

Verzelfstandiging in het onderwijs II

Nr. 20100276/971

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
e-mail: secretariaat@onderwijsraad.nl
070 – 310 00 000 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Mevrouw G.A. Verbeet
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20100276/971

Contactpersoon

Plaats/datum

Den Haag, 23 november 2010

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp

Advies *Verzelfstandiging in het onderwijs II*

Mevrouw de Voorzitter,

Met genoegen zendt de Onderwijsraad u hierbij het advies *Verzelfstandiging in het onderwijs II*. De raad reageert met dit advies op de vraag van uw Kamer over passende interne organisatiemodellen voor scholen en besturen, die ruimte geven aan interne betrokkenen en externe krachten.

In het advies geeft de raad enerzijds aanbevelingen waarmee de Kamer de minister rechtstreeks kan aanspreken (en via haar het onderwijsveld) en anderzijds aanbevelingen waarmee de Kamer de minister uitnodigt om activiteiten in het onderwijsveld te initiëren en aan te moedigen.

Het rechtstreeks aanspreken van de minister en het veld kan door het debat over een optimale verhouding tussen centraal en decentraal of 'de menselijke maat' scherper te omlijnen. Naast een herijking van het wettelijke begrip 'school' en een steviger empirische basis voor het debat kan er volgens de raad actieve uitoefening van de stelselverantwoordelijkheid door de minister plaatsvinden. Hij herhaalt in dit advies eerdere aanbevelingen zoals een verplichting tot aanbodvariëteit voor schoolbesturen en een verdere uitwerking van de fusietoets door concrete wettelijke normen.

Voor wat betreft het activeren van het onderwijsveld adviseert de raad de Kamer bij de minister een overleg te bevorderen met de sectororganisaties. Dit overleg is gericht op gezamenlijke voorlichting over en verduidelijking van de alternatieve bestuurlijke inrichtingen.

De raad vindt dat de discussie over met name de verhouding tussen management/bestuur en docent te veel in de sfeer van formele bevoegdheden en macht is beland, en zich te veel concentreert op vastlegging in wettelijke verhoudingen zoals een professioneel statuut. Deze 'machtsgerichte' benadering levert volgens de raad uiteindelijk te weinig op voor een inhoudelijke en intrinsieke professionaliteit waar docenten en leraren zekerheid en helderheid aan ontnemen in hun dagelijkse werk.

Met beleefde groet,



Prof. dr. A.M.L. van Wieringen
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	10
1.1 Achtergrond: positieve en negatieve aspecten van schaalvergroting	10
1.2 Adviesvraag en advieskader	13
1.3 Werkwijze en opzet advies	14
2 Juridische en beleidsmatige kaders van interne verzelfstandiging	15
2.1 Juridisch kader: bestuur als centrale actor en mogelijkheden voor overdracht van bevoegdheden	15
2.2 Beleidskader: tegengestelde bewegingen	17
2.3 Alternatieven voor bestuurlijke samenwerking en vormen van interne verzelfstandiging	20
2.4 Grenzen: individuele school als eigenaar van de bekostiging?	23
2.5 Conclusies: wettelijke mogelijkheden voor grotere zelfstandigheid van afzonderlijke vestigingen, maar afhankelijk van landelijk, lokaal en schoolbestuurlijk beleid	24
3 Structuur van de interne organisatie: de casus	26
3.1 Inleiding	26
3.2 Overeenkomsten tussen tien onderwijsinstellingen	27
3.3 Praktijkvariant 1: bestuur op de achtergrond, scholen voorop (primair en voorgezet onderwijs)	31
3.4 Praktijkvariant 2: bestuur op de voorgrond, scholen/opleidingen erachter (middelbaar en hoger beroepsonderwijs)	35
3.5 Conclusie: onderscheid in besturingsfilosofie tussen po/vo en mbo/hbo	39
4 Scholen en groepen scholen: bestuurders, leraren en ouders	40
4.1 Inleiding: dualiteit in verhoudingen	40
4.2 Bestuurlijke zone: verhouding intern toezicht, bestuur en management/directie	40
4.3 Professionele zone: leraar ten opzichte van het management	46
4.4 Relatie en verhouding met ouders	48
4.5 Conclusie: veranderende verhoudingen scherper in beeld brengen	50
5 Aanbevelingen: taken voor minister en onderwijsveld	52
5.1 Passende organisatievormen: minister en onderwijsveld	52
5.2 Aanbevelingen waarmee de Kamer de minister rechtstreeks aanspreekt en via haar het onderwijsveld	55
5.3 Aanbevelingen waarmee de Kamer activiteiten in het onderwijsveld wil activeren en waartoe de Kamer de minister uitnodigt	57
Afkortingen	60
Literatuurlijst	61
Geraadpleegde deskundigen	63
Bijlage 1: Adviesvraag	65

Samenvatting

Aanleiding: vragen rond de 'menselijke maat'

Dit advies vormt een uitwerking van het eerdere advies *Verzelfstandiging in het onderwijs I*. Het gaat na hoe grote schoolbesturen een passend model van interne organisatie realiseren. Daarbij spelen verschillende percepties een rol van wat een passende vorm van interne organisatie is. Voor gebruikers zit een zekere zorg over de schaalomvang vaak op het niveau van de klas of opleiding, of het gebouw. Soms relateren docenten en directeuren die zorgen ook aan de bestuurlijke schaalgrootte; bijvoorbeeld wanneer het bestuur te weinig ruimte geeft voor eigen invulling van concepten omdat het geen concurrentie tussen scholen van hetzelfde bestuur wil. Onduidelijke communicatie door verschillende lagen met verschillende bevoegdheden komt vaak voor binnen grotere onderwijsorganisaties.

Steeds is de vraag aan de orde naar de balans tussen centrale en decentrale sturing en de mate van autonomie. Hoe kunnen grote schoolbesturen een eenheid vormen en toch voldoende ruimte bieden voor een zo zelfstandig mogelijk functioneren van de te onderscheiden onderwijseenheden (scholen, vestigingen, units) en daarbinnen onderwijsteams? De raad constateert dat (voor het primair en voortgezet onderwijs) er wettelijke mogelijkheden zijn om bevoegdheden van het bevoegd gezag, zoals de identiteit of vormgeving van het schoolplan, laag in de organisatie, dat wil zeggen op schooldirectieniveau, te beleggen. Het bestuur (aangeduid als bevoegd gezag) is wel eindverantwoordelijk, bijvoorbeeld voor de kwaliteit van het onderwijs, en wordt als zodanig ook op het niveau van het (college van) bestuur aangesproken door de Inspectie.

In de praktijk: twee modellen

De raad ziet in de praktijk grofweg een tweedeling. Enerzijds is er binnen het primair en voortgezet onderwijs een model waarbij besturen meer op de achtergrond staan en het accent ligt op de afzonderlijke vestigingen. Anderzijds wordt in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs een model gehanteerd waarbij de nadruk ligt op een centrale aansturing, en de opleidingen/'schools' ondergeschikt zijn. Er wordt echter ook naar middenwegen gezocht. Sommige mbo- (middelbaar beroepsonderwijs) en hbo-instellingen (hoger beroepsonderwijs) kiezen voor een meer decentrale filosofie en sommige vo-besturen (voortgezet onderwijs) voor meer centrale aansturing. In zijn algemeenheid kan vastgesteld worden dat er met name op het gebied van personeel en financiën beperkingen zijn. Dat is logisch gezien de wens om efficiënter te kunnen opereren, maar ook gegeven de financiële risico's die kunnen kleven aan al te veel autonomie van scholen en schoolleiders.

Aanbevelingen: taken voor de minister, taken voor het onderwijsveld

Twee aanbevelingen betreffen aspecten van structuur en kwaliteit. Daarbij kan de Kamer de minister en via haar het onderwijsveld rechtstreeks aanspreken. De twee overige aanbevelingen hebben betrekking op de houding/cultuur van betrokkenen. Daarbij gaat het om een uitnodiging aan de minister om activiteiten in het onderwijsveld op te zetten.

Aanbeveling 1: Een scherper debat over de verhouding tussen centraal en decentraal

Deze aanbeveling bestaat uit aanzetten tot het formuleren van criteria voor de balans tussen centraal en decentraal, tot een herijking van het wettelijke begrip 'school' en tot een stevigere empirische basis voor het debat.

Criteria voor het debat centraal-decentraal

Het debat over een optimale verhouding tussen centraal en decentraal of 'de menselijke maat' kan scherper omlind worden. Daartoe heeft de raad de volgende vier criteria voor ogen.

- Optimale condities voor de uitvoering van het primaire proces (waaronder begrepen professionele standaarden en protocollering door leraren en docenten).
- Eigenaarschap en eigenheid/herkenbaarheid (mate van de mogelijkheid van profilering van individuele locaties/scholen/opleidingen, differentieel beleid van het bevoegd gezag).

- Keuzevrijheid en concurrentiekracht (is er voor ouders, leerlingen en studenten een voldoende gedifferentieerd aanbod in termen van soorten onderwijs, methode van onderwijs, denominatie, openbaar-bijzonder, en dergelijke; dit beeld kan ook opgemaakt worden uit een overzicht van de fusie-effectrapportages).
- Doelmatigheid/kostenaspecten (is de balans zodanig dat afzonderlijke eenheden en het geheel doelmatig kunnen werken en is duidelijk welke middelen besteed worden aan het primaire proces en hoe dit aandeel zich verhoudt tot een bepaalde benchmark?)

Herijking van het wettelijke begrip 'school'

De raad ziet een discrepantie tussen wat betrokkenen als 'school' zien, en wat feitelijk juridisch (bekostigings- en wetstechnisch) als school geldt. De raad beveelt aan het begrip 'school' duidelijker en eenduidiger in de wet te stroomlijnen. De term 'school' zou moeten worden gebruikt voor de resultaatverantwoordelijke eenheid in de organisatie. Afhankelijk van de sector wordt deze ook locatie, vestiging, domein, sector, unit of afdeling genoemd. De term 'onderwijsinstelling' zou moeten worden gebruikt voor de bestuurlijke eenheid als totaal. Afzonderlijke vestigingen zouden – wanneer het bevoegd gezag dat wenst – bijvoorbeeld een eigen 'vestigingsplan' mogen schrijven, een medezeggenschapsraad kunnen hebben en het toelatingsbeleid bepalen. De administratieve problemen waar schoolbesturen mee kampen als het gaat om brin-registratie (basisregistratie instellingen) in algemene zin moeten aangepakt worden.

Steviger empirische basis voor het debat

Een stevigere empirische basis van het maatschappelijk debat over schaalgrootte is geen overdreven luxe, juist met het oog op het maatschappelijk onbehagen rond schaalgrootte. De raad stelt voor dat de minister de Inspectie vraagt (op basis van de grondwettelijke *informatiefunctie* over het functioneren van het stelsel) beschikbare (recente) onderzoeksuitkomsten bijeen te brengen en aan de hand hiervan eventueel vervolgonderzoek doet. Dit onderzoek kan periodiek plaatsvinden (bijvoorbeeld eenmaal in de drie jaar) aan de hand van diverse invalshoeken. De Inspectie kan het functioneren van instellingen voor wat betreft de 'passende vormen van interne zelfstandigheid' toetsen aan de hand van de vier bovengenoemde criteria. Gezien de vele variëteiten kan er niet uitgegaan worden van een 'ideaalmodel', maar gaat het om het functioneren van het stelsel als zodanig.

Aanbeveling 2: Actievere uitoefening van de stelselverantwoordelijkheid door de minister

De minister heeft in de optiek van de raad een eigen, mede aan artikel 23 van de Grondwet te ontleen, onvervreemdbare rol in het bewaken van de kwaliteit en variëteit van het stelsel als zodanig. De raad beveelt de Kamer aan de stelselverantwoordelijkheid van de minister met haar te bespreken en daarbij in te gaan nader op de volgende drie mogelijke concrete acties.

- De raad wil hier nogmaals pleiten voor een *verplichting tot aanbodvariëteit* voor schoolbesturen: een periodieke toets (één keer in de vier jaar) waarbij het bevoegd gezag nagaat of het aanbod van de scholen voldoet aan de duurzame wens van ouders in een bepaald gebied (in brede zin: identiteit, onderwijskundige inrichting, profiel).¹
- Een *verdere uitwerking van de fusietoets* door concrete normen als deugdelijkheidseis te stellen. Een fusietoets kan dienen als een preventief instrument. In navolging van een eerder advies betekent dat een meldingsplicht voor besturen met – om een orde van grootte aan te geven – respectievelijk 2.500 (primair onderwijs), 5.000 (voortgezet onderwijs) en 10.000 leerlingen (middelbaar beroepsonderwijs). Voor het hoger onderwijs zou de toetsingsdrempel bijvoorbeeld bij 20.000 studenten kunnen worden gelegd.
- Verruiming van de *mogelijkheid tot toetreding* als een 'incentive' voor interne verzelfstandiging (variëteit binnen het bestuur verhogen om nieuwe toetreding te voorkomen). Dit kan in verschillende sectoren diverse vormen aannemen, zoals vouchers aan leerplichtige leerlingen en in het hoger onderwijs en systemen met een combinatie van *uit- en intreding*. Deze vormen moeten nader verkend en uitgewerkt worden en de raad zal hierop ingaan in zijn advies *Naar een breed gedragen vrijheid van onderwijs*, over artikel 23 Grondwet.

Aanbeveling 3: Samenwerkingsalternatieven, varianten van interne verzelfstandiging en ouder-netwerken bevorderen door instellen projectgroep van gezamenlijke sectorraden

De raad beveelt de Kamer aan bij de minister een overleg te bevorderen met de sectororganisaties gericht op de instelling van een projectgroep, met als opdracht een verbetering in de voorlichting en verduidelijking van de alternatieven voor bestuurlijke verzelfstandiging, met inbegrip van de (fiscale) belemmeringen daarbij. Aan de hand van verder onderzoek zouden die belemmeringen door de overheid weggenomen moeten worden.

¹ Zie Onderwijsraad, 2008.

Deze projectgroep kan ook de door de raad eerder voorgestelde varianten van interne verzelfstandiging (programmaschool en gastschool) en het stimuleren van ouder-ouderverbanden onderzoeken. Er kan een stimuleringsmaatregel worden genomen, die groepen ouders de gelegenheid biedt een ouderbudget aan te vragen voor de opstartfase van een lokaal te organiseren ouder-ouderverband voor een klas, opleiding of school. Dit kan de betrokkenheid van ouders bij een klas, groep of school vergroten.

Aanbeveling 4: Verdere profilering en bewustwording van de kwaliteiten van bestuurders en docenten/leraren

Het debat over centraal-decentraal vraagt meer dan inzicht in de functie-eisen die aan bestuurders en docenten worden gesteld, zoals de intentie waarmee de functies worden uitgeoefend. Hier ligt bij uitstek een verantwoordelijkheid voor het onderwijsveld. De minister is hierbij in eerste instantie een belangstellende, maar in tweede instantie ook een aanmoedigster van een dergelijk debat omdat de kwaliteit van bestuur en onderwijs aan de orde is.

Wezenlijk referentiepunt bij dit debat is dat het bestuur en het management uitstralen dat zij als vanzelfsprekend in dienst staan van het primair proces van leren en onderwijzen. Via de besturen-, management- en sectororganisaties kan de minister bewustwording daarover verder faciliteren, bijvoorbeeld door visitatie, reflectiegroepen, conferenties, enzovoort. Houding en ethiek van de bestuurder zijn aspecten die de raad van toezicht kan meenemen in zijn rol als werkgever voor het bestuur en is een element in het toetsingskader van de raad van toezicht/interne toezichthouder. Ook de raad van toezicht/interne toezichthouder zal zich in dit verband verantwoordingsbewust op moeten stellen. Via de huidige in ontwikkeling zijnde netwerkorganisaties en platforms van bestuurders en toezichthouders in het onderwijs kan dit inzicht verder gestimuleerd worden. Voor leraren en docenten bestaan intussen op verschillende niveaus vormen waarmee kwaliteit zichtbaar wordt gemaakt, bijvoorbeeld de verkiezing van leraar van het jaar. Ook het zichtbaar maken van goede bestuurders kan langs deze weg worden bevorderd. Een jaarlijkse ceremonie om de kwaliteit te laten zien kan hierbij behulpzaam zijn. Rolmodellen zijn ook voor bestuurders nuttig.

De raad heeft als consistent uitgangspunt dat de onderwijsinstelling vooral een sociaal verband is – een gemeenschap – waarbinnen alle partijen in belangrijke mate parallelle belangen hebben. De raad vindt dat de discussie te veel in een discussie rond formele bevoegdheden en macht is beland, zoals de formele ‘aferking’ in de vorm van een wettelijk vastgelegd professioneel statuut. Deze ‘machtsgerichte’ benadering levert uiteindelijk te weinig op aan inhoudelijke en ‘intrinsieke’ professionaliteit waar docenten en leraren zekerheid en helderheid aan kunnen ontleen in hun dagelijkse werk. In alle debatten over schaal en organisatie zal per saldo toch de toets daar moeten liggen: wat docenten en leraren in hun beroepsuitoefening aan kracht meenemen en uitstralen. Hier ligt niet direct een taak voor de Kamer of de minister in regelende zin, maar een aanhoudende belangstelling van Kamer en minister voor wat ten diepste de zorg voor onderwijs betekent, is voor ons land wel degelijk van groot belang.

Dit advies gaat na hoe grote schoolbesturen een passend model van interne organisatie realiseren. Welke organisatievormen en modellen worden daarbij gehanteerd? Hoe kunnen grote schoolbesturen een eenheid vormen en toch voldoende ruimte bieden voor een zo zelfstandig mogelijk functioneren van de te onderscheiden onderwijseenheden? Welke belemmeringen en uitdagingen zijn daarbij aan de orde? Welke acties zijn nodig van welke actoren en betreft het dan vooral structuren of juist een verandering van (bestuurlijke) cultuur?

1 Inleiding

1.1 Achtergrond: positieve en negatieve aspecten van schaalvergroting

Tot vijf jaar terug is er in bijna alle onderwijssectoren een ontwikkeling geweest naar schaalvergroting, op het niveau van instellingen én besturen. Deze ontwikkeling is bewust door de overheid gestimuleerd, onder meer door het veranderen van de bekostiging (waarbij bijvoorbeeld de vorming van brede scholengemeenschappen is gestimuleerd) en het vergroten van de (financiële) autonomie van de instellingen. In het advies *Variëteit in Schaal* van 2005 heeft de raad de belangrijkste voor- en nadelen geschetst van schaalgrootte van onderwijsinstellingen. In theorie kunnen, zoals de raad schetste in het advies uit 2005, grote schoolorganisaties voordelen behalen als:

- een breed onderwijsaanbod met meer mogelijkheden voor differentiatie en specialisatie; dit kan ook de integratie tussen verschillende 'typen' leerlingen bevorderen;
- doelmatigheidswinst (in eerste instantie) en meer financiële armslag door risicospreiding en grotere investeringscapaciteit;
- een groter beleidsvoerend vermogen; professionaliteit/expertisebundeling;
- als speler op hoger niveau mee kunnen doen (krachtige onderhandelingspartner);
- een meer professioneel personeelsbeleid: meer loopbaanperspectieven en specialiseringsmogelijkheden voor het personeel; en
- optimale inzet van docenten in het onderwijs en verbeterde huisvesting.

De voor het huidige advies onderzochte instellingen noemen vergelijkbare voordelen (ook als aanleiding voor de fusie) van hun schaalgrootte.²

Opvangen gevolgen krimp

De voor het huidige advies onderzochte instellingen voegen aan bovenstaand rijtje toe dat het vervullen van de *maatschappelijke opdracht* volgens hen gemakkelijker wordt bij een grote schaal. Ten eerste is concurrentie tussen de scholen binnen een schoolbestuur niet meer nodig, zelfs onwenselijk, aldus deze respondenten. Hierdoor kan meer tijd en energie worden besteed aan het onderwijs zelf en aan een goede samenwerking. Daarnaast kunnen grote schoolbesturen kleine eenheden in stand houden, die anders zouden verdwijnen. Zo zijn in een regio (Limburg) waar het bevolkingsaantal afneemt, grote schoolbesturen als Innovo in staat de gevolgen van de krimp voor de scholen op te vangen. Op dit moment bevinden twintig scholen van Innovo zich wat leerlingenaantallen betreft onder de opheffingsnorm. Deze scholen zouden zelfstandig ('eenpitter') geen overheidsbekostiging meer ontvangen. Maar dergelijke scholen nemen vaak een centrale plek in de lokale gemeenschap in en zorgen daar voor een meer evenwichtige leeftijdsverdeling. Daarom laat Innovo de scholen voortbestaan door de leerlingenaantallen over alle scholen te 'middelen'. Ook OMO (Ons Middelbaar Onderwijs) houdt vanwege hun maatschappelijk belang in de omgeving een aantal scholen in stand, die technisch gezien failliet zijn. Bovendien kan een groot schoolbestuur een zwakke school extra steun bieden, zodat deze zich kan verbeteren.

² Vijlder, Bakker, Lindemann, Aalfs & Visser, 2010.

Zwakke school verbeterd

Een van de scholen van Signum was, al voordat de school door Signum was overgenomen, door de Inspectie aangemerkt als zeer zwak. Signum heeft de school toch overgenomen omdat er veertig kinderen op zaten en het alternatief was om de school te sluiten. Inmiddels is het aanbod van de school van voldoende kwaliteit. De nodige verbeteringen zijn snel gerealiseerd. Signum heeft de helft van het personeel kunnen overplaatsen naar een andere plek. Er is flink geïnvesteerd in de school door het aanstellen van een nieuwe directeur die goed ingewerkt is. Vanuit Signum is het toezicht op de school geïntensiveerd. Dergelijke investeringen zijn mogelijk als een bestuur voldoende omvang en middelen heeft.

Bron: Vijlder e.a., 2010.

Tot slot kan door schaalvergroting de uitval van leerlingen en studenten makkelijker opgevangen worden. Wanneer een leerling uitvalt bij een opleiding of school, kan hij binnen de eigen organisatie vaak nog elders geplaatst worden. Dit zijn samengevat de door geïnterviewden genoemde voordelen.

Mogelijke nadelen grote schaal

De raad heeft in het advies *Variëteit in schaal* (2005) op een aantal mogelijke nadelen gewezen.

- Doelmatigheidsverlies bij doorgesloten schaalvergroting. Er zijn te weinig prikkels voor schoolbesturen om te stoppen met vergroting als de optimale schaal is bereikt: er treedt een effect op van budgetmaximalisatie.³
- Beperking van keuzemogelijkheden qua aanbod voor deelnemers/studenten/ouders. Er is tevens een afname van de prikkel (concurrentie) tot innovatie en tegemoetkomen aan de wensen van ouders en leerlingen.
- Risico van anonimiteit en verminderde betrokkenheid en identificatie van ouders, deelnemers, studenten, personeel en afnemers. Daarbij komt een verminderde invloed op de besluitvorming van ouders, studenten, deelnemers en personeel.
- Grote concentratie van leerlingen en studenten (met name in het voortgezet onderwijs en het beroeps-onderwijs) kan overlast voor omgeving veroorzaken.
- Het ontbreken van legitimatie en controle in het geval van lokale of regionale monopolies. Daarbij nemen ook financiële risico's voor het systeem toe als meer middelen in minder handen zijn: potentiële schade van een verkeerde investeringsbeslissing is veel groter.⁴
- Toenemende complexiteit van het afstemmen en managen van de primaire processen.

Afwegingen van schoolbesturen

De belangrijkste organisatorische redenen die worden gegeven voor schaalvergroting door fusie zijn professionalisering en slagkracht. Schaalvergroting vergroot volgens bestuurders de effectiviteit van de organisatie door kennisdeling, innovatie en kennisontwikkeling, beter personeelsbeleid, grotere mobiliteit van het personeel, bestuurlijke professionaliteit en onderhandelingsmacht naar financiers en gemeenten.⁵

Redenen om niet te fuseren zijn de grotere bestuurlijke bureaucratie, het verlies van betrokkenheid en de mogelijkheid om voordelen van schaalvergroting ook in samenwerking te regelen.⁶ Wat eveneens veel wordt genoemd is het behoud van de autonomie van de school of rechtspersoon. Daarnaast spelen ook mogelijke schaalnadelen en zorgen over de bestuurbaarheid en de te verwachten rompslomp een rol en is ook het ontbreken van noodzaak een belangrijke overweging. Een en ander houdt volgens Dijkgraaf tevens verband met de hoeveelheid financiële reserves. Ten slotte is het ontbreken van partners of de onwil van partners ook een belangrijke reden om niet te fuseren.

Perspectief van de leerlingen, ouders, deelnemers en studenten

Het organiseren van kleinschaligere verbanden kan recht doen aan bepaalde zorgen van ouders, leerlingen, deelnemers en studenten. Zo bleek uit de *Onderwijsmeter* van 2008 dat met name in het basisonderwijs ouders

³ Baarsma, 2008.

⁴ Waterreus, 2009.

⁵ Dijkgraaf, Gelderblom, Jong, Maasland & Tanis, 2010.

⁶ Dijkgraaf e.a., 2010.

zich druk maken over schaalgrootte op het 'kleinste niveau', dat wil zeggen de groepsgrootte (54%). 28% van de ouders maakt zich zorgen over de omvang van de school. In het voortgezet onderwijs waren die cijfers respectievelijk 34% en 23%.⁷ Ongeveer een kwart van de ouders in het primair en voortgezet onderwijs ziet de schaalgrootte (de omvang van de school, de fysieke locatie) dus als een zorgpunt.

In het onderzoek *Schoolgrootte uit leerlingperspectief* van het LAKS (Landelijk Actie Komitee Scholieren) komt naar voren dat voor leerlingen in het voortgezet onderwijs schoolgrootte wordt verbonden met de omvang van de schoollocatie of vestiging. De omvang van de school als instelling of als bestuurlijke eenheid is bijna niet relevant voor leerlingen. Leerlingen kijken daarbij naar de grootte van het gebouw, het leerlingenaantal, de drukte in de school en het aantal schoolsoorten. De meeste leerlingen zijn tevreden over de grootte van hun school. Op kleinere scholen hebben leerlingen beter contact met elkaar en is het veiliger. De schooluitval is echter – de onderzoekers verwijzen hierbij naar andere onderzoeken – op kleine scholen wel groter. Uit die analyse van gevonden verschillen blijkt volgens het LAKS dat de schoolgrootte een rol speelt bij hoe overzichtelijk leerlingen hun school vinden en bij de kwaliteit van hun contact met leraren. Ook als de onderzoekers de effecten van leerjaar of schooltype meenemen, scoren scholen met meer dan duizend leerlingen beduidend slechter op deze punten dan kleinere scholen.⁸

Uit een recente casestudie bij vier roc's (regionale opleidingscentra) van Van de Venne en Hesseling (2010) blijkt dat er binnen de onderzochte scholen manieren zijn gevonden om het primaire proces met aandacht voor de menselijke maat te organiseren. Het bieden van een vaste structuur (met beperkte keuzemogelijkheden voor deelnemers), het werken met vaste coaches, 'echte' verbindingen maken met de deelnemers, passende huisvesting en een vertrouwde fysieke en sociale omgeving dragen daaraan bij. Volgens de *JOB-monitor 2010* zijn deelnemers over het algemeen tevreden over de sfeer, maar wordt op roc's minder positief geoordeeld over veiligheid en sfeer en alle onderliggende aspecten dan op (kleinschaligere) aoc's (agrarische opleidingscentra) en vooral ook vakinstellingen. Dat verschil is het grootst bij het oordeel over de sfeer op de instelling.⁹

In het hoger onderwijs is massaliteit, in algemene zin, een zorgpunt. Een onderzoek uit 2008 bevat een analyse van de oordelen van in totaal bijna 150.000 studenten over hun opleiding, in het kader van de nationale studentenenquête over de periode 1996-2005. Het geeft aan dat massaliteit en gebrek aan contact twee belangrijke factoren zijn bij het verklaren van de verschillen in tevredenheid. Dat geldt ook bij de vergelijking per vakgebied. Bij universitaire studies als rechten, economie en bedrijfskunde – met gemiddeld meer dan driehonderd eerstejaars – krijgen de docenten en het onderwijs bijvoorbeeld een half punt lagere rapportcijfers dan bij studies met rond de vijftig eerstejaars. Dit verschil is significant. Voor het hoger onderwijs geldt dus de omvang van de opleiding als voornaamste zorgpunt.¹⁰

Eerdere adviezen van de raad

In het recente verleden heeft de raad verschillende keren geadviseerd over bestuurlijke schaalgrootte en schaalvergroting in het onderwijs. De risico's en de kansen op het gebied van kwaliteit, doelmatigheid, keuzevrijheid, toegankelijkheid en sociale cohesie heeft de Onderwijsraad in drie adviezen (*Bureaucratisering in het onderwijs*, 2004, *Variëteit in schaal*, 2005 en *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*, 2008) besproken.¹¹ In het laatstgenoemde advies is de raad tevens ingegaan op het signaleren en voorkomen van risico's, de rol van de overheid daarin en het instrumentarium dat de overheid nodig heeft om de risico's te vermijden of ongewenste gevolgen te corrigeren. Steeds is gebruikgemaakt van het empirische gegeven dat er geen eenduidige relatie is te leggen tussen schaalgrootte en kwaliteit. Schaalvergroting kan bedrijfsmatige en

⁷ Plantinga, Diepen, Schildmeijer & Bruxvoort, 2008.

⁸ Bokdam & Linden, 2010.

⁹ Jongeren Organisatie in het Beroepsonderwijs, 2010.

¹⁰ Steenkamp, Timmers, Schilt, Heim & Goede, 2008.

