

6 De innovatiestrategie van de Vensterscholen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de kenmerken van de innovatiestrategie van de Vensterscholen. In hoofdstuk 1 is aangegeven dat de Vensterscholen van onderop ontwikkeld worden. In hoofdstuk 3 werd benadrukt dat de strategiekeuze invloed heeft op de invoering en totstandkoming van een innovatie. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de strategie die in Groningen gebruikt wordt om het Vensterschool-concept in te voeren.

De innovatiestrategie van de Vensterscholen zal worden beschreven aan de hand van het beschrijvingskader uit paragraaf 4.5. Er is gebruik gemaakt van de gegevens uit de interviews met beleidsambtenaren, locatiemanagers, schoolleiders en professionals van verschillende instellingen in de Vensterscholen. Allereerst wordt ingegaan op de strategie (6.2) en structuur (6.3) die de Vensterscholen hanteren om het Vensterschool-concept in te voeren. Vervolgens wordt ingegaan op sturing (6.4), ondersteuning (6.5) en evaluatieprocedures (6.6). Tot slot worden enkele conclusies gegeven.

6.2 Strategie

Door de gemeente wordt nadrukkelijk aangegeven dat er bij de invoering van het Vensterschool-concept niet gestreefd wordt naar de implementatie van een blauwdruk (Pijlman, 2000). De inhoud van de innovatie dient ontwikkeld te worden door professionals uit verschillende sectoren (onderwijs, zorg en welzijn). Voorop staat dat er ruimte moet zijn voor verscheidenheid, waarbij tussen Vensterscholen verschillen kunnen en mogen ontstaan wat betreft het tempo waarmee het innovatieproces in gang wordt gezet en verschillen wat betreft de inhoud van de innovatie.

De strategie van de Vensterscholen kan als volgt worden gekenmerkt:

- De invoering van het Vensterschool-concept is een ontwikkelingsproces: de inhoud van het concept Vensterschool en de organisatievorm moet gaandeweg ontwikkeld worden.
- Als richtlijnen voor de invoering gelden thema's (pijlers) zonder specifieke beleidsdoelen en einddoelen in termen van concrete opbrengsten.

- De strategie vertoont kenmerken van een incrementele aanpak en ontwikkelingsaanpak: er is een richting bepaald, maar hoe het innovatieproces en de innovatieinhoud er exact uit zal zien en wat de concrete resultaten zijn, is in de beginfase van de invoering nog onduidelijk. Het accent ligt op het ontwikkelen en vormgeven van de innovatie en minder op de uitkomsten.
- Het ontwikkelen van de inhoud van de innovatie en de manier van implementeren wordt in hoge mate overgelaten aan professionals op het operationeel niveau (bottom-up). Er wordt uitgegaan van 'good practice': nieuwe activiteiten en projecten worden een korte periode tot hoogstens één schooljaar uitgetoetst en gecontinueerd indien ze volgens de betrokkenen goed werken. Hiervoor zijn geen criteria vastgesteld.

6.3 Structuur

In deze paragraaf wordt ingegaan op de structuur die de Vensterscholen hebben aangebracht om het concept 'Vensterschool' in te voeren. Dit gebeurt aan de hand van twee elementen die in de literatuur aan het begrip structuur worden toegekend: positiestructuur en processtructuur (De Leeuw & Van Dijk, 1988; Scheerens, 1998).

6.3.1 Positiestructuur

De positiestructuur heeft betrekking op bestanddelen van de organisatiestructuur, zoals projectgroepen, werkgroepen, een projectleider, overlegstructuren en dergelijke en de plaats die deze onderdelen innemen in de bestaande (school)organisatie (Vandenberghe & Van der Vegt, 1992). Deze structuren kunnen gebruikt worden om een innovatie in te voeren. Voor de invoering van het Vensterschool-concept is een structuur opgezet met een aantal nieuwe bestanddelen. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen het Vensterschoolniveau en het gemeentelijk c.q. beleidsniveau.

Vensterschoolniveau

Op Vensterschoolniveau is een locatiemanager aangesteld die leiding geeft aan het innovatieproces. De locatiemanager staat aan het hoofd van een plangroep en is verantwoordelijk voor de totstandkoming van samenwerking tussen instellingen, een gezamenlijk aanbod en fungeert als contactpersoon tussen het beleids- en het uitvoerend niveau. De plangroep bestaat uit vertegenwoordigers van de

participerende instellingen. De hoofdtaken van de plangroep zijn het aandragen van voorstellen voor activiteiten en het bespreken van de voortgang van het innovatieproces.

Omdat de plangroep bestaat uit een groot aantal deelnemers uit verschillende sectoren wordt voor het uitwerken van plannen en het organiseren van activiteiten gebruik gemaakt van werkgroepen. Vrijwel elk van de vier Vensterscholen heeft een werkgroep opgericht die zich bezighoudt met de organisatie van activiteiten rondom ouderparticipatie. Ook hebben de meeste Vensterscholen werkgroepen die zich bezighouden met de organisatie van naschoolse activiteiten en een werkgroep die overleg voert over de zorgstructuur en zorgafstemming. Eén van de vier Vensterscholen heeft in de periode 1998 tot 2002 een werkgroep opgericht voor de ontwikkeling van een doorgaande lijn tussen de voorschoolse instellingen en het basisonderwijs. Allerlei praktische en materiële zaken die betrekking hebben op het gebruik van het nieuwe Vensterschoolgebouw worden besproken in een beheergroep. Ook werden op enkele Vensterscholen een werkgroep 'communicatie', 'pedagogisch klimaat' en een werkgroep 'publiciteit' opgericht.

De werkgroepenstructuur heeft grotendeels een ad hoc karakter. Doorgaans gaat het om kortdurende werkverbanden van enkele personen die plannen voorbereiden die vervolgens ter discussie worden voorgelegd aan de plangroep. Veel werkgroepen zijn tijdelijk actief; na het plannen en organiseren van activiteiten worden ze (tijdelijk) opgeheven. Ook komt het voor dat werkgroepen worden opgeheven, wegens tijdgebrek van de deelnemers of omdat er geen coördinator gevonden kan worden die leiding geeft aan de werkgroep.

Positionering van het vernieuwingswerk

Voor de uitwerking van het Vensterschool-concept op de vier Vensterschoollocaties wordt voornamelijk gebruik gemaakt van nieuwe overlegstructuren, namelijk het overleg van de plangroep en de werkgroepenstructuur. Uit de gesprekken met de schoolleiders bleek dat onderwerpen die betrekking hebben op de Vensterschool in het teamoverleg van de meeste scholen niet of sporadisch aan de orde komen. De notulen van de plangroep zijn op de scholen voor het schoolpersoneel ter inzage aanwezig.

Uit de interviews met professionals blijkt dat het overleg met professionals van andere instellingen zeer belangrijk wordt gevonden, mits het overleg betrekking heeft op het eigen werk(veld). In de interviews werd aangegeven dat sommige professionals wel en sommigen geen uren krijgen vanuit de eigen instelling voor overleg ten behoeve van de Vensterschool en voor de organisatie

van nieuwe activiteiten. De volgende citaten illustreren de plek die het werk voor de Vensterschool inneemt binnen het reguliere werk van professionals die betrokken zijn bij de Vensterschool:

“De tijd die mensen kunnen besteden aan overleg en het organiseren van activiteiten valt meestal binnen de reguliere uren. Mensen hebben vaak geen tijd om extra activiteiten te organiseren. Ze kunnen bijvoorbeeld wel aanwezig zijn voor overleg, maar hebben vaak geen tijd om extra activiteiten te organiseren. Alleen overleg is niet voldoende. Belangrijk is om te kijken welke raakvlakken er zijn met het reguliere werk. Soms kunnen die goed gekoppeld worden met het werk voor de Vensterschool.”

“Het overleg kost tijd, maar ik vind het belangrijk om tijd te nemen voor overleg en deelname aan werkgroepen als dat te maken heeft met activiteiten waar je zelf bij betrokken bent. Ik vraag wel eens aan andere medewerkers of zij meedoen aan werkgroepen. Ik hoor regelmatig dat mensen dat niet doen, omdat ze vinden dat ze daar geen tijd voor hebben.”

Professionals van de GGD gaven aan dat de GGD van de gemeente extra uren heeft ontvangen en dat zij beschikken over contact-uren per Vensterschool. Eén van deze professionals merkt in het interview het volgende op:

“De betrokkenheid bij overleg hangt van de contact-uren af. Instellingen kunnen niet allemaal aanwezig zijn bij het overleg van de plangroep. Ik krijg daar extra uren voor. Verwacht wordt dat alles in de reguliere uren gedaan wordt. Het is de vraag of medewerkers dit in hun werkplan kunnen opnemen.”

Professionals die aangaven dat zij participeren aan overleg ten behoeve van de Vensterschool en hiervoor geen uren krijgen vanuit het management van de instelling, ervaren deelname aan overleg als belastend, omdat ze het ‘er bij’ moeten doen, naast het reguliere werk. Het hebben van gebrek aan tijd voor overleg wordt overigens hoofdzakelijk geuit door professionals binnen het werkveld opvoedingsondersteuning, ongeacht de Vensterschool-locatie. Het werk voor de Vensterschool is voor de meeste betrokkenen in de marge van het reguliere werk gelegen.

