

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 ‘afperking’ 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.