¹¹ Deze adviezen zijn samengevat in het webdossier bestuur en organisatie van het onderwijs op de website van de Onderwijsraad.

onderwijskundige schaalvoordelen hebben, maar vanaf een zekere grootte kunnen ook nadelen optreden. Er zijn weinig aanknopingspunten voor een 'optimale' schaal, zo heeft de raad vastgesteld.¹²

De Onderwijsraad heeft gewezen op de mogelijke negatieve effecten van fusies op de keuzevrijheid van ouders. De raad heeft daarbij vanaf 2002 (*Wat scholen vermogen*) consistent gepleit voor het faciliteren van initiatieven door ouders en leraren tot verzelfstandiging binnen en buiten het bestaande bestuurlijke verband. In het advies *Verzelfstandiging in het onderwijs 1* (2010b) heeft de raad de vraag beantwoord van de minister naar een nadere uitwerking van een specifiek op ouders gerichte procedure voor 'opting out'. De raad vindt dat dergelijke initiatieven serieus dienen te worden genomen en dat er een zorgvuldige procedure moet zijn voor de afhandeling ervan. Er zijn daarbij twee mogelijkheden. Het gewenste aanbod kan, op verzoek van (een grote groep) ouders, alsnog binnen het schoolbestuur tot stand komen (interne verzelfstandiging). Maar het nieuwe aanbod kan ook daarbuiten worden gecreëerd (externe verzelfstandiging door de stichting van een nieuwe school). De raad is van mening dat mogelijkheden tot interne verzelfstandiging eerst onderzocht moeten worden. Pas wanneer deze er niet blijken te zijn en overleg tussen de medezeggenschapsraad en het bevoegd gezag niet tot resultaten heeft geleid, zouden mogelijkheden voor externe verzelfstandiging in beeld moeten komen. Dit is de zwaarste variant die juridisch neerkomt op bestuurlijke overdracht naar een ander of nieuw bestuur dat wel bereid is te voldoen aan de wens van de ouders. De raad heeft met het advies recht willen doen aan de balans die er moet zijn tussen de gerechtvaardigde en duurzame wens van een groep ouders enerzijds en de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de instandhouding en kwaliteit van alle scholen onder zijn gezag anderzijds. Ouders kunnen door middel van een initiatiefrecht hun keuzevrijheid en betrokkenheid als burger tot uitdrukking brengen. Maar de raad wijst ook nadrukkelijk op mogelijke risico's en (negatieve) neveneffecten van opting out: eerst zouden vooral de interne vormen van verzelfstandiging verkend moeten worden.

1.2 Adviesvraag en advieskader

Het advies van mei 2010 uitgebracht aan de bewindslieden van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), getiteld *Verzelfstandiging in het onderwijs 1*, bevat deels antwoord op een adviesvraag van de Tweede Kamer van 24 juni 2009 over checks en balances in het Nederlands onderwijsbestel.¹³ In het voorliggende advies wordt het tweede deel van deze vraag van de Tweede Kamer beantwoord: *Wat zijn passende interne organisatievormen voor scholen en besturen die ruimte geven aan interne betrokkenen en externe krachten? Hoe realiseren we 'checks and balances' in en rond de scholen?*

Toelichting adviesvraag

In dit advies staat bestuurlijke schaalgrootte op zichzelf niet centraal, maar vormt het bestaan van een aantal grote schoolbesturen een gegeven. Onderwerp van het advies zijn organisatievormen waarbij één bevoegd gezag (in de diverse onderwijssectoren) meerdere onderdelen (scholen, opleidingen, sectoren, eenheden, locaties, vestigingen, units of afdelingen) omvat en aanstuurt. De raad gaat in op de verschillende manieren waarop instellingen omgaan met de afweging tussen zelfstandigheid van organisatieonderdelen enerzijds en de wens om centraal aan te sturen anderzijds, oftewel: de verschillende aspecten van 'interne verzelfstandiging'. Weten bestuurders, schooldirecteuren en leraren voldoende ruimte en mogelijkheden te geven voor kleinschaligheid binnen de grootschalige context waarin zij opereren? Welke varianten komen nu in de praktijk voor en wat zijn effectieve manieren om zowel zelfstandigheid als eenheid te bereiken? Op basis hiervan wil de raad aanbevelingen aan de Tweede Kamer doen over de mogelijkheden die bewindslieden hebben om onderwijsorganisaties te stimuleren en helpen beter vorm te geven aan 'kleinschaligheid binnen grootschaligheid'. Hierbij komen zaken aan de orde als financiën, personeelsbeleid, facilitaire zaken en huisvesting, communicatie, beeldvorming en samenwerking, en onderwijsprogrammering en -inhoud.

Het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs staan centraal. Zijdelings zal ook naar (ontwikkelingen in) het hoger beroepsonderwijs worden verwezen.

¹² Onderwijsraad, 2005; Onderwijsraad, 2008.

¹³ Zie voor de volledige adviesvraag bijlage 1.

Dit advies is zoals gezegd een vervolg op het advies *Verzelfstandiging in het onderwijs 1*. De nadruk in dit advies ligt primair op de verantwoordelijkheid van besturen, de bestuurlijke vormgeving en passende organisatievormen. Over de positie van leraren binnen nieuwe bestuurlijke ontwikkelingen heeft de raad uitgebreid geadviseerd in *Leraarschap is eigenaarschap* (2007). De raad maakt voor het huidige advies opnieuw gebruik van dit rijke materiaal, dat dit keer in een iets ander licht (positie van leraren in grote onderwijsinstellingen) wordt gezien. Over de positie van ouders heeft de raad geadviseerd in *Ouders als partners* (2010c). In *Verzelfstandiging in het onderwijs 1* is tevens uitgebreid ingegaan op de vraag hoe schoolbesturen zouden moeten ingaan op de wensen van ouders, bijvoorbeeld als zij een bepaald onderwijskundig profiel op een school wensen. In het voorliggend advies komt het perspectief van ouders beknopt aan bod in hoofdstuk 4, paragraaf 4.4.

1.3 Werkwijze en opzet advies

De raad ziet dit advies als aanvulling op het advies *Verzelfstandiging in het onderwijs 1*. Het advies leunt mede op drie onderzoekspijlers.

- Een studie naar de wijze waarop verschillende grote onderwijsinstellingen omgaan met eenheid en zelfstandigheid.¹⁴ Hierin zijn in totaal tien gevalstudies van interne organisatievormen van grote schoolbesturen beschreven en geanalyseerd.
- De resultaten van een expertpanel rondom dit onderwerp met vertegenwoordigers van de casus, gehouden op 18 juni 2010 en van een panel, gehouden op 15 oktober 2010, met juridische experts over de vraag in hoeverre overdracht van bevoegdheden mogelijk en wenselijk is (zie lijst geraadpleegde deskundigen).
- Zeven aanvullende casus en voorbeelden zijn de raad, op zijn verzoek, toegestuurd (of na gesprek zelf opgesteld) door betrokkenen bij andere grote onderwijsinstellingen en samenwerkende onderwijsinstellingen. Het gaat om drie volledige casus en vier korte beschrijvingen van de situatie bij verschillende onderwijsinstellingen. Tot slot zijn er gesprekken gevoerd met bestuurders en staf van twee andere middelgrote onderwijsinstellingen. Het gaat om gegevens en informatie afkomstig van één of een beperkt aantal bronnen binnen een organisatie. De raad heeft hiervan met voorzichtigheid gebruik van gemaakt, vooral als aanvullende voorbeelden op de uitgevoerde studie.

Opbouw advies

In hoofdstuk 2 wordt kort aandacht besteed aan de juridische en beleidsmatige kaders: de huidige mogelijkheden om bevoegdheden over te dragen aan het management, alternatieven voor bestuurlijke fusie en vormen van interne verzelfstandiging (op basis van het eerdere advies van de raad). Aan de juridische verzelfstandiging zitten grenzen, ook in verband met de eindverantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. In hoofdstuk 3 wordt de structuur van de interne organisatie van tien grote onderwijsinstellingen beschreven en ingedeeld in twee praktijkvarianten. Hoofdstuk 4 staat stil bij de rolverdeling in de bestuurlijke en professionele zone van grote onderwijsinstellingen. Ook is er aandacht voor de mogelijkheden om ouders 'op maat' bij de school te betrekken. Op basis van de conclusies van deze beide analyses worden in hoofdstuk 5 de aanbevelingen geformuleerd.

¹⁴ Vijlder e.a., 2010.

Wat zegt de onderwijswetgeving over de verdeling van bevoegdheden tussen bestuur en scholen of tussen bestuur en management? Welk actueel beleid en welke actuele ontwikkelingen zijn van invloed op de wijze van interne organisatie van grote schoolbesturen? Welke alternatieve modellen zijn denkbaar voor bestuurlijk samengaan en interne verzelfstandiging? Welke (juridische) grenzen en belemmeringen zijn aan de orde bij het intern verzelfstandigen, bijvoorbeeld in de sfeer van bekostiging?

2 Juridische en beleidsmatige kaders van interne verzelfstandiging

2.1 Juridisch kader: bestuur als centrale actor en mogelijkheden voor overdracht van bevoegdheden

Term bevoegd gezag en school

Het bevoegd gezag is de instantie die volgens de onderwijswetten is belast met de uitoefening van bevoegdheden, zoals het vaststellen van het schoolplan, het aannemen of ontslaan van personeel en het verwijderen van leerlingen. Bevoegd gezag is volgens de wettelijke definitie, bijvoorbeeld in artikel 1 WPO (Wet op het primair onderwijs), in het bijzonder onderwijs de rechtspersoon en voor het zogenoemde integraal of rechtstreeks door de gemeente bestuurd openbaar onderwijs het bestuursorgaan (bijvoorbeeld het college van burgemeester en wethouders). Wie bevoegd gezag is wordt voor het bijzonder onderwijs dus niet wettelijk vastgelegd, in verband met de vrijheid van inrichting, maar geregeld in de statuten. Vaak zal in de statuten opgenomen zijn dat het bestuur van de rechtspersoon het bevoegd gezag in de zin der wet is. De 'school' is geen juridische entiteit: de school kan geen juridische handelingen verrichten, dat is de rechtspersoon, vertegenwoordigd door het bestuur. Het bevoegd gezag is de drager van de onderwijsvrijheid, bijvoorbeeld bij conflicten tussen personeel/directeur en bestuur. Bij het bepalen van de richting, maar ook de onderwijskundige koers, is de uitleg van het bestuur beslissend.¹⁵

School aangrijpingspunt in de regelgeving

Hoewel de school juridisch gezien geen zelfstandige drager van bevoegdheden is, is het begrip school wel aangrijpingspunt in de verschillende onderwijswetten. Zo wordt een leerling in het primair en voortgezet onderwijs niet toegelaten tot een bestuur, maar tot een school (zie bijvoorbeeld artikel 27 WVO, Wet op het voortgezet onderwijs)¹⁶ en geldt er ook een verplichting tot vaststelling van een schoolplan (artikel 24 WVO). En zo stelt artikel 17 lid 2 WPO dat het doel van een samenwerkingsbestuur "in elk geval het geven van openbaar onderwijs en onderwijs van een of meer richtingen [is] in *afzonderlijke scholen* voor openbaar onderscheidenlijk bijzonder onderwijs". De school is ook de bekostigingsseenheid. In artikel 84 lid 1 WVO worden bijvoorbeeld de grondslagen vastgesteld voor de omvang van de formatie van rectoren, directeuren, enzovoort: "De formatie is redelijkerwijs voldoende voor het leiden en beheren van *de school*".

De school staat ook centraal in de regelingen voor de medezeggenschap. Artikel 13 lid 1 van de WMS (Wet medezeggenschap scholen) stelt dat de oudergeleding instemmingsrecht heeft bij de verandering van de grondslag van *de school* of de omzetting van de school of van een onderdeel daarvan, en bij wijziging van beleid rondom dit onderwerp. Kort en goed: de medezeggenschap voor het identiteitsbeleid (beleid op het gebied van de grondslag) is een aangelegenheid op *schoolniveau*, waarbij instemming vereist is van de medezeggenschapsraad (op schoolniveau). De gemeenschappelijke medezeggenschapsraad treedt van rechtswege in die bevoegdheden van de medezeggenschapsraad die voor alle of een meerderheid van de scholen van belang zijn. De WMS biedt ook de mogelijkheid tot het instellen van deelmedezeggenschapsraden (bijvoorbeeld per vestiging).

¹⁵ Onderwijsraad, 2010a.

¹⁶ In het middelbaar beroepsonderwijs geldt dan weer dat de deelnemer wordt toegelaten tot de instelling en niet tot een bepaalde opleiding, zie art. 8.1.1 WEB.

Als het gaat om de aanstelling van het personeel is er geen sprake van een aanstelling bij een school, maar is men benoemd "in algemene dienst van het bevoegd gezag" (zie bijvoorbeeld artikel 34 WPO).

Bestuur kan taken en bevoegdheden op-/overdragen aan het management

Veel schoolbesturen worstelen met de vraag hoe zij hun bevoegdheden kunnen op- of overdragen aan de directie, de locatieleiders of het management(team). De juridische instrumenten daarvoor zijn mandaat en delegatie. De begrippen mandaat en delegatie zijn afkomstig uit het publiekrecht. Mandaat betekent volgens artikel 10:1 AWB (Algemene wet bestuursrecht): de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. Delegatie wordt in artikel 10:13 AWB omschreven als het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent. Mandaat heet in het privaatrecht volmacht. Het toepassen van het publiekrechtelijk begrip delegatie binnen een privaatrechtelijke rechtspersoon is niet goed mogelijk: in beginsel worden de bevoegdheden door de statuten verdeeld over de verschillende organen.

Als gevolg van wijzigingen in de WPO en de WVO is nu expliciet in de wet opgenomen dat het bestuur bij wettelijk voorschrift opgedragen taken en bevoegdheden *kan* overdragen, bijvoorbeeld aan de directeur van de school (artikel 30a WPO). De memorie van toelichting zegt hierover: "Om tegemoet te komen aan de tendens in het funderend onderwijs om bestuursbevoegdheden aan het management toe te delen, maakt dit wetsvoorstel delegatie van bevoegdheden van bestuur naar management (schoolleiding) mogelijk. Dit geeft verdere ruimte aan het bevoegd gezag om de organisatie naar eigen inzicht te organiseren. Bij management gaat het om personen die actief zijn bij de beleidsvoering en die dagelijks leiding geven aan een school/scholen zoals een directeur, een adjunct-directeur, schoolleider, meerhoofdige schoolleider, locatieleider, bovenschools directeur, meerschools directeur, directieraad, centrale directie of bestuursmanager". Voor het openbaar onderwijs bestaat nu ook de mogelijkheid de bevoegdheden van het bevoegd gezag (afhankelijk van de bestuursvorm) te delegeren naar een ander orgaan. Er geldt dus geen verplichting; in verreweg de meeste gevallen zal er een mandaat of volmacht worden verleend door de bestuurder aan de directie (met submandaat aan locatieleiders of schoolleiders). Een en ander heeft ongetwijfeld te maken met het feit dat de eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs of de financiële verantwoordelijkheid blijft rusten bij het bevoegd gezag (het bestuur, zie bijvoorbeeld artikel 10 WPO). Het centrale document waar de bevoegdheden van de directeur, schoolleider, rector enzovoort worden vastgelegd is het managementstatuut (artikel 31 WPO, artikel 32c WVO).

Subsidiariteit als principe van goed bestuur

Door de PO-raad wordt aangedrongen op het leggen van verantwoordelijkheden op een zo laag mogelijk niveau. Artikel 8 lid 2 van de in januari 2010 vastgestelde Code goed bestuur po (vastgesteld door en voor poscholen aangesloten bij de PO-raad) stelt over de interne verdeling van taken en bevoegdheden: "Het schoolbestuur en het intern toezichtorgaan dragen zorg voor een goede verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de verschillende organen, in het bijzonder tussen het schoolbestuur, het intern toezichtorgaan en de directeuren. Daarbij worden taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in beginsel zo laag mogelijk in de organisatie belegd". Met andere woorden: de besturen aangesloten bij de PO-raad hebben afgesproken dat leden in principe het zogenoemde subsidiariteitsbeginsel hanteren.

De WEB (Wet educatie en beroepsopleiding) definieert een roc als een verzameling opleidingen ("aan regionale opleidingscentra worden opleidingen beroepsonderwijs verzorgd"). Daarbij hebben de vakinstellingen een aparte status (artikel 1.3.2a WEB). Aan de opleidingen worden verder geen wettelijke bevoegdheden toegekend. De WEB kent wel een bepaling (artikel 9.1.3 lid 3c) waarin is vastgelegd dat, indien de instelling een of meer organisatorische eenheden omvat, het college van bestuur een bestuursreglement moet maken waarin zijn omschreven:

- de organisatorische eenheden;
- de taken en bevoegdheden die zijn op- of overgedragen aan het bestuur van de desbetreffende eenheid;
- de verhouding van het bestuur van de desbetreffende eenheid tot het college van bestuur; en
- de samenstelling, de wijze van benoeming en de werkwijze van het bestuur van de desbetreffende eenheid.

Volgens de definitiebepalingen in de WHW (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek) is een bijzondere instelling: een instelling die uitgaat van een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid. Het instellingsbestuur van een bekostigde instelling is het college van bestuur, 'tenzij anders is bepaald'. Het college van bestuur is dat orgaan dat als zodanig in de statuten is aangewezen (bij een bijzondere instelling) of het orgaan dat op grond van de WHW bevoegd is.

Ook in het hoger onderwijs worden aan bepaalde onderdelen, zoals (het bestuur van) de faculteiten en de hoogleraren, bij wet afzonderlijke taken toebedeeld (zie bijvoorbeeld artikel 9.17 WHW over het bestuur van de faculteiten).

Positie van docenten binnen een school(bestuurlijk)- en instellingsverband

Binnen scholen kan er onderscheid gemaakt worden in locaties, maar daarbinnen is er voor wat betreft het personeel weer onderscheid te maken in teams. In het wetsvoorstel rond het professioneel statuut (32 396) is ten behoeve van de leraar opgenomen dat de "leraar beschikt over zeggenschap binnen de school, waaronder ten minste wordt verstaan de zeggenschap van de leraar over het ontwerp en de uitvoering van het onderwijskundig beleid en het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs". De leraar doet dat in samenwerking met collega's en in overleg met het bevoegd gezag.

2.2 Beleidskader: tegengestelde bewegingen

Regering: kleinere eenheden keuze bevoegd gezag

Het vorige kabinet heeft gewezen op de eigen verantwoordelijkheid van bevoegde gezagen voor passende maatvoering van onderwijsinstellingen. Demissionair minister Rouvoet stelde in dat verband: "De leden van de VVD-fractie vragen (...) naar alternatieven om tot kleinere eenheden binnen een grote instelling te komen. De regering is van mening dat organiseren op een kleiner niveau reeds nu tot de mogelijkheden behoort, maar dat dit een keuze van het bevoegd gezag is. Zoals aangegeven organiseren grotere scholen zich al in toenemende mate in kleinere, meer herkenbare eenheden. Besturen en schoolleiding zijn zich steeds beter bewust van het belang om binnen bestaande, grote onderwijseenheden de menselijke maat («het gekend en gehoord worden») te realiseren. Dit laat zich niet goed afdwingen door wetgeving. De wetgever zou zich daarmee ook te sterk in het «hoe» begeven. Het voorliggende wetsvoorstel ziet dus ook niet op dit aspect. De scholen c.q. besturen hebben de ruimte om zelf de inhoudelijke afweging te maken wat in hun geval de meest wenselijke schaal is."¹⁷

Voorstel fusietoets: wettelijke grip op schaalgrootte

Een directe maatregel om verdere schaalvergroting onder controle te brengen is het wetsvoorstel rond de fusietoets. Dit voorstel regelt door wijziging van een aantal onderwijswetten de invoering van een fusietoets in het onderwijs en is mede na advies van de Onderwijsraad (*De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*, 2008) tot stand gekomen. Onderwijsinstellingen die willen fuseren moeten, als het wetsvoorstel wordt aangenomen, voortaan laten zien dat dit ook echt nodig is. Betrokken medezeggenschapsorganen moeten instemmen met de fusie en de minister moet vervolgens goedkeuring geven. De partijen (rechtspersonen) die willen fuseren, moeten een aanvraag indienen vergezeld met een fusie-effectrapportage (voorstel nieuw artikel 64b in WPO, 53f in WVO, 2.1.10 in WEB en 16.16a in de WHW).

¹⁷ Memorie van antwoord wijziging onderwijswetten in verband met fusietoets (2010).

Fusie-effectrapportage toets interne keuzevrijheid

De memorie van toelichting geeft aan dat uit de fusie-effectrapportage moet blijken wat de doelen en effecten zijn van de fusie. Wat wil het bestuur bereiken, bijvoorbeeld een hogere kwaliteit of meer keuzemogelijkheden voor leerlingen of studenten? Tevens zullen de effecten van de fusie op diversiteit in beeld moeten komen. Bij dit punt geeft het bestuur aan hoe hij waarborgt dat in een bepaalde regio variëteit van het onderwijsaanbod blijft bestaan of zelfs groter wordt door de fusie. Daarbij gaat het zowel om diversiteit op het niveau van onderwijsinstellingen (keuze uit verschillende besturen) als om het niveau van opleidingen of vestigingen (keuze uit verschillende richtingen of pedagogisch-didactische 'kleuren'). "Bij dat laatste gaat het om wat men zou kunnen noemen «interne keuzevrijheid»: de mogelijkheid om te kiezen uit een gevarieerd onderwijsaanbod binnen een bestuurlijke eenheid", aldus de regering.

Bron: Memorie van toelichting wijziging onderwijs in verband met fusietoets, 2009, p.26.

Het Wetsvoorstel fusietoets is op 26 januari 2010 met algemene stemmen aangenomen door de Tweede Kamer. Op 21 september 2010 is er een nader voorlopig verslag opgesteld in de Eerste Kamer.

Tegelijkertijd: bestuur meer centraal in het onderwijstoezicht

Gesteld zou kunnen worden dat de wet mogelijkheden biedt om een zekere zelfstandigheid te creëren voor de afzonderlijke eenheden, units of vestigingen (zie paragraaf 2.1). Tegelijkertijd is en blijft het bevoegd gezag de centrale actor en eindverantwoordelijke. De bekostiging wordt ook niet overgemaakt naar de school, maar naar de rechtspersoon. De (bekostigings)wetgeving beperkt herkenbaarheid van vestigingen/scholen door het werken met een brin-nummer (basisregistratie instellingen); die bekostigingseenheid bestaat echter vaak weer uit verschillende vestigingen.¹⁸ Bij sommige subsidies wordt wel gewerkt met een 'sub-brin-nummer', zoals bij het leerplusarrangement voortgezet onderwijs, dat bepaald wordt op vestigingsniveau.¹⁹

De Inspectie heeft als aangrijpingspunt in principe 'de school', maar maakt wel onderscheid in 'objecten van toezicht', bijvoorbeeld als het gaat om het in beeld brengen van vestigingen, afdelingen of 'onderwijskundige eenheden' die de Inspectie als zeer zwak beoordeelt. De koppeling met het brin-nummer belemmert het toezicht op de (kwaliteit van) bovenschoolse verbanden, zoals in het kader van wsns (weer samen naar school; deze verbanden hebben namelijk geen brin-nummer).²⁰

Het brin-nummer komt steeds minder vaak één op één overeen met een individuele school, waardoor met name grotere scholenorganisaties tijd kwijt zijn om zowel per vestiging als per (school)brin-nummer bepaalde administratieve gegevens separaat op orde te hebben. Een hieraan verwant probleem vormt de medezeggenschap.²¹ Na een fusie kan de vraag ontstaan of aan elke vestiging van een school een volwaardige medezeggenschapsraad verbonden kan worden, met een afvaardiging naar de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad. Formeel is het echter zo dat alleen de vestigingen met een brin-nummer een school zijn in de zin van de WVO en WPO en dat – volgens een uitspraak van een geschillencommissie – alleen scholen (feitelijk: brin-nummer) een medezeggenschapsraad kunnen hebben. De vestigingen van een school kunnen wel een deelraad instellen (mits het bevoegd gezag en een twee derde meerderheid van de medezeggenschapsraad hierin toestemt), maar niet een 'aparte' medezeggenschapsraad.²²

Het beleid (en de aansluitende wetgeving) tendeeert naar een sterkere rol voor het bestuur en kan tot gevolg hebben dat er centraler wordt aangestuurd. Zo is in oktober 2009 het wetsvoorstel tot wijziging van de WOT (Wet onderwijstoezicht) ingediend, waarin in een nieuw derde lid van artikel 4 is toegevoegd: "De intensiteit van het toezicht in het onderwijs, [...], is afhankelijk van [...] de wijze waarop de professionaliteit van de instelling en het bestuur is gewaarborgd, van de mate van naleving van wettelijke voorschriften en, voor zover deze

¹⁸ Dijkgraaf, Gelderblom, Jong, Maasland & Tanis, 2010, p.117.

¹⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008.

²⁰ Zie *Lijst van vragen en antwoorden zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs, 2010*. Vermeld moet worden dat de centrale diensten die verbonden zijn met de samenwerkingsverbanden wel weer zo een nummer hebben.

²¹ Bont-Hanekamp, 2010.

²² Uitspraak Landelijke Geschillencommissie van 19 december 2007.

wordt bekostigd uit 's Rijks kas, van de financiële situatie van de instelling'.²³ De professionaliteit van het bestuur en de instelling wordt daarmee een belangrijk ijkpunt. Volgens de nieuwe systematiek is het (college van) bestuur ook het eerste aanspreekpunt van de Inspectie (en niet zoals vroeger de directeur).

Bestuur moet zeer zwakke scholen 'kort volgen'

De centrale rol en verantwoordelijkheid van het bestuur voor de kwaliteit worden ook geaccentueerd in het Inspectieverslag over 2008-2009.²⁴ De Inspectie constateert dat veel schoolbesturen te afwachtend zijn in de gesprekken met de schoolleiding wanneer de kwaliteit niet op orde is. Vandaar dat in het huidige toezichtkader daar waarschijnlijk al op wordt geanticipeerd (er is een aparte module voor het functioneren van het management opgenomen). Ook in andere rapporten van de Inspectie wordt gewezen op de rol van een zwak functionerend bestuur, in relatie tot het ontstaan of juist opheffen van de status van zeer zwakke school. Wanneer de kwaliteit onder de maat is, veronderstelt de eindverantwoordelijkheid van het bevoegd gezag (het bestuur) dus geen 'besturen op afstand', maar juist 'kort volgen'.

Voor wat betreft het hoger onderwijs is daarnaast te wijzen op de plannen om accreditatie van de instelling centraal te stellen in plaats van enkel de opleiding, zoals nu het geval is.²⁵ Meest ingrijpende wijziging is de introductie van een zogenoemde instellingstoets kwaliteitszorg. Nadat instellingen voor hoger onderwijs deze toets met succes hebben doorstaan, kunnen zij hun bestaande en nieuwe opleidingen op grond van een beperkter beoordelingskader laten beoordelen. Instellingen die niet kiezen voor de instellingstoets (of deze niet halen) moeten hun opleidingen laten beoordelen volgens een uitgebreid kader. De vraag kan worden gesteld of de keuze voor een instellingstoets kwaliteitszorg ook betekent dat de centralisering van de kwaliteitszorg een verdere beperking van de sturingsruimte voor afzonderlijke opleidingen met zich meebrengt. Aan de andere kant is het nu al de praktijk dat een instelling één accreditatie dient te behalen voor een opleiding die op meerdere vestigingen (vaak in verschillende studiesteden) wordt aangeboden. Ook dit vereist al centrale sturing van het bestuur: het is zaak te voorkomen dat één vestiging onder de maat blijkt, omdat anders de hele instelling de opleiding kwijt is, ongeacht de kwaliteit van de opleiding in een andere stad.

Gemeentebeleid leidend voor schaal huisvesting

De keuze voor een locatie is in principe aan het bevoegd gezag (er gelden uiteraard wel de opheffingsnorm en de ruimtelijke-ordeningsnormen), waarbij in de meeste gevallen de verantwoordelijkheid voor de huisvesting in het primair en voortgezet onderwijs rust bij de gemeente.²⁶ De gemeente maakt dus de keuze tussen enerzijds afzonderlijke locaties en anderzijds het samenbrengen van gebouwen in bijvoorbeeld een brede school met kinderopvangvoorzieningen of andere maatschappelijke nutsfuncties. Er bestaat voor schoolbesturen ook geen recht om 'apart' te worden gehuisvest op grond van een andere richting.²⁷

Autonoom functioneren schoolbestuur relatief door bovenbestuurlijke netwerkvorming

Het uitgangspunt van het 'autonoom' opererende schoolbestuur kan overigens zeker in het primair en voortgezet onderwijs gerelativeerd worden. In toenemende mate is er sprake van bovenbestuurlijke netwerkvorming: schoolbesturen worden direct of indirect tot samenwerking en overleg gedwongen met besturen in de regio.²⁸ Dergelijke bestuurlijke samenwerkingsverplichtingen zijn gericht op onderwijsachterstandenbeleid (gemeente en andere schoolbesturen), opvang en voor- en vroegschoolse educatie (gemeente en kinderopvang), onderwijs aan zorgleerlingen (samenwerkingsverbanden wsns, passend onderwijs), leerplicht en schoolverlaten (gemeente) en jeugdzorg en welzijn. Vaak krijgt dit ook fysiek gestalte in bijvoorbeeld het concept van een brede school, waarbij ook meerdere maatschappelijke voorzieningen in de huisvesting zijn on-

²⁴ Inspectie van het Onderwijs, 2010, p. 25.