Professionals op het uitvoerende niveau zijn gebonden aan het beleid van de eigen instelling als het gaat om de tijd, de taken en het soort en aantal activiteiten die zij uit kunnen voeren in de Vensterschool. Eén van de respondenten gaf aan dat het daarom van groot belang is dat er besproken wordt hoeveel uren de participanten kunnen besteden aan de Vensterschool, zodat duidelijk wordt wat er binnen het samenwerkingsverband mogelijk is.

Enkele respondenten gaven aan het belangrijk te vinden dat taken, verantwoordelijkheden en afspraken die gemaakt zijn tussen de participanten schriftelijk worden vastgelegd. Hiervoor werden twee argumenten aangevoerd. Het eerste argument is dat er meer duidelijkheid ontstaat over de inzet van participanten in de Vensterschool. Het tweede argument is dat ook medewerkers die niet participeren aan overleggroepen, op de hoogte zijn van de taken en activiteiten die elke participant uitvoert in de Vensterschool.

Gemeentelijk niveau

Op gemeentelijk niveau is een regiegroep en projectleider aangesteld die de regie voeren over het innovatieproces. Het betreft beleidsambtenaren uit de sectoren onderwijs, welzijn en sport. De projectleider onderhoudt direct contact met de locatiemanagers middels het locatiemanagersoverleg en heeft contact met het uitvoerend niveau middels het regelmatig bezoeken van plangroep-vergaderingen.

Uit een onderzoek van Van der Grinten et al. (2000) naar de ontwikkeling van brede scholen in Nederland, blijkt dat de regierol door gemeenten verschillend wordt ingevuld. Het verschil heeft vooral te maken met een meer of minder strakke regie of aansturing.

Gemeentelijke regie

In de gesprekken die gevoerd zijn met vier beleidsambtenaren werd naar voren gebracht dat de gemeente Groningen heeft gekozen voor het voeren van de regie op hoofdlijnen, met als hoofdtaken:

- het beoordelen of de activiteitenplannen en ideeën uit de praktijk van de Vensterscholen passen bij het Vensterschool-concept;
- het zoeken naar en vrijmaken van middelen voor de uitvoering en voortzetting van activiteiten van de Vensterscholen (subsidies beschikbaar stellen);
- het bespreken van het gemeentelijk beleid en overleg over hoe nieuwe beleidsinitiatieven (bijvoorbeeld externe initiatieven) ingepast kunnen worden in de Vensterschoolorganisatie.

Het formuleren van doelen en nagaan of de Vensterscholen werken volgens de doelen wordt door twee van de vier genoemd als een belangrijke taak van de regiegroep. Eén van deze respondenten gaf aan dat het hebben van meetbare doelen steeds belangrijker geworden is, omdat meetbare doelstellingen het mogelijk maken om te beoordelen of de doelstellingen wel of niet gehaald worden:

“Aanvankelijk ging de aandacht uit naar het motiveren en activeren van de organisaties en instellingen. Dit werd gedaan vanuit een algemeen gevoel dat het concept Vensterschool goed is. Aanvankelijk werd ook gevreesd voor een ‘afrekencultuur’. De betrokkenen waren bang dat de Vensterschool zich na één jaar al moest bewijzen of dat het niet goed zou gaan. Vanuit de scholen en het locatiemanagement heerste een stemming van ‘laat ons maar gaan, we weten wel wat goed is’.

Lange tijd heeft het proces ook in het teken gestaan van mooie scholen maken, nieuwbouw. Dat was het hoofdthema van de eerste vier Vensterscholen. Later zijn er ook Vensterscholen bijgekomen waar geen nieuwbouw was. Toen kwam het langzaam weer in gewone proporties terecht. Nu gaat het steeds vaker om de vraag wat de kerndoelen zijn en hoe je die kunt meten. Het meehelpen om de kerndoelen van de Vensterscholen goed te formuleren is een belangrijke taak van de regiegroep. Uiteindelijk moeten er meetbare doelen komen waarmee kwaliteitscontrole uitgeoefend kan worden.”

Op gemeentelijk niveau vindt het overleg over de ontwikkeling en voortgang van Vensterscholen plaats in het regiegroepoverleg en in het locatiemanagersoverleg. In dit werkoverleg dat regelmatig plaatsvindt, bespreken de locatiemanagers van alle Vensterscholen in de stad Groningen nieuwe activiteitenplannen en urgente kwesties aangaande de invoering van het concept samen met de algemene projectleider.

Op gemeentelijk niveau zijn er naast de regiegroep van de Vensterscholen nog twee andere Vensterschool-overstijgende overlegorganen die zich bezighouden met de invoering van de Vensterschool. Dit zijn de regiegroep ‘Integraal Jeugdbeleid’ en de stuurgroep ‘Nul tot twaalf jaar’. Ook is er een overleggroep voor het ‘Kansenbeleid’. Elk van deze vier overleggroepen houdt zich vanuit een verschillende invalshoek bezig met het beleid en de aansturing van activiteiten die zich afspelen in de Vensterscholen. Vier informanten, onder wie twee beleidsambtenaren en een locatiemanager noemen dit een knelpunt in de

beleidsvoorbereiding en aansturing van activiteiten en vinden dat dit anders georganiseerd zou moeten worden.

De gemeentelijke regiegroepen opereren nu nog vooral gescheiden van elkaar. Volgens één van de informanten is deze structuur het gevolg van het feit dat er verschillende beleidsonderdelen zijn die duidelijk bewaakt moeten worden. Het gaat bijvoorbeeld om het Sociaal Structuurplan, het Kansenbeleid en het welzijnsbeleid. De scheiding tussen die beleidsonderdelen die nauw verbonden zijn met de Vensterschool leidt tot de vraag hoe het Vensterschoolbeleid zich verhoudt tot ander beleid van de gemeente en het beleid van de instellingen binnen een Vensterschool. De scheiding tussen beleidsonderdelen heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de financiering van activiteiten, waarvoor verschillende criteria of voorwaarden gelden. Volgens deze informant is er sprake van een spanningsveld, waarbij het soms onduidelijk is welke plek bijvoorbeeld de activiteiten van het kansenbeleid hebben in de Vensterschool. De betreffende respondent gaf aan dat de prioriteiten soms niet overeenstemmen:

“Er zijn bijvoorbeeld juridische medewerkers van de gemeente die een bijdrage leveren als er problemen zijn. Bijvoorbeeld wanneer een bepaalde instelling voor kinderopvang niet kan participeren in de Vensterschool. Het gaat er vaak om dat de Vensterschool een oplossing zoekt, maar dan is het de vraag of het ook prioriteit heeft binnen de kinderopvang op dat moment. Daar botst het dan nog wel eens of wacht men soms op elkaar. Dit heeft vooral te maken met de aansturing van twee beleidsonderdelen van de gemeente.”

Op gemeentelijk niveau zijn dus verschillende stuur- en regiegroepen die zich direct of zijdelings bezighouden met de invoering van het Vensterschool-concept. Ze zijn opgezet vanuit verschillende beleidskaders rondom onderwijs, welzijn en jeugdzorg. Dit maakt dat de innovatie ‘Vensterschool’ onderdeel is geworden van een complexe structuur, waarin het bereiken van afstemming een proces is dat veel tijd en aandacht vergt. Eén van de locatiemanagers pleit daarom voor één centrale regiegroep voor integraal jeugdbeleid die aansturing geeft aan de diverse beleidsprogramma's.

6.3.2 Processtructuur

De processtructuur heeft betrekking op de werkwijze en procedures die gebruikt worden ten behoeve van de invoering van een vernieuwing, zoals planningsprocedures, besluitvormingsprocedures, nieuwe werkvormen of toepassingen. In de Vensterscholen is de samenwerking tussen de participerende instellingen de werkmethode om het vernieuwingsconcept te implementeren. Voordat we ingaan op de samenwerking tussen instellingen volgt eerst een beschrijving van de procedure die Vensterscholen volgen voor de besluitvorming en planning van activiteiten.

Plannings- en besluitvormingsprocedures

De planning van Vensterschool-activiteiten vindt plaats in de plangroep van elke Vensterschool. De procedure is dat de participanten aan het einde van het schooljaar ideeën voor activiteiten inbrengen in het overleg van de plangroep. In de eerste twee implementatiejaren werd per schooljaar een planning gemaakt. Daarna werd gekozen voor een tweejaarlijkse planning van activiteiten. Indien nodig worden de plannen per schooljaar bijgesteld. De planning van activiteiten wordt besproken in het locatiemanageroverleg en ter beoordeling voorgelegd aan de regiegroep. Ook kunnen in de loop van het schooljaar nieuwe plannen voor activiteiten worden ingebracht. De plangroep is op elke Vensterschool het orgaan waar de deelnemende instellingen hun ideeën inbrengen en elkaar informeren over het eigen aanbod. Soms komt het echter voor dat instellingen op eigen initiatief of in opdracht van de gemeente een plan ontwikkelen zonder dat de plangroep hiervan op de hoogte wordt gebracht. Eén van de locatiemanager zegt hierover:

“De Vensterschool moet betrokken zijn in de ontwikkelfase van plannen. Wanneer er plannen zijn of geld vrijkomt, moet er automatisch een koppeling worden gemaakt met de Vensterschool. Het heeft het grote voordeel dat je mede-eigenaar wordt van het plan en dat je je ook verantwoordelijk voelt. Wanneer er al een plan klaar ligt en de Vensterschool pas in beeld komt bij de uitvoering, vind ik dit moeilijk om dat aan de plangroep te verkopen. ”

Een kenmerk van de besluitvorming in de Vensterscholen is dat de besluiten over de uitvoering van Vensterschool-activiteiten op verschillende niveaus genomen worden. De professionals op het uitvoerende niveau beslissen over de inhoud van de activiteiten, maar ze zijn op dit niveau afhankelijk van de besluitvorming op het

managementniveau van de eigen instelling. Uiteindelijk bepaalt de regiegroep Vensterscholen of de plannen van de plangroepen uitgevoerd mogen worden. Op dit niveau vindt in feite de definitieve besluitvorming plaats. Bij nieuwe plannen duurt de periode van plan tot uitvoering minimaal een jaar.

