

Studie

---

# De waarde van bestuurlijke schaal





# De waarde van bestuurlijke schaal

Tien grote, complexe onderwijsorganisaties op een groepsfoto

Frans de Vijlder  
Dorine Bakker  
Berit Lindemann  
Nina Aalfs  
Marieke de Visser

Interstudie NDO

# Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit twaalf leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Studie *De waarde van bestuurlijke schaal*, uitgebracht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Nr. 20100278/971, november 2010

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2010.

ISBN 978-946121-007-4

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: [secretariaat@onderwijsraad.nl](mailto:secretariaat@onderwijsraad.nl)

telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:

[www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)

Ontwerp en opmaak:

[www.balyon.com](http://www.balyon.com)

Drukwerk:

DeltaHage grafische dienstverlening

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

## Ten geleide

De Onderwijsraad heeft het adviesbureau Interstudie NDO gevraagd een casestudie te verrichten naar de praktijk van interne organisatiemodellen en verhoudingen tussen de verschillende partijen binnen onderwijsinstellingen. Het gaat daarbij om instellingen in alle sectoren, van primair onderwijs tot hoger beroepsonderwijs.

Om een voldoende breed palet aan casuïstiek op te bouwen zijn in totaal tien instellingen geselecteerd. Sommige van deze instellingen zijn al eerder in opdracht van de Onderwijsraad beschreven in de studie Groot groeien in het onderwijs. De nadruk lag in deze eerste studie echter op de vraag waarom en op welke manier deze instellingen zo sterk zijn gegroeid, niet op de vraag hoe zij vorm geven aan de combinatie van lokale zelfstandigheid enerzijds en eenheid en centrale aansturing anderzijds. Deze laatste vraag wordt in de studie De waarde van bestuurlijke schaal wel behandeld.

Het analysekader gaat uit van vijf centrale onderzoeksvragen, die betrekking hebben op het huidige bestuursmodel, strategische motieven, procesdynamiek en effecten, leermomenten en toekomstperspectief, en de instellingsgegevens. De resultaten uit het onderzoek geven een beeld van de motieven voor en effecten van keuzes voor een intern bestuursmodel en de ontwikkelingen en vraagstukken die hieruit voortvloeien. Het onderzoek is een belangrijke input geweest voor hoofdstuk 3 van het advies Verzelfstandiging in het onderwijs II.

Namens de Onderwijsraad,

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



# Inhoud

<b>Deel 1 - De groepsfoto</b>	<b>9</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>10</b>
1.1 Achtergrond en aanleiding	10
1.2 Vraagstelling	11
1.3 Onderzoeksopzet	11
<b>2 Karakteristieken van de onderzochte organisaties</b>	<b>15</b>
2.1 Inleiding	15
2.2 Rechtsvorm en bestuursmodel	15
2.3 Ontstaansgeschiedenissen	17
2.4 Missie en visie	19
2.5 Opdeling van de grootschaligheid	20
2.6 Hoofdkenmerken van de organisatieopbouw	22
2.7 Interne besturing op basis van subsidiariteit	25
2.8 Onderwijsbeleid en -programming	27
2.9 Begroting en middelenverdeling	28
2.10 Kwaliteit, resultaten en managementinformatie	30
2.11 Waardering voor grootschaligheid: hogere externe doelmatigheid	31
2.12 Gezicht naar de samenleving	32
2.13 Ondernemerschap en externe oriëntatie	34
2.14 Functioneren in maatschappelijke en bestuurlijke netwerken	36
2.15 Medezeggenschap	37
<b>3 Bevindingen samengevat</b>	<b>39</b>
<b>Deel 2 - Tien portretten</b>	<b>43</b>
<b>1 Signum</b>	<b>44</b>
1.1 Algemene karakteristieken	44
1.2 Strategische motieven voor keuze en vorm bestuursmodel	46
1.3 Effecten	48
1.4 Relatie met partners in de omgeving	51
1.5 Leermomenten	54
1.6 Terug- en vooruitblik	54
<b>2 INNOVO</b>	<b>56</b>
2.1 Algemene karakteristieken	56
2.2 Strategische motieven voor keuze en vorm bestuursmodel	59
2.3 Effecten	60
2.4 Relatie met partners in de omgeving	63
2.5 Leermomenten	64
2.6 Terug- en vooruitblik	64

<b>3</b>	<b>Lucas Onderwijs</b>	<b>66</b>
3.1	Algemene karakteristieken	66
3.2	Strategische motieven voor keuze en vorm besturingsmodel	69
3.3	Effecten	69
3.4	Relatie met partners in de omgeving	71
3.5	Leermomenten	73
3.6	Terug- en vooruitblik	74
<b>4</b>	<b>Stichting Carmelcollege</b>	<b>75</b>
4.1	Algemene karakteristieken	75
4.2	Strategische motieven voor keuze en vorm besturingsmodel	77
4.3	Effecten	78
4.4	Relatie met partners in de omgeving	79
4.5	Leermomenten	81
4.6	Terug- en vooruitblik	81
<b>5</b>	<b>OMO</b>	<b>82</b>
5.1	Algemene karakteristieken	82
5.2	Strategische motieven voor keuze en vorm besturingsmodel	84
5.3	Effecten	85
5.4	Relatie met partners in de omgeving	87
5.5	Leermomenten	89
5.6	Terug- en vooruitblik	89
<b>6</b>	<b>Amarantis</b>	<b>91</b>
6.1	Algemene karakteristieken	91
6.2	Strategische motieven voor keuze en vorm besturingsmodel	93
6.3	Effecten	94
6.4	Relatie met partners in de omgeving	96
6.5	Leermomenten	97
6.6	Terug- en vooruitblik	98
<b>7</b>	<b>Zadkine</b>	<b>99</b>
7.1	Algemene karakteristieken	99
7.2	Strategische motieven voor keuze en vorm besturingsmodel	102
7.3	Effecten	102
7.4	Relatie met partners in de omgeving	103
7.5	Leermomenten	105
7.6	Terug en vooruitblik	105
<b>8</b>	<b>ROC Midden Nederland</b>	<b>107</b>
8.1	Algemene karakteristieken	107
8.2	Strategische motieven voor keuze en vorm besturingsmodel	110
8.3	Effecten	111
8.4	Relatie met partners in de omgeving	113
8.5	Leerpunten en sterke punten	114
8.6	Terug- en vooruitblik	115
<b>9</b>	<b>INHolland</b>	<b>116</b>
9.1	Algemene karakteristieken	116
9.2	Strategische motieven voor keuze en vorm besturingsmodel	119



9.3	Effecten	120
9.4	Relatie met partners in de omgeving	122
9.5	Leermomenten	125
9.7	Terug- en vooruitblik	125
<b>10</b>	<b>Windesheim</b>	<b>127</b>
10.1	Algemene karakteristieken	127
10.2	Strategische motieven voor keuze en vorm besturingsmodel	130
10.3	Effecten	131
10.4	Relatie met partners in de omgeving	135
10.5	Leermomenten	136
10.6	Terug- en vooruitblik	137
	<b>Afkortingen</b>	<b>139</b>
	<b>Figurenlijst</b>	<b>141</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>142</b>
	<b>Geraadpleegde deskundigen</b>	<b>143</b>
	<b>Bijlage</b>	
	Bijlage 1: Analyse kader	145