²⁵ Ook nu is de accreditatie van een opleiding op meerdere locaties problematisch; een slechte beoordeling van de ene locatie betekent automatisch consequenties voor de overige locaties.

²⁶ Er is wel de mogelijkheid van 'doordecentralisatie', waarbij het schoolbestuur door middel van een budgetovereenkomst verantwoordelijk wordt voor de huisvesting, dat geeft in ieder geval meer zeggenschap over besteding van huisvestingsmiddelen. De gemeente blijft wel verantwoordelijk voor het bestemmingsplan en moet ook toestemmen in doordecentralisatie. Zie Schraven, 2005.

²⁷ KB 8 september 1977, AB 1978, 232.

²⁸ Nolen, 2010.

dergebracht. Als het gaat om huisvesting en regionale planning van onderwijsvoorzieningen in het voortgezet onderwijs zijn schoolbesturen in beginsel ook tot elkaar veroordeeld. Via regionale plannen en overeenkomsten worden afspraken gemaakt voor meerdere jaren.

2.3 Alternatieven voor bestuurlijke samenwerking en vormen van interne verzelfstandiging

Scholen (bevoegde gezagsorganen) hoeven niet bestuurlijk samen te gaan: er zijn voldoende juridische mogelijkheden voorhanden om een voldoende basis te bieden voor structurele samenwerking. In *Verzelfstandiging in het onderwijs 1* zijn enkele modellen voor interne verzelfstandiging aangegeven. Hieronder beschrijven we (nogmaals) enkele mogelijkheden en modellen.

(1) Samenwerking via overeenkomst

Artikel 157 lid 3 WPO biedt een voorbeeld van een samenwerkingsovereenkomst. Het gaat hier om een overeenkomst tussen bevoegde gezagsorganen met het doel boven de opheffingsnorm uit te komen. Door de overeenkomst mogen leerlingenaantallen worden opgeteld, zodat een gewogen gemiddelde ontstaat. Dergelijke samenwerkingsovereenkomsten zijn nu ook mogelijk bij de herziening van de zorgarrangementen (voor leerlingen die speciaal onderwijs nodig hebben), het voorkomen van uitval, en de regionale planning van voorzieningen in het voortgezet onderwijs. Een voorbeeld zijn de afspraken in de regio over samenwerking die een passend onderwijsarrangement voor alle leerlingen mogelijk maakt.

Tussentijds overstappen van vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) naar mbo (middelbaar beroepsonderwijs) wordt gemakkelijker doordat de bekostiging met de deelnemer mee kan gaan van scholen in het voortgezet onderwijs naar roc's. Hiervoor is de WVO gewijzigd. Artikel 25a WVO bevat een bepaling over de samenwerkingsovereenkomst met daarin het doel van de samenwerking, de doelgroep, de wijze waarop wordt getoetst of het doel bereikt wordt, het onderwijsprogramma, de mogelijke overdracht van financiële middelen en een regeling voor de beslechting van eventuele geschillen.²⁹

Overeenkomsten in het kader van de brede school

De figuur van de overeenkomst wordt veel gebruikt wanneer naast onderwijsinstellingen ook andere partijen meedoen, bijvoorbeeld bij de realisatie van een brede school.

Overigens kan de samenwerking in een brede school of het opzetten van zogenoemde multifunctionele accommodaties leiden tot gecentraliseerde huisvesting. Een voorbeeld is de Brabantse plaats Sint Anthonis, waar een basisschool, een peuterspeelzaal, een kinderdagverblijf, voorzieningen voor buitenschoolse opvang, een sporthal, een jongerencentrum, een bibliotheek, muziekruintes, en een stichting voor verstandelijk gehandicapte kinderen (Kleur) in één gebouw moeten komen.

Bron: <http://www.bredeschool.nl/actueel/interviews/mfa-in-sint-anthonis.html>

Een ander voorbeeld zijn de samenwerkingsovereenkomsten in het kader van de regionale planning in het voortgezet onderwijs (in de wet genoemd regionaal plan onderwijsvoorzieningen). Onderdeel van de regionale overeenkomst is een regionale visie, met kaders voor wat betreft de aansluiting op vervolgonderwijs, doelmatigheid en bereikbaarheid.

(2) Samenwerking door een federatieve vereniging

Onder een federatief samenwerkingsmodel wordt verstaan: samenwerking tussen besturen geïnstitutionaliseerd door middel van een speciaal voor dat doel opgerichte rechtspersoon. Dit kan dus een vereniging zijn, maar ook een stichting. Bij een federatie-vereniging blijven in beginsel de afzonderlijke leden-rechtspersonen autonoom. De federatie fungeert dan niet als bevoegd gezag of schoolbestuur. Er ontstaat een lidmaatschapsverhouding tussen de leden en de federatie. De doelstelling van de federatie moet ruim zijn om niet te conflicteren met het doel van de ledenrechtspersonen.

²⁹ Stbl. 2005, 512.

Het oprichten van een federatie is een 'middenweg' tussen het sluiten van een overeenkomst over een enkel onderwerp en een bestuursoverdracht waarbij de instellingen bestuurlijk als één geheel gaan functioneren. Het oprichten van een federatie kan een oplossing zijn indien bijvoorbeeld een verschil in denominatie fusie in de weg staat of indien men grote nadelen ziet in bestuurlijke schaalvergroting (toenemende bureaucratie en een grotere afstand tussen school en bestuur bijvoorbeeld).

Het federatiebestuur bestaat uit afgevaardigden van de deelnemende schoolbesturen. De federatie heeft hier als taak bepaalde schooloverstijgende beheerstaken uit te voeren en te coördineren. Voor de hand ligt dat met name materiële zaken als onderhoud en administratieve ondersteuning als taken voor de federatie worden aangewezen. Op het terrein van personele zaken zijn er minder mogelijkheden voor de federatie, daar de leden-rechtspersonen bevoegd gezag blijven en het onderwijspersoneel via de bestuursbenoeming wordt aangenomen. Er kan wel personeel in dienst worden genomen ter uitvoering van federatieve taken, bijvoorbeeld via een centrale administratieve dienst of een centrale onderhoudsdienst (artikel 68 WPO). Volgens de wet moet de centrale dienst rechtspersoonlijkheid hebben. In de praktijk zal de rechtspersoonlijkheid van de federatie en de centrale dienst samenvallen.

Voorbeeld federatie in het voortgezet onderwijs: Orion

Dit is een samenwerkingsverband van nagenoeg alle vormen van voortgezet onderwijs, van voorbereidend wetenschappelijk tot (theoretisch en praktisch) beroepsonderwijs. Het samenwerkingsverband herbergt zowel openbare, protestants-christelijke als katholieke scholengemeenschappen. Het gaat om in totaal zeventien scholen, in omvang variërend van 500 tot 3.000 leerlingen. Tijdens de bijeenkomsten van deelnemers zijn er vaste agendapunten zoals personeelsbeleid. Daar worden ook afspraken over gemaakt. Zo bestaat er een p&o-platform voor de Orion-scholen. De invulling van het personeelsbeleid kan van school tot school verschillen. Tegelijk is het ook mogelijk dat men samen scholingstrajecten oppakt, zoals het voorbeeld dat zeventien deelnemers een middenmanagement-opleiding volgen met een studiebelasting van 800 uur. Vrijwel alle Orion-scholen hebben een hoofd p&o en zij komen ook periodiek bijeen om over zaken zoals de functiemix te praten. Binnen Orion worden ervaringen uitgewisseld over hoe dat te bereiken op de gebieden van arbeidsomstandigheden, arbeidscontracten, ict, enzovoort. Er zijn afspraken gemaakt om elkaar bij vacatures als eerste te informeren en om elkaars personeelsleden voorrang te geven. Wie binnen Orion verder wil, kan verder. Zo heeft Pius X met Voortgezet Onderwijs Best Oirschot en het Strabrecht College uit Geldrop een gezamenlijk sociaal statuut vastgesteld met steun van de vakbonden. Zo nemen zij onder bepaalde omstandigheden elkaars personeel over, staan ze elkaar bij als leerlingenaantallen fluctueren en faciliteren ze mobiliteit voor elkaars personeelsleden.

Bron: www.orionscholen.nl

Een voorbeeld in het onderwijs waarbij veelal de federatie wordt gebruikt zijn de wsns-samenwerkingsverbanden in artikel 18 WPO. De federatie moet zorgen voor het vaststellen van een reglement door de deelnemers, het opstellen van een zorgplan en de instelling van een permanente commissie leerlingenzorg. De spil in het samenwerkingsverband is de centrale dienst ex artikel 21 jo artikel 68 WPO.

Een variant is het zogenoemde 'federatie-plus' model. Dit model wordt voornamelijk gebruikt bij de inrichting van het samenwerkingsverband zoals omschreven in artikel 18 WPO. De afwijking ten opzichte van de 'normale' federatie is dat de federatie bevoegd gezag is van de speciale school voor basisonderwijs. Deze school wordt dus via een bestuursoverdracht ex artikel 49 of 56 WPO overgedragen. De leden van de federatie zijn de rechtspersonen die de (reguliere) basisscholen in stand houden; *gezamenlijk* dragen zij verantwoordelijkheid voor de instandhouding van de speciale school doordat ze het nieuwe bestuur vormen van die speciale school voor basisonderwijs. Artikelen 10h en 11 WVO bevatten de relevante bepalingen over de samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs.

(3) Samenwerking door middel van een coöperatie³⁰

Een volgende variant is de coöperatie. De coöperatie is een vereniging die door middel van een notariële akte als coöperatie wordt opgericht. In de statuten van de coöperatie moet worden aangegeven dat de vereniging

³⁰ Zie Hooge, Dijk & Steen, 2003.

in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden dient te voorzien. Met stoffelijke behoeften is bedoeld behoeften in economische zin. Daar valt ook het verstrekken van diensten onder. Wat men met elkaar wil doen is een kwestie van afspraken.

Het economisch verkeer met de leden staat centraal. Dat sluit niet uit dat de coöperatie ook aan derden (niet-leden) goederen kan leveren en diensten kan verlenen. Het voorzien in de stoffelijke behoeften geschiedt in beginsel op basis van een overeenkomst tussen de coöperatie en de leden. Aangenomen wordt dat de voorziening in stoffelijke belangen van de leden niet noodzakelijk behoeft te berusten op een overeenkomst, maar ook kan voortvloeien uit het lidmaatschap van de coöperatie.

De coöperatie draagt zelf zorg voor de financiering. De leden doen dat door zelf geld bijeen te brengen en/of personele formatie beschikbaar te stellen. Een coöperatie mag winst maken en deze aan haar leden uitkeren.

Voorbeeld coöperatie SAMON Noord Holland

De oprichters van de coöperatie SAMON (Samenwerkende montessorischolen Noord-Holland U.A.) houden scholen in stand waar basisonderwijs wordt gegeven volgens het pedagogische concept van Montessori. De scholen van de oprichters zijn allen gelegen in Noord-Holland.

De oprichters hebben onderzoek laten verrichten naar de mogelijkheden om de bestaande onderlinge samenwerking te continueren en te intensiveren. Op basis van de conclusies uit dat onderzoek hebben de oprichters besloten een rechtspersoon op te richten ten einde de gewenste samenwerking vorm te kunnen geven. De oprichters hebben besloten dit te doen in de vorm van een coöperatieve vereniging. Doelstelling van de coöperatie is financiële risico's te beheersen door onder meer het oprichten van een gezamenlijk reservefonds, het contracteren van een administratiekantoor en overige inkoop van producten en diensten. Tevens willen de oprichters de professionaliteit van bestuur, management en onderwijskundig personeel van haar leden te bevorderen, zodat zij in staat zijn als kleinschalige zelfstandige schoolorganisaties te blijven voortbestaan.

Bron: www.montessoribeveerwijk.nl/index.php?ID=1&subID=25

Beperkingen in alternatieve samenwerkingsmogelijkheden

Samenwerking in een federatie of coöperatie kan dus een alternatief vormen voor bestuurlijke fusie, maar aan deze vormen zitten ook beperkingen. Het vereist op de eerste plaats meer overleg en overeenstemming tussen de verschillende leden. Er zal een beroep worden gedaan op de solidariteit van de leden en de vraag is of die stand houdt bij een (financiële) calamiteit.

Een formele belemmering lijkt er verder te bestaan op fiscaal vlak. Het verstrekken van onderwijs is op grond van artikel 111 lid 1 onder o sub 1 Wet op de omzetbelasting 1968 vrijgesteld van btw. Om die reden kunnen schoolbesturen door derden aan hen in rekening gebrachte btw niet aftrekken. Als een schoolbestuur samenwerkt met een ander schoolbestuur in een federatie, een coöperatie of een centrale dienst (bijvoorbeeld op het terrein van doorlopende leerlijnen/vakcolleges, integrale kindcentra, passend onderwijs) kan er onzekerheid ontstaan over de btw. Belastingtechnische redenen kunnen de aantrekkelijkheid van alternatieven verminderen. De raad heeft begrepen dat de belastingdienst en de verschillende inspecteurs op dit vlak geen eenduidig beleid voeren. Instellingen zouden vanwege de onduidelijkheid rond de btw een afweging kunnen maken om niet te kiezen voor tussenvormen van samenwerking, maar voor bestuurlijk samengaan.³¹

³¹ Recentelijk heeft de Hoge Raad het centrale vrijstellingscriterium 'nauw met het onderwijs samenhangend' iets opgerekt, zie HR 10 september 2010, LJN BK 3786. Uitlening van docenten aan het Cito werd vrijgesteld van btw. "Het door onderwijsinstellingen voor dat doel ter beschikking stellen van in dienst zijnde docenten waarborgt de kwaliteit van de eindexamens en optimaliseert de wijze waarop de examens tot stand komen", aldus de Hoge Raad. Aangezien eindexamens volgens de Hoge Raad een niet weg te denken onderdeel vormen van voortgezet onderwijs, moeten dergelijke onderwijsondersteunende diensten worden aangemerkt als nauw met onderwijs samenhangende diensten in de zin van de zogenoemde Zesde Europese belastingrichtlijn.

*Interne verzelfstandiging:varianten*³²

De raad herhaalt hier zijn beschrijving van de varianten van interne verzelfstandiging die hij heeft voorgesteld in *Verszelfstandiging in het onderwijs 1* (2010b). Bij de eerste variant neemt een groep ouders het initiatief en biedt het bestuur hen expliciet ruimte (eventueel ontwikkelt de oudergroep een eigen concept). Er wordt gestart met het opbouwen van een nieuw geheel van betrekkingen. Dat loopt van programmatische invulling tot organisatorisch-financiële relatievorming binnen het bestaande bestuurlijk verband. Kenmerkend voor deze variant zijn het tijdelijke karakter en het feit dat de bestuurlijke vormgeving niet verandert: de school blijft zonder meer deel uitmaken van het bestaande bestuurlijke verband. Deze variant kan als *initiatiefschool* worden aangeduid. Na een afgesproken tijd wordt de initiatiefschool geëvalueerd door het bevoegd gezag (bijvoorbeeld bij de periodieke herziening van het schoolplan). Er zijn dan verschillende mogelijkheden. Ten eerste is denkbaar dat het project geen vervolg krijgt en de oorspronkelijke situatie weer gaat gelden. In dit geval wordt de interne verzelfstandiging dus weer ongedaan gemaakt. Ten tweede kan de initiatiefschool (bij een positieve evaluatie) een vervolg krijgen in die zin dat het ontwikkelde concept op de betrokken school/scholen blijvend wordt ingevoerd, met behoud van de bestaande bestuurlijke vormgeving. Deze variant kan als *programma-school* worden aangeduid. Deze variant bestaat momenteel al in de praktijk; denk bijvoorbeeld aan scholen die zich profileren als school voor tweetalig onderwijs of voor topsporters. Het verschil bestaat hierin dat in bovengenoemde gevallen expliciet de wens van de ouders komt. Afspraken kunnen ook geëxpliciteerd worden in een convenant of geformaliseerd in het managementstatuut. In dergelijke afspraken wordt bijvoorbeeld vastgelegd wat de eigen beweegruimte is van de school ten aanzien van het werven van personeel, het selecteren van leerlingen of het voeren van een eigen 'huisstijl'. Het is denkbaar dat er na evaluatie van een initiatiefschool voor wordt gekozen om het project voort te zetten, in die zin dat het tijdelijke karakter blijft bestaan (bijvoorbeeld voor drie of vijf jaar), maar dat in die periode de betrokken school of scholen binnen een andere bestuurlijke vorm gaat/gaan opereren. De lijn met het bestaande bestuur wordt behouden – het gaat immers nog steeds om een tijdelijke vorm van conceptontwikkeling – maar de invulling daarvan kan worden aangepast. Tevens is denkbaar dat daarnaast relaties met andere besturen worden aangeknoopt (bijvoorbeeld in de vorm van een coöperatiemodel). Na de afgesproken periode volgt een nieuwe evaluatie. Deze tijdelijke en externe variant is door de raad als *gastschoolvariant* aangeduid.

2.4 Grenzen: individuele school als eigenaar van de bekostiging?

De Vaste Kamercommissie OCW heeft in 2010 gediscussieerd over de mogelijkheden om de bekostiging van het onderwijs per vestiging te regelen in plaats van per schoolbestuur. De minister geeft in zijn reactie daarop aan dat er in de afgelopen jaren veel gebeurd is om rekenschap en verantwoording van schoolbesturen te versterken.³³ De minister schetst vier varianten voor verdere decentralisatie van de bekostiging en geeft bij elk variant weer waarom het juridisch ondoenlijk is om deze door te voeren. Conclusie is steeds dat het weghalen van de exclusieve verantwoordelijkheid voor het financieel beleid bij het bevoegd gezag conflicteert met de vrijheid van stichting, richting en/of inrichting.

Vier varianten verworpen

De eerste variant is dat in wet- en regelgeving wordt geregeld dat elke school rechtspersoonlijkheid krijgt. Elke school heeft dan een eigen bevoegd gezag/bestuur. Bij bekostiging per vestiging zou elke vestiging een afzonderlijke school moeten worden. De belangrijkste juridische vraag die zich dan voordoet is of de overheid dit mag voorschrijven. De minister acht dit "waarschijnlijk" in strijd met de grondwettelijke vrijheid van onderwijs en stichting. Bovendien kan volgens de minister het effect zijn dat te kleine vestigingen onder de opheffingsnorm vallen en, als deze niet wordt aangepast, moeten sluiten. Een ander effect is dat elke school afzonderlijk financieel beleid (jaarverslag met balans en exploitatierekening, risicoreserve aanhouden, enzovoort) moet voeren en dus over de nodige deskundigheid moet beschikken. Dat is nu niet het geval. Datzelfde geldt voor veel andere terreinen die nu doorgaans bovenschools geregeld zijn. Belangrijke efficiencyvoordelen van het bovenschools organiseren worden zo tenietgedaan.

³² Deze paragraaf is gebaseerd op Onderwijsraad, 2010b.

³³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2010.

De tweede variant is dat één bestuur meerdere scholen onder zijn beheer heeft, maar dat de bekostiging die een bestuur voor een school ontvangt, volledig ten behoeve van die school moet worden besteed. In de wet kunnen dergelijke bestedingsbeperkingen als bekostigingsvoorwaarden worden opgenomen. Maar wat is dan besteding ten behoeve van de school? Dat is moeilijk te bepalen bij bovenschools geregelde zaken zoals een gezamenlijk schoonmaakcontract of gezamenlijke remedial teachers, logopedisten, zorgmedewerkers, enzovoort. Nadere gedetailleerde regels zijn dan nodig om dit duidelijk te maken, met bijbehorende toename van de bureaucratie, administratieve regels, en dergelijke. Ook kunnen tegenvallers bij de ene school niet meer opgevangen worden door meevallers elders. Een dergelijke oormerking is volgens de minister bovendien in strijd met de gedachte achter de lumpsumbekostiging: dat lokaal het beste te bepalen is waaraan geld moet worden besteed.

Derde variant is dat het bevoegd gezag dat meer dan één school in stand houdt, de zeggenschap meer op het niveau van de school belegt. In het managementstatuut kan het bevoegd gezag normaliter aangeven welke taken en bevoegdheden de directeur of rector in naam van het bevoegd gezag mag uitoefenen. De rechtspersoon zou in dit geval dan in het managementstatuut moeten regelen dat bijvoorbeeld alleen in overleg met de directeur of rector bekostiging van de school voor andere scholen of voor bovenschoolse doelen kan worden aangewend. Maar juridisch gezien kan het bestuur zijn eigen verantwoordelijkheden niet elders beleggen, het bestuur blijft verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs op de scholen die het in stand houdt. Als de overheid op deze wijze de interne verhoudingen (zeggenschap over geld en onderwijskwaliteit) gaat voorschrijven, komt zij in conflict met de grondwettelijk verankerde vrijheid van inrichting. Het effect is bovendien dat het bestuur zijn onderwijskundige en financiële verantwoordelijkheden niet meer kan waarmaken.

Vierde variant ten slotte is dat de medezeggenschapsraad instemmingsrecht in plaats van adviesrecht krijgt over het financieel beleid. De minister concludeert dat dit een zo grote inbreuk op de bevoegdheid van het bestuur van de rechtspersoon is, dat het bestuur de verantwoordelijkheid voor het onderwijs en het financieel beleid van de rechtspersoon niet langer waar kan maken. Bovendien ontstaat er een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling die kan leiden tot impasses in de besluitvorming. Het bestuur kan – zo stelt de minister – niet langer worden aangesproken op de kwaliteit van het onderwijs (zwakke of zeer zwakke scholen).

Pilotstudie naar toedelen van bekostiging naar vestigingen

De raad heeft kennisgenomen van de mededeling van de minister dat zij, naar aanleiding van een motie³⁴ van de Kamerleden Smits en Celik waarin de regering verzocht wordt een pilot te organiseren waarin de rijksbijdrage rechtstreeks aan de schoolvestiging wordt uitgekeerd, wil bekijken of het mogelijk is om dat bij een paar scholen wat scherper in beeld te krijgen en te onderzoeken wat voor dynamiek bekostiging per vestiging op gang brengt. Deze aanpak past in het algemene streven van de raad naar meer evidence based onderwijsbeleid.³⁵

2.5 Conclusies: wettelijke mogelijkheden voor grotere zelfstandigheid van afzonderlijke vestigingen, maar afhankelijk van landelijk, lokaal en schoolbestuurlijk beleid

Bestuur eindverantwoordelijk

Samengevat: er is wettelijk geen belemmering om bevoegdheden van het bevoegd gezag, zoals de identiteit of vormgeving van het schoolplan, laag in de organisatie, dat wil zeggen op schooldirectieniveau, te beleggen, hetzij via mandaat (opdracht/volmacht), hetzij door overdracht (normaliter: via statutaire verdeling en tevens vastgelegd in het managementstatuut). In de meeste statuten zal echter staan dat het bevoegd gezag in de zin der wet het (college van) bestuur is, terwijl de schoolleiding een ruim mandaat/volmacht heeft om bijvoorbeeld het onderwijs in te richten. Het bestuur (aangeduid als bevoegd gezag) is eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs (zie bijvoorbeeld artikel 10 WPO). Het bestuur van de rechtspersoon is ook het orgaan dat civielrechtelijk aansprakelijk is. Zo is ook de vertegenwoordigingsbevoegdheid een zaak van het bestuur (zie artikel 2:291 en 2:292 BW voor de stichting).

³⁴ Motie van de leden Smits en Çelik (2010).

³⁵ Onderwijsraad, 2006.

De administratief-technische bekostigingsvoorwaarden (zoals inzake het brin-nummer) beperken soms de mogelijkheid om vestigingen administratief apart te onderscheiden of een realistisch beeld te krijgen van bijvoorbeeld de omvang van de locatie. Ook de medezeggenschapswetgeving lijkt niet geheel toegesneden op de praktijksituaties. Het komt voor dat er grote afzonderlijke vestigingen zijn die geen aanspraak kunnen maken op een volwaardige medezeggenschapsraad vanwege het ontbreken van een brin-nummer.

Beleid in twee richtingen

De raad constateert verder dat er in de landelijke beleidsvorming een duidelijke lijn te bespeuren valt om 'kleinschaligheid binnen grootschaligheid' te bevorderen en een al te ongecontroleerde fusievorming af te remmen (bijvoorbeeld via de procedure van de fusietoets). De positie van teams binnen scholen wil de wetgever versterken door het professioneel statuut. Tegelijkertijd blijft de eindverantwoordelijkheid van het bevoegd gezag (bestuur) voor de financiële continuïteit van scholen en de onderwijskwaliteit overeind. In het nieuwe toezichtregime van de Inspectie is de gesprekspartner ook niet langer de directeur of rector van een school, maar het (college van) bestuur (metatoezicht). De Inspectie kijkt daarbij of het bestuur het management wel correct aanstuurt: besturen moeten bovenop directies van (zeer) zwakke scholen zitten. Ook bij een eventuele calamiteit op een afzonderlijke school of opleiding zal de buitenwacht verwachten dat het bestuur op de hoogte is en ingrijpt.

Ook moet bedacht worden dat in toenemende mate de autonomie van schoolbesturen beperkt wordt door (bij wet voorgeschreven) vormen van bovenbestuurlijke samenwerking met andere schoolbesturen, (jeugd-)instellingen, bedrijfsleven of gemeenten (bijvoorbeeld in de regionale planning of in het kader van spreidingsmaatregelen). Samenwerkingsverplichtingen van het bestuur betekenen uiteraard op hun beurt weer een beperking van de speelruimte van de afzonderlijke scholen en de verantwoordelijkheden van de (locatie-)directeur, rector of unit/teamleider.

Alternatieven en begrenzingen aan interne verzelfstandiging

Er zijn alternatieve modellen voorhanden waarbij de besturen zelfstandig kunnen blijven, maar toch via samenwerking schaalvoordelen kunnen halen. Die zijn alleen niet zo bekend en hebben ook (fiscale) nadelen. Het vereist meer verdieping in de mogelijkheden en meer onderzoek naar met name de fiscale aspecten.

Het afzonderlijk toedelen van bekostiging aan eenheden binnen het bestuur is door de minister onderzocht. De raad vindt de afwegingen van de minister plausibel: afzonderlijke toedeling van bekostiging betekent dat het schoolbestuur zijn eindverantwoordelijkheid niet meer waar kan maken. Bovendien zou dit – voor wat betreft het bijzonder onderwijs – haaks staan op de verantwoordelijkheid die het Burgerlijk Wetboek toedeelt aan het bestuur van de rechtspersoon en een disproportionele inbreuk betekenen op de grondwettelijke vrijheid van inrichting.

Volgens de raad zal een antwoord op de vraag hoe we de ruimte voor interne betrokkenen (scholen, vestigingen, units, en dergelijke) kunnen vergroten dus niet zo zeer liggen in grootschalige aanpassing van wetgeving en het opleggen van één model, maar in het benadrukken dat er vele variëteiten zijn. Ook zal de boodschap zijn dat er duidelijkheid moet zijn over de rolverdeling tussen de verschillende betrokkenen binnen de instelling (bestuur, interne toezichthouder, management, teams) en dat de bestuurs- en organisatiecultuur een belangrijke, zo niet dominante factor vormt bij de inkleuring. Op de verschillende praktijkvarianten wordt ingegaan in hoofdstuk 3. De rolverdeling in de bestuurlijke en professionele zone komt aan de orde in hoofdstuk 4.

Globaal kan onderscheid gemaakt worden tussen twee praktijkvarianten. In het primair en voortgezet onderwijs staan scholen meer voorop en het bestuur op de achtergrond. In het middelbaar en hoger beroepsonderwijs heeft het bestuur vaker een voorhoedepositie. In het voorliggend hoofdstuk komen de overeenkomsten en variaties tussen de instellingen aan bod. Hoe probeert een groot schoolbestuur grootschalig bestuur met kleinschalige organisatie van onderdelen te realiseren?

3 Structuur van de interne organisatie: de casus

3.1 Inleiding

Een analyse van de interne organisatie van tien grote schoolorganisaties – verspreid over de onderwijssectoren – vormt de kern van dit adviesrapport.³⁶ Daarnaast hebben zeven onderwijsorganisaties gereageerd op het verzoek van de raad om gegevens over en/of een praktijkbeschrijving van de interne organisatie van hun instelling (zie hoofdstuk 1). In het voorliggend hoofdstuk staan de meer structurele kanten van de interne organisatie centraal, hoofdstuk 4 kijkt naar de (wenselijke en bereikte) bestuurlijke en professionele verhoudingen binnen de organisaties.

Er blijken enkele belangrijke overeenkomsten te zijn in de structuur van de interne organisatie van grote onderwijsinstellingen en de uitdagingen en problemen waar zij voor staan. Paragraaf 3.2 beschrijft deze overeenkomsten. Er zijn ook verschillen in de gekozen structuur. Daarbij is globaal (en gradueel) onderscheid te maken tussen twee varianten in de besturingsfilosofie van de organisaties. De eerste praktijkvariant is dat de individuele scholen binnen een bestuur³⁷ als het ware voorop staan, terwijl het bestuur op de achtergrond blijft. Deze variant komt voor bij de instellingen in het primair en voortgezet onderwijs, maar ook bij sommige mbo-instellingen. De tweede praktijkvariant is dat het bestuur een voorhoedepositie heeft met de individuele scholen daarachter. Dit komt voor in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs (en het wetenschappelijk onderwijs).

In dit hoofdstuk worden beide praktijkvarianten beschreven (paragraaf 3.3 en 3.4) met behulp van concrete voorbeelden uit het rapport. Steeds wordt nagegaan hoe een organisatie vanuit de gekozen besturingsfilosofie omgaat met vier terreinen van beleid en uitvoering: financiën en facilitaire zaken, personeelsinzet en -beleid, externe communicatie en samenwerking, en onderwijsprogrammering en -inhoud. Aan de hand hiervan worden conclusies getrokken over de bestuurbaarheid van grote onderwijsorganisaties (paragraaf 3.4) als opmaat voor de aanbevelingen van het advies.

