

Verzelfstandiging in het onderwijs

Helpt u mee aan de voorbereiding van ons advies over zelfstandige afdelingen en opleidingen?

Nr. 20100117/953

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



Advies over verzelfstandiging in het onderwijs

De Onderwijsraad biedt op 11 mei het advies *Verzelfstandiging in het onderwijs I* aan. In dit advies gaat de raad na hoe het beste kan worden ingegaan op initiatieven van ouders die een bepaald onderwijsaanbod willen realiseren, dat (nog) niet bestaat binnen het schoolbestuur waaronder de school van hun kinderen valt. 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 twee mogelijkheden voor de afwikkeling. 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 niet aan de orde zijn en overleg tussen de medezeggenschapsraad en het bevoegd gezag niet tot resultaten heeft geleid, zouden mogelijkheden voor externe verzelfstandiging (afsplitsing door een deel van de school) in beeld moeten komen. Dit is de zwaarste variant, die juridisch neerkomt op (af)splitsing door middel van een bestuurlijke overdracht naar een ander of nieuw bestuur dat wel bereid is te voldoen aan de wens van het desbetreffende ouderinitiatief.

Balans tussen wens ouders en belang schoolbestuur

De raad heeft vanaf 2002 (*Wat scholen vermogen*) consistent gepleit voor met waarborgen omklede facilitering van dergelijke initiatieven door ouders en leraren, binnen of buiten het bestaande bestuurlijke verband. De minister verzocht de raad daarop om een nadere uitwerking van dit idee; het advies *Verzelfstandiging in het onderwijs I* is hiervan het resultaat. Deze nadere uitwerking van initiatiefrecht laat mogelijkheden zien, maar vraagt ook om een zorgvuldige, afgewogen benadering en een met waarborgen omklede procedure. Deze procedure moet zowel recht doen aan de gerechtvaardigde en duurzame wens van een groep ouders en aan de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de instandhouding en kwaliteit van alle scholen onder zijn gezag. Enerzijds kunnen ouders door middel van een initiatiefrecht hun keuzevrijheid en betrokkenheid als burger tot uitdrukking brengen. Anderzijds wijst de raad nadrukkelijk ook op mogelijke risico's en (negatieve) neveneffecten van interne of externe verzelfstandiging.

Het ontstaan van een situatie van onvrede waardoor initiatieven tot interne of externe verzelfstandiging opkomen, kan voorkomen worden door preventief beleid van het bestuur gericht op het onderkennen van wijzigingen in de wensen van (aankomende) ouders. De wetgever zou in de visie van de raad in eerste instantie moeten denken aan een regeling van een variëteitsbeleid door het bevoegd gezag: 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).

Lichte en zware varianten

Als het gaat om de wens tot verzelfstandiging, zijn volgens de raad zoals gezegd eerst andere, 'lichtere' varianten te overwegen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een initiatief dat in een tijdelijk of permanent programma op een school wordt geïmplementeerd (initiatiefschool en programmaschool). Dergelijke vormen van interne verzelfstandiging kunnen nader worden gesystematiseerd naar de mate waarin ze betrekking hebben op enkele of meerdere programmatische, organisatorische en financiële facetten. Een stap verder is dan dat de school – bijvoorbeeld in een coöperatie – wordt bestuurd door meerdere bevoegde gezagsorganen (gastschool). Tot slot is de laatste variant die van de afsplitsing van een bestaand bestuur, de volledige verzelfstandiging of permanente overdracht. Ook wanneer vanaf het begin een sterke wens is tot bijvoorbeeld externe verzelfstandiging in de vorm van een categoriale school, zullen eerst vormen van interne verzelfstandiging uitgewerkt moeten worden en zal eerst een dialoog tussen bevoegd gezag, initiatiefnemers en docenten gevoerd moeten worden.

In alle varianten is een procedurele waarborg nodig via de medezeggenschapsraad, waarbij er ook in alle gevallen een robuust draagvlak moet zijn bij de ouders van de desbetreffende school(locatie). Ook zal binnen het docententeam werkzaam op de desbetreffende school een twee derde meerderheid zich moeten kunnen vinden in de nieuwe constellatie: initiatiefschool, programmaschool, gastschoolschap of overdracht (naar een bestaande of nieuwe rechtspersoon).