# **Deel 1 - De groepsfoto**

Meta-analyse van de tien casestudies

## Achtergrond en aanleiding

### Context

De organisatie en het bestuur van het onderwijs zijn voortdurend in beweging. Hieraan ligt een groot aantal, zeer diverse, externe en interne factoren ten grondslag. Deze variëren van wisselende politieke voorkeuren tot en met krimpende leerlingenaantallen (externe factoren) en van de mogelijkheden voor efficiënter organiseren tot en met behoefte aan ruimte voor de professional (interne factoren). De waardering voor dit soort bewegingen kan bovendien door de tijd heen sterk variëren. In de ene periode wordt schaalvergroting gewaardeerd, bijvoorbeeld op grond van de vooronderstelling dat daarmee het beleidsvoerende vermogen van scholen en instellingen groter wordt of leerlingen makkelijker kunnen doorstromen van de ene naar de andere opleiding. In een volgende periode wordt grootschaligheid juist geassocieerd met bureaucratie, vervreemding, gebrek aan geborgenheid. Deze waarden - en de wisselingen erin - zijn niet zelden gebaseerd op een mix van feiten en beelden, die telkens worden gevoed door incidenten, aandacht in de media, verschillen in interpretatie van getallen, onderzoeksresultaten, enzovoort. Op dit moment zijn de zorgen over de verschuivende verhoudingen, de effecten van bestuur en organisatie op bijvoorbeeld de geborgenheid van leerlingen en studenten, op de herkenbaarheid van het onderwijs in de samenleving, op de ruimte en motivatie van professionals en op het primaire proces groot. Dit komt ook tot uitdrukking in de zorgen die onder onze volksvertegenwoordigers leven en de hieruit voortvloeiende adviesvragen aan de Onderwijsraad, welke zijn vertaald in het werkprogramma 2010. Daarin grijpt de raad terug op een eerder uitgebrachte verkenning *Samen leren leven* (2002). De raad stelde toen dat wanneer het gaat om schaalgrootte, het principe van subsidiariteit zou moeten gelden: op een zo laag mogelijk niveau zo veel mogelijk bevoegdheden leggen. Verder heeft de Onderwijsraad gesignaleerd dat het risico ontstaat van een legitimatietekort. Door schaalvergroting kan de betrokkenheid bij de school van ouders, leerlingen, docenten, maar ook van maatschappelijke en bestuurlijke betrokkenen juist verminderen. Deze paradox in combinatie met de ontwikkeling dat op centraal niveau de rol van de overheid en landelijke organisaties van besturen, management, leraren en ouders verandert, riep de vraag op hoe in interne organisatievormen het subsidiariteitsprincipe leidend kan zijn zonder dat dit leidt tot solidariteitsverlies tussen de verschillende scholen en met behoud van een inbedding van het schoolbestuurlijke verband in een breder bestuurlijk netwerk.

### Verzelfstandiging in het onderwijs

Aanvullend heeft de Onderwijsraad op 11 mei het advies *Verzelfstandiging in het onderwijs I* aangeboden. In het advies gaat de raad na hoe om te gaan met initiatieven van ouders die een onderwijsaanbod willen realiseren. Daarbij gaat het om een aanbod dat (nog) niet bestaat binnen het schoolbestuur waaronder de school van hun kinderen valt. In een dit najaar uit te brengen vervolgadvisie wil de raad nader ingaan op de verschillende mogelijkheden voor interne verzelfstandiging. Onder interne verzelfstandiging verstaat de raad organisatievormen waarbij een bestuur meerdere relatief zelfstandige onderdelen – zoals scholen, opleidingen, sectoren, eenheden, locaties, vestigingen, units of afdelingen – omvat en aanstuurt. Hierbij komen aan de orde: de programmatische, financiële, personele, arbeidsvoorwaardelijke en huisvestingsaspecten, en de communicatieve positionering van intern verzelfstandigde eenheden. Bovendien omvat dit tweede deel niet alleen primair en voortgezet onderwijs, maar ook het middelbaar en hoger beroepsonderwijs. Op basis hiervan wil de raad aanbevelingen kunnen doen

over het versterken van de mogelijkheden van onderwijsorganisaties<sup>1</sup> om beter vorm te geven aan 'kleinschaligheid binnen grootschaligheid' en over het wegnemen van mogelijke (wettelijke) belemmeringen.

Dit onderzoek en de in het kader van dit onderzoek belegde discussiebijeenkomst vormen bouwstenen voor de totstandkoming van het betreffende advies.

## 1.2 Vraagstelling

De geschetste achtergrond waarin de ontwikkeling van grootschaligheid wordt afgezet tegen de behoefte aan kleinschaligheid en interne verzelfstandiging en de daaraan verwante discussies over subsidiariteit, maar ook solidariteit, leidde tot een door de Tweede Kamer gestelde adviesvraag voor de Onderwijsraad.

Wat zijn passende interne organisatiemodellen voor scholen en besturen die ruimte geven aan interne betrokkenen en externe krachten? Hoe realiseren we 'checks and balances' in en rond de scholen?

Ter voeding van de Onderwijsraad analyseren we in dit onderzoek de feitelijke praktijk en waar mogelijk indicaties over de werking en effecten daarvan. Het onderzoek richt zich primair op de ontwikkeling van de bestuurlijke verhoudingen tussen de verschillende betrokken partijen binnen het bestuursmodel. Hoe markeert men de grenzen tussen alle betrokken partijen zoals raad van toezicht, college van bestuur, management, lerarenteam en medezeggenschapsorganen? Welke bestuurlijke omgangsvormen heeft men met elkaar? En hoe verhoudt dit schoolbestuurlijk verband zich dan vervolgens tot bredere (bestuurlijke) verbanden?

## 1.3 Onderzoeksopzet

### Karakter van de casestudie

De Onderwijsraad wilde in het licht van de hierboven geformuleerde vraagstelling een zelfstandig te lezen vervolg van de eerdere studie *Groot groeien in het onderwijs*.<sup>2</sup> De casestudie is een specifieke vorm van empirisch onderzoek. Bij een casestudie gaat het niet zozeer om de case als zodanig, maar om de case als 'drager' van een bepaald verschijnsel of probleem. In deze versie van het onderzoek is gekozen voor een insteek die minder het accent legt op 'groter groeien', maar meer op de uitdagingen en spanningen in de interne organisatie van grotere, complexe onderwijsorganisaties en hun vertakkingen en raakvlakken met de bredere samenleving. Om een voldoende breed palet aan casuïstiek op te bouwen hebben we het aantal cases uitgebreid tot tien in totaal in de onderwijssoorten primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger beroepsonderwijs. Bij casestudies is een van de moeilijkheden dat de diversiteit van de cases soms te weinig grond voor generalisatie biedt. Om de kans om tot generieke uitspraken te komen te vergroten hebben wij in ons onderzoek gewerkt met een systematisch analysekader en meerdere onderzoekers per case. Toch blijkt

1 Onder onderwijsorganisaties verstaan we in dit onderzoek alle structuren binnen de zeggenschap van een bevoegd gezag. We gebruiken deze term als een verzamelnaam voor zowel besturen die meerdere, relatief zelfstandige scholen in stand houden (voornamelijk in primair en voortgezet onderwijs), als voor de meer als eenheid functionerende organisatievormen in vooral het middelbaar en hoger beroepsonderwijs.

