het is belangrijk dat vanuit een realistisch toekomstperspectief nu de juiste stappen worden gezet om kwalitatief goed onderwijs in een gezonde financiële structuur te waarborgen. Om dit te bewerkstelligen moet de focus liggen op de in dit rapport geconstateerde verbeterpunten. Alles moet gericht zijn op een goed functionerende en extern gerichte OSG, die zo breed mogelijk onderwijs op het eiland verzorgt. Deze ambitie moet de OSG uitstralen.

Voornaamste punten voor verbetering op korte termijn zijn de financiële gezondheid en de kwaliteit van het onderwijs. Om deze verbetering te bewerkstelligen is het onontkoombaar dat stevig ingezet wordt op krimp van het personeelsbestand maar ook op de verbetering van de kwaliteit van het docentencorps. Dit laatste kan door bijvoorbeeld de vermindering van het aandeel on(der)bevoegde leerkrachten. Ook zijn de kosten van het gebruik van gebouw en utiliteiten hoog.

Uit interne documenten van de OSG blijkt dat de schooldirectie probleempunten onderkende. Proactief oplossingsgericht handelen door deze directie bleef echter uit. Er is onvoldoende expertise binnen de OSG gelederen om een daadwerkelijke omslag in te zetten. Ook de cultuur werkt niet mee. De noodzakelijk te nemen maatregelen zijn zo ingrijpend dat de directie onvoldoende kracht had om deze in te zetten. Er is veel energie gestoken om met noodmaatregelen zaken voor de korte termijn optisch geregeld te krijgen. Er is niet gezocht naar hulp bij het schoolbestuur en er is niet afdoende over gerapporteerd naar het schoolbestuur.

Daarnaast komt er met de invoering van het Passend Onderwijs veel op de OSG af. Van leerkrachten wordt veel verwacht. Werkvormen gericht op differentiatie in leerstijlen en leertempo zijn in opkomst. De digitalisering gaat hierbij een steeds grotere rol spelen. Forse investeringen in de scholing van leerkrachten en in ICT zijn noodzakelijk.

Vanuit het handelen in het verleden van de leiding van de OSG is niet te verwachten dat verbetering naar de toekomst krachtig zal plaatsvinden. Interventie door het schoolbestuur is noodzakelijk. Een beproefde interventie bij onderwijsinstellingen is het inzetten van interim verandermanagement. Voor de hand liggend is daarmee een interim veranderopdracht uit te laten voeren door een “verandermanager”, die zijn sporen heeft verdiend in VO-onderwijsorganisaties. De verandermanager dient in opdracht van het schoolbestuur en in samenwerking met de directie van de OSG een veranderplan te ontwerpen en uit te voeren.

Het veranderplan moet inzicht geven in wat er nodig is om de OSG financieel en organisatorisch op orde te krijgen en hoe de kwaliteit van het onderwijs op de OSG kan worden verbeterd en geborgd. Het is gegeven de financiële situatie van de OSG nauwelijks te verwachten dat de hiervoor benodigde investeringen volledig door de OSG zelf kunnen worden gedragen.

### Aanbevelingen:

3. Onderwijs	4. Financieel	5. HRM	6. Cultuur
Op basis van prioriteit en haalbaarheid de genoemde punten uit te werken.  De punten verwerken in een strategisch beleids-/veranderplan.	Over te gaan tot versnelde afschrijving van het aanwezige activabestand en deze last in de jaarrekening 2013 op te nemen.  De negen als hoog aangemerkte risico's te kapitaliseren en hiervoor voorzieningen in de jaarrekening op te nemen als financiële buffer. De genoemde risico's	Leiderschapsontwikkelingsprogramma.  Invoeren van strategische personeelsplanning.  Tijdelijk extra P&O inzet/ ondersteuning.  Ontwikkel, herschrijf en implementeer personeelsgerichte regelingen.  Uitvoering specialismen (financiën, P&O en facilitair beheer gebouwen & utiliteiten) in samenwerking met andere instellingen.	Leiderschapscultuuronderzoek.  Medewerkers cultuuronderzoek.  Cultuur onderzoek Ouders en leerlingen.  Maak op basis van de uitkomsten plan voor gedragen cultuurverandering.