³⁶ Zie Vijlder e.a. (2010). Voor deze cases zijn interviews gehouden met de voorzitter of een lid van het bestuur, een vertegenwoordiger van het personeel (meestal de voorzitter van de gmr), een vertegenwoordiger van de lokale overheid en een vertegenwoordiger uit de externe omgeving van de deelnemende onderwijsinstelling. Daarnaast zijn bij alle cases relevante beleids- en organisatiedocumenten bestudeerd.

³⁷ Met de term scholen wordt bedoeld op de resultaatverantwoordelijke eenheden in de organisatie; die worden, afhankelijk van de sector en instelling ook locaties, vestigingen, scholen, units of afdelingen genoemd.

De onderwijsinstellingen

De instellingen zijn (in volgorde van aantal onderwijsdeelnemers):

- Ons Middelbaar onderwijs (OMO): voortgezet onderwijs; 61.648 leerlingen op 33 scholen (67 vestigingen); 4.414 fte's (fulltime functies);
- Carmel Onderwijs: voortgezet onderwijs; 35.000 leerlingen op 50 schoollocaties; 4.200 medewerkers;
- Lucas Onderwijs; primair en voortgezet onderwijs; 31.000 leerlingen op 54 scholen; 3.600 medewerkers;
- Hogeschool INHolland: hoger beroepsonderwijs; 31.000 studenten op 6 hoofd- en 7 nevenlocaties; 2.200 ftes;
- Amarantis Onderwijsgroep: voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs; 30.000 onderwijsdeelnemers op 60 scholen; 3.300 medewerkers;
- ROC Zadkine: vmbo, middelbaar beroepsonderwijs en educatie; 25.000 leerlingen; 2.200 medewerkers
- ROC Midden Nederland: middelbaar beroepsonderwijs en educatie; 22.000 leerlingen op 50 locaties; 2.000 medewerkers;
- Windesheim: hoger beroepsonderwijs; 20.000 studenten op 5 locaties; 1.700 medewerkers;
- Innovo: primair onderwijs; 12.000 leerlingen op 59 scholen; 1.300 medewerkers;
- Signum: primair onderwijs (en kinderopvang); 6.500 leerlingen op 25 scholen; 750 medewerkers (daarnaast 35 peuterspeelzalen).

Daarnaast zijn aanvullende praktijkbeschrijvingen ontvangen van en/of gesprekken gevoerd met betrokkenen bij een schoolbestuur met zes basisscholen, vijf middelgrote instellingen voor voortgezet onderwijs (tussen vijf en dertien scholen), een schoolbestuur met in totaal elf po- (primair onderwijs), vo- (voortgezet onderwijs) en vmbo-scholen, en een business case van de samenwerkende oprichters van een Dutch HealthTec Academy. De raad heeft deze voorbeelden als aanvulling op de uitgevoerde studie benut.

3.2 Overeenkomsten tussen tien onderwijsinstellingen

Streven naar zo veel mogelijk interne zelfstandigheid

De belangrijkste overeenkomst is dat alle instellingen, van primair onderwijs tot hoger beroepsonderwijs, expliciet aangeven in principe te streven naar een balans tussen centrale en decentrale verantwoordelijkheden, waarbij als het kan de schooldirecteuren een zo groot mogelijk mandaat krijgen. Dat wil zeggen dat besturen zich willen onthouden van activiteiten die de individuele scholen, teams of werknemers zelf kunnen vormgeven en uitvoeren. Zij streven dus naar zo veel mogelijk interne zelfstandigheid van betrokken medewerkers en onderliggende organisatieonderdelen.

Schooldirecteur verantwoordelijk

Binnen Signum (primair onderwijs, 25 basisscholen) is de directeur van de school primair verantwoordelijk voor het onderwijs. Hij heeft veel autonomie en zeggenschap over zijn eigen school. De directeur houdt toezicht op de leraren en de bestuurder houdt toezicht op de directeur, en daarmee indirect ook op de leraren.

Bron: Vijlder e.a., 2010.

Schooldirecteur vergaand mandaat

De Meerwegenscholengemeenschap is een scholengroep met vijf scholen voor voortgezet onderwijs, 5.400 leerlingen en 700 medewerkers. Elke school heeft een directie, het geheel wordt bestuurd door een vrijwilligersbestuur, dat vrijwel alle bestuurlijke taken heeft gemandateerd aan een tweehoofdige centrale directie. De schooldirecteuren hebben een vergaand mandaat voor het besturen van de eigen school. Op alle beleids-terreinen is aangegeven binnen welke kaders de schooldirectie kan opereren. Op onderwijsgebied zijn er bijvoorbeeld ruimere regels dan op personeelsgebied. "Bij onderwijs geldt: je mag alles doen voor zover dat geen gevolgen heeft voor andere scholen. Centraal eisen wij dat scholen een (onderling verschillend) onderwijskundig profiel kiezen", aldus het College van Bestuur.

Bron: toegestuurde beschrijving van cvb-lid Meerwegengroep.

Rol van het bestuur in principe op macroniveau

Het streven van elk onderzochte instelling is de taken van het bestuur (college/raad van bestuur) zo veel mogelijk te beleggen op het macroniveau van de organisatie. Daarbij gaat het om: het beheren en verdelen van de financiën; het vaststellen van gezamenlijke kaders van beleid; de centrale organisatie van stafdiensten en scholen; en de eindverantwoordelijkheid (het uitvoeren van het bevoegd gezag) voor onderwijskwaliteit en financiën. Om op deze wijze te kunnen sturen en toezicht te kunnen houden, moeten de resultaten van de verschillende lagen van de organisatie voldoende transparant zijn en moeten de verantwoordelijken 'per laag' verantwoording afleggen naar de laag erboven (en uiteindelijk aan het college van bestuur).

Het daadwerkelijk in praktijk brengen van dit streven is ingewikkeld en een kwestie van het steeds opnieuw zoeken van de juiste 'balans' tussen centraal en decentraal. Dit lukt sommige instellingen beter dan andere, zoals ook in hoofdstuk 4 aan bod zal komen.

Meestal stichting, soms vereniging

Acht van de tien cases kennen de stichtingsvorm als (consoliderend) rechtspersoon; OMO en Windesheim hebben de verenigingsvorm. Het betreft in alle gevallen privaatrechtelijke rechtspersonen. Niet alleen in het primair en voortgezet onderwijs, maar soms ook in het beroepsonderwijs spelen denominatieve oorsprong en achtergrond een rol van betekenis bij het besluit om te fuseren. Maar in veel organisaties lijkt de één-op-éénrelatie tussen de identiteit van het bestuur en de identiteit van de individuele scholen wat minder betekenis te hebben gekregen: de individuele scholen hebben verschillende schoolidentiteiten en zijn met name samengegaan vanuit praktische redenen.

Raad-van-toezichtmodel

Onder de vrijheid van inrichting (voor het bijzonder onderwijs) valt de keuze voor het bestuursmodel. Bij het openbaar onderwijs is de vrijheid van bestuurlijke inrichting beperkter. De gemeente heeft wel een keuze ten aanzien van de bestuursvorm (integraal bestuur, bestuurscommissie of verzelfstandiging door bijvoorbeeld een openbare rechtspersoon of stichting).

Bijna alle onderzochte instellingen (negen van de tien) kennen een raad-van-toezichtmodel. Dat wil zeggen dat er een organisatorische scheiding bestaat tussen de raad van toezicht en het college van bestuur. De raad van toezicht controleert of de instelling (het bestuur) de publieke belangen waarborgt en een goed bestuur voert, en treedt op als werkgever en klankbord voor het college van bestuur (in een enkel geval raad van bestuur genoemd). Het college van bestuur legt periodiek verantwoording af bij de raad van toezicht. Het college van bestuur bestaat in alle gevallen uit een tot drie personen. De raad van toezicht bestaat meestal uit vijf tot acht personen.

Een uitzondering vormt het ROC Zadkine, dat gekozen heeft voor een zogenoemde 'one-tier board'. Dit is een gezamenlijke raad van uitvoerende en toezichthoudende bestuurders. Er is dus geen aparte raad van toezicht en geen apart college van bestuur. Taken binnen het bestuur van een onderneming worden verdeeld over 'non-executives' (Zadkine heeft er zeven), die een primair toezicht houden en een klankbordfunctie hebben, en 'executives' (Zadkine heeft er twee, de chief executive officer en de chief financial officer), die bestempeld kunnen worden als uitvoerende bestuurders.

Vaak tussenlaag: clusters van scholen

Soms zijn de scholen en stafdiensten direct gepositioneerd onder het college van bestuur (Innovo, OMO, Carmel, INHolland). Veel instellingen kennen echter een tussenlaag in de organisatie. Het kan gaan om clusters van scholen (onderwijsgroepen, opleidingscentra, sectoren) met een clusterdirecteur, groepsdirectie of sectordirectie (Lucas, Windesheim, Amarantis, Zadkine, ROC Midden Nederland). INHolland kent nu geen tussenlaag, maar werkt aan het clusteren van de 18 'schools' in 6 domeinen. Signum ten slotte heeft 2 'losse' bovenschoolse directeuren. De directeur bedrijfsvoering stuurt de diensten aan, de directeur onderwijs heeft een bestuursmandaat en staat boven de 25 schooldirecteuren.

De keuze voor het clusteren van scholen lijkt vooral aan de orde wanneer de instelling zo groot is, dat het onmogelijk is voor het college van bestuur om met alle schooldirecteuren afzonderlijk te overleggen en tot echte

afspraken te komen. Ook is het een manier om te komen tot minder bestuurders en directeuren, dus lagere kosten. Soms besluiten instellingen (vanwege de bestuurbaarheid en kostenreductie) de bestaande clusters nóg eens te clusteren. In feite gaat het daarbij om interne *schaalvergroting*. Het doel is echter om uiteindelijk te komen tot kleinschaligere organisatie door meer verantwoordelijkheden te beleggen op het laagst mogelijke organisatieniveau, zoals dit bij Windesheim het geval is.

Reorganisatie bij Windesheim (hoger beroepsonderwijs)

Windesheim heeft één grote campus en vier nevenvestigingen en werkt aan nog een grote locatie. In totaal bieden deze vijf locaties onderdak aan tien schools en zeven centrale diensten. Elke school bestaat uit een cluster van verwante opleidingen. Elke opleiding in een school wordt momenteel beschouwd als een zelfstandige eenheid en heeft een eigen manager.

Windesheim wil toewerken naar minder gelaagdheid, minder directeuren en minder managers. Dit wil de instelling bereiken door de schools opnieuw te clusteren: elke twee of drie schools worden daarbij samengevoegd tot een domein en de zeven diensten worden geclusterd tot drie diensten. De reorganisatie moet daarnaast leiden tot een kleinschaligere organisatie en betere communicatie. Om dit te bereiken komen verantwoordelijkheden laag te liggen. Uitgangspunt is dat een manager maximaal vijftien mensen mag beoordelen en voor maximaal vijftig mensen budgetverantwoordelijkheid heeft.

Bron: Vijlder e.a., 2010.

Strategische beleidsvorming

Alle onderzochte organisaties kennen een of meerdere beleidsorganen of overlegvormen waarin bestuur en decentrale eenheden elkaar ontmoeten en met elkaar van gedachten wisselen over de hoofdlijnen van beleid. Deze zijn in meerdere of mindere mate geformaliseerd, bijvoorbeeld in statuten of een managementstatuut. Een voorbeeld van dat laatste is de Carmelstichting, waar het convent van schoolleiders een statutair orgaan is met een adviserende taak naar het college van bestuur.

Resultaatverantwoordelijke eenheden

Alle onderzochte instellingen kennen resultaatverantwoordelijke eenheden in de organisatie. Sommige beschouwen de individuele scholen als resultaatverantwoordelijk (die hebben een eigen directeur en budget). Andere zien de clusters of onderwijsgroepen als resultaatverantwoordelijk. Resultaatverantwoordelijk wil doorgaans zeggen dat de clusters of scholen zelf verantwoordelijk zijn voor de invulling van onderwijs en voor budgetbeheersing binnen de bestuurlijke kaders. Het bestuur maakt hiertoe met de desbetreffende directeur afspraken over de budgettaire ruimte en de resultaten die bereikt moeten worden, vrijwel altijd op basis van prestatie-indicatoren. Op zijn beurt vertaalt de directeur deze afspraken naar verantwoordelijkheden en taken voor individuele scholen en eenheden. Deze zelfverantwoordelijkheid van de afzonderlijke eenheden geldt zo lang het goed gaat op financieel en onderwijskundig gebied, naar het oordeel van de toezichthoudende instanties NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie) en Inspectie. Het college van bestuur blijft immers altijd het bevoegd gezag en kan/moet de touwtjes weer strakker in handen nemen als een school of cluster onder een bepaalde maat komt of dreigt te komen. Hiervoor is een goed systeem van intern toezicht ('checks and balances') essentieel.

Balans autonomie en sturing (checks en balances)

Alle instellingen zoeken voortdurend naar een goede balans tussen autonomie van scholen/scholenclusters enerzijds en centrale sturing door het college van bestuur als bevoegd gezag anderzijds. Subsidiariteit (zo veel mogelijk zelfstandigheid binnen algemene kaders) van de individuele eenheden is voor instellingen vaak een uitgangspunt. Het motto van OMO laat dit bijvoorbeeld zien: "kom eerder vragen om vergeving dan om permissie". Dit geldt vooral als het gaat om het vormgeven van de schoolidentiteit en het onderwijsprogramma. Op drie van de onderzochte instellingen zijn de colleges van bestuur bezig meer checks en balances in te bouwen om te zorgen dat zij tijdig kunnen ingrijpen als het niet goed gaat met een school (of cluster).

Financieel beleid en personeelsbeleid centraal

De financiële en personele zaken zijn binnen de meeste grote onderwijsinstellingen sterk gecentraliseerd. Hierbij speelt de wens om specialisten in te kunnen zetten voor specialistische taken, zodat schoolleiders hun han-

den vrij hebben voor het onderwijsbeleid en het primair proces. Het aanstellen van dergelijke specialisten of het uitbesteden van specialistisch werk kan centraal beter vormgegeven worden door het bundelen van middelen en menskracht. Ook speelt de angst van besturen voor de financiële risico's die kunnen kleven aan al te grote autonomie van schoolleiders op deze beleidsterreinen een rol.³⁸ Twee voorbeelden zijn daarbij genoemd. Ten eerste een schoolleider die zelf alle onderhandelingen voert rond een scholenbouwproject, met als resultaat een forse overschrijving van het bouwbudget. Ten tweede een schoolleider die zelf het juridisch proces afhandelt rond een ex-medewerker, met als resultaat dat de school een forse schadevergoeding moet betalen. In beide gevallen is het de vraag of dit taken zijn die tot het domein van de schoolleider moeten worden gerekend. Het in dienst nemen (inhuren) van professionals op deze gebieden kan dan veel leed voorkomen.

De verantwoordelijkheid voor het personeelsbeleid en voor de personeels- en salarisadministratie (al dan niet uitbesteed) ligt bij alle instellingen op het centrale niveau van de organisatie. Voor het beleid zijn in het primair en voorgezet onderwijs hierbij de collectieve afspraken tussen sociale partners en de minister van OCW in het *Convenant Leerkracht van Nederland* (2008) bepalend. Hierin is afgesproken dat er meer loopbaanmogelijkheden komen voor leraren. Er komt een nieuwe zogenoemde functiemix, waarbij er meer financiële ruimte komt voor leraarsfuncties op een hoger functieniveau. Aan de verschillende lerarenfuncties (LA, LB en LC) worden duidelijke criteria (opleidings- en functie-eisen) gekoppeld. De invoering van een verbeterde functiemix gebeurt vanaf 2010. Schoolbesturen ontvangen hiervoor deels extra overheidsgeld (vanaf 2009), deels bekostigen zij de invoering zelf.

Om de verplichte (collectief afgesproken) functiemix te realiseren, moeten de schoolbesturen centrale afspraken maken. De functies zijn een gegeven, de school maakt zelf profielen die daarbinnen passen. Op het centrale niveau van de organisatie gaat het niet om het aannemen en inzetten van individuele personeelsleden, daarover beslist doorgaans de individuele school. Maar de individuele school heeft zich daarbij wel te houden aan de collectieve afspraken over de toebedeling van functies (inclusief scholingsverplichtingen). Een schoolleiding kan niet meer 'zomaar' iemand promoveren.

Een aantal instellingen geeft aan dat zij proberen op meer strategische wijze om te gaan met het personeelsbeleid. Met het oog op het tekort aan gekwalificeerde leraren is het nodig zeer efficiënt om te gaan met beschikbare menskracht en deskundigheid.

Centrale voorzieningen voor scholing

Verskillende grote scholenorganisaties onderhouden centrale voorzieningen voor opleiding en bijscholing van docenten. Zo kent Amarantis management development beleid, waarbij docenten getraind kunnen worden op het gebied van middenmanagement. Signum biedt coaching gericht op professionele en persoonlijke ontwikkeling, en Lucas en ROC Midden Nederland kennen een eigen academie (zie onder).

Lucas Academie en Onderwijs Prijs

Binnen Lucas Onderwijs zorgt de Lucas Academie voor uitwisseling van expertise, kennisdeling en professionalisering van medewerkers. In de Lucas Academie komen vraag en aanbod van medewerkers op het gebied van scholing en schoolontwikkeling bij elkaar.

Om kwaliteit en excellentie te bevorderen kent de stichting de Lucas Onderwijs Prijs. Een prijs die Lucas Onderwijs jaarlijks toekent aan eigen medewerkers en andere personen. De prijs wordt uitgereikt op basis van excellentie, betrokkenheid, (com)passie, talent, initiatief en bijzondere prestaties.

Bron: Vijlder e.a., 2010.

³⁸ Persoonlijke mededeling in gesprek met juridisch medewerker in dienst van groot schoolbestuur.

Investeren in mensen

NUOVO is in 2006 gestart met een traject waarbij alle leden van de schoolleiding van de elf scholen een management development programma hebben gevolgd. Voor dit programma hebben de deelnemers hun eigen leerdoelen bepaald. Scholen voldoen zo aan de standaarden voor Investors In People. Allemaal voorbeelden van investeringen in mensen en leiderschap.

Bron: casus NUOVO, geschreven door voormalige voorzitter van het college van bestuur, ingestuurd ten behoeve van dit advies.

Contacten externe relaties kunnen beter

De relaties met externe partners kunnen beter, aldus alle geïnterviewde bestuurders. De relaties zijn in het algemeen nog niet goed georganiseerd. De houding van de instelling naar buiten toe wordt door de besturen en andere geïnterviewden binnen en buiten de organisatie (bijvoorbeeld door gemeenten) als 'te beperkt' beoordeeld. De centrale besturen voeren regelmatig overleg met externe partijen, maar voor scholen, teams en docenten is dit vaak nog geen gewoonte, hoewel de instellingen wel aangeven dergelijk relatiemanagement erg belangrijk te vinden. Daarnaast is vaak niet goed afgestemd wie vanuit de instelling contact heeft met welke (keten)partner. Het komt bijvoorbeeld voor dat vier mensen van vier verschillende eenheden van de instelling over de vloer komen bij een ketenpartner (soms ook met verschillende resultaten voor ogen).

De partners van grote scholenorganisaties geven op hun beurt doorgaans aan tevreden te zijn met de samenwerking. Toch zijn er ook geluiden die aangeven dat het soms moeilijk onderhandelen is met een grote, machtige partner en dat zij daarbij vaak het onderspit delven. Daarbij is het, wanneer de interne communicatie niet goed geregeld is, soms onduidelijk of de gesprekspartner wel in staat is de uitgewisselde informatie en gemaakte afspraken te communiceren naar de werkvloer.

Publiek debat negatief

Verschillende instellingen, met name in voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, geven aan zich niet in het publieke debat te willen mengen. De publieke opinie is volgens deze instellingen per definitie negatief over grote onderwijsinstellingen; dat zouden anonieme leerfabrieken zijn zonder zeggenschap van docenten en leerlingen, onder zichzelf verrijkende besturen. Men reageert vanuit dit beeld op de bestaande instellingen, los van hoe de werkelijke praktijk is. De instellingen hebben niet het idee dat zij dit beeld door deelname aan het debat kunnen veranderen.

3.3 Praktijkvariant 1: bestuur op de achtergrond, scholen voorop (primair en voorgezet onderwijs)

Hieronder volgt een beschrijving van de eerste praktijkvariant. De twee varianten verschillen in besturingsfilosofie (A) en voeren deze filosofie door in de wijze van omgaan met financiën en facilitaire zaken (B), communicatie, beeldvorming en samenwerking (C) en onderwijsprogrammering en -inhoud (D).

Vooraf: stand van zaken in primair en voortgezet onderwijs

In de afgelopen tien jaar is het aantal basisscholen nagenoeg gelijk gebleven, maar het aantal besturen met een derde afgenomen. Dit is voornamelijk het gevolg van ingezet overheidsbeleid om bestuurlijke krachtenbundeling te bevorderen. Het gemiddelde aantal leerlingen per vestiging is constant gebleven (ruim 200), 7% van de leerlingen zat in 2004 op een school met meer dan 500 leerlingen. De bestuurlijke variëteit lijkt in deze sector nog voldoende gegarandeerd. Fusies hebben vooral plaatsgevonden tussen scholen van dezelfde denominatie, zodat er binnen de meeste gemeenten nog steeds besturen van verschillende richtingen actief zijn. Uitzondering is een aantal gemeenten waar het gehele basisonderwijs tot één bestuur is gefuseerd, zodat ouders enkel kunnen kiezen voor een school van dat bestuur; het schoolbestuur heeft dan een monopoliepositie.³⁹

Ook in het voortgezet onderwijs heeft het beleid geleid tot schaalvergroting, maar in dit geval zowel fysiek (samengaan van categorale scholen in grote scholengemeenschappen) als bestuurlijk. In vergelijking met begin jaren negentig is hierdoor zowel het aantal scholen als het aantal schoolbesturen met een derde afgeno-

³⁹ Onderwijsraad, 2008.

men. Het aantal vestigingen met één schooltype is gehalveerd (van 661 in 1993 naar 366 in 2005). Het aantal vestigingen met meerdere schooltypen is gestegen (van 264 naar 422). De gemiddelde grootte van een vestiging is 700 leerlingen, maar de onderlinge verschillen zijn groot. De helft van de leerlingen heeft les op een school met meer dan 1.000 leerlingen.⁴⁰ Net als bij de basisscholen gaat het vaak om fusies van partijen van gelijke denominatie, maar ook hier neemt het aantal scholen met een monopoliepositie in een gemeente toe.

Binnen het openbaar onderwijs vindt bestuurlijke verzelfstandiging ten opzichte van de gemeente plaats. Meest genoemde motief hiervoor is de wens om een einde te maken aan een situatie waarin de gemeente de dubbelrol van overheid en bestuur vervult. Maar ook schaalvergroting is een motief. Tussen 1997 en 2008 is het aandeel gemeentelijk bestuurd onderwijs gedaald van ruim 30% naar minder dan 10% in het primair onderwijs en van 25% naar ruim 5% in het voortgezet onderwijs. In de meeste gevallen wordt ervoor gekozen het onderwijs onder te brengen in een stichting voor openbaar onderwijs, die vermogensrechtelijk losstaat van de gemeente.⁴¹

A. Besturingsfilosofie

Binnen het primair en voortgezet onderwijs organiseren grote instellingen zich meestal zo dat de individuele scholen als het ware aan de voorkant staan en het bestuur erachter. Individuele scholen voeren hun eigen naam en hebben veel autonomie als het gaat om onderwijsinhoud en uitvoering. Personeel en leerlingen identificeren zich in de eerste plaats met de school; soms weten ze slechts vaag dat de school deel uitmaakt van een groter geheel. Dit is een bewuste beleidskeuze van het bevoegd gezag, dat zichzelf positioneert als steunend en adviserend. Belangrijkste taken van het bevoegd gezag zijn een doelmatige besteding van de financiën, bestuurlijke en administratieve werkzaamheden en het creëren van een krachtige onderhandelingspositie. Zo kan de schoolleiding zich concentreren op de onderwijsinhoud, het eigen personeel en de leerlingen en ouders. Of de individuele scholen en schoolleiders ook ervaren dat zij voldoende ruimte hebben voor eigen invulling komt in hoofdstuk 4 aan bod.

Ons Middelbaar Onderwijs: niet sturen op onderwijsinhoud

Het bestuur geeft aan dat zij ruimte wil geven aan de scholen om een eigen didactische aanpak te bepalen, zodat er voor ouders en leerlingen de mogelijkheid is onderwijs te kiezen dat aansluit bij hun wensen. Het bestuur wil niet sturen op onderwijskundige inhoud, afgezien van een paar basisuitgangspunten. Men wil sturen op output in termen van prestaties van de verschillende scholen. Scholen kunnen meer vrijheid en een minder streng toezicht 'verdienen' door te laten zien dat ze goed presteren.

Bron: Vijlder e.a., 2010.

Twee basisvoorwaarden voor interne verzelfstandiging

"In mijn ogen zijn er twee basisvoorwaarden waarbinnen interne verzelfstandiging van scholen vorm kan krijgen:

- een besturingsfilosofie gericht op ondersteunen, faciliteren en samenwerken:
- een college van bestuur dat leiding durft te geven met lef (sturing), maar ook met liefde (ruimte)."

Bron: casus NUOVO, geschreven door voormalige voorzitter van het college van bestuur ten behoeve van dit advies.

Doelmatigheidsdenken

Veel schoolbesturen in primair en voortgezet onderwijs noemen als belangrijkste motief voor en voordeel van de grote schaal de mogelijkheid van doelmatiger omgaan met financiën. Alle instellingen, ook die in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs, geven wat dit betreft aan dat zij meer mogelijkheden (en middelen) hebben om goede bestuurders aan te trekken dan kleinere instellingen en eenpitters. De doelmatigheid neemt kort na een fusie in eerste instantie vaak af. Dan reduceert de instelling het aantal bestuurders en worden stafafdelingen gebundeld en gesaneerd. Hierdoor neemt volgens de instellingen de doelmatigheid toe. Uiteindelijk komen meer middelen beschikbaar voor het primair proces. Ten eerste zijn er minder (dure) bestuurders en managers. Daarnaast kan er goedkoper gewerkt worden door gezamenlijk inkoopbeleid, gezamenlijke dien-

⁴⁰ Onderwijsraad, 2008.

⁴¹ Onderwijsraad, 2008.

sten, betere benutting van gebouwen en vierkante meters, gunstigere contracten voor aankoop van leermiddelen en uitbesteding van diensten.

Geen eenheidsworst maar familiegevoel

De individuele scholen hebben zoals gezegd veel onderwijskundige en organisatorische vrijheid en treden op als individuele school met een eigen geschiedenis en schoolcultuur. Het is niet de bedoeling dat de bestuurlijke overdracht leidt tot een 'eenheidsworst'. Zo stellen verschillende bestuurders dat het voor de gemiddelde docent en leerling op een school niet belangrijk is dat ze deel uitmaken van Carmel of OMO, het leeft op dit niveau niet en dat hoeft ook niet per se.⁴² Op het niveau van teamleiders en daarboven leeft er volgens de bestuurders wel zoiets als een 'familiegevoel'.

Collectieve ambitie én eigenheid

Het college van bestuur ambiert in sommige organisaties binnen het primair en voortgezet onderwijs voor de toekomst toch een wat meer inhoudelijk sturende en steunende rol. Taken die deze colleges daarbij voor zichzelf zien weggelegd zijn: het steunen van innovatieve ontwikkelingen; het verbinden van scholen onderling; en het samen oppakken van de kwaliteitszorg. Vooral grote onderwijstellingen die vanuit een gezamenlijke identiteit zijn gefuseerd (zoals de SKBA, Stichting Katholiek Basisonderwijs Alphen, in Alphen aan de Rijn⁴³) lijken veel waarde te hechten aan het zoeken en versterken naar het gezamenlijke, ook in de inhoud. Verschillende schoolbestuurders geven aan dat zij de komende jaren willen werken aan meer collectieve ambitie, maar daarbij toch de eigenheid van scholen willen bewaken.⁴⁴

B. Financiën en facilitaire zaken

In het primair en voortgezet onderwijs is de middelenverdeling vanuit de overheid in alle gevallen leidend voor de interne middelenverdeling. De praktische uitvoering van dit principe verschilt. Bij sommigen (Carmel) gaat de overheidsbijdrage direct van het schoolbestuur naar de school (het brin-nummer) waarvoor het bestemd is. Het schoolbestuur vraagt vervolgens van de school een bijdrage voor de centrale kosten. De scholen kunnen de rest van het budget naar eigen inzicht intern beheren en besteden. Soms gaat het andersom: het geld blijft eerst bij het college van bestuur en de individuele scholen moeten het vervolgens 'verdienen' (volgens transparante criteria). Meestal bestaat er een afspraak of een beleid over de middelen die besteed worden aan bestuur en staf op centraal niveau in de vorm van een 'afdracht' vanuit de scholen en instellingen. Voor het overige kennen de afzonderlijke scholen en instellingen een grote autonomie in de aanwending van de middelen. Bij geen enkele van de onderzochte organisaties is het zo geregeld dat een school het budget dat aan het eind van het jaar over is terug moet geven aan het college van bestuur. Dan zou er voor scholen geen prikkel meer zijn om verstandig met geld om te gaan en wordt financieel initiatief niet beloond. Daarnaast bestaan er vaak een of meerdere centrale fondsen als voorziening voor het gezamenlijk afdekken van risico's.