De regiegroep van de Vensterscholen besteedt veel aandacht aan de contacten met het management van de participerende instellingen om er voor te zorgen dat er afstemming van beleid plaatsvindt met dat van de Vensterschool. Regelmatig worden professionals met een managementfunctie uitgenodigd voor het regiegroepoverleg, waarin de beleidslijnen worden besproken en problemen verhelderd die de participatie aan het Vensterschool-samenwerkingsverband in de weg staan. Ook onderhoudt de gemeente bilaterale contacten met de participerende instellingen. De wethouder heeft bijvoorbeeld jaarlijks een gesprek met leidinggevendenden van instellingen die participeren in de Vensterscholen.

In de interviews met de beleidsambtenaren kwam naar voren dat het betrekken van het managementniveau in de loop van het innovatieproces een belangrijk aandachtspunt is geworden van de regiegroep en een extra taak geworden is naast de uitvoering van de hiervoor genoemde hoofdtaken. Uit de interviews blijkt dat de locatiemanagers zeer tevreden zijn dat de gemeente de betrokkenheid van de instellingen op deze wijze stimuleert.

In de interviews is niet expliciet gevraagd naar het oordeel van de betrokkenen over de helderheid van procedures, maar een aantal informanten gaf aan dat de besluitvorming over activiteiten niet duidelijk of efficiënt verloopt. Het betreft voornamelijk professionals die werkzaam zijn op het gebied van zorg en opvoedingsondersteuning. Hieronder volgt van vier personen een citaat:

“De organisatiestructuur en procedures zijn niet helder. Hier loop je tegenaan bij het maken van plannen.”

“In de plangroep wordt met een plan ingestemd, maar in feite zijn er geen bevoegdheden. De instellingen moeten eerst toestemming geven en vervolgens moet er afstemming plaatsvinden met de regiegroep. De besluitvorming is onduidelijk. Er is in de Vensterschool namelijk niet een echt overleg tussen de instellingen. Alles blijft een zaak op uitvoerend niveau, terwijl alle instellingen bij elkaar zouden moeten komen.”

“Er wordt wel veel gebrainstormd in de plangroep en in werkgroepen, maar het nemen van besluiten komt weinig voor. De ideeën worden wel gedeeld,

maar ze worden vaak niet concreet gemaakt door de instanties. Men durft waarschijnlijk de verantwoordelijkheid van de uitvoering niet aan. Dus wie wat gaat doen, blijft soms onduidelijk. De uitvoering kost veel tijd en iedereen heeft al een vol takenpakket."

"Integratie en samenwerking is goed, maar dit kan ook remmend werken omdat nieuwe ideeën via veel kanalen gaan, zoals de plangroep en de regiegroep en vervolgens moet er weer intern afgestemd worden."

Een beleidsambtenaar gaf in het interview het volgende aan:

"De ontwikkeling van de Vensterschool is een heel ingewikkeld proces. Er zijn wel eenduidigere organisatievormen. Het gaat om allerlei verschillende instellingen die allemaal het beste voor hebben met kinderen, maar die aan hun eigen management gebonden zijn. De beslissingen worden niet genomen door het management van de Vensterschool, maar door het management van de instellingen. De vraag is vooral ook wie eindverantwoordelijk is voor bepaalde activiteiten en producten op Vensterschoolniveau."

Uit de interviews blijkt dat de besluitvorming over activiteiten een tijdrovend proces is als het gaat om nieuwe ideeën of nieuwe activiteiten die in het kader van de Vensterschool zijn ontstaan. Voor deze activiteiten geldt dat het nemen van beslissingen soms lang op zich laat wachten, omdat de besluitvorming op verschillende niveaus in de organisatie plaatsvindt. Veel tijd is nodig voor afstemming. Hierbij gaat het allereerst om afstemming tussen het gemeentelijk beleid en de Vensterscholen. Daarnaast is afstemming nodig tussen de verschillende instellingen binnen de Vensterschool en afstemming tussen professionals op het uitvoerende niveau en het managementniveau van elke participerende instelling.

Criteria voor plannen

Aan de beleidsambtenaren is gevraagd welke criteria de regiegroep hanteert voor de beoordeling van de plannen. In de interviews met de beleidsambtenaren werd aangegeven dat de regiegroep controleert of de plannen passen binnen de thema's of pijlers van de Vensterschool en dat gelet wordt op de hoeveelheid en samenhang tussen activiteiten. Daarnaast wordt gekeken hoe de plannen zich verhouden tot het gemeentelijk beleid (waaronder ook andere beleidsprogramma's dan de

Vensterschool) en naar de begroting en financiële haalbaarheid. Het afkeuren van plannen is vooral een geldkwestie. Eén van de beleidsambtenaren merkte in het interview het volgende op:

“Het beoordelen van de plannen is één van de knelpunten geweest, omdat er geen harde criteria voor zijn. Dit laatste heeft te maken met de doelstellingendiscussie. Je moet het kunnen afmeten aan de doelen en dat is toch een beetje natte vinger werk.”

De wethouder gaf in het interview aan niet exact te weten op welke aspecten de regiegroep van de Vensterscholen let bij de beoordeling van plannen. Volgens de wethouder wordt er niet zozeer naar de inhoud gekeken:

“Alles wordt marginaal getoetst door de gemeente, want we gaan er van uit dat de deskundigen op de Vensterscholen zelf hun activiteiten kunnen beoordelen. De gemeente toetst of het financieel haalbaar is en toetst niet inhoudelijk. Dit past binnen de filosofie van de Vensterschool, namelijk dat professionals op schoolniveau bepalen hoe ze het Vensterschool-concept invullen.”

Aan de professionals is gevraagd of de criteria die de regiegroep hanteert voor de beoordeling van plannen duidelijk zijn. De meningen hierover zijn verdeeld. Enkele professionals gaven in het interview aan dat het volledig aan de professionals binnen de Vensterscholen is om te bepalen hoe de activiteiten eruit zien. De gemeente bepaalt volgens hen of het binnen de pijlers valt en of de plannen financieel haalbaar zijn. Enkele professionals vinden de criteria en de beoordelingsprocedure niet voldoende helder. Volgens hen is het niet duidelijk wanneer een plan wel of niet wordt goedgekeurd.

Op locatieniveau worden ideeën bedacht en plannen gemaakt, maar de plangroepen van de Vensterscholen zijn niet formeel gemandateerd. De beslissingsbevoegdheid ligt bij het management van de instellingen en bij de gemeentelijke regiegroep(en). Voor nieuwe activiteiten geldt dat soms lang gewacht moet worden op het besluit van de instellingen en van de gemeentelijke regiegroep, voordat men over kan gaan tot de uitvoering van de plannen. Dit zien we bijvoorbeeld bij de voortzetting van pilot-projecten in de Vensterscholen. In de interviews komt naar voren dat dit in sommige gevallen leidt tot onduidelijkheid en vertragingen, omdat men niet op tijd weet of er een budget voor de activiteiten is

en welke activiteiten in de planning opgenomen kunnen worden. Het komt echter zelden voor dat voorgenomen plannen van bovenaf worden tegengehouden. Over het algemeen geldt dat op het uitvoerende niveau zoveel mogelijk een eigen koers wordt uitgezet. Ter illustratie volgen de citaten van twee locatiemanagers:

Locatiemanager Vinkhuizen:

“De locatiemanagers bespreken de plannen in het locatiemanagersoverleg. Er wordt dan gekeken of de plannen haalbaar zijn en over het algemeen is dat zo. Er wordt wel eens wat onderhandeld door te schuiven. Soms moeten ook zaken een half jaar of een jaar wachten.”