	<p>zoveel mogelijk beperken (<b>actief risicomanagement</b>).</p> <p><b>Versterken van de financiële functie.</b> Het samenstellen van beleidsrijke begrotingen, het toetsen van voorgenomen beleid, het komen tot <b>transparant vermogensbeheer</b>, het berekenen van de noodzakelijke financiële buffers stelt hoge eisen aan de invulling van de financiële functie.</p>	<p><b>Gericht opleidings- en scholingsbeleid</b> op additionele/ aanvullende bevoegdheden.</p> <p><b>Loopbaangerichte activiteiten</b> waarbij direct wordt ingezet op het ondersteunen van <b>vrijwillige uitstroom</b>.</p> <p>Start onderhandeling met vakbonden voor de totstandkoming van het <b>sociaal plan</b>.</p>	
--	---	---	--

## 8. Advies & Plan van aanpak voor vervolg

Na de aankondiging van het vertrek van de heer H. de Vries als rector is direct gestart, met de inzet van een hulpstructuur vanuit de gemeente, inzicht te krijgen over de gezondheid van de OSG. Tegelijkertijd is gewerkt aan een interim constructie voor de directie van de OSG voor in ieder geval komend schooljaar.

Nu de basis van de directiefuncties op orde is voor komend schooljaar wordt het schoolbestuur geadviseerd over het vervolg van het verandertraject OSG. Bij de OSG dient, zowel organisatorisch als op financieel gebied, veel te worden verbeterd. Verder liggen er door ontwikkelingen op onderwijsgebied veel uitdagingen, die nog worden versterkt door de specifiek 'Texelse situatie'.

Op basis van het voorgaande is het advies van de werkgroep:

### Een tijdelijke verandermanager in te huren ter ondersteuning van directie en schoolbestuur

Deze constructie gaat uit van een situatie waarbij de OSG-directie mede verantwoordelijk is voor de uitvoering van het verandertraject. De in te huren verandermanager wordt adviseur van zowel de directie als van het schoolbestuur en zal alles dat boven de "going concern" taken van de directie uitgaat in uitvoering nemen.

#### Daartoe:

- De huidige interim-situatie voort te zetten waarbij de Rector a.i. (mw. I. van Schie) zich richt op de voortgang van het onderwijs en de "going concern" taken binnen de OSG;
- Een externe verandermanager aan te trekken met een rapporteringsopdracht aan het schoolbestuur en daartoe:
  - Een profiel op te stellen waarop de verandermanager aangezocht kan worden;
  - In overleg met de huidige Rector a.i. de (verander)opdracht te formuleren;
  - Op basis van de geformuleerde opdracht een voorstel voor de omvang en de duur van de inhuur van de verandermanager te bepalen;
  - Onderdeel van de opdracht het opstellen van een strategisch beleids-/ veranderplan en onderzoek naar inverdienmogelijkheden te laten zijn;
- De directie en verandermanager opdracht te geven een veranderplan voor te leggen aan het bestuur en dit na goedkeuring in uitvoering te nemen;
- Een stuurgroep in te richten, die het schoolbestuur adviseert, waarin de volgende personen participeren:
  - Mw. I. van Schie (rector a.i.);
  - De verandermanager;
  - Dhr. J. Lancee (financiën);
  - Mw. H. Huisman (bestuurslid);
  - Dhr. B. Huisman (HRM);
  - Mw. N. Priems (secretaris);
- De heer Lancee als "bestuurssecretaris" de rol van 'linking pin' tussen de verandermanager en het schoolbestuur te laten vervullen;
- Het directie mandaat op de veranderingssituatie aan te passen;
- Inzet vanuit de gemeentelijke organisatie te laten geschieden op verzoek van de OSG. De kosten van gemeentelijke inzet op basis van loonkosten inclusief btw te factureren. Eventuele noodzakelijke externe inzet alleen te honoreren wanneer de gemeentelijke organisatie benodigde expertise niet kan leveren;
- Alle kosten ten laste te brengen van de begroting van de OSG. De gemeentelijke deelnemers aan de stuurgroep worden voorlopig uitgezonderd.

### Planning/ activiteiten

- Vaststellen van het profiel voor aantrekken van een verandermanager (aug. 2013).
- Aanzoeken van de verandermanager (aug. 2013).
- Inzet interim-constructie voor komend schooljaar (2013-2014).
- Datum voor verzelfstandiging voorlopig opschorten.
- Overleg met bonden gericht op vaststelling van het sociaal plan eind 2013.
- Oplevering van P-instrumenten, ondersteunend aan de uitvoering van het sociaal plan, voor 1 april 2014.
- Traject cultuur: starten met onderzoeken in oktober 2013. Uitrol van daaruit voortvloeiende activiteiten, w.o. leiderschapsontwikkelingsprogramma, gedurende het gehele schooljaar 2013 - 2014.
- Verbeteractiviteiten gericht op verbetering kwaliteit van onderwijs gedurende het gehele schooljaar 2013 - 2014.
- Verdere verfijning van te ondernemen activiteiten bepalen op basis van het te ontwerpen strategisch plan/veranderplan.