Bovenschools geld

De bestuurders uit de casus zijn het er over eens dat het, om de solidariteit tussen de scholen onderling niet in gevaar te brengen, niet goed is om overheidsgeld dat bestemd is voor de ene school over te hevelen naar de andere. Het is zaak dat het schoolbestuur financieel de zaken zo op orde heeft (door bijvoorbeeld gezamenlijke fondsen te beheren) dat er bovenschools geld beschikbaar is voor situaties waarin een school extra middelen nodig heeft of verdient. Zo kan het bestuur een bepaalde school extra middelen verschaffen zonder dat het ten koste gaat van een andere school. Bestuurders stellen soms dat het aantrekken van vreemd kapitaal ook een functie is van grote schoolbesturen.⁴⁵

Facilitair management en huisvesting

Grote schoolorganisaties kunnen voordelig omgaan met hun facilitaire voorzieningen. Het gaat hierbij om huisvesting, centrale administratieve diensten, inkoopbeleid en contracten voor bijvoorbeeld ict, leermiddelen en schoonmaak- en onderhoudswerkzaamheden. Voor Carmel was dat zelfs dé belangrijkste reden om over te

⁴² Bron: seminar van 18 juni.

⁴³ Stichting Katholiek Basisonderwijs, 2009.

⁴⁴ Bron: seminar 18 juni 2010.

⁴⁵ Bron: seminar 18 juni 2010.

gaan tot fusie. De schoolbesturen sturen dan ook allemaal stafdiensten en/of centrale bestuursbureaus aan, die op professionele wijze kunnen adviseren over wat er wordt uitbesteed en wat in eigen beheer gebeurt, welke centrale contracten afgesloten zouden moeten worden, enzovoort. Overigens moet binnen het primair en voortgezet onderwijs de huisvesting kleinschalig en wijkgericht zijn, waardoor op dit punt geen voordeel te behalen valt door scholen gezamenlijk te huisvesten op campussen. Dit is wel het geval in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs.

Lage interne mobiliteit

Een groot schoolbestuur heeft in principe ook het voordeel dat medewerkers gemakkelijk kunnen overstappen van de ene naar de andere school om een tijd ergens anders te werken en nieuwe ervaringen op te doen. Alle onderzochte organisaties in deze praktijkvariant streven deze interne mobiliteit dan ook na, maar de resultaten blijven achter bij de wensen van de organisatie. Docenten lijken wat dit betreft zeer honkvast en zijn moeilijk te bewegen om (tijdelijk) elders aan de slag te gaan. Daarbij speelt waarschijnlijk een rol dat zij doorgaans onbekend zijn met de andere scholen die onder het schoolbestuur vallen en dat er soms grote (fysieke) afstanden zijn tussen de scholen onderling. Ook jongere docenten zijn niet te verleiden tot mobiliteit.

C. Beeldvorming en samenwerking

Niet profileren als eenheid

De instellingen in primair en voortgezet onderwijs kiezen er doorgaans voor niet als 'eenheid' naar buiten te treden. Dat betekent dat de individuele scholen ieder hun eigen naam voeren, met soms daarnaast de naam van de grotere organisatie als 'achternaam'. De instellingen willen dat de individuele scholen hun 'couleur locale' behouden en zich als kleinschalige school met een eigen geschiedenis en cultuur profileren. 'Op vestigingsniveau moet je een identiteit kunnen herkennen, overkoepelend zijn er enkel wat algemene waarden.'⁴⁶

Daarnaast is er angst dat wanneer de organisatie zich als eenheid profileert en er iets misgaat op een school, alle scholen die onder dezelfde vlag varen besmet worden met het negatieve imago. Daarom is er binnen Amarantis zelfs sprake van een verbod op het gebruik van deze naam voor de individuele scholen. Niemand zit 'bij Amarantis' op school zoals studenten bijvoorbeeld bij INHolland op school zitten. Het imago hiervan is volgens het bestuur te groot: een steekpartij in Amsterdam, en heel Amarantis is besmet met het beeld van onveiligheid.

Dit beleid kan als nadeel hebben dat er ook geen eenheid ontstaat. Zo zou, volgens samenwerkingspartner Amsterdam, Amarantis successen breder kunnen uitdragen. En externe belanghebbenden (zoals het bedrijfsleven) vragen om meer duidelijkheid als het gaat om de strategische keuzes van Amarantis als geheel.

Extern overleg

In het primair en voortgezet onderwijs bevindt de externe gerichtheid zich nog in een beginstadium. Overleg en samenwerking met externen gebeurt in dit model vooral op bestuursniveau. Dit is niet zozeer een bewuste keuze als wel een uitvloeisel van het feit dat individuele scholen hun externe communicatie vaak niet goed op orde hebben en nog erg intern gericht zijn. Samenwerkingspartners geven soms aan het lastig te vinden dat zij niet in rechtstreeks contact komen met de uitvoerders van het onderwijs.

Bij Carmel lijkt dit probleem grotendeels opgelost. Hier heeft elke individuele school een 'omgevingsadviesraad', waarmee het omringend bedrijfsleven bij de school wordt betrokken. Ook mogen individuele scholen veel zelf beslissen zonder goedkeuring van Carmel, waardoor samenwerking tot echte keuzes kan leiden, zoals onderstaand voorbeeld laat zien.

⁴⁶ Bron: seminar 18 juni 2010.

Relatie met gemeente

Een gemeente waar een Carmelschool is gevestigd geeft aan dat de relatie op dit moment vooral wordt gekenmerkt door samen optrekken en 'elkaar wat gunnen'. Het is in het belang van deze gemeente dat de Carmellocatie blijft bestaan. Het gesprek over benodigde nieuwbouw verliep langere tijd moeizaam, tot beide partijen bereid waren om te kijken naar nieuwe mogelijkheden en wegen om met dit vraagstuk om te gaan.

In dit proces heeft de gemeente vooral samengewerkt met de schoolleiding en de locatieleiding. Deze staan gezien het onderwerp in nauw contact met het college van bestuur en het bestuursbureau vanwege de daar aanwezige expertise. Pas als de afspraken geformaliseerd moeten worden, heeft het college van bestuur een expliciete rol. De gemeente ervaart dit als een adequate verantwoordelijkheidsverdeling en heeft wel gemerkt dat binnen Carmel af en toe even moest worden gezocht naar en afgestemd over wie welke beslissing kon nemen.

Bron: Vijlder e.a., 2010.

D. Onderwijsprogrammering en -inhoud

Individuele scholen eerstverantwoordelijk

Zoals gezegd zijn de individuele scholen in eerste instantie verantwoordelijk voor de inrichting van het onderwijs en de didactische en inhoudelijke keuzes die ze hierbij maken. Grenzen aan deze vrijheid liggen bij de inhoudelijke kaders die door wetgeving gegeven zijn (kerndoelen, examens), kwaliteitsoverwegingen (de Inspectie moet gunstig oordelen en 'dwingt' grote schoolbesturen om zwakke scholen sterk aan te sturen) en de relatie met de keuzes die andere scholen maken. Een groot schoolbestuur wil namelijk voorkomen dat individuele scholen elkaar te veel beconcurreren en in elkaars vaarwater terechtkomen. Als daarom een school grootse plannen heeft om de aanpak of inhoud te veranderen (bijvoorbeeld het omvormen tot een technasium of het oprichten van een gymnasium), dan moet dat in overleg met het college van bestuur gebeuren. Immers, wanneer er al een school met een dergelijk aanbod in de buurt is, dan zou dat kunnen betekenen dat de scholen leerlingen van elkaar 'afsnopen'. Carmel heeft er om deze reden bijvoorbeeld voor gekozen een aantal scholen in Almelo die te sterk op elkaar leken onder te brengen bij twee centrale directies, met als voornaamste taak: de pluriformiteit bewaken en zodoende voorkomen dat de scholen elkaar kapot concurreren.⁴⁷

3.4 Praktijkvariant 2: bestuur op de voorgrond, scholen/opleidingen erachter (middelbaar en hoger beroepsonderwijs)

Hieronder volgt een beschrijving van de tweede praktijkvariant. Net als bij de eerste wordt nagegaan hoe een organisatie vanuit deze besturingsfilosofie (A) omgaat met drie terreinen van beleid en uitvoering: financiën en facilitaire zaken (B), communicatie, beeldvorming en samenwerking (C) en onderwijsprogrammering en -inhoud (D).

Vooraf: stand van zaken in bve-veld en hoger beroepsonderwijs

Met de invoering van de WEB in 1996 zijn verschillende scholen voor middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie opgegaan in roc's en aoc's (agrarisch opleidings centrum). Sindsdien zijn er veel bestuurlijk fusies geweest in de sector. Het totale aantal mbo-instellingen ligt nu rond de 60. In veel gevallen hebben de roc's een regionale monopoliepositie. Tussen 2001 en 2006 is het aantal bve-instellingen (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) met meer dan 10.000 deelnemers gestegen van 17 naar 20 ten koste van het aantal instellingen met 5.000 tot 10.000 deelnemers. Het aantal kleine instellingen (minder dan 5000) is gelijk gebleven (26). De gemiddelde vestigingsgrootte ligt onder de 500 deelnemers.⁴⁸ Recentelijk zijn daarnaast samenwerkingsverbanden ontstaan tussen voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in het kader van het bestrijden van voortijdig schoolverlaten. Inmiddels zijn verschillende roc's gefuseerd met vo-scholen-gemeenschappen, eenmaal is er gefuseerd met een hbo-instelling (hoger beroepsonderwijs).⁴⁹

⁴⁷ Bron: seminar 18 juni 2010.

⁴⁸ Onderwijsraad, 2008.

⁴⁹ Waterreus, 2009.

In het hoger beroepsonderwijs heeft in de afgelopen decennia een sterke schaalvergroting plaatsgevonden. Tussen 1999 en 2006 is het aantal instellingen gedaald van 56 naar 41 en het gemiddelde aantal studenten gestegen van 5.200 naar ruim 8.700. De opleidingen zijn (ook in het middelbaar beroepsonderwijs) soms verspreid over verschillende locaties, soms bijeengebracht op een gezamenlijke campus. Het aantal instellingen in het wetenschappelijk onderwijs is de afgelopen tien jaar gelijk gebleven, waarbij de instellingsgrootte is toegenomen (van gemiddeld 13.000 naar gemiddeld 17.000). Wel zijn er interne reorganisaties geweest waarbij bijvoorbeeld faculteiten zijn samengevoegd, wat wellicht interne schaalvergroting met zich heeft meegebracht (hierover zijn geen cijfers beschikbaar). Tegelijkertijd hebben universiteiten initiatieven genomen om kleinschalig onderwijs te bevorderen ('university colleges', intensievere begeleiding van studenten). Bestuurlijke samenwerking is in deze sector beperkt gebleven tot samenwerking tussen de drie technische universiteiten en de (bestuurlijke) samenwerking tussen de Universiteit van Amsterdam en de Hogeschool van Amsterdam en tussen de Vrije Universiteit en Windesheim (deze laatste is overigens per 2009 weer ontbonden).

A. Besturingsfilosofie

Deze besturingsfilosofie kenmerkt zich door meer gerichtheid op het bereiken van eenheid in de organisatie dan in variant 1. Het bestuur heeft een bredere taakstelling; het realiseren en in stand houden van één organisatie met één naam en een duidelijk imago. Deze eenheid komt ook tot uiting in grootschalige, gezamenlijke huisvesting van verschillende scholen (meestal 'units' of 'schools' genoemd). Om eenheid te bevorderen hanteleren de bestuurders in eerste instantie veel verplichte beleidskaders, waaronder vaak ook een gezamenlijk onderwijsconcept en een uniform systeem van kwaliteitszorg. Enkele jaren na een fusie zwakken instellingen de kaders op het gebied van onderwijs overigens nog wel eens af (zie onder D). Andere instellingen (ROC Midden Nederland) concluderen juist na enige jaren dat het niet gelukt is om eenheid te creëren en maken alsnog een slag richting centralisatie. Wel streven alle instellingen ernaar zo veel mogelijk de verantwoordelijkheden decentraal te beleggen.

Accreditatie en Crebo vragen om gelijke inhoud en minimale kwaliteit

Wet- en regelgeving maken het voor mbo- en hbo-instellingen soms moeilijk verantwoordelijkheden over te laten aan decentrale niveaus. Accreditatie en het verlenen van Crebo-licenties (Centraal Register Beroepsopleidingen) hebben bijvoorbeeld belangrijke consequenties. Een instelling moet namelijk per opleiding instellingsbreed een Crebo-licentie (middelbaar beroepsonderwijs) of een accreditatie (hoger onderwijs) verwerven om de opleiding te mogen aanbieden en voor bekostiging in aanmerking te komen. Dat betekent dat de inhoud van gelijke opleidingen die op verschillende locaties worden aangeboden grotendeels gelijk moet zijn. Daarnaast is het zo dat als een opleiding op één locatie niet voldoet, deze ook op andere locaties niet meer mag worden aangeboden. Daardoor is het college van bestuur gedwongen toe te zien op de inhoudelijke kwaliteit van het opleidingsaanbod. Immers, als deze verantwoordelijkheid bij de individuele school wordt belegd, kan dat betekenen dat een niet behaalde accreditatie of Crebo-licentie gevolgen heeft voor de hele instelling.

B. Financiën en facilitaire zaken

Ook in het beroepsonderwijs en hoger onderwijs bestaan er onderling afgesproken verdeelsleutels voor het budget. In alle gevallen zijn de gemeenschappelijke onderwijsondersteunende voorzieningen (al dan niet centraal geïmplementeerd) hier wat groter en is het aandeel van personeel in het primair proces wat kleiner. Mede onder invloed van de maatschappelijke discussie hierover wordt op deze percentages overigens ook wel gestuurd. Het college van bestuur van ROC Midden Nederland streeft er bijvoorbeeld naar dat 70% besteed wordt aan het primair proces, wat de ruimte voor bureaucratie of overhead per definitie beperkt. In alle gevallen worden ook met centrale diensten en stafbureaus duidelijke budgetafspraken gemaakt en interne verrekenprocedures vastgelegd. Beheer en verdeling van de financiële middelen is een taak van het college van bestuur.

Verschiedende instellingen hebben besparingen weten te bereiken (of proberen deze te bereiken). Dat gebeurt allereerst door meer efficiency in de bedrijfsvoering. Daarnaast geven bestuurders ook aan dat het terugbrengen van het aantal bestuurders en sanering en clustering van bestaande diensten een rol speelt. Zo willen de instellingen bereiken dat een groter deel van het geld direct beschikbaar komt voor het primair proces.

Gezamenlijke huisvesting

Onderwijsinstellingen kennen vaak één of meer hoofdvestigingen (vaak nieuwbouw) waar diverse scholen gezamenlijk zijn gehuisvest (als campus), met daarnaast soms kleinere nevenvestigingen. Hierdoor zijn zij in staat doelmatiger om te gaan met ruimte en materialen. Door vestiging op één campus kan meer samenwerking ontstaan tussen individuele scholen. Ook zijn de lijnen met centrale diensten en bestuurders korter wanneer deze in hetzelfde gebouw of op hetzelfde terrein gehuisvest zijn. Tevens is het makkelijker om gezamenlijk bijeenkomsten (overleg, scholing) en uitwisseling van docenten en studenten tussen de scholen onderling vorm te geven wanneer er een campus is. Aan de andere kant mag er geen sprake zijn van een anoniem gebouw waar niemand elkaar kent. Instellingen lossen dit op door de vormgeving van hun nieuwbouw: hierin krijgt iedere school een duidelijk, apart onderdeel van het gebouw.

C. Beeldvorming en samenwerking

Instellingen voor middelbaar en hoger beroepsonderwijs kiezen er doorgaans voor om zich extern te profileren als eenheid.⁵⁰ Een voorbeeld is Saxionhogescholen in Oost-Nederland.

Sommige mbo-instellingen profileren zich per school

Overigens zijn er ook mbo-instellingen die ervoor kiezen veel kleine locaties in stand te houden. ROC West Brabant (geen casus) is een voorbeeld: iedere school houdt daar zijn eigen naam en zorgt zelf voor profilering. Mondriaan Den Haag heeft dit ook geprobeerd, maar men kiest langzamerhand toch voor een gelijke 'kleur'.⁵¹

Samenwerking, externe contacten

In het algemeen geven gemeentes aan dat zij de samenwerking met de grote onderwijsinstellingen in de begintijd na de fusies moeilijk vonden. De instellingen waren vooral bezig met de interne organisatie en hadden minder oog voor externe partners. Vooral de laatste jaren is, mede door de intrede van lectoren en de verschuiving van opleidingsinstituut naar kennisinstituut, de externe oriëntatie van hbo-instellingen verbeterd. Lastig blijft dat er op bestuurlijk niveau, maar vooral op managementniveau veel verschillende gesprekspartners zijn, omdat de expertise verdeeld is over meerdere personen en locaties. Wel spelen externe contacten zich, meer dan bij organisaties van praktijkvariant 1, af op zowel bestuurs- als schoolniveau. INHolland geeft desondanks aan moeite te houden met het organiseren van de externe contacten.

Lastig samenwerken

Het onderhouden van alle relaties met de externe omgeving is voor de drie leden van het college van bestuur van INHolland fysiek ondoenlijk. Dit wordt dus veelal gedelegeerd, maar het moet wel georganiseerd worden. Bestuurders van INHolland ervaren dat het lastig blijft om de regionale verbinding goed tot stand te brengen op verschillende locaties. In de praktijk hebben externe partijen vaak met veel verschillende mensen vanuit INHolland te maken en komen er bijvoorbeeld vier verschillende mensen van vier verschillende domeinen over de vloer.

Ook gemeentes geven aan dat het contact vanzelfsprekender en gemakkelijker (met één persoon) was toen de hogescholen nog 'stadshogescholen' waren. Nu zijn er meerdere schools, meerdere directeuren, meerdere contactpersonen, het gemis van één aanspreekpunt wordt daardoor wel gevoeld.

Bron: Vijlder e.a., 2010.

De samenwerking met anderen neemt soms ook verregaande vormen aan, waarbij partners bijvoorbeeld samen bepaalde voorzieningen in stand houden of zelfs nieuwe onderwijsvoorzieningen oprichten, zoals onderstaand voorbeeld laat zien.

⁵⁰ Bron: seminar 18 juni 2010.

⁵¹ Bron: seminar 18 juni 2010.

Dutch HealthTec Academy in oprichting

In 2007 ontstond bij Amarantis, ROC Koning Willem 1 College, opleidingscentrum SVGB en ROC Zadkine het idee om gezamenlijk één nieuwe school op te zetten op het gebied van de gezondheidstechniek, een branche waarin groeiende vraag is naar goed opgeleid personeel. De verschillende instellingen hebben elk al beroepsbegeleidende leerwegen op dit gebied in huis, die zij nu in één kennisinstelling in Utrecht willen samenbrengen tot Dutch Health Academy: één merk, één locatie, één directeur. Op termijn willen de samenwerkende partners graag dat de nieuwe school één juridische entiteit wordt, maar voorlopig wordt dit belemmerd door bepaalde delen van de onderwijswetgeving. Voorlopig is daarom gekozen voor een samenwerkingsovereenkomst.

Het ontbreken van een juridische eenheid veroorzaakt wel problemen; bijvoorbeeld bij de aanstelling van gemeenschappelijk personeel, de aanschaf van gemeenschappelijke middelen, en het inschrijven, examineren en diplomeren van de leerling onder de regimes van drie verschillende roc's.

Bron: business case Dutch HealthTec Academy. Zien, Horen, lachen, Bewegen. SVGB kenniscentrum, juli 2010.

D. Onderwijsprogrammering en –inhoud

Gezamenlijk onderwijskader

In deze praktijkvariant zijn er op centraal niveau meer inhoudelijke afspraken over de opzet en inhoud van het onderwijs dan in praktijkvariant 1. Daarnaast zijn Crebo-eisen en accreditatie-eisen bepalend voor de inhoud van het onderwijs. Individuele scholen hebben doorgaans ruimte in de manier waarop zij het onderwijsproces inrichten om aan deze eisen te voldoen. De onderlinge afhankelijkheid tussen de eenheden is hier vaak groter dan in het primair en voortgezet onderwijs. Dat heeft te maken met de wijze waarop het toezicht georganiseerd is (zie onder), maar ook bijvoorbeeld met de noodzaak studenten aan verschillende schools of vestigingen les te geven. Sterk verschillende roosters, leerlingvolgsystemen en onderwijsconcepten zouden hierbij een belemmering vormen. Dit alles betekent dat meer sturing van bovenaf noodzakelijk is waar het de inhoud van het onderwijs betreft dan in het primair en voortgezet onderwijs.

Competentiegericht onderwijs op roc's

Beide roc's (Zadkine en ROC Midden Nederland) hebben een centrale onderwijsvisie aansluitend op de landelijke norm van competentiegericht onderwijs. Zadkine heeft bovendien centraal beleid en een implementatieplan ontwikkeld om dit te bereiken.

Competentiegericht onderwijs bij Zadkine

Zadkine voert een centraal onderwijsconcept in. Met ingang van het cursusjaar 2010-2011 moeten – net als elders – alle mbo-opleidingen competentiegericht zijn. Dit betekent tevens dat alle opleidingen gebaseerd zullen zijn op de nieuwe kwalificatiestructuur. Bij dit omvangrijke proces is de onderwijsvisie van Zadkine *Leren is samen denken, durven en doen* richtinggevend en bindend.

De onderwijsteams spelen volgens de bestuurders een cruciale rol bij de implementatie van deze visie. Zadkine heeft de uitvoering daarom uitgewerkt in een *Aanvalsplan invoering*. De vijf pijlers van de visie zijn hierin uitgewerkt in standaarden, die vervolgens weer vertaald zijn in indicatoren. Deze zijn bedoeld om teams houvast te bieden. Bij alle indicatoren geldt het principe 'pas toe of leg uit', met andere woorden: ieder team geeft aan hoe de onderwijsvisie concreet toegepast wordt bij het ontwikkelen, inrichten en uitvoeren van het onderwijsprogramma.

Bron: Vijlder e.a., 2010.

Gezamenlijk onderwijskader op hbo-instellingen

INHolland heeft in de begintijd na de fusie geprobeerd een centraal onderwijsconcept (Backbone) in te voeren op alle schools. Daarbij werd er gestreefd naar een grote uniformiteit tussen dezelfde opleidingen op verschillende locaties. Er was weinig ruimte voor een regionale kleuring van de opleidingen. Dit proces stuitte op de nodige weerstand bij de opleidingsteams en verliep daardoor niet erg soepel. Inmiddels is echter de ervaring opgedaan dat de betrokkenheid van docenten bij het onderwijs afneemt door te veel uniformiteit, omdat zij zelf dan te weinig invloed hebben op de inhoud. De huidige koers is juist om te streven naar meer regionale

kleuring en minder sturing. Dit is duidelijk te zien in de ontwikkeling van het onderwijsconcept Backbone 2.0, waarin opleidingen de ruimte krijgen om onderling te verschillen. Dit schept mogelijkheden voor meer regionale inbedding van de opleidingen en biedt ruimte om verschillende invullingen te geven aan de voltijd- en deeltijdvorm van onderwijs. Wel zijn er gezamenlijke afspraken over bijvoorbeeld het opdelen van het jaar in semesters, omdat het voor studenten anders lastig wordt een bepaald studieonderdeel elders te volgen. Dat ervaren docenten vaak ook als restrictie, maar bestuurders zien het als onvermijdelijk.⁵² Ook Windesheim probeert vorm te geven aan gezamenlijke onderwijsinnovatie.

Onderwijskader Windesheim

In 2004 is Windesheim gestart met een proces van onderwijsinnovatie onder de naam Windesheim Organisatie Ontwikkelings Plan. De innovatie heeft tot doel om het onderwijs zodanig in te richten dat het beantwoordt aan de nieuwe eisen die de omgeving nu en in het komende decennium stelt. Men stelt dat die omgeving vraagt om studenten die breed zijn opgeleid en tegelijk deskundig op hun vakgebied zijn en die adequaat en flexibel kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen in de samenleving. Het in 2006 ingevoerde major- en minor-model ondersteunt deze doelstelling en moet Windesheim in staat stellen snel in te spelen op veranderende wensen en behoeften van de arbeidsmarkt. Het competentiegericht onderwijs is bedoeld om een goede aansluiting bij de praktijk te realiseren.

Bron: Vijlder e.a., 2010.

3.5 Conclusie: onderscheid in besturingsfilosofie tussen po/vo en mbo/hbo

Voor alle onderzochte instellingen staan twee principiële uitgangspunten als een paal boven water. Ten eerste moet het bestuur zich (enkel) bezighouden met taken op het macroniveau van de organisatie. Ten tweede moeten verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie gelegd worden. Toch blijft het steeds zoeken naar de beste praktische uitwerking van deze principes en daarmee naar een goede balans tussen een centrale en decentrale organisatiestructuur. In de praktijk zijn er na de fusies globaal twee besturingsfilosofieën ontstaan, deels ingegeven door praktische verschillen tussen de onderwijssectoren primair en voortgezet onderwijs enerzijds en middelbaar en hoger beroepsonderwijs anderzijds. In het primair en voortgezet onderwijs (en deels ook in het middelbaar beroepsonderwijs) plaatsten de besturen zich in eerste instantie veelal wat op de achtergrond, met als belangrijkste taak vormgeven aan meer doelmatigheid en het bij de scholen wegnemen van bureaucratisch gedoe. In het middelbaar en hoger beroepsonderwijs neemt het bestuur vaker een voorhoedepositie in en heeft het als taak alle neuzen dezelfde kant op te krijgen. Gaandeweg zijn de beide varianten echter, bij het zoeken naar een goede balans, meer naar elkaar toegegroeid. Zo geven po- en vo-instellingen vaak aan dat zij in de toekomst streven naar meer collectieve uitgangspunten en beleid (*Zonder koers geen richting*⁵³), terwijl veel mbo- en hbo-instellingen juist aangeven dat zij wat zijn afgestapt van het streven naar eenheid en uniformiteit. Toch zal de uitkomst niet zijn dat er slechts één 'best practice' overblijft; varianten zullen altijd nodig zijn, al was het enkel door de verschillen in aard tussen de onderwijssoorten. Alleen al het feit dat het primair onderwijs bestaat uit veel kleine scholen en er geen maatschappelijk draagvlak is voor grote basisscholen (plus veel praktische bezwaren, bijvoorbeeld de reistijd voor kinderen), zorgt ervoor dat de verschillen blijven voortbestaan.

In het volgende hoofdstuk staan de rolverdeling in de bestuurlijke en professionele zone en de acties ten behoeve van ouderbetrokkenheid in grote onderwijsorganisaties centraal.

⁵² Bron: seminar 18 juni 2010.

⁵³ Stichting Katholiek Basisonderwijs Alphen aan de Rijn, 2009.

De rolverdeling tussen bestuurders, managers en leraren is in de afgelopen twintig jaar sterk veranderd. De rol van bestuurders en managers is omvangrijker en ingewikkelder geworden. Schooldirecteuren functioneren nu als lijnmanager en ook docenten staan steeds minder alleen in de uitvoering van hun beroep. De ruimte van directeuren en docenten hangt samen met de mate waarin de organisatie kleinschaligheid weet te bewerkstelligen en met de organisatiecultuur: docenten willen de waarde en waardigheid van hun vak erkend hebben worden en het moet de gewoonte zijn om afspraken na te komen. De verhouding met ouders is weer een andere; de zorg over de omvang van de school kan weggenomen worden door oudernetwerken te organiseren.

4 Scholen en groepen scholen: bestuurders, leraren en ouders

4.1 Inleiding: dualiteit in verhoudingen

Scholen zijn duale organisaties met een beheersmatige-bestuurlijke component en een professionele component. Het scherpst is deze dualiteit tot uitdrukking gekomen aan de universiteit waar in principe sprake is van enerzijds academisch zelfbestuur en anderzijds een centraal beheersapparaat. Nu is dat specifiek voor de universiteit, maar in elke onderwijsinstelling is een debat over wat de beste vorm is voor de verhouding tussen deskundigheid op het gebied van het financieel-economisch bestuur en vertegenwoordiging van de beroepsgemeenschap.

Het gaat erom deze dualiteit in te zetten voor de vorming van een onderwijsgemeenschap. De raad heeft als consistent uitgangspunt dat de onderwijsinstelling vooral een sociaal verband is – een gemeenschap – waarbinnen alle partijen in belangrijke mate parallelle belangen hebben. Zoals ook al bleek uit het vorige hoofdstuk, wil dat niet zeggen dat er geen verschillende posities bestaan. Het gaat er juist om deze uiteenlopende posities samen te doen komen in een onderwijsgemeenschap waarin allen willen bijdragen aan het leren en de vorming van leerlingen en studenten.

Mede als gevolg van het beleid van deregulering en autonomievergroting van de afgelopen twintig jaar zijn onderwijsinstellingen in toenemende mate zelf verantwoordelijk voor het financieel en personeelsbeleid en voor de manier waarop zij onderwijsconcepten invullen. Dit leidt tot verschuivingen in de rollen en taken van professionals en dualiteit in rolmodellen: managers en docenten worden in de 'governancediscussie' tegenover elkaar geplaatst. Er ontstaat een dynamiek in termen van 'machtenscheidingen' en bevoegdheden (zie de totstandkoming van het professioneel statuut dat een eigen positie van de leraar wettelijk wil borgen). Dit hoofdstuk gaat eerst in op de wat de raad hier noemt de bestuurlijke zone: de huidige rolverdeling (opvatting en invulling) van interne toezichthouders, bestuurder en directeuren/managers (paragraaf 4.2). Vervolgens wordt ingegaan op de veranderende rol van leraren en de relatie met het management: de professionele zone (paragraaf 4.3). De verhouding met ouders komt aan bod in paragraaf 4.4. De conclusies en aanbevelingen uit het advies *Ouders als partners* (Onderwijsraad, 2010c) staan hier centraal. Tot slot worden conclusies getrokken (paragraaf 4.5), die de opmaat vormen voor de aanbevelingen in het volgende hoofdstuk.