2 Baarda & Smets, 2005.

dat de onderwijssectoren en de beschreven cases ieder een eigen dynamiek hebben, waardoor we niet alle informatie compleet vergelijkbaar hebben kunnen weergeven. Onderstaand geven wij een beeld van hoe we in ons onderzoek te werk zijn gegaan.

### Selectie van de cases

De vraag van de Onderwijsraad was om een casestudie te doen naar tien cases in de verschillende onderwijssectoren. Daarbij zouden opnieuw de vijf cases uit het eerdergenoemde onderzoek moeten worden meegenomen. In het licht van de aangepaste vraagstelling en na overleg met de opdrachtgever en 3TU is echter besloten laatstgenoemde niet opnieuw op te nemen. Het gaat daarbij immers nauwelijks over de organisatie van onderwijs, laat staan over interne organisatievormen. De overige vier cases (Lucas Onderwijs, OMO, Amarantis<sup>3</sup> en INHolland) uit het eerdere onderzoek werden benaderd en bereid gevonden opnieuw te participeren. De zes nieuwe cases werden op grond van een aantal criteria en in overleg met de Onderwijsraad geselecteerd. De criteria hiervoor waren:

- originaliteit in de bestuurs- en organisatievorm;
- spreiding over de soorten onderwijs;
- combinaties met aanpalende soorten onderwijs of aanpalende velden (zoals kinderopvang);
- geografische spreiding, waaronder stad/regio, groei/krimp;
- complementariteit met de eerdere cases.

Op basis van dergelijke karakteristieken is de keuze uiteindelijk de in figuur 1 opgenomen selectie tot stand gekomen.

**Figuur 1:    Overzicht van de casestudies naar vestigingsplaats en soort onderwijs**

	Naam	Vestigingsplaats bestuur	Soort onderwijs
1	Signum	's-Hertogenbosch	Po, Kinderopvang
2	INNOVO	Heerlen	Po,
3	Lucas Onderwijs*	's-Gravenhage	Po, vo
4	Stichting Carmelcollege	Hengelo	Vo
5	Ons Middelbaar Onderwijs*	Tilburg	Vo
6	Amarantis*	Amsterdam	Vo, mbo
7	Zadkine College	Rotterdam	Mbo, vmbo
8	ROC Midden Nederland	Utrecht	Mbo
9	Hogeschool INHolland*	's-Gravenhage	Hbo
10	Hogeschool Windesheim	Zwolle	Hbo

\* Ook opgenomen in Groot groeien in het onderwijs.

Deze keuze kent overigens een aantal beperkingen. In de selectie zijn geen recent verzelfstandigde, openbare organisaties meegenomen. Van het opnemen van één of enkele openbare organisaties in het primair en voortgezet onderwijs werd geen bijzondere meerwaarde verwacht in het kader van dit onderzoek. En in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs bestaan geen openbare instellingen meer. De tweede beperking is dat de opdrachtgever de keuze heeft gemaakt voor grotere, meer complexe organisaties. Dit maakt een vergelijking

3 In de eerdere studie participeerde ROC ASA, intussen onderdeel geworden van Amarantis.

met kleine besturen of samenwerkingsverbanden van kleine besturen in het kader van dit onderzoek niet mogelijk.

### **Ontwikkelen van een analysekader**

Aan de hand van de hoofdvragen en een aantal theoretische perspectieven is een analysekader opgesteld. Hierin zijn vijf centrale onderzoeksvragen geformuleerd over de huidige situatie, de strategische motieven, de procesdynamiek en effecten, de leermomenten en toekomstperspectief en de instellingsgegevens. Dit analysekader (zie bijlage 1) is voor alle cases gebruikt. De in de interviews gebruikte interviewprotocollen zijn afgeleid van het analysekader.

### **Documentenstudie**

Van alle cases zijn meerdere relevante beleidsdocumenten, zoals het strategisch plan en het meest recente jaarverslag, bestudeerd. Voor de cases die in het eerdere onderzoek participeerde, bestudeerden we ook de casestudie uit de rapportage *Groot groeien in het onderwijs* (Baarda & Smets, 2005).

### **Interviews met bestuurders, interne en externe stakeholders**

Alle deelnemende instellingen zijn bezocht. Daarbij vond een uitvoerig interviewgesprek plaats met een vertegenwoordiger van het bevoegd gezag, doorgaans de voorzitter van het college van bestuur. Deze interviews werden afgenomen op basis van een van het analysekader afgeleid gespreksprotocol. Om de informatie uit de documentatie en de interviews in perspectief te plaatsen en ons beeld te verbreden, werden per case drie telefonische interviews gevoerd met verschillende interne en externe stakeholders van de deelnemende onderwijsinstelling. Het betrof hier stakeholders van de instelling uit personele geledingen, (lokale) overheid en de directe werkomgeving. In veel gevallen is bovendien gevraagd om kengetallen. Aan het einde van dit rapport is een overzicht van alle afgenomen interviews opgenomen.

### **De portretten: analyse van de individuele cases**

Op basis van de documentenstudie en de interviews zijn de cases beschreven en geanalyseerd volgens een vast stramien. De beschrijvingen van de cases vormen deel 2 van dit rapport. Het zijn in feite een tiental portretten van grote, wat complexere onderwijsorganisaties.

### **De meta-analyse en het eindrapport**

Op basis van de individuele portretten is een meta-analyse uitgevoerd, de 'groepsfoto', eveneens met gebruikmaking van de genoemde perspectieven en het analysekader. De bevindingen vormen een basisinbreng in het eerder genoemde advies van de Onderwijsraad en het bevat uitspraken die van belang kunnen zijn voor de inrichting van regelgeving en andere bestuursinstrumenten door de nationale overheid. De resultaten uit het onderzoek geven een beeld van de motieven, dynamiek en effecten van keuzes voor een intern bestuursmodel en de ontwikkelingen en vraagstukken die hier uit voort vloeien.

### **Discussiebijeenkomst over concept rapport**

Op basis van het concept rapport heeft op 18 juni 2010 een discussiebijeenkomst plaatsgevonden tussen leden en bureaumedewerkers van de Onderwijsraad en bestuursleden van een aantal van de onderzochte organisaties. De resultaten van deze discussie hebben vervolgens

geleid tot een verdere invulling en bijstelling van het eindrapport. Bovendien hebben alle cases de gelegenheid gehad om feitelijke onjuistheden te corrigeren.