Locatiemanager Oosterpark:

“De activiteiten die we hier concreet doen, gebeurt allemaal op de werkvloer. De ontwikkeling van activiteiten vindt ook plaats op dit niveau. Het management van de instellingen heeft daar niks mee te maken. Het management geeft de richting aan, bijvoorbeeld ‘Je moet ondersteuning geven aan naschoolse activiteiten’, maar ze bemoeien zich niet met de inhoud. Dit is ook niet relevant. Wel relevant is dat ze achter het Vensterschool-concept staan, dat de visie door de instelling gedragen wordt en dat de werkers de tijd en ruimte krijgen om daar uitvoering aan te geven. Wanneer er nieuwe of ander taken bijkomen, moeten uitvoerenden wel checken bij de leidinggevende of ze dat mogen doen. Als dat kader is vastgesteld, dan kom je terecht op het niveau van activiteiten en dat is niet meer aan het management.” ...“Het is een beweging van onderop en het management raakt op den duur overtuigd van het grote belang. Het is een omslag van denken. Als de uitvoerenden samen een goed idee hebben dan wordt dat uitgevoerd. We geven onszelf groen licht en dan moet het management van de instellingen maar volgen.”

De locatiemanager van Vensterschool Vinkhuizen bevestigde in het interview dat op het uitvoerende niveau gewacht wordt op het besluit van het management van de instellingen, maar dat dit verschilt per instelling. De uitvoerenden houden intern overleg met het management en indien nodig neemt de locatiemanager contact op met de instelling. Er ontstaan volgens deze locatiemanager alleen problemen wanneer er bij een instelling organisatorische problemen of capaciteitsproblemen zijn. Volgens de locatiemanager wordt dit steeds meer zichtbaar naarmate er nieuwe Vensterscholen bijkomen. Dit probleem werd in de interviews door alle locatiemanagers aangekaart. Desondanks zijn de locatiemanagers van mening dat

de regiegroep actief naar oplossingen zoekt, wanneer er knelpunten optreden in het implementatieproces.

Samenwerking

In de literatuur over onderwijsvernieuwing wordt onderschreven dat samenwerking tussen professionals van belang is voor het succesvol invoeren van vernieuwingen. Door samenwerking kunnen kennis en ervaringen worden gedeeld, wat kan bijdragen aan de professionalisering van de (school)organisatie (Creemers & Sleegers, 2003). Samenwerking tussen instellingen is één van de centrale thema's van het Vensterschool-concept.

De doelen met betrekking tot samenwerken zijn dat scholen gebruik maken van de deskundigheid van andere instellingen, dat instellingen hun krachten bundelen en samen nieuwe activiteiten ontwikkelen voor kinderen en ouders. In het licht van de relatie tussen doelen en middelen moet samenwerking beschouwd worden als middel en onderdeel van de strategie. Afstemming van activiteiten (middels overleg en informatieoverdracht) en de totstandkoming van gezamenlijke activiteiten zijn gewenste opbrengsten van de samenwerking in de Vensterschool.

In de nu volgende beschrijving wordt in grote lijnen ingegaan op de samenwerkingsrelaties in de Vensterscholen en de (gepercipieerde) opbrengsten van de samenwerking. Er wordt gebruik gemaakt van de informatie uit de interviews met locatiemanagers, professionals en beleidsambtenaren. Aan locatiemanagers is gevraagd welke samenwerkingsrelaties zijn ontstaan in de periode 1998 tot en met 2001. Aan de professionals is gevraagd wat in deze periode de meerwaarde van de samenwerking is in de Vensterschool.

Samenwerkingsrelaties

Uit de interviews met de locatiemanagers blijkt dat er in de periode 1998 tot 2002 samenwerkingsrelaties zijn ontstaan met betrekking tot de volgende aandachtsgebieden:

- de voorschoolse periode (opvoedingsondersteuning);
- zorg;
- naschoolse activiteiten.

Samenwerkingsrelaties die gericht zijn op de voorschoolse periode zijn op de Vensterscholen ontstaan tussen een beperkt aantal instellingen. Op Vensterschool Vinkhuizen en Oosterpark onderhouden de peuterspeelzalen, Spel- en Opvoedwinkel (SOW), Ouder- en Kindzorg (OKZ) en de GGD contacten over de organisatie van opvoedingsondersteuning voor ouders. Op Vensterschool SPT

gebeurt dit alleen tussen de SOW en OKZ. Op Vensterschool Hoogkerk zijn deze samenwerkingsrelaties niet op gang gekomen wegens ziekte van personeel.

Op het gebied van zorg werken verschillende zorg- en hulpverleningsinstellingen samen aan de organisatie van informatiebijeenkomsten voor ouders over zorgactiviteiten in de Vensterschool. In de periode tot 2002 gebeurde dit op de Vensterscholen Vinkhuizen en SPT. Ook zijn er in de Vensterscholen afspraken gemaakt over de zorgstructuur en worden er gegevens over kinderen overgedragen van de peuterspeelzalen naar groep 1 van de basisschool (zie paragraaf 7. 2).

Over de organisatie en het aanbod van naschoolse activiteiten (zie paragraaf 7.4) worden op alle vier Vensterscholen afspraken gemaakt tussen sociaal-culturele instellingen, sportverenigingen en dergelijke en de Vensterschool (bijvoorbeeld de locatiemanager of een coördinator).

Binnen alle vier Vensterscholen wordt deels voortgebouwd op bestaande samenwerkingsrelaties die voortvloeien uit het Onderwijsvoorrangsbeleid (het huidige kansenbeleid), zoals de contacten tussen OKZ (Stichting Thuiszorg) en de SOW (Stichting WING) in het kader van de organisatie van opvoedingscursussen voor ouders. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de contacten tussen de bibliotheek en de kansenscholen. Door het Vensterschoolbeleid zijn ook nieuwe samenwerkingsrelaties ontstaan. Dit zijn in het bijzonder de contacten in het kader van de organisatie van naschoolse activiteiten en contacten in het kader van zorgafstemming tussen de verschillende instellingen.

Een deel van de samenwerkingsrelaties heeft een formeel karakter en verloopt via formeel georganiseerd overleg in werkgroepen (bijvoorbeeld het buurtnetwerk in Vinkhuizen). Veel samenwerkingsrelaties in de Vensterschool hebben een informeel karakter. Op de locatie Oosterpark wordt in vergelijking tot de andere Vensterscholen weinig gebruik gemaakt van werkgroepenoverleg. Volgens de locatiemanager kan dit omdat de Vensterschool Oosterpark kleinschaliger is dan de andere Vensterscholen. Men maakt vooral gebruik van bilaterale contacten om dingen te regelen of kort te sluiten. Dit blijkt ook uit de interviews met professionals van deze Vensterschool.

Op grond van de informatie die verkregen is van de locatiemanagers kan geconcludeerd worden dat op de Vensterscholen soortgelijke samenwerkingsrelaties zijn ontstaan.

Tabel 6.1 Meerwaarde van de samenwerking in de Vensterschool

Voordelen/opbrengsten	Aantal keer genoemd
Het contact met andere professionals is beter/intensiever geworden	12
Er zijn meer activiteiten gekomen voor een grotere doelgroep	10
Het (eigen) aanbod wordt bekender (meer kennis van het aanbod)	5
Er zijn kortere lijnen ontstaan tussen de instellingen	5
Er worden afspraken gemaakt over ruimtegebruik	5
Samen signaleren van problemen, informatie-uitwisseling en plannen bundelen	4
De doelgroep is makkelijker te bereiken via de school	2
Er is grote wederzijdse betrokkenheid ontstaan	2
Minder vooroordelen over elkaars werk (onderwijs en welzijnswerk)/ gelijkwaardige samenwerkingspartners	2
Er is meer aandacht voor zorgleerlingen	2
Bij de planning en organisatie van activiteiten is er afstemming	2
Betere materiële voorzieningen	2
De aansluiting tussen binnen- en buitenschoolse activiteiten	1
De leerlingenpopulatie op school is gegroeid	1
Meer contacten met de ouders	1
Meer overdracht van informatie over kinderen	1

Meerwaarde van de samenwerking

In de interviews met professionals is gevraagd wat voor hen de meerwaarde is van de samenwerking met andere instellingen in de Vensterschool. De reacties van de respondenten zijn opgenomen in tabel 6.1. In de tabel worden de voordelen of opbrengsten vermeld, zoals ze werden benoemd door de respondenten.

Het meest frequent werd genoemd dat de contacten met andere professionals binnen de Vensterschool beter of intensiever zijn geworden. De respondenten gaven aan dat ze professionals van andere instellingen beter kennen, vaker zien en dat ze beter op de hoogte zijn en meer zicht hebben op de werkzaamheden van anderen. We illustreren dit met de volgende twee citaten:

“In de Vensterschool is meer zicht op wat iedereen doet, waar de hiaten zijn en waar een gezamenlijke aanpak nodig is.”

“Ik ken de mensen beter en zie ze vaker. De contacten met andere participanten zijn intensiever geworden en dat kan een positieve uitwerking hebben. Het gezamenlijk organiseren van activiteiten zou nog meer kunnen en het informeren over wat je doet, kan nog intensiever, zodat je meer gebruik van elkaar kunt maken en taken kunt gaan afbakenen.”

De meerwaarde van de samenwerking werd hoofdzakelijk uitgedrukt in organisatorische voordelen en vrijwel niet in termen van opbrengsten of voordelen voor de doelgroep (kinderen en ouders) en verbeteringen van de kwaliteit van activiteiten. Er werd alleen genoemd dat er meer activiteiten zijn voor een bredere doelgroep.