4.2 Bestuurlijke zone: verhouding intern toezicht, bestuur en management/directie

Raad van toezicht

De meese onderwijsinstellingen in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs hebben gekozen voor een raad-van-toezichtmodel. Daarbij worden toezicht en bestuur door twee afzonderlijke instanties uitgevoerd: de

raad van toezicht en het bestuur.⁵⁴ De raad van toezicht controleert de instelling op goed bestuur en treedt op als werkgever en klankbord voor de bestuurders. De leden van een raad van toezicht moeten er dus steeds alert op zijn dat hun rol een andere is dan die van bestuurder. Zeker als er binnen de raad van toezicht oud-bestuurders aanwezig zijn, zal scholing in het onderscheid niet overbodig zijn.

Bestuurders en managers

Zo veel mogelijk autonomie voor schoolbesturen was lange tijd de insteek van het beleid. Deze grotere bestuurlijke en financiële vrijheid voor het bestuur heeft zijn impact op de positie van schooldirecteuren en leraren (zie paragraaf 4.3). De laatste jaren is er echter als gevolg van een nieuwe governance filosofie weer meer aandacht voor andere partijen dan het bestuur. Uitgangspunt daarbij is dat het bestuur zodanig moet zijn dat het andere partijen (leraren, ouders, bedrijfsleven) in staat stelt invloed uit te oefenen op het onderwijsbeleid en op de praktijk van een school. Dit zou de mogelijkheden van leraren/docenten vergroten om het onderwijs in te richten op basis van professionele inzichten. Een ingewikkelde opgave voor (met name grote) schoolbesturen, waar zij in de praktijk gestalte aan proberen te geven.

De rol van bestuurders en managers (schoolleiders) is de afgelopen jaren veranderd en geprofessionaliseerd. De toenemende eigen (financiële) verantwoordelijkheid van scholen en de complexiteit van het werk betekenen dat het niet langer mogelijk is dat bestuurders en managers hun taken er 'even bij doen' als vrijwilligerswerk of naast lesgevendende taken. Zeker niet wanneer het een grote onderwijsinstelling betreft: daar bestaat het management van de school inmiddels meestal uit meerdere lagen. De beroepsgroep van schoolleiders heeft zich in de afgelopen jaren duidelijk geprofileerd. Zo zijn er beroepsprofielen ontwikkeld voor het schoolmanagement. Daarin is de competentie leidinggeven aan het onderwijsproces (uiteengelegd in diverse onderdelen) van groot belang. In de functiebeschrijvingen van fuwasys (functiewaarderingssysteem voor het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs) is terug te vinden dat de schoolleider zich in toenemende mate bezig moet houden met het leidinggeven op hoofdlijnen.⁵⁵

Praktijk: verbeteren bestuurbaarheid centraal

Het besturen van een grote organisatie is ingewikkeld en hierdoor kwetsbaar. Verschillende van de voor dit advies onderzochte instellingen zijn op dit moment dan ook bezig met een verbetering van de bestuurbaarheid. Dat doen zij door te proberen verbetering aan te brengen in de verantwoording van individuele scholen over beleid en resultaten, de vertaling van gegevens naar bruikbare managementinformatie en de vooruitgang en verdere implementatie van een 'plan-do-check-act' kwaliteitscyclus.

Uit de verschillende interviews blijkt dat bestuurders het wel eens lastig vinden om niet op de stoel van de schooldirecteuren te gaan zitten en om de individuele eenheden echt de ruimte te geven waar de besturingsfilosofie van spreekt. De bestuurders van een aantal instellingen voelen juist de noodzaak de touwtjes meer aan te trekken om zo meer controle te hebben. Daarnaast wordt door een aantal geïnterviewden aangegeven dat door toenemende regelgeving de besturen steeds meer checks en balances inbouwen om 'in control' te zijn. Dit wordt op het niveau van de scholen als belastend ervaren. Bestuurbaarheid en het op papier op orde hebben van lijstjes en resultaten lijkt daarmee een doel op zich te zijn geworden, aldus een van de geïnterviewden. Soms leiden bestuurbaarheidproblemen zelfs weer tot ontvlechting van de organisatie.

⁵⁴ Er is geen reden om dat bestuur aan te duiden als college van bestuur, een aanduiding die zeker in het basisonderwijs niet past bij een wijk-/dorpsgericht en oudervriendelijke voorziening.

⁵⁵ Onderwijsraad 2007. Het hoger beroepsonderwijs werkt met een verwant systeem fuwa-hbo.

Onoverbrugbare afstand tussen VU en Windesheim

Aanleiding voor de fusie tussen de Vrije Universiteit en Hogeschool Windesheim tot één rechtspersoon (Vereniging VU-Windesheim) in 2003 waren maatschappelijke ontwikkelingen (kenniseconomie, levenslang leren in brede variëteit, enzovoort) en voorgenomen wetgeving waarbij het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs veel nadrukkelijker met elkaar verbonden zouden worden. Daarnaast wilde men vanuit de protestants-christelijke identiteit samen optrekken.

Oorspronkelijk was er na de fusie één college van bestuur. Er zouden twee volwaardige campussen ontwikkeld worden met elk een eigen profiel. Daarbij gingen de bestuurders ervan uit dat de wetgeving op termijn toe zou gaan naar meer verbinding tussen hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs. Dat gebeurde echter niet. Daarnaast bleek het onhaalbaar om op twee campussen een volwaardig pakket aan opleidingen te bieden. Tot slot is het bestuur er niet in geslaagd zowel de fysieke als de culturele afstand tussen de twee organisaties te overbruggen. Er is nog steeds één overkoepelende vereniging, met één raad van toezicht, maar wel aparte colleges van bestuur en er is in de praktijk vooral sprake van samenwerking tussen de twee organisatieonderdelen.

Bron: Vijlder e.a., 2010.

Gevaar van budgetmaximalisatie

Een grote organisatie, of dat nu in het onderwijs is of daarbuiten, brengt vaak het streven met zich mee van budgetmaximalisatie.⁵⁶ Dat kan gebeuren wanneer maatschappelijke status en soms ook de beloning van bestuurders en managers in grote mate afhankelijk zijn van de omvang en de groei van de organisatie en de daarmee verband houdende maatschappelijke betekenis. Bovendien is er landelijk een proces waarbij gaandeweg de rollen en functie-eisen van bestuurders en toezichthouders zich verder uitkristalliseren. Nog niet in alle gevallen is hier de vereiste professionaliteit aanwezig, die bij grote tot zeer grote eenheden hoort, zoals onderstaande zienswijze van een schooldirecteur duidelijk maakt.

Onvoldoende checks en balances

Bij het governance model zoals dat binnen onze onderwijsinstelling gestalte heeft gekregen, was de afgelopen jaren sprake van onvoldoende checks en balances. De raad van toezicht had weinig kennis van en ervaring met onderwijsproblematiek. De voornaamste informatiebron van de raad van toezicht was de bestuurder. Daardoor werd de raad van toezicht eenzijdig geïnformeerd. Als er een vacature in de raad van toezicht was, kwam de bestuurder met een voorstel voor aanvulling (een bekende) en dat voorstel werd doorgaans overgenomen. De bestuurder had daardoor steeds gelijkgestemde zielen als toezichthouder. Daarnaast huurde het bestuur ook bekenden in als 'onafhankelijke adviseur'.

Dit bestuur beschouwde onderwijs als onderneming. De focus lag op plannen en verantwoorden, prestaties, rendement en output. De schooldirecteuren wilden wel verantwoording afleggen, maar bij hen lag het accent meer op vertrouwen (in plaats van wantrouwen), ruimte (in plaats van sturing) en aandacht (in plaats van beleidsplannen en verantwoording daarover). Onderwijsverbetering laat zich immers niet afdwingen door het stellen van targets.

Conclusie: in de praktijk van het onderwijs kan de democratische controle onvoldoende zijn, wanneer de ouders of personeelsleden in de medezeggenschapsraad over onvoldoende kennis of overredingskracht beschikken tegenover een krachtige bestuurder. Ook als directeuren hebben wij ons in deze periode volstrekt machteloos gevoeld.

Bron: bijdrage van een schooldirecteur aan dit advies

Positie directeur/management

De schooldirecteur had enkele decennia geleden een vrij autonome positie en voerde de leiding over één school of onderwijsinstelling, een leef- en werkgemeenschap van hooguit enkele honderden leerlingen en tientallen leraren; in het primair onderwijs was en is deze schaal in veel gevallen nog kleiner. De directeur was de-

⁵⁶ Baarsma, 2008.

gene die de zorg droeg voor de uitvoering van alle taken die niet tot het primair proces behoorden: financiën, gebouwenbeheer, contacten met ouders en de gemeente, aanname van leraren en leerlingen, lesrooster, aanschaf van onderwijsmiddelen, enzovoort. De schoolleider stond in directe verbinding met de overheid (Inspectie) en met de ouders van de leerlingen. Vaak woonde de rector of directeur nabij de school en gaf zelf ook wat onderwijs. Er was een herkenbaar gezicht van de school naar buiten toe, ook omdat men vaak jarenlang verbonden bleef aan één en dezelfde school.

De autonome schooldirecteur die de volledige leiding voerde over zijn eigen school, is steeds meer vervangen door de directeur als 'locatiemanager' die een bepaalde positie inneemt in een hiërarchische organisatielijijn van bestuurders en managers. Dit is voor velen een nieuwe rol. Inmiddels lijken veel schooldirecteuren in het voortgezet onderwijs en middelbaar en hoger beroepsonderwijs goed op hun plek in hun nieuwe positie, dan wel vervangen te zijn door een nieuwe generatie schoolmanagers die nooit anders gewend is geweest. In het basisonderwijs is dit soms anders, met name omdat scholen in deze sector veelal eenpitters zijn. Nu dat ook in deze sector gaat veranderen in de richting van institutionele en bestuurlijke samenwerking/fusie, vinden sommige schooldirecteuren het niet makkelijk hun draai te vinden in hun nieuwe rol.

Schoolleiders ervaren doorgaans voldoende ruimte van het bestuur

Recent onderzoek onder schoolleiders in het primair onderwijs laat zien dat de meeste schoolleiders – ondanks bovengenoemde veranderingen – vinden dat zij voldoende autonomie hebben ten opzichte van het bestuur.

Casus: autonomie in bepalen identiteit van scholen openbaar primair onderwijs Amsterdam

De Rekenkamer Amsterdam heeft de onderwijskundige autonomie van verzelfstandigde openbare scholen in Amsterdam (stadsdelen west binnen de ring) getoetst door na te gaan of zij ruimte hebben voor het formuleren van een eigen profiel en of schoolleidingen zeggenschap hebben over belangrijke delen van het beleid.

Wat is het beleid?

Volgens het beleid van het bevoegd gezag kunnen goed functionerende scholen hun eigen profiel of onderwijsconcept bepalen. Alleen als scholen zwak functioneren of te klein worden, kan het bestuur veranderingen in het onderwijsconcept voorstellen.

De Rekenkamer constateert dat er variëteit aan profielen tussen de scholen is. Het meest duidelijk is de profilering van scholen op grond van onderwijsmethoden (dalton, montessori) of een specifiek aandachtsprofiel zoals kunst en cultuur. Op grond van de uitkomsten van het onderzoek concludeert de Rekenkamer dat er bij de schoolleidingen geen sprake is van ontevredenheid over de wijze waarop zij de identiteit van hun school kunnen vormgeven. Leden van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden constateerden nauwelijks veranderingen in de profilering van de scholen in de afgelopen jaren. Een enkel lid van een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad constateerde zelfs verbetering in de herkenning van de scholen. Overigens bestaat er bij sommige leden wel zorg over de identiteit van scholen in de toekomst.

Hoe is de zeggenschap verdeeld?

Conclusie van de Rekenkamer is dat er over het algemeen genoeg ruimte is voor de afzonderlijke scholen om vorm te geven aan hun identiteit. De onderwijskundige autonomie is in het beleid gewaarborgd. Wel dienen de schoolleidingen rekening te houden met aandachtspunten over de organisatie van het onderwijs, het personeel, huisvesting en ict, die hoofdzakelijk door het bestuur worden bepaald.

In een aantal gevallen heeft het bestuur ingegrepen met duidelijke gevolgen voor de zeggenschap van de schoolleidingen. Dit is gebeurd bij drie door de Inspectie als zwak beoordeelde scholen en bij een enkele andere school, waarvan de leiding door bestuur en directie als onvoldoende werd gezien. Directe gevolgen voor de onderwijskundige autonomie heeft dit niet gehad. Bij één school werd vanwege de omvang van het aantal leerlingen het profiel wel veranderd. Voor zover de Rekenkamer dit kon beoordelen gebeurde dit in goed overleg met de schoolleiding, de ouders en het stadsdeel.

Tevredenheid over taakverdeling bestuur en scholen

De Rekenkamer stelt dat er in het algemeen tevredenheid bestaat bij de schoolleidingen over de mate van zeggenschap die zij over inhoudelijke en bedrijfsmatige onderwerpen hebben. Onderwijsinhoudelijke onderwerpen, zoals de brede school en vroeg- en voorschoolse educatie, liggen vooral bij de scholen. Over bedrijfsmatige onderwerpen bepalen het bestuur en de directie het beleid. Ontevredenheid is er bij schoolleidingen vooral over passend onderwijs en over het onderhoud van de scholen. Met betrekking tot passend onderwijs stelt een aantal schoolleidingen dat door een te hoge ambitie en een te hoog tempo onderwerpen niet goed in het directieoverleg aan de orde zijn geweest. Enkele schooldirecteuren menen dat het bestuur de stedelijke koers te 'braaf' volgt en willen meer tijd voor de invulling van passend onderwijs op hun school.

Bron: Rekenkamer stadsdelen Amsterdam, 2010.

Het blijkt dat de besturen de scholen vooral in hun onderwijskundige keuzes veel vrijheid laten.⁵⁷ Scholen ervaren zelden beperkingen vanuit hun bestuur bij beslissingen die ze nemen over het primaire proces of over vernieuwingen die ze willen aangaan. Iets minder beleidsvrijheid krijgen ze vanuit hun bestuur bij de inrichting van het kwaliteitsbeleid. Duidelijk de minste vrijheid (dus de meeste beperking) is er op het gebied van personeel en financiën. Ongeveer de helft van de schoolleiders geeft aan dat bij hen op dit gebied de beleidsvrijheid niet groot is. Hoe meer scholen er vallen onder een bestuur, hoe geringer de ervaren beleidsvrijheid, vooral op de terreinen kwaliteitsbeleid en financieel beleid. Grote besturen hebben kennelijk de neiging om op deze terreinen meer centraal te regelen dan kleine besturen.⁵⁸ Verder blijkt dat scholen met veel leerlingen uit achterstandsgroepen op financieel gebied, anders dan vermoed, minder beleidsvrijheid te ervaren dan andere scholen. De verschuiving van middelen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden van gemeente naar schoolbestuur heeft er mogelijk toe geleid dat besturen die middelen aan hun scholen zijn gaan toekennen vanuit eigen centrale regie, zonder scholen veel ruimte te laten.

Een belangrijke kanttekening die diverse schoolleiders ten aanzien van de lumpsumfinanciering maken is dat beleidsvrijheid in het basisonderwijs een relatief begrip is. Een groot deel van de middelen ligt vast, vooral in salarissen, en er is dus feitelijk niet zo veel ruimte om eigen accenten te leggen. Het onderzoek schetst ook dat er een ontwikkeling gaande is. Steeds vaker wordt beleid door bestuur en schoolleiders samen gemaakt, waarbij bijvoorbeeld het directieoverleg van de betrokken scholen een belangrijke rol speelt.

Basisonderwijs: lange communicatielijnen tussen scholen

In het primair onderwijs komt daar nog bij dat er geen sprake is van gezamenlijke huisvesting zoals in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs of van grote scholengemeenschappen zoals in het voortgezet onderwijs. Immers, een basisschool heeft een wijk- of dorpsfunctie en moet zijn gevestigd op een locatie dicht bij de leerlingen. Voor een school voor voortgezet onderwijs geldt dit ook, zij het dat een wat grotere afstand tot de woonomgeving van de leerling acceptabel is. Hierdoor kunnen de communicatielijnen tussen scholen onderling lang zijn, vaak is het zelfs zo dat scholen van eenzelfde schoolbestuur elkaar nauwelijks kennen.

Eenheidsbeleid

Maar weinig besturen voeren een differentieel beleid, dat wil zeggen beleid dat rekening houdt met verschillen tussen scholen en schoolleiders in behoeften, capaciteiten en omstandigheden. Karstanje c.s. (2008) heeft vrijwel geen voorbeelden gevonden van expliciet bestuursbeleid dat uitgaat van verschillen tussen scholen. Het beleid laat zich meestal typeren als eenheidsbeleid. Wel komt het voor dat het bestuur algemene kaders stelt waarbinnen scholen weer eigen accenten kunnen leggen.

⁵⁷ Karstanje, Glauvé, Ledoux & Verbeek, 2008.

⁵⁸ Karstanje e.a., 2008.

Voorbeeld van indeling in eenheden: INOS basis- en speciaal onderwijs Breda

In een jaarverslag van de INOS/SKOB-scholen wordt in het jaarverslag een uitwerking gegeven van de organisatorische indeling.

"De eerste verschijningsvorm is *de school als bekostigingseenheid (brinnummer)*. Gezien de financiële implicaties is het zaak hier niets aan te veranderen.

De tweede verschijningsvorm is *de school als eenheid voor ouders en kinderen*. Ouders hechten veelal aan deze eenheid: de school in de buurt. Dit gaat uiteraard in mindere mate op voor de REC en SBO scholen die veel meer een regionale functie vervullen. Op grond van de relatie met ouders en kinderen past het niet in de visie van INOS om dit beeld van de school aan te tasten.

De derde verschijningsvorm is *de school als organisatorische eenheid*. Vanuit deze invalshoek kan in het verlengde van de organiseerprincipes en de visie op sturingslagen een organisatorische bundeling van scholen binnen een organisatorische eenheid worden gemaakt. Het is dan zaak om eenheden te maken van 3 tot 6 teams.

Meer specifiek heeft in deze benadering een organisatorische eenheid de volgende kenmerken:

- Eén visie als afgeleide van centrale missie, visie en strategische kaders met ruimte voor verschillende onderwijsconcepten.
- Eén beleid op het gebied van bedrijfsvoering.
- Eén organisatorisch raamwerk met ruimte voor teams om daar op "eigen" resultaatverantwoordelijke wijze binnen te functioneren.

[...]

Met de invoering van resultaatverantwoordelijke teams is het helder hoe verantwoordelijkheden zijn verdeeld. Scholen kunnen er afhankelijk van hun algemene situatie in die context voor kiezen om een gefaciliteerd aanspreekpunt voor een locatie te hebben. Dit uiteraard binnen de reguliere exploitatieruimte.

Tijdens het proces van de vorming van de organisatorische eenheden hebben alle scholen een algemeen schoolprofiel voor INOS-scholen aangevuld met een specifiek schooleigen profiel dat mede als informatiebron in dit proces heeft gefunctioneerd. Tevens heeft elke school aangegeven over welke specifieke kenmerken de directeur voor hun school bij voorkeur zou moeten beschikken. Dit in aanvulling op het algemene INOS-profiel voor directeuren. In individuele gesprekken met alle directeuren zijn de voorkeuren van betrokkenen besproken en vastgelegd."

Bron: INOS/SKOB jaarverslag 2007.

Ruimte 'opeisen'

Schoolleiders die vonden dat de overheid de inhoudelijke beleidsvrijheid van de school beperkt, gaven ook aan dat zij minder ruimte hebben voor eigen beleid. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat een schoolleider die meer vrijheid neemt, meer ruimte creëert voor eigen beleid en daarmee kansen schept voor de ontwikkeling van het eigen beleidsvoerende vermogen.⁵⁹ Verder is gebleken dat naarmate besturen meer vrijheid laten op het terrein van kwaliteitsbeleid en er lokaal meer beleidsvrijheid is, schoolleiders de school hoger positioneren op het aspect integraal strategisch beleid. Oftewel: scholen zijn volgens schoolleiders op dit terrein actiever naarmate het schoolbestuur minder stuurt op kwaliteitsbeleid (en de invulling hiervan dus meer overlaat aan de scholen).

Bestuurders: directeuren opereren soms té autonoom

De schoolbestuurders met wie in het kader van dit advies is gesproken schetsen een iets ander beeld dan hierboven. Na een lange tijd van zelfstandigheid identificeren sommige schooldirecteuren en individuele scholen zich volgens hen niet altijd ten volle met de centrale organisatie waarvan zij nu onderdeel uitmaken. Dit geldt niet alleen voor het primair onderwijs. Ook in delen van het hoger beroepsonderwijs is dit sentiment volgens hen hier en daar nog te bespeuren, zoals bij voormalige zelfstandige pabo's, hbo's of hts'en met een lange ei-

⁵⁹ Karstanje e.a, 2008.

gen historie.⁶⁰ Het kan er ook mee te maken hebben dat scholen met diverse religieuze, sociale en/of vakinhoudelijke achtergronden zijn samengevoegd. Deze scholen zijn nu genoodzaakt zich aan te passen aan een centrale organisatie die de belangen van meerdere scholen en de organisatie als geheel dient en niet altijd in de eerste plaats de belangen van elke afzonderlijke school. Daarnaast zien de schooldirecteuren volgens bestuurders niet altijd de voordelen van deelname aan een groter geheel en identificeren zij zich te weinig met de organisatie als geheel. Ook het afleggen van verantwoording over resultaten is een cultuurverandering voor deze directeuren. De weg naar een meerlagige loyaliteit die zowel de school omvat als de grotere eenheden (onderwijsinstelling, schoolbestuur) is niet eenvoudig.

4.3 Professionele zone: leraar ten opzichte van het management

Leraren binnen grotere onderwijsorganisaties

Voor de professionele zone is van belang hoe leraren en docenten zich tot elkaar verhouden en hoe de verhouding is tot het management. Drie aspecten lijken bepalend voor de positie van leraren die deel uitmaken van een grote onderwijsorganisatie: de mate van inspraak, de betrokkenheid, en de zelfstandigheid in de uitoefening van hun functie.⁶¹ De hogeschool Windesheim heeft onlangs een enquête uitgezet onder de docenten, waaruit blijkt dat er wel een spanning wordt ervaren in de verhouding tot het management, maar dat de inhoudelijke autonomie vooralsnog voldoende is.

Professionele ruimte?

In het kader van het publieke debat over de professionele ruimte heeft de centrale medezeggenschapsraad een enquête gehouden onder Windesheim-docenten. Enkele resultaten:

- vrijwel alle docenten geven aan soms spanning te ervaren in hun relatie tot het management indien beide hun professionele ruimte innemen; en
- twee derde van de docenten ervaart voldoende ruimte om het onderwijs inhoudelijk en didactisch vorm te geven.

Bron: Vijlder e.a., 2010.

Dit resultaat komt overeen met eerdere bevindingen van de raad in het advies *Leraarschap is eigenaarschap* (2007), met de aantekening dat er wel verschillen zijn naar leeftijd en onderwijssector. De positie van leraren verschilt per onderwijssector. Zo is in het primair onderwijs vaak het team leidend; de schoolleiding neemt meestal geen inhoudelijke beslissingen zonder het team te raadplegen. In het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs is dit minder vanzelfsprekend.

De verschillende managementlagen in een grote onderwijsinstelling maken het voor de leraren soms onduidelijk waar bepaalde bevoegdheden en verantwoordelijkheden liggen. Zij ervaren het (college van) bestuur of de bovenschoolse manager als een relatieve buitenstaander. Het gevoel van afstand is soms letterlijk: vroeger liep je zo bij de directeur binnen, tegenwoordig is er een apart kantoor.

Zoals de raad al aangaf in zijn advies over het eigenaarschap van leraren in 2007 is altijd sprake van een zekere dualiteit in posities. De schoolleiding heeft het voortouw in het bepalen van de financiële en organisatorische randcondities, de professionele beroepsbeoefenaren hebben het voortouw als het gaat om de vakinhoud en het primair proces.

Er spelen ook informele, met de organisatiecultuur verbonden factoren rond positiebepaling van leraren en managers in het onderwijs. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om een cultuur van verantwoordelijkheid geven en vertrouwen. De erkenning van de 'waardigheid' van het beroep van leraren speelt als belangrijke gevoelskwestie door deze discussie, die vaak gaat over formele posities en zeggenschap. Leraren zullen – zo stelde de raad in genoemd advies – een meer actieve opstelling moeten innemen en het wij-zijdenken doorbreken. Managers moeten competent zijn en beide partijen moeten elkaar aanspreken op professionaliteit.

⁶⁰ Vijlder e.a., 2010.

⁶¹ Onderwijsraad, 2007.

Verkenning in het middelbaar beroepsonderwijs

Hoe kun je als roc het onderwijsproces zo organiseren dat er nog sprake is van een menselijke maat (zich gekend en betrokken voelen bij de school)? In het rapport *De menselijke maat in het mbo verkend* van het ECBO (Expertisecentrum Beroepsonderwijs) wordt ingegaan op de wijze waarop binnen grote scholen het primaire onderwijsproces in aparte units of afdelingen met vaste docentteams dicht bij de deelnemer op menselijke maat georganiseerd wordt.⁶²

De onderzoekers concluderen dat er binnen de vier onderzochte opleidingen manieren zijn gevonden om het primaire proces met aandacht voor de menselijke maat te organiseren. Aspecten die voor leraren daarin een rol spelen zijn het bieden van een vaste structuur (met beperkte keuzemogelijkheden voor deelnemers), passende huisvesting, een vertrouwde fysieke en sociale omgeving en een heldere organisatiestructuur met voldoende professionele ruimte voor docententeams, gefaciliteerd door de organisatie (aansturing, professionele bedrijfsvoering, goede ondersteuning).

Deze aspecten van de menselijke maat komen eigenlijk gewoon neer op een goede organisatiekwaliteit van het onderwijs. Het optimaliseren van de organisatie is volgens de onderzoekers een continu ontwikkelproces, waarbij voortdurende interactie tussen organisatie, docententeams en deelnemers plaatsvindt.

Niet streven naar te veel eenheid in onderwijs

Het streven naar sterke uniformiteit in het onderwijs binnen grote onderwijsorganisaties lijkt niet te leiden tot kwaliteitsverbetering en kan er zelfs voor zorgen dat professionals niet meer betrokken zijn bij hun werk. Zodoende kan het gebeuren dat mooie plannen niet geïmplementeerd worden omdat docenten niet meewerken.

Er zijn voorbeelden waarbij instellingen proberen de betrokkenheid van docenten (en daarmee de implementatie van beleid) te vergroten door het invoeren van *zelfverantwoordelijke/zelfsturende teams*. Het gevaar hiervan is echter dat docenten zich dan alleen betrokken voelen bij het team waarvoor ze verantwoordelijk zijn (dit was bijvoorbeeld bij Amarantis het geval). De autonomie van teams is in die zin ook altijd relatief.

Autonomie van professional onjuiste insteek?

De discussie over de autonomie van de professionele onderwijsgevende lijkt steeds minder te gaan over de optimale balans tussen autonomie en ruimte enerzijds en controle en gezamenlijke kaders anderzijds. Het is veel eerder een 'machtsstrijd' over formele bevoegdheden geworden. Onderwijsgevendens 'eisen' daarbij ruimte op ten opzichte van het management en het bestuur. Op hun beurt proberen managers en bestuurders deze autonomie zodanig in te perken dat zij grip houden op de organisatie. Met voldoende ruimte voor het zelfstandig handelen van professionals zijn de kwaliteit van het onderwijs en het onderwijsproces zeker gediend. Autonomie is echter geen doel op zich, maar dient de kwaliteit van het onderwijs in stand te houden of te verbeteren. En naast het recht op ruimte heeft de onderwijsgevende ook (morele) plichten ten aanzien van de professionele invulling ervan. Van belang is dat er een *meervoudige loyaliteit* wordt gecreëerd: loyaliteit ten opzichte van het team, de school(locatie), de instelling (bestaande uit meerdere collega-vestigingen) en ten slotte 'het onderwijs' als zodanig.⁶³

Professionele organisatiecultuur; voortdurend gesprek

Professionele autonomie wil niet zeggen dat iedereen zijn eigen gang kan gaan. Autonomie is altijd relatief en ingebed in een kader van afspraken die in de verschillende netwerken worden gemaakt. Zo is het bevoegd gezag afhankelijk van de wettelijke kaders en de bovenbestuurlijke afspraken, de schoolleider afhankelijk van de afspraken binnen het bestuur, en de docent afhankelijk van de afspraken binnen het team. Duidelijkheid in de verhoudingen is van belang (geen 'rolvervaging': een raad van toezicht houdt toezicht, een bestuurder bestuurt, een manager geeft leiding, een team heeft duidelijke doelstellingen) en checks en balances in de communicatie en informatievoorziening (eenduidigheid van afspraken).

⁶² Venne & Hesseling, 2010.

⁶³ Vergelijk de verschillende vormen van burgerschap die de raad onderscheidde in zijn advies *Onderwijs en burgerschap* (2003): schoolburgerschap, maatschappelijk burgerschap en staatsburgerschap.