# 2

## Karakteristieken van de onderzochte organisaties

### 2.1

#### Inleiding

Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal maken we in dit hoofdstuk een analyse van onze bevindingen in de afzonderlijke cases. In de volgende paragraaf (2.2) gaan we allereerst in op de rechtsvormen en bestuursmodellen die de onderzochte organisaties hebben aangenomen. Om iets te begrijpen van hun profiel en bestaansredenen geven we in paragraaf 2.3 een overzicht van hun ontstaansgeschiedenissen en de patronen die daarin te onderkennen zijn. Vervolgens is dan de vraag aan de orde waar deze langer of korter geleden gevormde organisaties voor staan. Welke missie en visie hebben ze? Dat bekijken we in paragraaf 2.4. Daarna komt een aantal aspecten van de interne organisatie aan bod. Alle onderzochte organisaties hebben een behoorlijke omvang. Dat roept de vraag op hoe een zodanig grote organisatie is opgedeeld in werkbare en voor gebruikers, omgeving en personeel overzichtelijke onderdelen. Dat bekijken we in paragraaf 2.5 en 2.6, waarbij in de eerste vooral de verdeling van deelnemers over eenheden en gebouwen aan bod komt en in de tweede de hoofdkenmerken van de organisatorische opbouw. Daarna volgt een viertal paragrafen dat betrekking heeft op aspecten van de interne besturing. In paragraaf 2.7 gaan we meer algemeen in op de wisselwerking tussen het bestuur, tevens bevoegd gezag, enerzijds en de relatieve zelfstandigheid van decentrale onderwijseenheden anderzijds. Daarna zoomen we in op achtereenvolgens onderwijsbeleid en programmering (paragraaf 2.8), begroting en middelenverdeling (paragraaf 2.9) en kwaliteit, resultaten en managementinformatie (paragraaf 2.10). Interne organisatie is echter één ding, maatschappelijke meerwaarde is een ander. Daarom besteden we in paragraaf 2.11 aandacht aan aspecten van externe doelmatigheid die deze organisaties kunnen bieden en de publieke, zo niet politieke, betekenis van de besluiten die de bestuurders hierin moeten nemen. Het zijn immers niet de gemakkelijkste besluiten die bestuurders in dat opzicht te nemen hebben. Daarop bouwen we voort in paragraaf 2.12, waar we nader ingaan op het gezicht, het imago, de profilering van de organisaties in de samenleving. Een ander aspect hiervan is dat de organisaties en het personeel steeds vaker en intensiever moeten omgaan met de maatschappelijke omgeving. Medewerkers en de organisatie als geheel moeten leren 'het spel te spelen', zich gepast ondernemend en zakelijk op te stellen in deze omgeving. En hoe wordt het functioneren van de onderzochte onderwijsorganisaties in het lokale of regionale bestuurlijke en professioneel netwerk ervaren? Dat is het onderwerp van paragraaf 2.13 en 2.14. Tot slot besteden we in paragraaf 2.15 nog aandacht aan het (formeel) verwerven van draagvlak, in het bijzonder via medebestuur (medezeggenschap).

### 2.2

#### Rechtsvorm en bestuursmodel

In figuur 2 geven we een overzicht van de hoofdkenmerken van de bestuursmodellen, rechtsvormen en denominatieve insteek van de onderzochte organisaties.

**Figuur 2:    Overzicht van de casestudies naar rechtsvorm, denominatieve insteek en bestuursmodel**

	Naam	Rechtsvorm	Denominaties*	Cvb	Rvt	Opmerkingen bestuursmodel
1	Signum	Stichting	Rk, ic	1	5	
2	INNOVO	Stichting	Rk	2	5	
3	Lucas	Stichting	Rk/pc/ic	2	7	
4	Carmel**	Stichting	Rk/pc/ic/nb	2	5	
5	OMO	Vereniging	Rk	2	4+4	4 leden benoemd door de verenigingsraad, 4 leden extern als 'maatschappelijke raad'
6	Amarantis	Stichting	Christelijk	3	7	
7	Zadkine	Stichting	Neutr./openb.	2	7	One-tier board, CEO + CFO executives
8	ROCMN	Stichting	-	3	5	
9	INHolland	Stichting	-	3	7	
10	Windesheim	Vereniging	PC	3	10	Rvt gedeeld met VU, VU-MC/ inGeest binnen de Vereniging VU/ Windesheim

\* rk = rooms-katholiek, pc= protestants-christelijk, ic = (inter-)confessioneel, nb = neutraal bijzonder.

\*\* De naam van de Stichting Carmelcollege wordt in de tabellen om praktische redenen ingekort tot Carmel.

Acht van de tien cases kennen de stichtingsvorm als (consoliderende) rechtspersoon. De enige twee uitzonderingen hier zijn OMO (Ons Middelbaar Onderwijs) en Windesheim, welke de vereniging als (consoliderende) rechtspersoon kennen. Het betreft in alle gevallen privaatrechtelijke rechtspersonen. Niet alleen in het primair en voortgezet onderwijs, maar soms ook in het beroepsonderwijs speelt denominatieve oorsprong en achtergrond een rol van betekenis. Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor Windesheim en Amarantis, waar de denominatieve dimensie duidelijk aandacht en invulling krijgt en mede een motief was bij de keuze van fusiepartners (zie verderop). In de organisaties voor het primair en voortgezet onderwijs speelt denominatie nog altijd een belangrijke rol, maar lijkt de één-op-éénrelatie tussen de identiteit van het bestuur en de identiteit van de individuele scholen wat minder betekenis te hebben gekregen: identiteit van de school krijgt gestalte onder een bestuurlijke paraplu van pluriformiteit van schoolidentiteiten en de pragmatiek van een met elkaar gedeelde gezonde bedrijfsvoering. Uit het overzicht blijkt verder dat negen van de tien cases een orgaanscheiding (raad van toezicht en college van bestuur) kennen tussen bestuurders en toezichthouders. Hierin waakt de raad van toezicht over de publieke belangen en goed bestuur en treedt op als werkgever en klankbord voor het college van bestuur (in een enkel geval raad van bestuur genoemd). In veel gevallen heeft de raad van toezicht als geheel, dan wel specifiek benoemde leden, ook een rol bij het bewaken van die identiteit(en). Het college van bestuur legt periodiek verantwoording af bij de raad van toezicht. Het college van bestuur bestaat in alle gevallen uit 1-3 personen. De raad van toezicht bestaat meestal uit 5-8 personen. Een uitzondering vormt het ROC Zadkine, dat gekozen heeft voor een zogenaamde 'one-tier board'. Dit is een gezamenlijke raad van uitvoerende en toezichthoudende bestuurders. Taken binnen het bestuur van een onderneming worden verdeeld over 'non-executives', die een primair toezichthoudende en klankbordrol hebben, en 'executives', die bestempeld kunnen worden als de uitvoerende bestuurders. Zadkine kent twee executives, een CEO (Chief Executive Officer) en een CFO (Chief Financial Officer), en 7 non-executives. Een andere uitzondering vormt Windesheim, dat onder de koepel van de Vereniging VU-Windesheim een grotere raad van toezicht kent, die de hogeschool deelt met

de VU (Vrije Universiteit) en het VU-MC/GGZ-inGeest. Windesheim kent dus wel een rvt/cvb-model (raad van toezicht/college van bestuur), maar de raad van toezicht heeft een bredere taak dan alleen het toezicht op Windesheim.

### 2.3 Ontstaansgeschiedenissen

De organisaties die we in dit onderzoek hebben meegenomen, kennen zeer verschillende achtergronden en ontstaansgeschiedenissen. Maar alle ontstaansgeschiedenissen hebben sterk te maken met maatschappelijke ontwikkelingen en de onderwijspolitiek, vroeger en recenter. In figuur 3 geven we daarvan een samenvattend overzicht.