Randvoorwaarden

De raad heeft in zijn advies globaal een aantal procedurele randvoorwaarden beschreven, die gelden voor alle varianten, zoals het indienen van een plan met daarin bijvoorbeeld de te verwachten kosten en baten van het initiatief en op overeenstemming gericht overleg tussen initiatiefnemers en bevoegd gezag. Het is mogelijk dat een (interne of externe) verzelfstandiging opgevat kan worden als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang voor de meerderheid van of alle scholen van het desbetreffende bestuur (zie artikel 16 lid 1 WMS). Om duidelijk te maken dat een initiatiefrecht vanuit een bepaalde school echt een zaak is van de medezeggenschapsraad van die school, zou artikel 16 lid 1 WMS dit expliciet moeten vermelden.

Vervolgadvies over de zelfstandigheid van afdelingen/opleidingen onder één bevoegd gezag

In een vervolgadvies wil de raad eind 2010 nader ingaan op de verschillende mogelijkheden voor het omgaan met de zelfstandigheid van afdelingen, locaties en/of opleidingen die onder één bevoegd gezag vallen. Hierbij komen aan de orde: de programmatische, financiële, personele, arbeidsvoorwaardelijke en huisvestingsaspecten, en de communicatieve positionering van intern verzelfstandigde eenheden.

De juiste mix van centrale en decentrale elementen betekent in het feitelijke debat in het onderwijsveld meestal aandacht voor processen van verzelfstandiging. Onder interne verzelfstandiging verstaat de raad in dit verband organisatievormen waarbij een bestuur (in de diverse onderwijssectoren) meerdere onderdelen (scholen, opleidingen, sectoren, eenheden, locaties, vestigingen, units of afdelingen) omvat en aanstuurt. De raad wil in dit vervolgadvies ingaan op de verschillende manieren waarop instellingen omgaan met de afweging tussen een zelfstandigheidswens van organisatieonderdelen en de onvermijdelijkheid sommige zaken centraal te beleggen. Welke varianten komen nu in de praktijk voor en wat zijn 'goede' manieren om de vruchten te plukken van zowel zelfstandigheid als bundeling. Dit advies zou moeten uitmonden in enkele modaliteiten van interne verzelfstandiging, met daarbij een overzicht van (praktische) factoren die de totstandkoming van deze modaliteiten stimuleren of juist belemmeren. Op basis hiervan wil de raad aanbevelingen kunnen doen over het versterken van de mogelijkheden van onderwijsorganisaties om beter vorm te geven aan 'kleinschaligheid binnen grootschaligheid' en over het wegnemen van mogelijke (wettelijke) belemmeringen.

Werkwijze om te komen tot het advies Verzelfstandiging in het Onderwijs II

De raad heeft in zijn werkwijze voor de totstandkoming van het advies *Vervelfstandiging in het Onderwijs II* drie onderdelen opgenomen:

1. Een studie naar de wijze waarop verschillende grote onderwijsinstellingen omgaan met eenheid en zelfstandigheid. De raad heeft deze gevalstudie inmiddels uitgezet (dr. Frans de Vijlder, lector HAN). Daarin zullen in totaal elf gevalstudies worden beschreven en geanalyseerd. Het gaat om de instellingen: Signum 's-Hertogenbosch, Lucas Onderwijs, Innovo, Ons Middelbaar Onderwijs, Carmel College, Amarantis, Zadkine, ROC Midden Nederland, InHOLLAND en VU/Windesheim. Sommige van deze instellingen zijn al eerder in opdracht van de Onderwijsraad als gevalstudie beschreven in de studie *Groot groeien in het Onderwijs* (R. Baarda en P. Smets, 2005, te downloaden via www.onderwijsraad.nl). De nadruk lag in deze eerste studie echter op de vraag waarom/op welke manier deze instellingen zo sterk zijn gegroeid, niet op de vraag hoe zij vorm geven aan de combinatie van lokale zelfstandigheid en eenheid/centrale aansturing. Deze laatste vraag wordt in de komende studie van De Vijlder wel behandeld.
2. Op 18 juni is een expertpanel gepland rondom dit onderwerp. Deelnemers zijn vertegenwoordigers van de elf hierboven genoemde gevalstudies en de onderzoekers.
3. Een oproep om feitelijke of wenselijke situaties te beschrijven waarin bepaalde eenheden binnen een groter verband een zekere mate van zelfstandigheid hebben.