Kortom: bestuurders en managers hebben de opdracht met elkaar en met de professionals te communiceren over de manier waarop er met ruimte, controle en fouten wordt omgegaan in de organisatie. Het feit dat een organisatie nooit uitgepraat raakt over dergelijke kwesties is geen teken van zwakte maar juist van kracht.

Wat is de juiste reflex op het moment dat er meer autonomie wordt genomen dan is afgesproken in de kaders? Sancties? Maar er moet ook lerend en zelfcorrigerend vermogen worden opgebouwd, waarbij fouten maken mogelijk moet zijn, en daarover openlijk wordt gesproken. Een cultuur van geslotenheid, of erger intimidatie, kan een risico inhouden voor de instelling; zaken die uit het lood lopen worden lastiger te ontdekken, en komen vaak te laat naar boven. Een docent ziet iets, maar houdt het voor zich vanwege mogelijke consequenties voor hem of voor een collega, student of leerling. Een en ander kan ook het gevolg zijn van vervreemding in de besluitvorming (de besluiten zijn 'ver weg' genomen, de vertegenwoordigende instantie zoals de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad wordt niet als legitiem gezien). Het gevolg kan zijn dat er gehandeld wordt in strijd met geldende afspraken binnen de instelling. Door instellingen en betrokken instanties die zorgen voor legitimering van besluitvorming moet dus gezorgd worden voor *intrinsieke professionaliteit* waar een leraar of docent vastigheid aan kan ontleen in zijn of haar omgang met leerlingen en studenten.

4.4 Relatie en verhouding met ouders

Zoals in paragraaf 1.1 al is gesteld richt de raad zich in dit advies primair op het bestuur en de passende vormen van interne organisatie. Uiteraard zijn passende vormen (de 'menselijke' maat) uiteindelijk functioneel voor de gebruiker: ouders, leerlingen en studenten.

De raad heeft in zijn advies *Ouders als partners* (Onderwijsraad, 2010c) aangegeven dat hij geen meerwaarde ziet in toenemende juridisering van de relatie tussen de ouder en de school. Juridische veranderingen hebben sinds de introductie van de WMS weinig meerwaarde opgeleverd voor ouders. Integendeel, zo stelde de raad, met de toegenomen schaalvergroting en de introductie van de bovenschoolse gemeenschappelijke medezeggenschapsraad lijkt die afstand zelfs groter geworden. Wettelijke positionering is bovendien geen garantie dat de betrokkenheid daadwerkelijk toeneemt. De raad maakte in het advies een onderscheid in drie typen van relaties tussen ouders en school. Ten eerste bestaat er een *individuele, juridische relatie* (vastgestelde rechten en plichten). Ten tweede zijn ouders *samenwerkingspartners* als het gaat om de opvoeding en het leerproces van hun kind. Ten slotte zijn alle ouders onderdeel van een (informele) *oudergemeenschap*. In deze benadering gaat het niet meer zozeer direct om de belangen en noden van de eigen kinderen, maar om die van de oudergroep van een klas, een groep, een jaar of de school als geheel; kortom, voor een ouder is de schaal van de school de kleinst mogelijke eenheid. De *Onderwijsmeter 2008* (zie eerder paragraaf 1.1) bevestigt dit: de meeste ouders maken zich druk om de groeps grootte en een kwart van de ouders in het primair en voortgezet onderwijs heeft zorgen over de omvang van de school.⁶⁴

De hoofdlijn in het advies *Ouders als partners* was dat het beleid minder de juridische relatie, maar meer het partnerschap en het lidmaatschap van de oudergemeenschap moest benadrukken. In theorie wordt door schoolbesturen onderschreven dat ouders bij het onderwijs betrokken worden en dat er partnerschap is tussen ouders en school. De wijze waarop ouders in de praktijk werkelijk betrokken zijn, partners worden, hangt af van de visie en inzet van de school, waarbij er duidelijke verschillen bestaan tussen de onderwijssectoren: elke basisschool is er mee bezig en heeft ouders over de vloer, terwijl in het middelbaar beroepsonderwijs ouders te weinig in het vizier zijn. Het advies concludeerde op basis van onderzoeken en literatuur dat de meeste scholen wel een visie op papier hebben ter bevordering van ouderbetrokkenheid, maar dat de invulling van partnerschap vaak beperkt blijft tot het verstrekken van informatie en het inschakelen van ouders voor hand- en spandiensten.

In de opvatting van de raad zal door scholen en de overheid de focus moeten worden gericht op facilitering van partnerschap tussen ouders en school en op het vormen van (kleinschalige) oudergemeenschappen rond de

⁶⁴ Plantinga, Diepen, Schildmeijer & Bruxvoort, 2008.

klas, de groep, het jaar of de school als herkenbare eenheid. In deze ouder-ouderverbanden gaat het om onderlinge contacten en samenwerking; de school is hierbij wel altijd aanwezig, maar speelt een 'maatgebonden' rol.

De raad herhaalt hier dat hij het in het primair onderwijs voor de hand vindt liggen dat het schoolplan naast de verplichte wettelijke onderdelen van onderwijskundig beleid, personeelsbeleid en kwaliteitsbeleid, ook een onderdeel bevat rond beleid over ouderbetrokkenheid. Een onderdeel daarvan is dat de ouder deelgenoot wordt van de school- en van de oudergemeenschap. Een goede betrokkenheid van ouders bij elkaar, bij de klas en bij de school kan effecten hebben op de sociale cohesie in een buurt, wijk, dorp en stad. In alle onderwijssectoren kan de schoolorganisatie bijdragen aan processen van gemeenschapsvorming tussen ouders onderling en tussen school en ouders. Ook hier geldt dat de investeringen door ouders in onderlinge contacten, in ouderverbanden, zichzelf terugverdienen: onderzoek wijst uit dat ouders die elkaar kennen, elkaar ook aanspreken. Kleinschalig georganiseerde contacten tussen ouders helpen ouders onderling en kunnen zo ook de school (de leraar) ondersteunen. Het organiseren van dergelijke oudernetwerken bevordert bovendien de socialiserende functie van het onderwijs en de (wettelijke) taak die de school heeft ten aanzien van burgerschapsvorming.

De aanbevelingen van de raad richtten zich in *Ouders als partners* dus op een algemene koerswijziging van het landelijk beleid: geen verdere juridisering van de relatie ouder-school, maar een investering in oudernetwerken. Bij de vormgeving van landelijk beleid adviseerde de raad de Tweede Kamer onder meer aandacht te vragen voor een ouderparagraaf in de respectievelijke kwaliteitsagenda's voor de onderscheiden onderwijssectoren. De inzet zou breed moeten zijn: de acties moeten niet alleen gericht zijn op het betrekken van de niet-actieve ouder, maar ook op het betrokken houden van de wel actieve ouder. De uitwerking moet daarbij aan scholen worden gelaten. De raad stelde dat vaste en voorspelbare ouder-oudercontacten de sociale textuur rond een klas, groep, jaar of school vergroot; het versterkt het gevoel van geborgenheid en herkenbaarheid. Bovendien zeven deze ouderverbanden problemen uit, waardoor er minder opvoedvraagstukken in het klaslokaal terecht komen. Ouder-ouderverbanden maken het makkelijker om met ouders in gesprek te komen wanneer zich problemen voordoen met een kind.

Kleinere onderwijsschaal

In het advies *Ouders als partners* (Onderwijsraad, 2010c) is uitgebreid ingegaan op de diverse vormen van (het verbeteren) van ouderbetrokkenheid. In het land zijn talloze voorbeelden te vinden van scholen die werken aan herkenbaarheid en kleinschaligheid, zodat ouders en leerlingen zich geborgen weten.

Verticale deelschool

Kleinschaligheid en persoonlijke aandacht voor de leerling zijn belangrijke kenmerken van de 'verticale deelschool'. Het Accent College in Maassluis heeft ervoor gekozen zo'n verticale deelschool op te zetten. Dutch Big Picture (naar de Amerikaanse Big Picture-scholen) is het onderwijsconcept dat centraal staat. Op Big Picture-scholen zijn leerlingen twee dagen per week buiten de school op een levensechte leerplek. De brugklas heeft één vaste docent voor de hele week en een vast lokaal. Hierdoor is persoonlijke aandacht voor de leerling mogelijk. De bedoeling is dat de hoofddocent vier jaar met de leerlingen meegaat.

Bron: www.accentcollege.nl

Ouders zijn niet alleen van belang in het primair en voortgezet onderwijs, ook in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs zijn ouders steeds meer relevant. Een kleinschalige organisatie van opleidingen is hierbij behulpzaam. Zo is voor het Markiezaat College in Bergen op Zoom de persoonlijke benadering van de deelnemer belangrijk.⁶⁵ Het onderwijsbeleid drukt dat uit door kleinschaligheid, maatwerk en het individu voorop te stellen.

⁶⁵ www.markiezaatcollege.nl.

4.5 Conclusie: veranderende verhoudingen scherper in beeld brengen

Bestuurlijke zone: duidelijkere criteria en duidelijker zicht op 'menselijke maat'

De rol van bestuurders en managers (schoolleiders) is geprofessionaliseerd, hun werk omvangrijker en ingewikkelder geworden. Dit geldt zeker in een grote onderwijsinstelling waar het management uit meerdere lagen bestaat en de aantallen personeelsleden en leerlingen aanzienlijk zijn. De schooldirecteur is niet langer een autonoom functionerende persoon, maar heeft een functie binnen een groter organisatiegeheel. Voor de bestuurder en de schooldirecteur is het soms lastig te bepalen welke onderlinge rol- en verantwoordelijkhedenverdeling er bestaat. Het is daarom zaak hierover duidelijk te communiceren en helderheid te scheppen.

Er is in dit hoofdstuk een onderscheid gemaakt tussen de discussie in de 'bestuurlijke zone' (verhouding interne toezichthouder, bestuur, management), de discussie in de 'professionele zone' (verhouding leraren onderling en verhouding management en docent) en de verhouding met ouders. Overkoepelend daarbij is de vraag wat centraal moet en wat decentraal kan. Onderzoek naar hoe schoolbesturen op dit vlak opereren en hoe directeuren, maar ook docenten dit waarnemen is beperkt voorhanden. De raad vindt op de eerste plaats dat het debat over de menselijke maat scherper kan worden gevoerd aan de hand van concrete(re) criteria en (empirische) gegevens. Als het gaat om het genereren van de meerwaarde van schaalvoordelen (zie paragraaf 1.1) kan het (empirisch) zicht daarop verbeteren door de Inspectie in beeld te laten brengen hoe de verschillende instellingen in de onderscheiden onderwijssectoren op dit punt scoren. In het volgende hoofdstuk wordt dit nader uitgewerkt.

Professionele zone: kwaliteiten van bestuurders en docenten in hun onderlinge professionele verhoudingen in kaart brengen

De raad constateert een voortdurend gesprek over passende vormen van interne verzelfstandiging tussen het management en de docenten. Dit debat gaat over de mate van professionele ruimte en wordt landelijk richting gegeven door regelgeving, zoals de regeling van een professioneel statuut. De raad vindt dat de discussie te veel in een discussie rond formele bevoegdheden en macht is beland. Deze machtsgerichte professionaliteitsbenadering levert uiteindelijk te weinig op voor een inhoudelijke en intrinsieke professionaliteit waar docenten en leraren zekerheid en helderheid aan ontleen in hun dagelijkse werk.

Scholen zijn duale organisaties met een beheersmatige-bestuurlijke component en een professionele component. Het gaat erom deze dualiteit in te zetten voor de vorming van een onderwijsgemeenschap: een organisatie waar gezamenlijke, overkoepelende belangen voorop staan, te weten vorming en onderwijs aan jongeren.

Partijen moeten daarbij wederkerige betrekkingen met elkaar aangaan. Managers en bestuurders moeten enerzijds binnen scholen ruimte scheppen voor pedagogische en didactische variëteit. Leraren die goede resultaten met hun aanpak boeken, moeten een zekere vrijheid hebben om die aanpak te continueren. Een gedwongen sjabloon werkt niet. Het vergt van betrokken partijen een zeker vermogen tot perspectiefwisseling en een wil/vermogen tot ontwikkeling. Van het management zal het de vaardigheid vergen van goed schoolleiderschap: combineren en schakelen tussen leiderschapstijlen zoals aanmoedigen, delegeren, afstemmen, visie, aanspreken op gedrag, vertrouwen geven, dienstbaar en deemoedig zijn. Anderzijds: voor de beroepsbeoefenaar betekent het de professionele claim ook waarmaken door actieve zelfontwikkeling, zelfvertrouwen, zelfinzicht, resultaatgerichtheid, dienstbaar en betrokken zijn bij leerlingen en organisatiedoelstellingen.

Voor de raad zijn dus niet zozeer de structurelementen in dit debat van belang (de afspraken in cao's, een statuut, reglement) maar de (organisatie)cultuur en het 'interne kompas' van de leidinggevenden. Een cultuur van helderheid, aanspreekbaarheid en bescheidenheid opbouwen en in stand houden is in de ogen van de raad een belangrijk facet van het werk van bestuurders. In het volgende hoofdstuk zal dit nader uitgewerkt worden in een aanbeveling.

Ouders en schaal: oudernetwerken

Passende vormen van interne organisatie raken niet op de laatste plaats de positie en het welbevinden van leerlingen en ouders; voor hen is de omvang van de groep en de school elementair. Deelnemers en studenten in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs bezien massaliteit van opleidingen met argusogen. Goede voorbeelden van hoe kleinschaligheid binnen grotere bestuurlijke verbanden is te realiseren zijn voorhanden. De

raad heeft in het advies *Ouders als partners* daarnaast voorgesteld ouder-ouderverbanden te stimuleren; herkenbare en kleinschalig georganiseerde groepen van ouders rond een klas, groep of school met als doel elkaar te helpen bij opvoeding en onderwijs.

Structuur en cultuur van belang

Wanneer het gaat over passende organisatiemodellen, zijn enerzijds *structuur en kwaliteit* (met een taak voor de minister en de instellingen/instellingsbesturen) van belang, maar daarnaast ook *opvatting en houding* van betrokken actoren zoals bestuurders, managers en leraren. Op deze twee aspecten heeft de minister te onderscheiden verantwoordelijkheden.

Voor wat betreft de aanbevelingen maakt de raad daarom in het volgende hoofdstuk een onderscheid in twee groepen aanbevelingen:

- aanbevelingen waarmee de Kamer de minister rechtstreeks aanspreekt en via haar het onderwijsveld;
- aanbevelingen waarmee de Kamer activiteiten in het onderwijsveld wil activeren en waartoe de Kamer de minister uitnodigt.

Hoe kunnen individuele scholen zo veel mogelijk ruimte krijgen en wat is een passende vorm? Dat kan volgens de raad op de eerste plaats door de spanning tussen het maatschappelijk onbehagen over grote onderwijsinstellingen en de realiteit te benoemen en de communicatie daarover te verbeteren. Daarnaast kan de overheid interne verzelfstandiging faciliteren, onder meer door alternatieven voor bestuurlijke samenwerking beter voor het voetlicht te brengen. Instellingsbesturen zijn zelf aan zet; geven van ruimte waar dat kan, en het bewerkstelligen van terughoudend, maar tegelijk richtinggevend leiderschap waar dat moet.

5 Aanbevelingen: taken voor minister en onderwijsveld

5.1 Passende organisatievormen: minister en onderwijsveld

De vragen waar dit advies een antwoord op wil geven luiden: Wat zijn passende interne organisatievormen voor scholen en besturen die ruimte geven aan interne betrokkenen en externe krachten? Hoe realiseren we 'checks and balances' in en rond de scholen?

De raad is in een tweetal adviezen ingegaan op de verschillende criteria aan de hand waarvan schaalgrootte kan worden beoordeeld. In zijn rapport *Bureaucratisering in het onderwijs* (2004b) heeft de raad vooral gekeken naar het criterium doelmatigheid. De raad concludeerde dat bureaucratieering vele gezichten heeft; overhead is soms ook nodig. Bureaucratie draagt immers ook bij aan overzichtelijkheid en voorspelbaarheid van gedrag en beschermt mensen tegen willekeur. Ondanks deze positieve aspecten heeft de raad in deze verkenning laten zien dat er veel redenen zijn om waakzaam te zijn. Over een langere periode bezien zijn extra middelen voor het onderwijs zelden ten goede gekomen aan het primaire proces. Dat geldt – zij het in verschillende mate – voor alle onderwijssectoren. Er is weinig fantasie voor nodig om te zien waar het doortrekken van deze trend toe zal leiden: ondoelmatigheid, vervreemding, soms zelfs regelrechte opstand.⁶⁶ Schaalvergroting kan niet tot in het oneindige voortduren. In die zin kan er ook bij onderwijsinstellingen op een gegeven moment sprake zijn van 'imperial overstretch'.⁶⁷ Er kan een punt komen waarop instellingen (instellingsbesturen) het overzicht kwijt raken omdat ze te groot en log worden. Daardoor kunnen ook problemen ontstaan voor de instelling om de economische en maatschappelijke verplichtingen na te komen.

In zijn advies *Variëteit in schaal* (2005) hanteerde de raad de criteria keuzevrijheid, sociale samenhang en draagvlak om schaalgrootte te beoordelen. In zijn advies *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* (2008) gaf de raad een nadere uitwerking en actualisering. "Autonomievergroting en de bijbehorende toeneemende verantwoordelijkheden en risico's hebben [...] de druk op instellingen verhoogd. Instellingen krijgen steeds meer financiële verantwoordelijkheden en moeten steeds meer professionaliteit in huis hebben om die aan te kunnen. Grotere (bestuurlijke) instellingen kunnen die zelfstandigheid over het algemeen beter aan dan kleinere. Maar tegelijk geven vertegenwoordigers van studenten, ouders en personeel aan dat de ervaren afstand tussen hen en de grootschaligere besturen van de onderwijsinstellingen groter wordt, en neemt in hun beleving de eigen invloed op het reilen en zeilen van de organisatie af".

De beleving bij docenten, ouders, leerlingen, deelnemers en studenten hoeft niet parallel te lopen met de cijfers. Voor de raad is het bij het geven van het antwoord op de vraag wat 'passende vormen' zijn van belang dat de beeldvorming van eigenheid of zelfstandigheid van afzonderlijke eenheden (scholen, locaties, vestigingen) correct is. Daarbij moet niet alleen recht worden gedaan aan de empirische kant (correcte 'facts and figures'

⁶⁶ Onderwijsraad, 2010b.

⁶⁷ Term van Paul Kennedy in zijn *The rise and fall of great powers* waarin hij betoogt dat grote (wereld)rijken ten onder gaan als ze op te veel borden moeten schaken (dat wil zeggen oorlogen voeren) en daarmee kosten moeten maken om hun macht te behouden.

over schaalgrootte en de mate van differentiatie van het aanbod), maar ook aan de gevoelde beleving en soms het onbehagen (zie bijvoorbeeld de resultaten van de *Onderwijsmeter 2008*). Voor gebruikers zit het onbehagen vaak op de kleinste of fysieke schaal (omvang van de klas of opleiding, of het gebouw). Soms kan het vanuit docenten en directeuren ook gerelateerd worden aan de bestuurlijke schaalgrootte. Dit is bijvoorbeeld het geval bij beperkte bewegingsruimte voor eigen invulling van concepten omdat het bestuur geen concurrentie tussen scholen wenst. Of indien er onduidelijke communicatie is door verschillende lagen met verschillende bevoegdheden binnen de organisatie. Wie zich als professional niet betrokken voelt bij de organisatie, loopt de kans om zijn of haar enthousiasme voor het primaire proces geleidelijk te verliezen. Voor het primaire proces is het creëren van een sociaal verbindend klimaat van belang, dat onder andere gekenmerkt wordt door overzichtelijkheid, herkenbaarheid, ruimte voor ontplooiing, normatieve sturing, zelfsturing en identiteitsvorming. Een dergelijk klimaat is niet alleen bevorderlijk voor het welbevinden van leerlingen en studenten, maar ook voor dat van professionals.

Hoofdstuk 3 geeft aan dat veel onderwijsinstellingen, in alle sectoren, op weg zijn om een balans te vinden tussen centrale sturing waar dat moet en decentrale ruimte en verantwoordelijkheid waar dat kan. De dualiteit tussen de bestuurszone en de professionele zone en tussen docenten en management en het balanceren tussen autonomie en onderdeel zijn van een netwerk, is voor alle betrokken partijen een uitdaging. Er kan daarom volgens de raad geen sprake zijn van een absolute autonomie van docenten of docententeams, noch van een absolute autonomie van bestuurders en managers. Autonomie is altijd relatief en wordt begrensd door bestuurlijke kaders en professionele standaarden. Zo wordt de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag (in het primair en voortgezet onderwijs) voor de schaalgrootte van de huisvesting begrensd door de kaders en middelen van de gemeente voor de huisvesting.

Bij 'passende organisatiemodellen' zijn volgens de raad van belang zowel aspecten van de *structuur en kwaliteit* (stelsel), met een taak voor de minister en de instellingen/instellingsbesturen, als de *opvatting en houding* (cultuur) van betrokken actoren zoals bestuurders, managers en leraren.

Voor wat betreft de aanbevelingen maakt de raad daarom een onderscheid:

- aanbevelingen waarmee de Kamer de minister rechtstreeks aanspreekt en via haar het onderwijsveld;
- aanbevelingen waarmee de Kamer activiteiten in het onderwijsveld wil activeren en waartoe de Kamer de minister uitnodigt.

(1) Aanbevelingen waarmee de Kamer de minister rechtstreeks aanspreekt en via haar het onderwijsveld

De minister heeft in de optiek van de raad een eigen, mede aan artikel 23 van de Grondwet te ontleen, onvervreemdbare rol in het bewaken van de kwaliteit van het stelsel en heeft enkele specifieke verantwoordelijkheden die niet te herleiden zijn tot de optelsom van die van de afzonderlijke besturen en instellingen. De minister ziet in het bijzonder toe op het functioneren van het stelsel in dienst van het algemeen belang. Daarbij dient de overheid behoedzaam te werk te gaan, rekening houdend met de specifieke kenmerken van ons zorgvuldig opgebouwd stelsel en zijn pluriformiteit en met inbegrip van de vrijheid van inrichting van het bijzonder onderwijs. Dit vraagt om een proportionele en toegespitste inzet van overheidsinstrumenten. De minister kan zich direct, maar ook indirect richten tot de bevoegde gezagsorganen (hen herinneren aan de opdracht die zij zichzelf gesteld hebben).

De belangrijkste opgave voor bestuurders is het bewaren van de balans tussen centrale en decentrale verdeling van verantwoordelijkheden. Deze verdeling moet voor een ieder helder zijn en bovendien zodanig dat de meeste leraren en docenten die verdeling onderschrijven en ernaar handelen. Het organiseren van kleinschaligheid in de uitvoering, het stapsgewijs innoveren met ruimte voor kleine verbeteringen, lijkt hier het aangewezen middel.⁶⁸

Verder is er een afweging te maken of alternatieve samenwerkingsvormen ook werkelijk een alternatief kunnen zijn voor bestuurlijke fusie. Daarbij is het van belang dat eventuele bestaande belemmeringen bij de totstand-

⁶⁸ De raad zal hierover in 2011 een nader advies uitbrengen (werktitel *Ruim baan voor kleinschalige, stapsgewijze verbeteringen*).

koming van bijvoorbeeld een federatie of coöperatie worden weggenomen. Voor wat betreft het vormgeven van interne verzelfstandiging moet ook het aangrijpingspunt van de wetgeving duidelijk zijn; er is nu te veel verwarring rond begrippen als school, (neven)vestiging, (dis)locatie, unit, eenheid en cluster. Een herijking van het begrip 'school' in de (bekostigings)wetgeving is daarom nodig.

(2) Aanbevelingen waarmee de Kamer activiteiten in het onderwijsveld wil activeren en waartoe de Kamer de minister uitnodigt

De grootte van de instelling waar zij werken is voor de meeste directeuren en docenten niet het belangrijkste aandachtspunt in hun dagelijkse werk. Wanneer zij zorgen uitspreken, gaan die niet over de grootte van de organisatie als zodanig, maar over een (vermeend) gebrek aan bestuurlijk vermogen bij de instelling. Het gaat daarbij om zaken als de organisatiecultuur of (het gebrek aan) communicatie tussen de verschillende afdelingen, teams en leidinggevendenden. Het aansturen van een grote onderwijsinstelling vergt immers veel meer van bestuurders en staat of valt met hun bestuurlijk vermogen. Het is zaak dat bestuurders in staat zijn voldoende checks en balances in te bouwen zónder op de stoel van de directeur, rector of teammanager te gaan zitten. Tegelijk vormen de leraren en docenten onderling een motiverend werkverband, in voorkomende gevallen gestimuleerd door leidinggevendenden. Dat lukt vaak, maar niet altijd. Het vinden van de juiste balans is dan ook geen lineair, maar een incrementeel proces. Het verloopt stapsgewijs, en soms moet er ook duidelijk ruimte worden ingeperkt omdat de omstandigheden daarom vragen.

Belangrijker dan de vraag naar de grootte van een onderwijsinstelling lijken daarom de vragen naar enerzijds het bestuurlijk vermogen en de kwaliteit van het leiderschap van de organisatie en anderzijds het vermogen van leraren en docenten om hun intrinsieke en collegiale professionaliteit gestalte te geven. Wanneer de complexiteit en de omvang van de organisatie toeneemt en er meer managementlagen en teams komen, dan vereist dat aan de ene kant meer van de 'governance' van een organisatie (de wijze waarop bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn verdeeld), en ook van de visie van de 'top' en hun voorbeeldgedrag. Maar aan de andere kant wordt ook meer individuele en collegiale inzet van leraren en docenten gevraagd. Onderwijsorganisaties zijn in dat opzicht duale organisaties met een bestuurs- en beheerssfeer aan de ene kant en een professionele sfeer aan de andere kant. Eigenaarschap van de organisatie gaat daarbij hand in hand met het dragen van verantwoordelijkheid, waarbij uitgegaan wordt van het lerend vermogen van betrokkenen.

De dialoog over wat tot ieders zone behoort (raad van toezicht, college van bestuur, management, teams, leraren en docenten afzonderlijk) kan inhoudelijker worden gevoerd, vooral tussen docenten onderling en tussen docenten en management.

In het advies *Leraarschap is eigenaarschap* (2007a) stelde de raad dat leraren functioneren als lid van een schoolorganisatie als geheel, de activiteiten in de eigen klas of leergroep relateren aan het beleid en de doelen van de school, en naast het lesgeven ook duidelijk betrokken zijn bij onderwijsontwikkeling en andere activiteiten binnen de school. De raad veronderstelde in dat advies dat binnen een schoolgemeenschap beroepsbeoefenaars en de organisatie dezelfde missie onderschrijven en kenbaar hebben gemaakt een duurzame en wederkerige band met elkaar te willen aangaan. Dat betekent dat beroepsbeoefenaars niet alleen aanspraken hebben, maar ook plichten. De schoolleiding mag hen daarop wijzen. Aan de andere kant: de beroepsbeoefenaar en het team hebben volgens de raad recht op een 'invloedsvrije' sfeer, een zekere vrijheid van inrichting van het te geven onderwijs en de ontwikkeling daarvan. De leraar heeft een dubbele positie: enerzijds is hij werknemer, opdrachtnemer, gebonden aan de bekwaamheidseisen van de wetgever, de missie van de school, zijn werkgever. Anderzijds is hij vakinhoudelijk deskundige en zijn autonomie is rechtstreeks (in primair en voortgezet onderwijs ongeschreven) geattribueerd. Hij onderneemt stappen om zijn vakkennis bij te houden, ontwikkelt zaken, neemt initiatieven. De raad wenste in het advies uit 2007 dat de managers en professionals een meer positieve relatie met elkaar zouden aangaan. De raad ziet echter dat de verhoudingen zich lijken te formaliseren in termen van machts- en invloedsafbakening, bijvoorbeeld in de vorm van een professioneel statuut. Tegelijkertijd lijkt er in sommige opzichten sprake te zijn van onvoldoende professioneel gedrag door bestuurders en leidinggevendenden indien er sprake is van een conflictsituatie en belanghebbenden (docenten) gebruikmaken van

hun rechten.⁶⁹ Ook docenten kunnen zich onvoldoende professioneel gedragen, bijvoorbeeld wanneer in te geringe mate onderscheid wordt gemaakt tussen de rol van docent/begeleider en die van examinator.

In dit kader is ook van belang in hoeverre er sprake is van zelfregulering en zelfcorrigerend ('lerend') vermogen van een instelling. Daarvoor is een open cultuur nodig waarbij ruimte gegeven wordt, maar tegelijkertijd individuen elkaar steeds bevragen over hoe met deze ruimte om te gaan. Er mogen fouten gemaakt worden, maar wel transparant, en eventuele sancties moeten evenredig zijn aan de ernst. Het gaat om een juiste taxatie van het handelen: is het een goed bedoeld, maar mislukt experiment, of is er sprake van doelbewuste fraude?

De bovenstaande twee aspecten worden uitgewerkt in aanbevelingen. De opdracht tot betere herkenbaarheid en zichtbaarheid van afzonderlijke eenheden is een opdracht voor alle betrokken partijen (minister, besturen, management, leraren, sectororganisaties). Er is vooral ook behoefte aan stimulansen en facilitering, en het wegnemen van obstakels voor passende zelfstandigheid van scholen en betrokkenen. De Tweede Kamer kan de minister aansporen verschillende (sommige al eerder door de raad voorgestelde) beleids/wetswijzigingen in gang te zetten.