**Figuur 3: Overzicht van de casestudies naar ontstaansperiode en bestaansmotief**

	Naam	Soort	Ontstaansperiode	Bestaansmotief organisatie
1	Signum	Po, ko	1997-2007	Toerusting & bereikbaarheid, interne doelmatigheid
2	INNOVO	Po	2005	Kracht & kwaliteit, demografische krimp, toerusting & bereikbaarheid
3	Lucas	Po, vo	1978, 1992-2007	Oprichting scholen Westland, toerusting & bereikbaarheid, uitschakelen concurrentie, interne doelmatigheid, pluriformiteit
4	Carmel	Vo	1922, 1994-2003	Historisch rk-achtergrond, Karmelieten als stichters
5	OMO	Vo	1916, 1994-2002	Historisch rk-achtergrond, emancipatie katholieken, talentontwikkeling als drijvende kracht naar Vereniging OMO
6	Amarantis	Vo, mbo	1992-2009	Doorlopende leerlijn beroepsonderwijs, bundeling christelijke onderwijsinstellingen, interne doelmatigheid
7	Zadkine	Mbo, vmbo	1990-1995	Fusieoperaties svm en roc-vorming
8	ROCMN	Mbo	1990-2003	Fusieoperaties svm en roc-vorming, doorfusering voor doelmatigheid
9	INHolland	Hbo	1983-1986, 2002	Stc-operatie, concurrentiedruk, interne en externe doelmatigheid
10	Windesheim	Hbo	1983-1986, 2003-2008	Stc-operatie, ontwikkelingen hoger onderwijs, bundeling christelijk hoger onderwijs

Hoewel uiteindelijk natuurlijk alle meegenomen organisaties wortels hebben in het verzuilde Nederland van de negentiende en de eerste helft van de twintigste eeuw, springen Stichting Carmelcollege en OMO eruit als organisaties die van oorsprong al een behoorlijke omvang hadden gekregen in de periode van verzuiling zelf. In wat mindere mate geldt dat overigens ook voor enkele andere cases, maar in tegenstelling tot de andere zijn Stichting Carmelcollege en OMO al voor meerdere generaties een begrip met een landelijke bekendheid, een 'sterk merk'. Daarmee is overigens niets ten nadele van de andere organisaties gezegd. Maar voor alle overige organisaties geldt dat hun ontstaan dan wel doorontwikkeling sterk is beïnvloed door de onderwijspolitiek vanaf de jaren tachtig. Christelijke Hogeschool Windesheim is ontstaan in de grote fusieoperatie in het hoger beroepsonderwijs tussen 1983 en 1986, de stc-operatie (schaalvergroting, taakverdeling en concentratie). De fusie met de VU in de Vereniging VU-Windesheim vond plaats in 2003 en werd vooral ingegeven door voorziene institutione-

le ontwikkelingen in het hoger onderwijs na de Bologna-verklaring.<sup>4</sup> Bij de keuze voor deze bundeling speelde de christelijke identiteit eveneens mee. Ook de vier hogescholen waaruit in 2002 Hogeschool INHolland is ontstaan, waren het product van de stc-operatie. De vier relatief kleine hogescholen zagen zich voor een strategische keuze gesteld om hun continuïteit op termijn te kunnen waarborgen. De drie instellingen die middelbaar beroepsonderwijs verzorgen zijn ontstaan in de periode die kort na de stc-operatie begon met een soortgelijke operatie van verzelfstandiging en schaalvergroting in de vorm van de svm-operatie (sectorvorming en vernieuwing middelbaar beroepsonderwijs), waartoe in 1988 het voornemen werd kenbaar gemaakt. Deze was nauwelijks afgerond, toen het proces van roc-vorming (regionaal opleidingscentrum) begon, dat met de invoering van de WEB (Wet educatie en beroepsonderwijs) in 1996 werd afgerond. Het ROC Midden Nederland is het product van doorfusering vanuit doelmatigheidsoverwegingen, terwijl aan het ontstaan van Amarantis, de fusie tussen een roc (regionaal opleidingscentrum) en een bestuurlijk cluster van vo-scholen (voortgezet onderwijs) vooral een visie op maatschappelijk ondernemerschap en onderwijskundige vormgeving (doorlopende leerlijnen vmbo-mbo) ten grondslag lag. ROC Zadkine is na de roc-vorming relatief onveranderd gebleven, althans wat samenstellende delen betreft. In het primair en voortgezet onderwijs heeft de ontwikkeling naar grotere bestuurlijke verbanden een sterke impuls gekregen door een samenloop van onderwijspolitieke ontwikkelingen aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw. Om te beginnen werd in het zogenaamde Schevenings beraad afgesproken dat, in zekere navolging van het hoger en middelbaar beroepsonderwijs, het beleidsvoerend vermogen in het primair en voortgezet onderwijs eveneens versterkt zou worden, onder meer door meer eigen verantwoordelijkheid voor kwaliteitszorg, meer ruimte voor eigen personeelsbeleid en de invoering van lumpsumbekostiging. Ongeveer tegelijkertijd speelde de invoering van de brede basisvorming, waarin het wenselijk werd gevonden dat scholen voor voorbereidend beroepsonderwijs en categorale scholen voor mavo (samen het latere vmbo) zouden opgaan in brede scholengemeenschappen. En in het primair onderwijs werd het t&b-beleid (toerusting en bereikbaarheid) en de gelijknamige wet gestalte gegeven, wat onder meer gepaard ging met verhoging van stichtings- en opheffingsnormen. Verder noemen we nog het wsns-beleid (weer samen naar school), dat ook in die periode startte en een intensieve professionele en bestuurlijke samenwerking vereiste. Ook de historisch al grotere verbanden als OMO en Stichting Carmelcollege hebben de invloed van dergelijke ontwikkelingen gevoeld. En de laatste jaren is de demografische krimp een belangrijke drijfveer geworden voor het opgaan in grotere bestuurlijke verbanden. Het beste voorbeeld hier is INNOVO, aangezien de krimp in Zuid-Limburg al een aantal jaren hevig wordt gevoeld, maar ook in een aantal van de andere cases in het primair en voortgezet onderwijs ziet men die ontwikkeling op zich afkomen. Meer algemeen bleken interne en externe doelmatigheid belangrijke motieven voor samenwerking. Bij interne doelmatigheid gaat het er dan om dat men beter, goedkoper en met risicodeling gezamenlijk kan vormgeven aan interne voorzieningen in de bedrijfsvoering (administraties, ict, bestuurskosten, personeels- en arbeidsvoorwaarden beleid, ...) dan wanneer ieder dat voor zich moet doen. Bij externe doelmatigheid gaat het erom dat men onder een grootschaliger bestuurlijke paraplu langer en kwalitatief hoogwaardiger voorzieningen voor de samenleving in stand kan houden, die anders niet te handhaven zouden zijn (zie verderop).

Al met al komt hieruit het beeld naar voren dat de institutionele herschikking die alle onderzochte cases in belangrijke mate is beïnvloed door een combinatie aan maatschappelijke ont-

4 Een in gang gezette organisatorische fusie van de VU en Windesheim is in 2008 stopgezet, vanuit het inzicht dat de voordelen daarvan niet opwegen tegen de nadelen ervan. Ook nationale beleidsplannen waren zodanig aangepast dat deze fusie geen voordelen meer zou hebben.

wikkelingen, (mede daaruit voortvloeiend) overheidsbeleid en de rationele strategische keuzen die de betreffende instellingen binnen deze context gemaakt hebben.