Opvallend is dat het organiseren van gezamenlijke activiteiten en het komen tot afstemming niet of nauwelijks werden genoemd. Waarschijnlijk is dit het geval omdat de meeste instellingen gewend zijn om een aanbod te organiseren voor de Vensterschool. De aanbieders van activiteiten zijn wel afhankelijk van de school voor wat betreft het bereiken van de doelgroep, maar kunnen afzonderlijk van elkaar opereren binnen de Vensterschool. De samenwerking (en de afstemming van activiteiten) bestaat in dat geval hoofdzakelijk uit het maken van afspraken over praktische en organisatorische zaken (locatie, tijdstip, werving van deelnemers en dergelijke). Het bepalen van de inhoud van activiteiten en de werkwijze wordt overgelaten aan de professionals van de instelling die de activiteit uitvoeren.

Afstemming, gezamenlijke activiteiten en overdracht van informatie over kinderen worden op beleidsniveau gezien als gewenste opbrengsten van de samenwerking tussen instellingen. Opvallend is echter dat weinig professionals deze aspecten noemen bij de vraag naar de meerwaarde en opbrengsten van de samenwerking in de Vensterschool. Drie personen gaven zelfs aan dat er geen duidelijke veranderingen zijn.

Uit de interviews met professionals blijkt dat de samenwerking tussen instellingen binnen de Vensterscholen in de periode tot 2002 nog hoofdzakelijk gericht is op het leren kennen van elkaar en elkaar informeren. Er lijkt nog weinig inhoudelijke afstemming van activiteiten plaats te vinden.

Terwijl samenwerking één van de intermediaire doelen is van het concept blijkt uit de interviews met de vier beleidsambtenaren dat zij geen duidelijk beeld hebben van wat er in de Vensterscholen exact gebeurt op het gebied van samenwerking en hoe de samenwerking tussen de participanten zich ontwikkelt. Ze vinden het

moeilijk om te beoordelen welke meerwaarde de samenwerking heeft, omdat ze het innovatieproces min of meer op afstand volgen. In de interviews werd genoemd dat de mensen in de Vensterscholen erg gemotiveerd zijn, dat de medewerkers elkaar makkelijker weten te vinden en dat er veel activiteiten worden georganiseerd. Door een beleidsambtenaar werd over de samenwerking in de Vensterscholen het volgende opgemerkt:

“Ik hoor dat het erg goed gaat en heb ook het idee dat er heel veel gebeurt in de Vensterscholen. Waar het bij samenwerken om gaat is niet zozeer dat je leuk met elkaar omgaat, maar waar het om gaat is waarom je met elkaar samenwerkt. Je kiest een kind of groep kinderen waarvan je zegt dat daar vanuit verschillende disciplines aan gewerkt moet worden. Dan kom je in de sfeer van een gezamenlijk handelingsplan. Dit gebeurt in ieder geval vanuit WSNS. Hoe dat in de Vensterscholen gebeurt, weet ik niet.”

Twee van de vier informanten gaven in het interview aan dat er verschillen zijn tussen de Vensterscholen wat betreft de samenwerking tussen de participanten. Volgens de beleidsambtenaren hebben de verschillen vooral te maken met de hoeveelheid activiteiten die Vensterscholen organiseren. Eén van de beleidsambtenaren gaf aan dat verschillen tussen de Vensterscholen verband houden met het type school:

“De verschillen zitten toch meer in of de school al dan niet een achterstandsschool is. De achterstandsscholen hebben altijd al met welzijn samengewerkt dus voor hen is het werken in een Vensterschool meer een verbreding en verdieping geweest van datgene waar ze al mee bezig waren. In die zin zijn er verschillen tussen de wijken. In de wijken waar een nieuw gebouw is gekomen, hebben de scholen die mogelijkheden kunnen vergroten.”

Aangegeven werd dat de Vensterscholen Vinkhuizen en Oosterpark vergelijkbaar zijn, dat de samenwerking op Vensterschool SPT moeilijk op gang komt, omdat er sprake is van een minder homogene cultuur en dat Vensterschool Hoogkerk achterloopt op de andere Vensterscholen. Hoogkerk is de Vensterschool die als laatste is verhuisd naar het nieuwe gebouw. Volgens de projectleider is dit één van de redenen waarom de samenwerking op deze locatie minder duidelijk vorm heeft gekregen.

Bevorderende en belemmerende factoren voor samenwerking

Uit de gesprekken met beleidsambtenaren komt naar voren dat verschillen tussen instellingen in de doelstellingen, cultuur en de tijd die beschikbaar is, het samenwerken in de Vensterschool bemoeilijken. In de interviews werd naar voren gebracht dat de samenwerking in grote mate afhankelijk is van de inzet van de instellingen en de motivatie van individuele actoren. Eén van de informanten gaf aan:

“De mate van vernieuwingsdrang bepaalt mede hoe het gaat met een Vensterschool. Soms zit er een heel actief buurtcentrum in een wijk en dan zie je een andere ontwikkeling dan wanneer dat er niet is.”

Alle vier beleidsambtenaren vinden dat de samenwerking tussen instellingen in de Vensterscholen nog verbeterd kan worden in de richting van het organiseren van gezamenlijke activiteiten. Eén van de beleidsambtenaren benadrukte in het interview het belang van één gemeenschappelijk gebouw voor de totstandkoming van samenwerking:

“De instellingen leren elkaar steeds beter kennen en steeds meer waarderen. Ze hebben wel heel duidelijk een eigen deskundigheidsgebied, maar kunnen wel wat aan elkaar hebben. In de wijken waar niet wordt gewerkt in één gebouw, gaat deze ontwikkeling veel moeizamer.”

Het samenbrengen van verschillende instellingen in één gebouw lijkt dus een positief effect te hebben op de samenwerking tussen instellingen. Een verhuizing kan echter ook leiden tot stagnatie. In het interview met een coördinator van Vensterschool Hoogkerk werd opgemerkt dat de verhuizing naar de nieuwbouw veel tijd van de medewerkers heeft gevraagd en dat men daardoor niet direct is toegekomen aan de concrete uitwerking van plannen of ideeën, bijvoorbeeld wat betreft pedagogische afstemming in de Vensterschool. De verhuizing naar de nieuwbouw werd ook door een aantal professionals van Vensterschool SPT aangedragen als reden voor het uitstel van de samenwerking tussen instellingen. Onder de beleidsambtenaren is consensus dat het werken in één gebouw geen garantie biedt dat instellingen meer en beter met elkaar gaan samenwerken. Eén van de beleidsambtenaren formuleerde dit als volgt:

“We lopen nu tegen een aantal dingen aan waarvan we misschien gedacht hadden dat dat makkelijker zou gaan wanneer men in één gebouw zou zitten. Je merkt nu wel dat we veel dingen gebundeld hebben en bij elkaar gezet hebben en dat dit op zich al positieve effecten heeft. Wel zijn we nu op het punt aangekomen waar verdieping en concretisering van de samenwerking op zijn plaats is. Bij elkaar in één gebouw zitten is niet voldoende om met elkaar samen te werken. Bij een bezoek aan één van de Vensterscholen viel mij op dat de medewerkers letterlijk en figuurlijk afscheidingen hebben geplaatst, bijvoorbeeld omdat anders hun speelgoed verdwijnt. Ook bleek dat op deze locatie peuterspeelzaalleidsters en onderbouwleerkrachten geen contact met elkaar hebben. Dat is een slag die nog gemaakt moet worden.”

In de gesprekken met de locatiemanagers is gevraagd naar factoren die de samenwerking tussen instellingen kan bevorderen. De volgende aspecten werden genoemd, waarbij de eerste drie factoren door twee of meer personen naar voren werden gebracht:

- continuïteit van professionele menskracht
- structurele financiering van succesvolle projecten
- de bereidwilligheid van mensen om samen te werken
- respect voor en vertrouwen in elkaar
- duidelijke vergaderstructuur
- kort instellen van werkgroepen
- werken in één gebouw.

In de interviews met professionals werden enkele factoren genoemd die invloed hebben op de samenwerking in de Vensterschool, namelijk:

- de tijd die beschikbaar is voor de Vensterschool
- personeelscapaciteit
- vervangingscapaciteit (vervanging van personeel bij ziekte)
- de inzet van individuele actoren
- de interne communicatie binnen de instellingen (overdracht van informatie)
- financiële middelen
- personen die activiteiten coördineren.

Een professional:

“Iedereen opereert vanuit zijn eigen instantie en heeft geen tijd. Samenwerking is afhankelijk van de tijd die de medewerker te besteden heeft naast zijn reguliere werk.”

Naast tijdgebrek worden organisatorische en capaciteitsproblemen van instellingen gezien als belangrijke knelpunten in de samenwerking. Hierdoor duurt het soms lang voordat activiteiten van de grond komen. Sinds de uitbreiding van het aantal Vensterscholen moeten sociaal-culturele instellingen en sportverenigingen hun aanbod namelijk verdelen over meer Vensterschool-locaties. Voor deze instellingen geldt dat er niet voldoende docenten zijn om de naschoolse activiteiten te kunnen aanbieden. Twee locatiemanagers zijn van mening dat de activiteiten op de Vensterscholen daarom stringenter moeten worden georganiseerd en bijvoorbeeld nog beter verspreid moeten worden over het schooljaar.