5.2 Aanbevelingen waarmee de Kamer de minister rechtstreeks aanspreekt en via haar het onderwijsveld

Aanbeveling 1: Een scherper debat over de verhouding tussen centraal en decentraal

De raad stelt in de eerste plaats een scherper debat voor over de verhouding tussen centraal en decentraal. De raad doet daarbij een voorstel voor criteria voor de balans tussen centraal en decentraal. Daarnaast pleit de raad voor een herijking van het wettelijke begrip 'school' en voor een steviger empirische basis voor het debat.

Criteria voor de balans tussen centraal en decentraal

De raad stelt de volgende criteria voor voor de balans tussen centraal en decentraal.

- Optimale condities voor de uitvoering van het primaire proces (waaronder begrepen professionele standaarden en protocollering door leraren en docenten).
- Eigenaarschap en eigenheid/herkenbaarheid: de mate waarin profilering van individuele locaties/scholen/opleidingen mogelijk is en het bevoegd gezag differentieel beleid voert.
- Keuzevrijheid en concurrentiekracht: is er voor ouders, leerlingen en studenten binnen een bepaald bestuur of instelling een voldoende gedifferentieerd aanbod in termen van soorten onderwijs, onderwijsmethoden, denominatie, openbaar-bijzonder, en dergelijke. Dit beeld kan ook opgemaakt worden uit een overzicht van de fusie-effectrapportages.
- Doelmatigheid/kostenaspecten: is de balans zodanig dat afzonderlijke eenheden en het geheel doelmatig kunnen werken en is duidelijk welke middelen besteed worden aan het primaire proces en hoe dit aandeel zich verhoudt tot een bepaalde benchmark?

Herijking van het wettelijke begrip 'school'

Het regelen en implementeren van zelfsturing en zelfstandigheid van vestigingen, scholen, locaties, directeuren en teams is maatwerk. De wet biedt volgens de raad alle mogelijkheden om op diverse manieren binnen de instelling vorm te geven aan interne verzelfstandiging. In die zin zijn er – als antwoord op de aankondiging in het advies *Verzelfstandiging in het onderwijs 1* – in principe zo veel modellen als dat er schoolbesturen zijn waar het gaat om centrale of juist decentrale aansturing van programmatische, financiële, personele en arbeidsvoorwaardelijke aspecten en kwesties rondom huisvesting en communicatie.

De raad ziet een discrepantie tussen wat betrokkenen als 'school' zien en wat feitelijk juridisch (bekostigings- en wetstechnisch) als school geldt. De raad beveelt aan het begrip 'school' duidelijker en eenduidiger te stroomlijnen. De term 'school' zou de raad willen omschrijven als de resultaatverantwoordelijke eenheid in de organi-

⁶⁹ Soms zelfs leidend tot intimidatie of ontzegging tot medezeggenschapsorganen, vgl. Schoonhoven & Keijzer, 2010, p. 61. Zij wijzen aan de andere kant ook op onprofessioneel gedrag van leden van de mr, doordat persoonlijke belangen soms de boventoon kunnen voeren.

satie, die – afhankelijk van de sector en instelling – ook locatie, vestiging, domein, sector, unit of afdeling wordt genoemd. Met de term ‘onderwijsinstelling’ wordt dan bedoeld op de bestuurlijke eenheid als totaal.

Omwille van de herkenbaarheid zou in principe elke vestiging desgewenst, maar wel met instemming van het bevoegd gezag, zijn eigen naam moeten kunnen voeren (hoewel de ‘school’ dus uit meerdere vestigingen kan bestaan). Afzonderlijke vestigingen kunnen een eigen naam voeren. Het zou voor afzonderlijke vestigingen tevens wettelijk mogelijk moeten zijn om een eigen ‘vestigingsplan’ te schrijven, een medezeggenschapsraad te hebben en het toelatingsbeleid te bepalen (als het bevoegd gezag deze bevoegdheid wil op- of overdragen aan de vestiging). Ten aanzien van de brin-registratie en de relatie tot de medezeggenschap zal duidelijkheid verschaft moeten worden. De administratieve problemen waar schoolbesturen mee kampen als het gaat om brin-registratie in algemene zin moeten aangepakt worden.

Stevigere empirische basis voor het debat

Een stevigere empirische basis van het maatschappelijk debat over schaalgrootte is geen overdreven luxe, juist met het oog op het maatschappelijk onbehagen rond schaalgrootte. De raad stelt voor dat de minister de Inspectie vraagt beschikbare (recente) onderzoeksuitkomsten bijeen te brengen en aan de hand hiervan eventueel een vervolgonderzoek in te stellen. Periodiek (bijvoorbeeld een maal in de drie jaar) kan dit onderzoek gebeuren aan de hand van diverse invalshoeken (omvang van de instelling, omvang van aparte vestigingen). De raad stelt daarbij voor een onderscheid te maken tussen het primair en voortgezet onderwijs enerzijds en het middelbaar en hoger beroepsonderwijs anderzijds (zie het onderscheid gemaakt in hoofdstuk 3). Uiteraard gaat het er daarbij in de eerste plaats om de kwaliteit van het onderwijs in relatie tot de (bestuurlijke) schaalgrootte in beeld te brengen: zaken zoals evaluatie van kwaliteitseffecten, relatie met de schoolloopbaan, innovatief vermogen en betrokkenheid van belanghebbenden zijn dan aan de orde. Er kan zo systematisch in beeld worden gebracht of er in de verschillende instellingen en in de verschillende onderwijssectoren een correlatie is tussen (bestuurlijke) schaalgrootte en genoemde aspecten. Scoren besturen met veel leerlingen en scholen bijvoorbeeld beter als het gaat om schooluitval en kwaliteitszorg? De Inspectie kan het functioneren van instellingen voor wat betreft de passende vormen van interne zelfstandigheid toetsen aan de hand van de vier bovengenoemde criteria. Nadrukkelijk gaat het hier om de *informatiefunctie* van de Inspectie, gericht op het geven van een overzicht over het functioneren van het stelsel, en niet om het voorschrijven van een bepaald ideaalmodel.

De Inspectie zal uiteraard aan kunnen sluiten bij de gegevens die instellingen zelf al verzamelen of openbaren, zoals in het kader van het project *Vensters voor verantwoording* van de VO-raad en de benchmark voor overhead.⁷⁰

Aanbeveling 2: Actievere uitoefening van de stelselverantwoordelijkheid door de minister

Vanuit de stelselverantwoordelijkheid kan de minister een oproep doen aan het veld om de eigen verantwoordelijkheid voor zelfstandigheid en eigenheid van vestigingen als serieus punt op te pakken. Uit het onderzoek van Karstanje c.s. (2008) blijkt immers dat in algemene zin schoolbesturen nog te weinig zoeken naar mogelijkheden van interne differentiatie, zelfstandigheid, en verdere overdracht van taken en bevoegdheden (de aangehaalde voorbeelden in dit advies schetsen overigens een iets gunstiger beeld). In dat kader zouden de wensen van actoren (schoolleiders, personeel, ouders, leerlingen en studenten) concreet vorm kunnen krijgen door interne zelfstandigheid en verscheidenheid een onderdeel te laten zijn van de (vierjaarlijkse) strategische beleidscyclus.

De raad beveelt de Kamer aan vanuit de stelselverantwoordelijkheid van de minister de volgende drie concrete acties nader met haar te bespreken:

- 1) De raad wil hier nogmaals pleiten voor een *verplichting tot aanbodvariëteit*⁷¹ voor schoolbesturen: een periodieke toets (één keer in de vier jaar) waarbij het bevoegd gezag nagaat of het aanbod van de scholen voldoet aan de duurzame wens van ouders in een bepaald gebied (in brede zin: identiteit, onderwijs-

⁷⁰ Zie <http://www.vo-raad.nl/publicaties/brochures/benchmark-overhead-of-onderwijs11>.

⁷¹ Zie eerder Onderwijsraad, 2008.

kundige inrichting, profiel). Daarbij kunnen een aantal vragen aan de orde worden gesteld. Welke meerwaarde bieden we als bestuur ten opzichte van onze afzonderlijke scholen, wat zijn hun wensen, welke geluiden komen uit de medezeggenschapsraad, welke geluiden laten andere actoren rondom de school horen? Nogmaals: daarbij kan volgens de raad aangesloten worden bij lopende projecten zoals *Vensters voor verantwoording* (voortgezet onderwijs).

- 2) Scholen en besturen kunnen deels vrij, deels onder voorwaarden tot fusie besluiten. In het advies *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* beschreef de raad hoe scholen en besturen bestuurlijke schaalvergroting inzetten om opleidingen te kunnen blijven aanbieden. Tegelijkertijd gaan er geluiden op die pleiten voor een kleinschaligere organisatie van onderwijs, ook binnen grootschalige bestuurlijke fusies. Zo zou de keuzevrijheid van ouders en leerlingen behouden worden en blijft er voldoende inspraak mogelijk. In bepaalde gebieden dreigt nog maar één aanbieder over te blijven. De raad acht dat een risicovolle situatie. Hij heeft de overheid dan ook geadviseerd om, gegeven de mogelijke risico's van bepaalde fusies, een verplichte fusietoets in te voeren voor grootschalige fusies. De minister heeft deze aanbeveling overgenomen en heeft een wetgevingstraject gestart. In deze richting kan een verdere stap worden gezet door concrete normen als deugdelijkheidseis te stellen. Een fusietoets kan dienen als een preventief instrument. De raad stelde voor in het primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs te werken met een meldingsplicht voor besturen met – om een orde van grootte aan te geven – respectievelijk 2.500, 5.000 en 10.000 leerlingen. Voor het hoger onderwijs zou de toetsingsdrempel bijvoorbeeld bij 20.000 studenten kunnen worden gelegd.
- 3) *Mogelijkheden voor toetreding versterken*. De raad heeft in diverse adviezen onderstreept dat de stichtingsmogelijkheden in het huidige systeem verbreed moeten worden. De mogelijkheid van nieuwe toetreders kan het bestaande veld scherp houden en kan een 'incentive' zijn voor interne verzelfstandiging (variëteit binnen het bestuur verhogen om nieuwe toetreding te voorkomen). In bepaalde gevallen zou volgens de raad bekostiging in plaats van via een collectief (een rechtspersoon) ook plaats kunnen vinden via vouchers aan leerplichtige leerlingen. De minister kan dit meenemen in het onderzoek naar meer ruimte in de planningssystematiek (zie eerder het advies *Toezicht en bekostiging bij nieuwe schoolstichting*, 2010d). In het verlengde hiervan is de aanscherping van de Leerplichtwet, die een mogelijke belemmering kan inhouden voor nieuwe, niet-bekostigde onderwijsconcepten, te monitoren en wellicht te versoepelen. De raad komt hierop terug in het advies over artikel 23 Grondwet (werktitel: *Naar een breed gedragen vrijheid van onderwijs*). In het advies *Ruimte voor nieuwe aanbieders* (2004a) is gewezen op systemen met een combinatie van *uit- en intreding*. Hierbij ontstaat ruimte voor vrije aanbesteding van een nieuw te bekostigen opleiding wanneer een bestaande bekostigde opleiding zijn accreditatie en daarmee ook de bekostiging voor die opleiding verliest. Andere aanbieders kunnen in een open aanbestedingsprocedure proberen met een opleiding voor de vrijkomende plaats in aanmerking te komen. Het voordeel hierbij is dat er ruimte ontstaat voor nieuwe aanbieders zonder dat het beschikbare budget versnipperd raakt. Dit concept zou nader verkend en uitgewerkt kunnen worden.

5.3 **Aanbevelingen waarmee de Kamer activiteiten in het onderwijsveld wil activeren en waartoe de Kamer de minister uitnodigt**

Aanbeveling 3: Samenwerkingsalternatieven, varianten van interne verzelfstandiging en oudernetwerken bevorderen door instellen projectgroep van gezamenlijke sectorraden

In het onderwijs is in toenemende mate vooral de stichting dominant. Maar er zijn meer vormen die wellicht beter passen bij integraal management. Daarbij kan het gaan om door de raad voorgestelde interne verzelfstandigingsmodellen zoals een programmaschool, maar ook om alternatieven voor bestuurlijk samengaan zoals de coöperatie of de federatie. De federatie (waaronder wordt verstaan een vereniging met leden-rechtspersonen) of de samenwerkingsstichting (een stichting met aangesloten rechtspersonen) wordt in het burgerlijk wetboek niet met zo veel woorden geregeld. Dit is echter ook niet nodig, omdat voor de federatie en samenwerkingsstichting geen andere regels gelden dan voor een vereniging met als leden natuurlijke personen en een stichting met aangeslotenen. Het belangrijkste verschil tussen de federatie en de samenwerkingsstichting is dat bij de laatste de rechtsverhouding tussen de stichting en de aangesloten rechtspersonen contractueel van aard is. De statuten en reglementen van de samenwerkingsstichting kunnen wel voorzieningen bevatten om de aangesloten rechtspersonen bij de organisatie te betrekken. Daarbij kan gedacht worden aan voorzieningen in

verband met de samenstelling van het bestuur (bijvoorbeeld dat aangesloten rechtspersonen bevoegd zijn het bestuur van de stichting te benoemen) of aan de instelling van een orgaan met adviserende of goedkeurende bevoegdheden waarin de aangesloten rechtspersonen zitting hebben.

Welke taken en bevoegdheden aan de federatie worden overgedragen is afhankelijk van de vraag of de afzonderlijke schoolbesturen meer of minder zelfstandig wensen te blijven. De belemmeringen rond de vorming van alternatieven moeten dan wel in kaart worden gebracht. De raad acht het vooral van belang een onderzoek in te stellen naar de btw-problematiek (zie eerder hoofdstuk 2).

De raad beveelt de Kamer aan de minister te verzoeken een overleg te bevorderen met de sectororganisaties gericht op instelling van een gezamenlijke projectgroep. Deze projectgroep moet als opdracht meekrijgen zorg te dragen voor een betere voorlichting over de alternatieven voor bestuurlijke verzelfstandiging, met daarbij opsporing en aanduiding van de (fiscale) belemmeringen. Aan de hand van verder onderzoek zouden die belemmeringen door de overheid weggenomen moeten worden. Deze projectgroep kan ook de door de raad eerder voorgestelde varianten van interne verzelfstandiging (programmaschool en gastschool) en het stimuleren van ouder-ouderverbanden onderzoeken. Er kan een bescheiden stimuleringsmaatregel worden genomen, die groepen ouders de gelegenheid biedt een ouderbudget aan te vragen voor de opstartfase van een lokaal te organiseren ouderverband voor een klas, opleiding of school. Het ouderverband heeft volgens de raad als functie de dialoog tussen ouders onderling en wederzijdse ondersteuning te faciliteren.

Aanbeveling 4: Verdere profilering en bewustwording van de kwaliteiten van bestuurders en docenten-/leraren

De functie-eisen voor het onderwijs zijn helder geformuleerd. Voor leraren en docenten zijn de vereiste kwaliteiten vastgelegd op grond van de Wet beroepen in het onderwijs en de bijgaande besluiten; voor bestuurders in bestuurlijke codes. Voor schoolleiders en verwante functies bestaan hierover onder meer in de wereld van de desbetreffende opleidingen duidelijke formuleringen. Het debat over centraal-decentraal vraagt echter om meer dan inzicht in dergelijke functie-eisen. Van belang is evenzeer de intentie waarmee de functies worden uitgeoefend. Hier ligt bij uitstek een verantwoordelijkheid voor het onderwijsveld. De minister is in eerste instantie een belangstellende, maar in tweede instantie ook een aanmoedigster van een dergelijk debat omdat de kwaliteit van bestuur en onderwijs aan de orde is.

Wat betreft dit debat ziet de raad voor bestuurders en voor leraren en docenten enkele wezenlijke referentiepunten. Bestuurders leven met het feit en het besef dat zij maatschappelijke organisaties in stand houden die geheel of grotendeels uit gemeenschapsmiddelen worden gefinancierd. Zij handelen in een veeleisende omgeving waarin uiteenlopende belangen spelen en waarin zij altijd moeten proberen de missie en doelstelling van de instelling of de groep van scholen voorop te stellen: goed onderwijs voor leerlingen en studenten. Dat besef is volgens de raad groeiende. De discussies tussen de verschillende actoren binnen de instellingen en eenheden lijken in toenemende mate te verschuiven van de financiële, technische en bestuurlijke kant naar zaken als missie, visie, identiteit en hoe betrokkenheid is te creëren met de belangrijkste belanghebbenden.⁷² Zoals de raad eerder in 2005 stelde is het voor de onderwijssector als geheel van belang dat bestuur en management uitstralen dat zij als vanzelfsprekend in dienst staan van het primair proces van leren en onderwijzen. Dat betekent volgens de raad dat bestuurders en managers zich duidelijk, rolvast en bescheiden opstellen. Een dergelijke cultuur van helderheid, aanspreekbaarheid en bescheidenheid opbouwen en in stand houden is een belangrijk facet van het werk van bestuurders.

Bestuurders hebben de opdracht om tegenover een zeer gevarieerde groep ouders, leerlingen, studenten en andere belanghebbenden in heldere en begrijpelijke taal aan te geven wat de doelstelling van de onderwijsorganisatie is, hoe en met wie zij dat willen bereiken en wat ze daarvoor gedaan hebben. Via de besturen-, management- en sectororganisaties kan de minister bewustwording daarover verder faciliteren, bijvoorbeeld door visitatie, reflectiegroepen, conferenties, enzovoort.

⁷² In het uit te brengen advies *Een onderwijsprogramma met maatschappelijke voorhoedes*) zal hier nader op in worden gegaan.

Houding en ethiek van de bestuurder zijn aspecten die de raad van toezicht kan meenemen in zijn rol als werkgever voor het bestuur; het is dus een element in het toetsingskader van de raad van toezicht/interne toezichthouder. Ook de raad van toezicht/interne toezichthouder zal zich in dit verband verantwoordingsbewust op moeten stellen. Via de thans in ontwikkeling zijnde netwerkorganisaties en platforms van bestuurders en toezichthouders in het onderwijs kan dit inzicht verder gestimuleerd worden (zie eerder Onderwijsraad, 2008). Voor leraren en docenten bestaan intussen op verschillende niveaus vormen waarmee kwaliteit zichtbaar wordt gemaakt, bijvoorbeeld de verkiezing van leraar van het jaar. Ook het zichtbaar maken van goede bestuurders kan langs deze weg worden bevorderd. Een jaarlijkse ceremonie om de kwaliteit te laten zien kan hierbij behulpzaam zijn. Rolmodellen zijn ook hier nuttig.

Scholen zijn duale organisaties met een beheersmatige-bestuurlijke component en een professionele component. Het gaat erom deze dualiteit in te zetten voor de vorming van een onderwijsgemeenschap. De raad heeft als consistent uitgangspunt dat de onderwijsinstelling vooral een sociaal verband is – een gemeenschap – waarbinnen alle partijen in belangrijke mate parallelle belangen hebben. Zoals hierboven ook al is aangegeven, kunnen daarbij natuurlijk verschillende posities bestaan; het gaat er juist om, deze uiteenlopende posities samen te doen komen in een onderwijsgemeenschap waarin allen willen bijdragen aan het leren en de vorming van leerlingen en studenten.

De professionaliteit van leraren en docenten wordt vaak gezien in machts termen ten opzichte van managers en bestuurders. In *Leraarschap is eigenaarschap* (2007a) wees de raad op de behoefte aan een professionele oriëntatie waarbij leraren functioneren als lid van een schoolorganisatie als geheel, de activiteiten in de eigen klas of leergroep relateren aan het beleid en de doelen van de school, en naast het lesgeven ook duidelijk betrokken zijn bij onderwijsontwikkeling en andere activiteiten binnen de school.

De raad vindt dat de discussie te veel gaat over formele bevoegdheden en macht (zie de formele 'afperking' in de vorm van een wettelijk vastgelegd professioneel statuut). Deze 'machtsgerichte' professionaliteitsbenadering levert uiteindelijk te weinig op voor een inhoudelijke en intrinsieke professionaliteit waar docenten en leraren zekerheid en helderheid aan ontleen in hun dagelijkse werk. In alle debatten over schaal en organisatie zal per saldo toch de toets daar moeten liggen: wat docenten en leraren in hun beroepsuitoefening aan kracht meenemen en uitstralen. Hier ligt niet direct een taak voor de Kamer of de minister in regelende zin. Maar een aanhoudende belangstelling van Kamer en minister voor wat ten diepste de zorg voor onderwijs betekent, is voor ons land wel degelijk van groot belang.

Afkortingen

aoc	agrarisch opleidingencentrum
AWS	Algemene wet bestuursrecht
brin	basisregistratie instellingen
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
Crebo	Centraal Register Beroepsopleidingen
ECBO	Expertisecentrum Beroepsonderwijs
fuwasys	functiewaarderingssysteem
hbo	hoger beroepsonderwijs
LAKS	Landelijk Aktie Komitee Scholieren
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OMO	Ons Middelbaar Onderwijs
po	primair onderwijs
roc	regionaal opleidingencentrum
SAMON	Samenwerkende montessorischolen Noord-Holland
SKBA	Stichting Katholiek Basisonderwijs Alphen
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
WMS	Wet medezeggenschap scholen
WOT	Wet onderwijstoezicht
WPO	Wet op het primair onderwijs
wsns	weer samen naar school
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs

Literatuurlijst

- Baarsma, B. (2008). *Fusietoezicht op Not for Profits. TPEdigitaal*, 2(4), 49-70. Geraadpleegd op 18 november 2010 via de website TPEdigitaal, <http://www.tpedigitaal.nl/archief/4-2008/>.
- Bokdam, J., Linden, B. van der (2010). *Schoolgrootte uit leerlingperspectief*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Bont-Hanekamp, M.R.A.E de (2010). Zonder BRIN-nummer geen school? *School en Wet*, 2009(5), 24-26.
- Dijkgraaf, E., Gelderblom, A., Jong, M. de, Maasland, E. & Tanis, O. (2010). *Onderzoek naar de relatie tussen financiële prikkels en schaalgrootte in het onderwijs*. Rotterdam: SEOR.
- Hooge, E., Van Dijk, G. & Steen, S. (2003). De coöperatie in het onderwijs: een nieuwe vorm van pedagogisch ondernemerschap. *School en wet*, 2003(6), 210-215.
- Inspectie van het Onderwijs (2010). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jongeren Organisatie in het Beroepsonderwijs (2010). *JOB-monitor 2010*. Geraadpleegd op 18 november 2010 via de website van JOB, <http://www.job-site.nl/brochures.php>.
- Karstanje, P.N., Glaudé, M.T., Ledoux, G. & Verbeek, A.E. (2008). *Beleidvoerend vermogen van basisscholen: stand van zaken en verklarende factoren*. Amsterdam: SCO Kohnstamm.
- Kennedy, P. (1987). *The rise and fall of great powers*. London: Random House.
- Lijst van vragen en antwoorden zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs* (2010). Kamerstukken II, 2009-2010, 32338, 3.
- Memorie van antwoord wijziging onderwijswetten in verband met fusietoets* (2010). Kamerstukken I, 2009-2010, 32040, C.
- Memorie van toelichting wijziging onderwijs in verband met fusietoets* (2009). Kamerstukken II, 2008-2009, 32040, 3.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008). Nieuwe inzichten toepassing indicator op brin- versus vestigingsniveau. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. Kamerstukken II, 2007-2008, 27020, 59.
- Motie van de leden Smits en Çelik* (2010). Kamerstukken II, 2010-2011, 32500 VIII, 19.
- Nolen, M. (2010). Bestuurlijke netwerken in en om het onderwijs. *School en Wet*, 2010(5), 5-13.
- Onderwijsraad (2003). *Onderwijs en burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004a). *Ruimte voor nieuwe aanbieders*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004b). *Bureaucratisering in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005). *Variëteit in schaal*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006). *Naar meer evidence based onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007). *Leraarschap is eigenaarschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008). *Bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010a). *Het recht op toelating nader bezien*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010b). *Verzelfstandiging in het onderwijs 1*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010c). *Ouders als partners*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010d). *Toezicht en bekostiging bij nieuwe schoolstichting*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Plantinga, S., Diepen, M. van, Schildmeijer, R. & Bruxvoort, M. van (2008). *Onderwijsmeter 2008*. Z.p.: TNS NIPO.
- Rekenkamer stadsdelen Amsterdam (2010). *Verzelfstandiging van openbaar primair onderwijs in de stadsdelen West binnen de Ring*. Amsterdam: Rekenkamer stadsdelen Amsterdam.
- Schoonhoven, R. van & Keijzer, M. (2010). *Een geschil is geen ruzie*. Rotterdam: Actis advies.
- Schraven, J.W. (2005). Het schoolgebouw in de steigers. *School en Wet*, 2005(5), 11-16.
- Steenkamp, F., Timmers, T., Schilt, J. van, Heim, M. & Goede, M. de (2008). *Tien jaar patronen en trends in "student satisfaction" in Nederland*. Leiden: Choice.

- Venne, L. van de & Hesseling, M. (2010). *De menselijke maat in het middelbaar beroepsonderwijs verkend*. Den Bosch/Utrecht: ECBO.
- Vijlder, F., Bakker, D., Lindemann, B., Aalfs, N. & Visser, M. de (2010). *De waarde van bestuurlijke schaal*. Studie uitgevoerd door Interstudie NDO in opdracht van de Onderwijsraad. Den Haag: Onderwijsraad.
- Waterreus, I. (2009). Is er een economische reden voor een fusietoets in het onderwijs? *TPedigitaal*, 3(3), 80-102. Geraadpleegd op 18 november 2010 via de website TPEdigitaal, <http://www.tpedigitaal.nl/archief/3-2009/>.

Geraadpleegde deskundigen

Deelnemers seminar 18 juni 2010

De heer H.A.J. van Asseldonk	Stichting Lucas Onderwijs
Mevrouw D.M. Bakker BBA	Interstudie NDO
De heer mr.drs. H.J.G. van Beers	INNOVO, Stichting voor Katholiek Onderwijs
De heer drs. E.G.H. Bernard MPM	Ons Middelbaar Onderwijs
De heer L.N. Labruyère	Hogeschool Inholland
Mevrouw drs. B. Lindemann	Vrije Universiteit Amsterdam
De heer L.J. Molenkamp MPA	Amarantis Onderwijsgroep
De heer mr.drs. R.W.J. Rijk	Stichting Carmelcollege
De heer dr. F.J. de Vijlder	Hogeschool van Arnhem en Nijmegen
De heer drs. H.W.J.A.M. van Vlodrop	Zadkine

Deelnemers panel 15 oktober 2010

De heer H.M. Davids	Bond KBO
De heer J. van Elderen	Van Beekveld & Terpstra
De heer mr. P.H.M. Kanters	Algemeen Voortgezet Onderwijs Arnhem
De heer mr. P.C. Kwikkers	TriasNet Consultants
De heer M. Nolen	Van Doorne advocaten

Bijlage 1: Adviesvraag



Voorzitter

Aan de Onderwijsraad
t.a.v. de voorzitter,
prof. dr. A. M. L. van Wieringen
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Den Haag, 24 juni 2009

Geachte heer Van Wieringen,

In haar vergadering van 23 juni jl. heeft de Kamer op grond van artikel 30 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal besloten, de Onderwijsraad advies te vragen over *Checks and balances in het Nederlandse onderwijsbestel* en over *Waardevastheid van diploma's*.

In de bijlage vindt u een uitgewerkte vraagstelling.
Namens de Kamer vraag ik u aan het verzoek te voldoen.

Met vriendelijke groet,

Gerdi A. Verbeet
Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal



Bijlage

Op basis van de Kaderwet Adviescolleges vormt de Onderwijsraad een adviescollege voor zowel de regering als de Kamer.

De Onderwijsraad heeft de Kamer, voorafgaand aan de vaststelling van zijn Werkprogramma 2010, in de gelegenheid gesteld een adviesaanvraag te formuleren.

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stelt aan de Kamer voor om de Onderwijsraad over de volgende twee onderwerpen advies te vragen, onder vermelding van de hieronder genoemde aandachtspunten.

Checks and balances in het Nederlandse onderwijsbestel:

In 2002 bracht de Onderwijsraad het advies uit getiteld 'Wat scholen vermogen. Autonomie, beleidsvoerend vermogen en bestuurlijke inrichting in het primair en voortgezet onderwijs'. Dit advies gaat onder meer in op het idee te variëren in de autonomie en schaalbeheersing. Eén van de mogelijkheden die is genoemd is dat een groep leraren een eigen onderwijsconcept ontwikkelt, eventueel buiten het bestaande bestuur (het zogenoemde 'opting out'). In vervolg hierop wordt verzocht om een advies gericht op de vragen:

- Hoe kunnen scholen en leraren adequaat worden gepositioneerd ten opzichte van schoolbesturen en de rijksoverheid?
- Wat zijn mogelijkheden naast 'opting-out'?
- Welke mogelijkheden biedt het opknippen van de lumpsum?

Waardevastheid van diploma's:

Op basis van eerdere Onderwijsraadadviezen, zoals 'Examinering in ontwikkeling' (2002) en 'Examinering: draagvlak en toegankelijkheid' (2006) is vastgesteld dat leerlingen, studenten, vervolgoopleidingen en potentiële werkgevers vertrouwen moeten kunnen stellen in de examinering in het Nederlands onderwijs. De waarde van de behaalde diploma's staat of valt daarmee. Het waarborgen van dit zogenoemde civiele effect van examinering beschermt de afnemers. Het geeft de samenleving zekerheid over wat er is geleerd. Naast examenprogramma's vormen ook de examenprocedures een essentieel onderdeel van het systeem. Ook die moeten betrouwbaar en transparant zijn. In vervolg daarop verzoekt de Kamer om advisering over de vraagstelling:

- Kan de samenleving rekenen op de betrouwbaarheid van het diploma?
- Is het voldoende herkenbaar?
- Houdt het diploma ook zijn waarde door de jaren heen?