## 2.4 Missie en visie

Nauw aansluitend bij de ontstaansgeschiedenis, doemt de vraag op: waar staat en gaat deze organisatie voor? Wat wil deze organisatie zijn? Vanuit welke waarden en visie handelt deze organisatie? Om die reden hebben we in figuur 4 de kernwaarden uit de missies en visies van deze organisaties bij elkaar gezet.

**Figuur 4: Kernwaarden in missie en visie**

	Naam	Soort	Kernwaarden in de missie
1	Signum	Po, ko	Ondernemend in onderwijs; ieder kind van nature instaat en geneigd tot leren; niet het kind iets leren, maar zelf actief laten leren; voor alle kinderen, ongeacht achtergrond; recht doen aan uniciteit individu; niet alleen onderwijs, maar breder perspectief ontwikkeling kind; ondernemend naar nieuwe wegen zoeken.
2	INNOVO	Po	GEN-elementen: Goed bestuur, Educatief partnerschap, Nieuw leren; inspirerende, veilige omgeving; nabijheid lokale leefsituatie; betrokken medewerkers; samenwerking met partners; ruimte professionals; interne kracht.
3	Lucas	Po, vo	Lucas Onderwijs stelt zijn scholen in staat en stimuleert hen het best denkbare onderwijs te bieden, opdat iedere leerling zich kan ontwikkelen tot een zelfbewuste, verantwoordelijke en kansrijke burger.
4	Carmel	Vo	Zorg voor de mens; aanbieden bijzonder vo; noodzakelijke randvoorwaarden voor onderwijs; ruimte/stimulering eigen verantwoordelijkheid; humanisering en ontwikkeling van individu en school; veilige uitdagende leeromgeving; appelleren aan professionaliteit medewerkers.
5	OMO	Vo	Ongeacht talent en achtergrond; hoogwaardig onderwijs; zorgzame begeleiding; voorbereiden op vervolgonderwijs en plaats in maatschappij; menselijke maat; veilige kleinschalige leer- en leefomgeving; eigen identiteit scholen binnen gezamenlijke missie.
6	Amarantis	Vo, mbo	Onderwijs met karakter; christelijke grondslag; deelnemers, medewerkers verbinden in organisatie; binden aan beroep of vak en aan de samenleving; uitval terugbrengen; permanent vernieuwen; bureaucratie terugdringen; open voor elk geloof en culturele achtergrond; zo kleinschalig mogelijk.
7	Zadkine	Mbo, vmbo	Leren-denken-durven-doen; vakmensen opleiden; studenten voorbereiden op zelfstandige, actieve en perspectiefrijke positie; student centraal, maar net zo belangrijk zijn medewerkers en werkgevers; mensenorganisatie; leren met hoofd; talentontwikkeling; praktijk als leermeester; op maat; samenspel in leren.
8	ROCMN	Mbo	Verzorgen kwalitatief goed onderwijs; gericht op het kwalificeren voor werk en maatschappelijke participatie; toerusten tot vakbekwaamheid, burgerschap, persoonlijke ontplooiing en verdere studie; ambitieus in maatschappelijke dienstbaarheid en professioneel in klantgerichtheid; betrokken bij mens en samenleving.
9	INHolland	Hbo	INHolland staat dichtbij student, markt en maatschappij en speelt gericht in op de vraag naar grenzeloos hoger onderwijs en toegepaste kennis; ondernemend en innovatief; maatschappelijk betrokken; betrokken op ontplooiing; flexibel.
10	Wendesheim	Hbo	Brede instelling, maatschappelijke onderneming; gemeenschap van actieve en deskundige mensen; innovatief kennis- en expertisecentrum; ontwikkeling tot verantwoordelijke, waarde(n)volle en zelfbewuste professionals; maatschappelijk relevante kennis en competenties; persoonlijke groei; ontwikkeling samenleving.

Wat valt op? Er zijn duidelijke verschillen in stijl en abstractie. Sommige verwoorden in één simpele zin en zonder veel omhaal wat ze doen en waar ze in eerste instantie voor staan, zoals Lucas. In andere is een duidelijke voorkeur te bespeuren om een mens- en maatschappijbeeld,

een soort levensfilosofie te verwoorden. Signum is daar een voorbeeld van (natuur van het kind, uniciteit van het individu). Weer andere verwijzen in hun missie meer zakelijk naar thema's uit het actuele onderwijsdebat, zoals INNOVO (goed bestuur, educatief partnerschap, nieuw leren). En in het beroepsonderwijs wordt nadrukkelijker geappelleerd aan de dynamische maatschappelijke omgeving en hoe de beroepsvoorbereiding hierop moet inspelen. Als we deze kernwaarden clusteren naar een aantal labels dan ziet dat er ongeveer als volgt uit.

**Figuur 5: Labels kernwaarden en aantal keren dat ze voorkomen**

	Label	Frequentie
1	Maatschappelijke dienstbaarheid/partnerschap met ouders, ondernemers	8
2	Kleinschaligheid, menselijke maat, veiligheid, nabijheid bieden	6
3	Persoonlijke ontplooiing, groei, zelfbewustzijn	6
4	Ondernemerschap, actief en initiatiefrijk	5
5	Dynamiek kennissamenleving, grenzenloosheid, kennis & innovatie, vakmensen	5
6	Maatschappelijke positie en participatie deelnemers	5
7	Onderwijsorganisatie als gemeenschap, mensenorganisatie	4
8	Hoogwaardige kwaliteit leveren	3
9	Algemene toegankelijkheid	3
10	Ruimte, kwaliteit professionals	3
11	Goed bestuur, randvoorwaarden goed onderwijs	3
12	(Ruimte voor) identiteit school	3
13	Menselijke natuur en leren	2

Het meest voorkomend zijn uitspraken die refereren aan maatschappelijke dienstbaarheid, vaak in de vorm van het zijn van partner met ouders, ondernemers, andere maatschappelijke dienstverleners. Ook onderwerpen die te maken hebben met het bieden van geborgenheid en nabijheid komen vaak voor, evenals die welke te maken hebben met groei van de persoonlijkheid (2 en 3). Dan komen er drie labels (4, 5 en 6) die te maken hebben met het karakter van en de voorbereiding op het functioneren in de samenleving; ze komen alle drie vijf maal voor. Daaronder komt nog een aantal iets minder vaak genoemde elementen, die het meeste te maken hebben met het functioneren van de school of instelling en de mensen die er werken (7, 8, 10, 11 en 12). Met de nodige voorzichtigheid kunnen we hieruit afleiden dat de onderzochte organisaties eerst en vooral extern gericht zijn, althans in de uitingen over hun kernwaarden.

## 2.5 Opdeling van de grootschaligheid

In alle gevallen op één na (Signum) betreft het organisaties met een totaal aantal leerlingen of studenten van meer dan 10.000. Deze leerlingen of studenten zitten echter nooit op één school of in één onderwijskundige eenheid (opleiding, academie, enzovoort) of met zijn allen in één gebouw. Dat roept de vraag op hoe leerlingen en studenten verdeeld zitten over (a) onderwijsorganisatorische eenheden en (b) over vestigingen, gebouwen, locaties, waarbij a en b al dan niet meer of minder kunnen samenvallen. Ze zitten binnen de paraplu van de grote bestuurlijke organisatie in groepen of gemeenschappen, vaak ook in een eigen locatie bij elkaar, samen met leraren of docenten en, zeker in het primair onderwijs, met ouders. Met alle beperkingen van dien hebben we in figuur 6 daarover uit de cases een aantal kengetallen bij elkaar proberen te zetten.