Uit de interviews blijkt dat een betere overdracht van informatie over activiteiten en afspraken rond de organisatie van activiteiten gewenst is. Verbetering van de communicatie werd met name aan de orde gebracht door professionals die samenwerken met de basisscholen en door enkele schoolleiders. Eén van de schoolleiders gaf aan:

“De informatie-uitwisseling met andere instellingen is beperkt en blijft bij een kleine groep mensen.”

Eén van de schoolleiders merkte op dat onduidelijkheden in communicatie tot gevolg kunnen hebben dat er te weinig draagvlak is onder de leerkrachten. Enkele schoolleiders vinden het noodzakelijk dat één persoon binnen de school optreedt als centraal aanspreekpunt in de school.

Enkele professionals gaven aan dat de samenwerking tussen de instellingen nog verbeterd kan worden. Deze respondenten doelen vooral op het maken van afspraken over de taakverdeling, overleg over wat de participanten belangrijke activiteiten vinden en informatie-uitwisseling over de inhoud van activiteiten. Aangezien de respondenten professionals zijn van elk van de vier Vensterscholen, kunnen we aannemen dat die aspecten relevant zullen zijn voor de verbetering van de samenwerking in alle vier Vensterscholen.

6.4 Sturing

In de interviews is aan de beleidsambtenaren, locatiemanagers en professionals gevraagd op welke manier en in hoeverre de gemeentelijke regiegroep sturing geeft aan de Vensterscholen (externe sturing). Aan de locatiemanagers is gevraagd hoe het innovatieproces binnen de Vensterschool wordt aangestuurd (interne sturing).

Externe sturing

Uit de interviews met de beleidsambtenaren blijkt dat er geen sprake is van gerichte druk vanuit de gemeentelijke regiegroep. Er wordt gecontroleerd of de plannen van de Vensterscholen passen binnen het concept. Twee van de beleidsambtenaren gaven aan dat de beschikbare financiële kaders richtinggevend zijn. In de interviews werd benadrukt dat de Vensterscholen zelf de invulling bepalen. De regiegroep Vensterscholen stimuleert de Vensterscholen om bepaalde activiteiten te ontwikkelen en uit te voeren (bijvoorbeeld sport en cultuur op school en buitenschools) en creëert condities voor de uitvoering ervan.

Uit de interviews met de beleidsambtenaren blijkt dat er wel regelmatig werkoverleg is tussen de projectleider en de locatiemanagers, maar dat de Vensterscholen niet op directe wijze worden aangespoord om te werken aan de prioriteiten. Twee beleidsambtenaren zijn van mening dat de regie over het innovatieproces nog verder aangescherpt mag worden. Er volgt een citaat van twee informanten:

“Het uitvoerende niveau is verantwoordelijk voor de uitvoering. De professionals moeten zorgen dat zij daar zelf hun verantwoordelijkheid in nemen en daar waar de gemeente nodig is, kunnen ze vragen om sturing.” ...

“De Vensterschool is van onderop georganiseerd en dat principe moeten we vasthouden. Tegelijkertijd moeten we ook die ontwikkeling in de gaten houden en kijken of het van-onderop-principe tot het ideaal leidt dat we voor ogen hebben. Dus op een gegeven moment moet je vanuit de overheid meer gaan sturen.” ...”Het is zoeken naar een evenwicht tussen van onderop ontwikkelen van plannen en activiteiten en vanuit de gemeente zoeken naar oplossingen voor bepaalde problemen, het initiëren van nieuwe ideeën en die een plek geven in de Vensterschool en dat loopt niet altijd even soepel.”

“De projectleider bezoekt de plangroepen en zij spoort aan, maar de Vensterscholen worden nog niet voldoende aangespoord om te werken aan

de prioriteiten. Instellingen zouden bijvoorbeeld duidelijk moeten kunnen laten zien hoe er gewerkt wordt aan de prioriteiten. Een voorbeeld is dat de peuterspeelzalen en basisscholen laten zien hoe zij werken aan de doorgaande lijn.”

Voorbeelden van externe sturing die de beleidsambtenaren in de gesprekken gaven, zijn het bezoek van de projectleider aan de plangroepen, het overleg met de directie van instellingen en het stimuleren van de ontwikkeling van nieuwe ideeën en activiteiten, zoals de tussen-de-middag-opvang en culturele activiteiten voor jongeren. Twee beleidsambtenaren zijn van mening dat het specifiek maken van de doelstellingen van belang is om richting te geven aan de invoering van het concept.

De locatiemanagers gaven een eenduidig beeld van de sturing die vanuit de gemeentelijke regiegroep wordt gegeven aan de Vensterscholen. Uit de gesprekken blijkt dat de rol van de gemeente hoofdzakelijk voorwaardenscheppend is en bestaat uit het beschikbaar stellen van geld en het verhelpen van problemen. Er wordt geen richting gegeven middels gerichte druk of gericht sturen. Eén van de locatiemanagers gaf aan:

“Op locatieniveau hebben we niet te klagen over de vrijheid die er is om op dit niveau te kunnen werken. De gemeente stimuleert door middel van financiering. De planning wordt getoetst aan het kompas [de pijlers]. Of en hoe de gemeente de samenwerking tussen de instellingen stimuleert, is niet zo belangrijk. Als het werk in de Vensterscholen maar mogelijk wordt gemaakt.”... “Als er problemen zijn in de uitvoering kan de gemeente worden ingeschakeld en die regelt het.”

De vrijheid en ruimte die de Vensterscholen krijgen, wordt door locatiemanagers zeer gewaardeerd. Op sommige gebieden wordt meer aansturing verwacht. Eén van de locatiemanagers stelde het volgende:

“Op sommige gebieden zou de regierol van de gemeente groter kunnen. Bijvoorbeeld rond de ontwikkeling van ICT is er veel onduidelijkheid. Op dit terrein is meer regie nodig.”

In de gesprekken met professionals is tevens gevraagd wat de rol is van de gemeente bij de ontwikkeling van de Vensterscholen. Vrijwel alle respondenten

gaven aan dat de gemeente een rol speelt in de financiering van activiteiten en de beoordeling van plannen. Vier respondenten zijn van mening dat de invoering van het Vensterschool-concept meer aansturing nodig heeft. Van twee personen volgt een citaat:

“Het idee dat alles vanuit de werkvloer wordt opgezet is op zich een goede opzet. Wel is ook sturing van bovenaf nodig. Nu lopen veel dingen door elkaar. Het regelen van financiële middelen is omslachtig. Je moet maar afwachten of instellingen uren, personeel en dergelijke beschikbaar stellen. Daar is meer sturing in nodig.”

“De ontwikkeling van onderop is nodig om draagvlak te krijgen en voor het verkrijgen van kennis en ideeën die door de gemeente gestimuleerd kunnen worden, maar er zijn ook impulsen van buitenaf nodig om visie te ontwikkelen.”

Interne sturing

Uit de gesprekken met de locatiemanagers blijkt dat de interne coördinatie van activiteiten vooral een taak is die door de locatiemanager wordt uitgeoefend. De locatiemanager van Vensterschool Vinkhuizen en Oosterpark gaven aan dat zij op veel gebieden coördineren. Op de andere twee locaties zijn het vooral werkgroepjes die verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van activiteiten. Die werkgroepen maken een plan en voeren dit uit. Op alle locaties vindt er terugkoppeling plaats in het overleg van de plangroep. Volgens de locatiemanagers is dit een vast punt op de agenda, namelijk ‘het rondje instellingen’, waarbij de professionals verslag uitbrengen van hun activiteiten.

Uit de interviews met professionals kan afgeleid worden dat er binnen de Vensterschool (nog) meer coördinatie van activiteiten nodig is. Ter illustratie volgt een citaat uit één van de interviews:

“Coördinatie is nodig anders komen er geen dingen van de grond. De instellingen verwachten van elkaar dat iemand de rol van coördinator op zich neemt, maar geen van de instellingen heeft daar tijd voor.” ... “Het coördineren van activiteiten kun je er niet even bij doen. De hoeveelheid tijd die mensen daaraan (kunnen) besteden, speelt een cruciale rol. ... “Werkgroepen kunnen alleen functioneren als ze een coördinator hebben, duidelijke doelen en een plan.”

We constateren dat de professionals een bottom-up-strategie belangrijk vinden voor de ontwikkeling van de Vensterscholen. Er blijkt echter ook behoefte te zijn aan meer aansturing.

6.5 Ondersteuning

De ontwikkeling van de Vensterscholen wordt ondersteund met financiële middelen van de gemeente Groningen. Met middelen die door de rijksoverheid zijn overgeheveld aan de gemeente is een budget voor de Vensterschool ontstaan. Er wordt geld uit dit budget beschikbaar gesteld voor activiteiten en interventies van instellingen die nieuw zijn. Al bestaande of reguliere activiteiten van de instellingen op het gebied van opvoedingsondersteuning, cursussen voor ouders of naschoolse activiteiten worden wel in de plannen opgenomen, maar gefinancierd met reguliere middelen en met andere middelen, bijvoorbeeld middelen van het kansenbeleid, de sector kinderopvang en volwasseneneducatie.