Verzoek: beschrijf (een verandering in) de interne verhoudingen tussen centraal en decentrale eenheden

De raad is op zoek naar de meeste geëigende en gewenste manieren om aan interne verzelfstandiging vorm te geven binnen grote onderwijsorganisaties en vraagt daarbij uw hulp als (ervarings)deskundige.

De raad wil enkele tientallen beknopte beschrijvingen verzamelen en die gebruiken voor zijn advisering. De beschrijvingen kunnen in een bijlage van het advies worden opgenomen als de inzender daar geen bezwaar tegen maakt; in elk geval dienen ze om een goed gedocumenteerd advies te maken over een nog niet zo eenvoudig onderwerp.

Bij de beschrijving denkt de raad aan een beknopte notitie (2-4 pagina's), waarin aangegeven wordt welke combinatie van eenheid en zelfstandigheid is bewerkstelligd en welke ervaringen hierbij en hiermee zijn opgedaan. U kunt een dergelijke beschrijving aan de raad sturen of mailen. Een beschrijving kan ook gemaakt worden in telefonisch overleg met de projectleider dr. Kathleen Torrance (zie hieronder). De beschrijving kan betrekking hebben op alle onderwijssectoren, van primair onderwijs tot aan doctoraatsonderwijs.

Inhoud van de beschrijving/het gesprek

U bent uiteraard vrij om de beschrijving op te bouwen zoals u goed dunkt. De volgende vragen kunnen daarbij leidend zijn.

1. Welke positieve of minder positieve ervaringen heeft u opgedaan bij deze combinatie van eenheid en zelfstandigheid?
2. Om welke soort eenheden gaat het? Gaat het om scholen, om sectoren, om afdelingen, om opleidingen (volgens de CREBO- en CROHO-registers van opleidingen) of groepen van opleidingen; gaat het om onderbouw, bovenbouw, jaargroepen; gaat het om profielen, stromen, speciale programma's voor bepaalde leerlingen of studenten?
3. Hoe combineert uw organisatie centrale aspecten en aspecten van zelfstandigheid in de praktijk? En idealiter?
4. Welke aspecten zijn hierin in de afgelopen jaren veranderd en waarom?
5. Welke aspecten op landelijk niveau moeten eigenlijk worden veranderd (welke belemmeringen weggenomen) om dergelijke combinaties succesvoller te doen plaats vinden?

De volgende aspecten kunnen u wellicht helpen bij het maken van de notitie:

- eigen verantwoordelijkheid van betrokken docenten, leraren, lectoren, instructeurs voor opstellen van het programma, missie, visie versus centraal onderwijskundig beleid;
- werving van leerlingen en studenten: centraal of decentraal;
- communicatie (eigen site, logo, eigen communicatieprofiel of centraal);
- personele aspecten zoals benoemingsbeleid en hrm-beleid inclusief scholingsbeleid;
- managementstructuur, mate van zeggenschap van management op niveau van de betrokken eenheid;
- financieel beleid, aandeel centraal budget, verevening en versleuteling (ook bijvoorbeeld van ouderbijdrage en door eenheden zelf verworven subsidies?), eigen budgetbeheer en verantwoording van eenheden;
- huisvestingsaspecten, eigen huisvestingsgezicht, verhoudingen tussen locaties, beheersmatige zelfstandigheid; keuze voor één gebouw of meerdere;
- wat in eigen beheer aan ondersteuning, type afspraken met eventuele centrale ondersteunende diensten.

Inzending van de beschrijvingen/afpraak voor gesprek maken

De raad ontvangt uw inbreng graag voor 1 september 2010. U kunt schriftelijk materiaal sturen naar k.torrance@onderwijsraad.nl of bellen met 070-3100007 om een afspraak te maken voor een gesprek hierover met projectleider mw. dr. Kathleen Torrance. Uw inbreng wordt gebruikt bij de totstandkoming van het vervolgadvisie. Een casusbeschrijving kan anoniem worden opgenomen of met vermelding van naam. Deze keuze is aan u.

Als dank voor uw bijdrage ontvangt u natuurlijk een exemplaar van het advies.