**Figuur 6: Leerlingen en studenten verdeeld over onderwijskundige eenheden en locaties**

	Naam	Soort	Aantal	Onderwijseenheden				Vestigingen/gebouwen			
				Aantal	Gemiddeld	Kleinste	Grootste	Aantal	Gemiddeld	Kleinste	Grootste
1	Signum	Po, ko <sup>a</sup>	6.500	25	262	42	601	- <sup>b</sup>	-	-	-
2	INNOVO	Po	12.038	59	200	45	628	-	-	-	-
3	Lucas	Totaal	30.583					75			
		Po	14.651	49	299	53	1.046	49	-	-	-
		Vo	15.932	4	3.983	2.515	5.450	26	609	128	1.754
4	Carmel	Vo	35.369	14	2.526	921	4.991	52	680	98	1.565
5	OMO	Vo	61.648	33	1.886	152	4.006	85	725	34	2.320
6	Amarantis <sup>c</sup>	Totaal	31.441					56			
		Vo	12.710	7	1.815	25	3.247	25	502	133	1.607
		Mbo (I)	18.731	6	3.121	246	7.344	31	604	-	-
		Mbo (II)		340	55	1	817				
7	Zadkine <sup>d</sup>	Mbo	19.638	59	338	83	690	59	335	10	3.850
		Vmbo	100								
8	ROCMN <sup>e</sup>	Mbo	20.000	402	51	1	815	50	440		
9	INHolland <sup>f</sup>	Hbo	33.477	18	1.969	358	4.486	6 + 7	2.092	2.226	12.095
10	Wendesheim <sup>f</sup>	Hbo	19.550	10+1	1.953	647	5.554	1 + 4			

*a Kinderopvang niet meegenomen in de kengetallen.*

*b Bij po zijn de cijfers over de vestigingen steeds (nagenoeg) gelijk aan het aantal scholen.*

*c Onderwijseenheden mbo betreffen (I) groepsdirecties per stad(sdeel); (II) Crebo-opleidingen.*

*d Onderwijseenheden mbo betreffen opleidingsteams.*

*e Onderwijseenheden betreffen studierichtingen.*

*f Onderwijseenheden betreffen schools.*

Welk beeld spreekt hieruit? In het primair onderwijs vormen de afzonderlijke scholen (op basis van brin-nummers, basisregistratie instellingen), in enkele gevallen verspreid over enkele vestigingen, de basiseenheid waarmee ouders, leerlingen en personeel zich primair kunnen identificeren. In het voortgezet onderwijs moeten we al een onderscheid gaan maken tussen ‘scholen’ of ‘scholengemeenschappen’ en een verdere onderverdeling in vestigingen, dependances of locaties, waarop leerlingen en ouders, en meestal ook de docenten hun basis hebben. De ‘school’ of ‘scholengemeenschap’ heeft dan vooral betekenis als relatief zelfstandige onderwijsorganisatorische eenheid binnen de grotere organisatie en als administratieve eenheid (brin-nummer). Wat opvalt is dat in de hier onderzochte cases de gemiddelde schoolgrootte in het primair onderwijs dan rond de 250 schommelt. De grootste po-school telt 1.046 (onder Lucas) en de kleinste 42 leerlingen (bij Signum). In het voortgezet onderwijs is er al een duidelijker onderscheid tussen de omvang van de onderwijseenheden en die van de vestigingen of locaties. Terwijl de omvang van een school of scholengemeenschap bij de grootste richting de 4.000 à 5.000 loopt, is de gemiddelde omvang van een vestiging zo rond de 700 leerlingen, met uitschieters naar 2.300<sup>5</sup> (grootste bij OMO, maar verdeeld over verschillende gebouwen) en naar 34 (kleinste; eveneens bij OMO).

<sup>5</sup> Deze 2.300 zitten overigens verdeeld over meerdere gebouwen.

Ingewikkelder en gevarieerder is het beeld bij de instellingen in het middelbaar en hoger beroeps- onderwijs. Hier zitten studenten fysiek verdeeld binnen en over één of meerdere campussen en/ of locaties in wijken en vestigingsplaatsen. En studenten zitten verdeeld over een veelheid aan opleidingen, die op hun beurt weer onderdeel vormen van 'vakscholen', 'schools', 'academies', 'sectoren', enzovoort. Het meest complex en het meest gevarieerd lijkt het beeld in het middelbaar beroepsonderwijs. De studenten zitten er in de door ons onderzochte instellingen verdeeld over een veelheid van vestigingen. Bij Amarantis is er een opdeling in resultaatverantwoordelijke groepsdirecties naar stad(sdeel), waarover de mbo-leerlingen verdeeld zijn. Daarbinnen is uiteraard weer sprake van een verdere differentiatie. Daarnaast hebben we bij Amarantis de verdeling over opleidingen opgenomen, wat ook het geval is bij het ROCMN (ROC Midden-Nederland). Toeval of niet, de kengetallen voor de gemiddelde omvang van een opleiding (circa 50) en de kleinste (1) en grootste (circa 800) zijn nagenoeg gelijk bij beide roc's. Bij Zadkine is er sprake van teams als een belangrijke eenheid voor het organiseren van het onderwijs, welke binnen opleidingscentra zijn ondergebracht. De opleidingen bij het ROCMN zijn trouwens ook ondergebracht in afdelingen en sectoren. Bij dit roc is verder een ontwikkeling gaande naar de inrichting van vakscholen.

Bij de in het onderzoek meegenomen hogescholen is het onderwijs organisatorisch ondergebracht in 'schools'.<sup>6</sup> Daarvan kent INHolland er 18 en Windesheim 10 (plus een Honours College). De gemiddelde omvang van een school is bij beide praktisch gelijk op ongeveer 1.950 studenten. De variatiebreedte ligt van enkele honderden (Academie Verloskunde bij INHolland) tot de grootste met 5.500 studenten (School of Education bij Windesheim). In Windesheim is het leeuwendeel van de studenten ondergebracht op één hoofdcampus in Zwolle, met een viertal nevenvestigingen. Bij INHolland zitten de studenten meer gespreid over zes hoofdlocaties, waarvan die in Den Haag de kleinste is (2.226 studenten) en in Amsterdam (12.095) de grootste. Daarnaast zijn er nog zeven nevenlocaties.

Het beeld dat hier naar voren komt is dat de grootschaligheid van de organisatie in alle gevallen intern wordt opgedeeld langs de lijnen van onderwijsinhoudelijke samenhang enerzijds en vestigingsplaatsen anderzijds. Vooral in het primair onderwijs en in iets mindere mate in het voortgezet onderwijs vallen de school als locatie en de school als onderwijsgemeenschap samen. Over het algemeen betreft het gemeenschappen van enkele tientallen tot 1.500 leerlingen, met een enkele uitschieter daarboven. Bij de cases in het beroepsonderwijs is dat beeld gevarieerder. Er zijn kleine 'schools' en soms piepkleine opleidingen, tegelijkertijd 'schools' van enkele duizenden studenten. En er zijn kleine locaties, maar in het hoger beroepsonderwijs ook grote campussen met meer dan tienduizend studenten.