De middelen worden niet verdeeld over de Vensterscholen, maar per Vensterschool wordt gekeken of en hoe de plannen gefinancierd kunnen worden. De gemeente beoogt met ontschotting van beleid en middelen en met een reorganisatie van de gemeentelijke organisatiestructuur het integraal werken binnen de dienst OCSW te bevorderen en daarmee de financiering van activiteiten van de Vensterscholen te vergemakkelijken. In de gesprekken met beleidsambtenaren is gevraagd hoe ontschotting van beleid en middelen in praktijk vorm heeft gekregen.

In de interviews met beleidsambtenaren werd opgemerkt dat er gebruik wordt gemaakt van verschillende subsidies en geldstromen en dat ambtenaren binnen de dienst OCSW de financiering van activiteiten onderling regelen. Er werd aangegeven dat er binnen de gemeentelijke organisatie nog tamelijk sectoraal wordt gewerkt. De instellingen worden apart gefinancierd vanuit de verschillende sectoren en werken met geoordeelde middelen. Het geld voor Vensterschoolactiviteiten komt uit verschillende potjes van de overheid. De vier beleidsambtenaren gaven in het interview aan dat men eigenlijk wel een lump sum financiering wil, maar dat er in praktijk weinig mogelijkheden zijn voor de ontschotting van beleid en middelen, omdat de gemeente gebonden is aan de strikte regelgeving van de rijksoverheid. Een strikte regelgeving geldt vooral voor de sector onderwijs. In de interviews kwam naar voren dat de verschillende regelgevingen voor onderwijs- en welzijnsactiviteiten het integraal werken belemmeren. Eén van de beleidsambtenaren gaf in het interview het volgende aan:

“Sommige instellingen worden gefinancierd vanuit het kansenbeleid en andere vanuit het welzijnsbeleid. Soms wordt een deel van de activiteiten van een instelling gefinancierd door het kansenbeleid en een ander deel vanuit het regulier beleid. Dat betekent dat die beleidsoorten steeds op elkaar afgestemd moeten worden en dat er heldere criteria moeten komen. We hebben nu besproken dat de oplossing kan zijn dat de Vensterschool zelf de uren kan inkopen bij de instellingen. De instelling kan dan uren reserveren voor de Vensterschool. De Vensterschool kan dan ook zelf bepalen wanneer ze wat wil invoeren. Op die manier kun je dingen oplossen in de huidige structuur.”

In de interviews met locatiemanagers is gevraagd of de middelen die beschikbaar zijn toereikend zijn. Alle locatiemanagers gaven aan dat ze voldoende middelen hebben voor de uitvoering van activiteiten. Wel moet er door de locatiemanagers jaarlijks onderhandeld worden. Na overleg wordt de begroting vastgesteld.

De locatiemanagers gaven aan dat de financiering structureel en stabiel is voor naschoolse activiteiten. Structurele financiering geldt niet voor nieuwe activiteiten en interventies die ingezet worden voor de Vensterscholen. Voorbeelden zijn het Project Sociaal Emotionele Vorming, een contactpersoon voor allochtone ouders en extra uren voor het spreekuur van de sociaal verpleegkundige in de Vensterschool. In de gesprekken werd aangegeven dat het vaak lang duurt voordat duidelijk is of een pilot-project kan worden voortgezet. Eén van de beleidsambtenaren merkte in dit verband het volgende op:

*“Een nieuw project Sociaal Emotionele Vorming is een voorbeeld van een project waarvoor elk jaar geld bijeen moet worden geschraapt.”...
“Leerkrachten, de gemeente en de uitvoerende teams zijn heel enthousiast over dit project, maar elke keer is het weer schrapen om het weer een jaar door te kunnen laten gaan.”*

Twee informanten (een beleidsambtenaar en een coördinator van Vensterschool Hoogkerk) merkten op dat instellingen in plaats van geld voor Vensterschool-activiteiten liever uren ontvangen voor het Vensterschoolwerk.

Onder de betrokken professionals is het niet geheel duidelijk hoe de activiteiten van de Vensterschool ondersteund worden met financiële middelen. Er volgt een citaat van vier personen.

“Er zijn wel middelen, maar het is een zoektocht hoe je de financiering voor samenwerkingsactiviteiten voor elkaar krijgt. De gemeentelijke organisatie en het beleid en de subsidiestromen zijn hier niet op aangepast. Het is onduidelijk hoe je de middelen bemachtigt en wat instellingen bijvoorbeeld zelf bij kunnen dragen. De besluitvorming hierover is onduidelijk.”

“Het is niet duidelijk welke middelen er zijn. Het is ook onduidelijk wat met reguliere middelen en wat met Vensterschool-middelen bekostigd kan worden.”

“Formeel zou de ene Vensterschool meer geld kunnen krijgen dan de andere. Misschien moet je dus op een handige manier plannen schrijven om geld te krijgen. Het is de vraag hoe dit werkt.”

Enkele professionals zijn van mening dat de Vensterscholen zelf zouden moeten kunnen beschikken over een budget. Op basis van dit budget zouden de Vensterscholen in overleg met de gemeentelijke regiegroep hun plannen kunnen maken. Twee schoolleiders vinden dat de scholen meer formatie moeten krijgen voor het werk dat nodig is voor de Vensterschool, waaronder overleg en coördinatie. Een aantal professionals (vijf personen) gaf aan dat het aantal activiteiten en de continuering van activiteiten afhankelijk is van extra financiering. Volgens deze professionals kunnen de activiteiten voor de Vensterscholen zonder extra middelen niet worden uitgevoerd.

Op enkele Vensterscholen werd in de periode 1998 tot 2002 ondersteuning ingeschakeld van externe instellingen. Vensterschool SPT heeft middelen voor externe ondersteuning aangevraagd ter versterking van teambuilding en het bevorderen van de samenwerking. Medewerkers van deze Vensterschool werden in staat gesteld deel te nemen aan enkele workshops. Ook werd een extern bureau ingeschakeld voor ondersteuning bij de opzet en uitvoering van een behoefteonderzoek onder ouders met jonge kinderen. Andere voorbeelden van externe ondersteuning zijn dat Vensterscholen hulp inschakelen bij het ontwikkelen van een plan voor de verbetering van de communicatie binnen de Vensterschool en een plan voor het afstemmen van het pedagogisch klimaat (locatie Vinkhuizen).

Externe ondersteuning in de vorm van overdracht van expertise en begeleiding bij de invoering van projecten of programma's komt op de Vensterscholen weinig voor. In de gesprekken met beleidsambtenaren en

locatiemanagers werd regelmatig onderstreept dat ervan uit wordt gegaan dat de professionals zelf weten hoe ze hun werk moeten aanpakken en uitvoeren. Enkele betrokken gaven echter aan dat er meer behoefte is aan gezamenlijke (studie)bijeenkomsten over ouderbetrokkenheid en over samenwerking tussen voorschoolse instellingen.

6.6 Evaluatieprocedures

In de interviews met beleidsambtenaren, locatiemanagers en professionals is gevraagd welke procedures binnen de Vensterschool gebruikt worden voor de evaluatie van activiteiten.

Evaluatie van activiteiten vindt plaats middels interne en externe mondelinge en schriftelijke verslaggeving.

Interne verslaggeving

Aan het einde van het schooljaar worden formulieren gebruikt die ontwikkeld zijn ten behoeve van het onderzoek. Deze formulieren werden ingevoerd, omdat de activiteiten op de Vensterscholen in de beginfase van de invoering nog niet werden geregistreerd en geëvalueerd. Van 1998 tot en met 2001 werden de evaluatieformulieren door de locatiemanagers van Vensterscholen Vinkhuizen, SPT en Hoogkerk hoofdzakelijk gebruikt voor het samenstellen van het jaarverslag (zie externe verslaggeving). Op Vensterschool Oosterpark werden de evaluatieformulieren in deze periode slechts door een klein aantal professionals ingevuld. Een aantal professionals van deze Vensterschool schrijft jaarlijks op verzoek van de locatiemanager een kort verslag over de uitgevoerde activiteiten aan de hand een paar vragen (hoe is de activiteit verlopen, hoeveel kinderen namen deel en wat kan er verbeterd worden).

Het gebruik van de formulieren is op Vensterschool Oosterpark na de onderzoeksperiode afgeschaft, omdat het volgens de locatiemanager te veel administratief werk opleverde. De locatiemanager van Vensterschool Vinkhuizen gaf in het interview aan dat de professionals inmiddels gewend zijn geraakt aan het gebruik van de evaluatieformulieren en dat daar ook in de toekomst gebruik van zal worden gemaakt. Op de locatie SPT wil de locatiemanager vanaf het schooljaar 2001-2002 een kort vragenlijstje invoeren met behulp waarvan de professionals hun activiteiten kunnen evalueren.

Op Vensterschool Oosterpark, Vinkhuizen en Hoogkerk wordt de voortgang van activiteiten in grote lijnen besproken in de vergaderingen van de plangroep.

Meestal gebeurt dit naar aanleiding van het agendapunt ‘rondje instellingen’. Op Vensterschool SPT worden alleen grootschalige activiteiten in het plangroep-overleg besproken. De locatiemanagers gaven aan dat een activiteit of cursus na afloop onderling besproken wordt door professionals die betrokken zijn bij de coördinatie, bijvoorbeeld tijdens een werkgroepoverleg.

Een locatiemanager:

“De evaluatie van activiteiten gebeurt door de werkgroep of door de coördinator. Dit gebeurt mondeling of schriftelijk. Tussendoor informeer ik naar de stand van zaken of ik krijg reacties of het goed of slecht gaat. Van sommige dingen weet ik eigenlijk te weinig af.”

In enkele gevallen worden activiteiten geobserveerd. Dit gebeurt bijvoorbeeld op Vensterschool Vinkhuizen bij de naschoolse activiteiten.

De locatiemanager van Vensterschool Vinkhuizen:

“De uitvoerders zullen van de naschoolse activiteiten niet snel zeggen dat deze slecht verlopen zijn. De coördinator van de naschoolse activiteiten is daarom regelmatig aanwezig bij de activiteiten. Daarnaast horen we natuurlijk van ouders en de kinderen of een activiteit goed bevallen is.”

Kwaliteitscriteria

In de interviews werd aangegeven dat voor de evaluatie van activiteiten geen criteria worden gebruikt. Er wordt nagegaan of er voldoende deelnemers waren en wat goed en minder goed is gegaan in de uitvoering van activiteiten en cursussen.

Een locatiemanager:

“Er zijn geen richtlijnen vanuit het locatiemanagement voor de kwaliteit van de activiteiten. De kwaliteit is de verantwoordelijkheid van de instellingen. Of men kwaliteit levert en de doelgroep aantrekt, kun je zien aan de hoeveelheid deelnemers.”

Een professional van een educatieve instelling:

“Het cursusaanbod voor de Vensterschool wordt met eigen subsidies bekostigd. Dit is een voordeel, want we zijn niet afhankelijk van een Vensterschool-budget. Het nadeel is dat ik niet weet of ik het geld op een goede manier inzet. Er is geen tegengas of iemand die stuurt. Wel moeten er

aan het einde van het schooljaar deelnamecijfers en een verslag komen, dus in feite is dit niet meer dan achteraf kijken wat er gedaan is.”

Twee locatiemanagers vinden het belangrijk dat er objectieve criteria zijn voor de evaluatie van activiteiten, maar gaven aan dat er geen tijd is voor het uitvoerig evalueren van activiteiten.

Externe verslaggeving

Terugkoppeling van het locatieniveau naar het gemeentelijk niveau vindt plaats via het locatiemanagersoverleg en via het individueel werkoverleg tussen de projectleider en de locatiemanagers. De projectleider werd over de evaluatie het volgende opgemerkt:

“In principe wordt in elke plangroep-vergadering even langsgelopen hoe het met de activiteiten gaat. De knelpunten die in de uitvoering zijn ontstaan of de successen komen daar vanzelf aan de orde. Eigenlijk vindt er voortdurend een check plaats of het allemaal wel goed gaat. Standaard worden in het locatiemanagersoverleg de dingen besproken die niet lopen en anders moeten. Voor de locatiemanagers biedt dit mogelijkheden om van elkaar te leren. Dat zou nog wel meer mogen, maar daar is te weinig tijd voor.”

In de interviews met beleidsambtenaren werd aangegeven dat de gemeente binnen de kaders van het kansenbeleid qua rapportageplicht méér van de instellingen vraagt wat betreft het verstrekken van informatie over de voortgang en resultaten van activiteiten. Dit geldt ook voor Vensterschool-activiteiten die geïnitieerd zijn door de gemeente, zoals het project Culturele Diversiteit en Breedte Sport.

Aan de locatiemanagers werd gevraagd in hoeverre de gemeentelijke regiegroep feedback geeft op de voortgang van de activiteiten van de Vensterscholen. Uit de interviews blijkt dat de locatiemanagers elk schooljaar een jaarverslag voorleggen aan de regiegroep. Volgens de locatiemanagers geeft de regiegroep geen feedback op de inhoud of kwaliteit van activiteiten. Wel wordt gelet of de hoeveelheid activiteiten evenwichtig over de verschillende aandachtsgebieden is verdeeld en er wordt gelet op het deelnamepercentage. In de interviews werd als voorbeeld genoemd dat de regiegroep heeft aangegeven dat de Vensterscholen nog te weinig activiteiten voor ouders organiseren.

Een locatiemanager:

“De regiegroep bemoeit zich heel weinig met de voortgang van de activiteiten, behalve wanneer je zelf aangeeft dat er een probleem is met de voortgang van een activiteit. Er wordt alleen aan het einde van het schooljaar grofmazig feedback gegeven op het jaarverslag van de Vensterscholen.”

Vanuit de gemeente wordt niet direct feedback gegeven op de voortgang van activiteiten van de Vensterscholen. Enkele beleidsambtenaren gaven zelfs aan niet precies te weten hoe de instellingen informatie verstrekken over de voortgang of resultaten van hun activiteiten in de Vensterscholen, maar dat dit wel een taak van de gemeente is om dit te controleren. Er volgt een citaat van twee informanten.

“Als er problemen zijn dan wordt er geëvalueerd, maar er is geen sprake van een systematische evaluatie of evaluatiegesprekken. Vanuit het openbaar schoolbestuur worden er functioneringsgesprekken gevoerd met de schoolleiders van de scholen voor openbaar onderwijs. Hierbij komt het onderwerp Vensterschool ook aan de orde. “.. Het is een voorwaarde dat instellingen rapporteren over de activiteiten die ze uitvoeren in de Vensterscholen. Beleidsambtenaren van de dienst OCSW zouden dan kunnen beoordelen hoe het gaat, maar dat gebeurt op dit moment niet systematisch.”

“Dat je zegt dat je in een rapportage van een instelling duidelijk vermeld wilt zien wat de bijdrage van de instelling aan de Vensterschool is en op welke manier de middelen zijn verdeeld over de Vensterschool en andere activiteiten, is iets waar ook de projectleider op hamert. Daar zou je als gemeente veel meer in moeten registreren.”

De Vensterscholen gebruiken verschillende procedures voor de evaluatie van activiteiten. Er wordt gebruik gemaakt van mondelinge en schriftelijke verslaggeving en soms ook van observaties. Geconstateerd is dat het evalueren van activiteiten binnen de Vensterscholen niet systematisch wordt aangepakt en niet geldt voor alle activiteiten. De kwaliteit en het succes van de activiteiten wordt hoofdzakelijk afgemeten aan het aantal deelnemers. Er zijn geen inhoudelijke criteria waaraan kwaliteit van de activiteiten kan worden afgemeten, wat evaluatie en reflectie bemoeilijkt.

6.7 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk is ingegaan op de vraag wat de kenmerken zijn van de innovatiestrategie van de Groninger Vensterscholen. Er is gekozen voor een bottom-up-strategie, waarbij de participanten gezamenlijk het Vensterschool-concept zullen vormgeven. Op beleids- en managementniveau wordt verwacht dat de professionals op het uitvoerende niveau weten wat goede interventies zijn.

De professionals participeren uit eigen beweging aan overleg en aan samenwerkingsactiviteiten. Actieve betrokkenheid en inzet bij dergelijke activiteiten laten de professionals vooral afhangen van de tijd die daarvoor beschikbaar is naast het 'gewone' werk. Dit laatste is afhankelijk van de investeringen die het management van de instellingen willen leveren.

Er bestaan in en rondom de Vensterschool diverse overlegstructuren op verschillende niveaus (Vensterschool-, wijk-, en gemeentelijk niveau). Overlegorganen op Vensterschoolniveau hebben formeel geen beslissingsbevoegdheid. Bij de besluitvorming over nieuwe plannen blijkt dit nogal eens te leiden tot vertraging in de uitvoering.

De samenwerking in de Vensterscholen is in de periode 1998 tot 2002 nog hoofdzakelijk gericht op het leren kennen van elkaar en elkaar informeren over het eigen aanbod. Afstemming heeft nog voornamelijk betrekking op organisatorisch vlak en minder op inhoudelijk vlak. De meerwaarde van samenwerking wordt door de betrokkenen vooral uitgedrukt in organisatorische voordelen en vrijwel niet in termen van opbrengsten of voordelen voor de doelgroep of de verbetering van de kwaliteit van het aanbod.

Er is veel vrijheid, maar ook vrijblijvendheid wat betreft de invulling van het activiteitenaanbod en de actieve betrokkenheid van de participanten daarbij. De gemeentelijke regiegroep Vensterscholen stimuleert de ontwikkeling en geeft beperkt richting aan de activiteiten. Er zijn richtlijnen, namelijk de thema's van het Vensterschool-concept, waar de activiteiten aan moeten voldoen, maar geen inhoudelijke criteria waaraan succes en kwaliteit is af te meten. Enerzijds wordt een grote mate van vrijheid door de betrokkenen (op operationeel én beleidsniveau) gewaardeerd vanwege de functie die het heeft voor het verkrijgen van draagvlak en motivatie. Anderzijds blijkt er behoefte te zijn aan meer aansturing en coördinatie van activiteiten in de Vensterscholen, bijvoorbeeld middels het hanteren van concretere doelen. Ook is behoefte aan een betere communicatie, zodat het overleg en de samenwerking niet beperkt blijft tot een kleine groep van actief betrokken professionals.