## 2.6 Hoofdkenmerken van de organisatieopbouw

Voortbouwend op het bovenstaande is de vraag aan de orde hoe de organisatie onder het bestuur op hoofdlijnen nader is georganiseerd. We proberen dat samen te vatten in figuur 7 en in figuur 8. In figuur 7 proberen we de hoofdkenmerken van de organisatorische opbouw samen te vatten. En in figuur 8 proberen we iets (met de nadruk op 'iets') zichtbaar te maken over de verhouding tussen de middelen en mensen in het primair proces en de zogenoemde 'overhead'.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Tot op heden althans, aangezien beide hogescholen momenteel een organisatorische verandering doormaken (zie verderop).

<sup>7</sup> De gepresenteerde getallen zijn opgaven van de betreffende organisaties (soms uit verslagen, soms uit rechtstreekse communicatie). Er is geen poging gedaan tot standaardisatie, dus van een kwantitatieve vergelijking kan geen sprake zijn. Het is niet meer dan een indicatie.



**Figuur 7: Hoofdkenmerken van de organisatorische opbouw**

	Naam	Soort	Beleidsorgaan	Onderwijs-eenheden	Diensten & Service
1	Signum	Po, ko	Directeurenoverleg	25 schooldirecteuren	Stafdienst en 'Onderwijs en ontwikkeling'
2	INNOVO	Po	Directeurenberaad	59 directeuren scholen	Stafbureau
3	Lucas	Po, vo		Po en vo eigen invulling	Secretaris/directeur en Stafdiensten
		Po	<i>Bestuursmanagement-team po</i>	<i>Clusterdirecteuren + scholen</i>	
		Vo	<i>Bestuursmanagement-team vo</i>	<i>Instellingsdirecteuren + scholen</i>	
4	Carmel	Vo	Convent van schoolleiders	Rectoren of directeuren	Bestuursbureau met Advies & Support en Service & Beheer
5	OMO	Vo	Collectief Schoolleiders Overleg	Directeuren of rectoren (per entiteit verschillend)	Bestuursbureau
6	Amarantis	Vo, mbo	5 raden van portefeuillehouders	7 groepsdirecties naar regio/stadsdeel, daarbinnen resultaatverantwoordelijke teams	7 staf- en ondersteunende directies
7	Zadkine	Mbo, vmbo	Managementteam	8 opleidingscentra + projecten loc-vorming + contracteenschap	Centraal stafbureau + servicecentra voor deelnemers, personeel, facilitair, marketing & communicatie
8	ROCMN	Mbo	Managementteam	6 onderwijssectoren, daarbinnen afdelingen en resultaatverantwoordelijke teams	6 gemeenschappelijke dienstencentra + bestuursondersteuning
9	INHolland	Hbo	Directieoverleg	18 schools (clustering naar 6 domeinen), 6 research & innovatiecentra, contract bv	9 ondersteunende diensten (directeuren) + hoofden op de locaties
10	Windesheim	Hbo	Directeurenoverleg	10 schools (clustering naar 4 domeinen), Honours College, centrum voor kennis & innovatieontwikkeling	7 diensten: 4 in bedrijfsvoering, 3 directe ondersteuning aan schools (ontwikkeling naar eigen bedrijfskolor per domein)

In figuur 7 zien we het belangrijke onderscheid tussen onderwijseenheden enerzijds en ondersteunende en stafdiensten anderzijds. Dit onderscheid, dat van primair onderwijs tot en met de hogescholen grote relevantie heeft, markeert de afscherming van een eigenstandig professioneel domein met eigen verantwoordelijkheden, waarin het primair proces is ondergebracht. Hoe verhouden deze onderwijseenheden zich nu tot het bestuur enerzijds en tot de centrale en ondersteunende organisatieonderdelen anderzijds? Hoe 'kort' zijn de lijnen? En wat is er verder aan voorzieningen naast de onderwijseenheden als basis voor het primair proces? Het valt op dat de lijnen in het primair onderwijs zeer kort zijn. De 25 directeuren van Signum en de 59 van INNOVO hebben zonder 'tussenstation' een directe lijn naar de bestuurders. Bij het voortgezet onderwijs is dat tot op zeker hoogte ook nog het geval, aangezien de directeuren of

rectoren van de scholengemeenschappen (bij Lucas 'instellingsdirecteuren') ook wel een dergelijke relatie kennen met het bestuur. Toch zijn deze organisaties al stukken complexer, met doordelegatie van bevoegdheden naar afdelings- of locatiedirecteuren. Lucas kent voor het primair onderwijs 3 clusterdirecteuren, die een schakel vormen naar het college van bestuur. Maar ook daar leggen de directeuren van de scholen direct aan het college van bestuur verantwoording af. Uit figuur 8 kunnen we afleiden dat zowel in fte (full time equivalent) als in geld zo ongeveer 80% van de inzet naar het primair proces gaat. Van het resterende deel gaat meer dan de helft naar directe onderwijsondersteuning. Over die verhoudingen en hun betekenis komen we verderop nog nader te spreken.

**Figuur 8: Personeel in fte en geld naar primair proces, bestuur & staf en onderwijs-ondersteuning <sup>a</sup>**

	Naam	Soort	Personeel in fte/%				Personele kosten m€/%			
			Totaal	Primair	Bestuur & staf	OOP	Totaal	Primair	Bestuur & staf	OOP
1	Signum	Po, ko <sup>b</sup>	587	443	37	107	31	21		10
			100	76	6	18	100	32	c	32
2	INNOVO	Po	1.029	865	71	93				
			100	84	7	9		83		
3	Lucas	Totaal	2.894	2.155	149	591				
		Po	1.147	854	59	234	65	50	5	11
			100	75	5	20	100	76	8	16
		Vo	1.747	1.301	90	357	100	75	8	16
			100	75	5	20	100	76	8	16
4	Carmel	Vo					208	149	20	39
							100	72	9	19
5	OMO <sup>d</sup>	Vo	5.666	4.414	497	755				
			100	78	9	13				
6	Amarantis	Vo, mbo	100	50	12	38	100	78	c	22
7	Zadkine	Mbo, vmbo	1.541	981	187	374				
			100	64	12	24				
8	ROCMN <sup>e</sup>	Mbo	1.643	1.026	137	480	105	68	29	8
			100	63	8	29	100	65	28	7
9	INHolland	Hbo	2.338	1.189	182	967	2.309	1.119	182	933
			100	51	8	41	100	48	8	40
10	Windesheim	Hbo	1.377	770	65	542				
			100	56	5	39				

<sup>a</sup> Cursieve getallen zijn percentages

<sup>b</sup> Cijfers betreffen alleen po

<sup>c</sup> Bestuur & staf niet uitgesplitst

<sup>d</sup> Bestuur + directievoering op scholen

<sup>e</sup> In kolom personele kosten bestuur & staf = kosten overhead bovenschools, OOP = kosten overhead op sectorniveau.

De aanbieders in het beroepsonderwijs zijn wat minder eenduidig georganiseerd. De roc's kennen grotere groepsdirecties, sectoren, opleidingscentra; bij de beide hogescholen wordt gesproken van 'schools'. Ook de scheiding tussen primair proces en ondersteuning, management en dienstverlening lijkt hier minder scherp te trekken dan in het primair en voortgezet

onderwijs. Er bestaan geen 'scholen' en het 'bovenschoolse' zoals in het primair en voortgezet onderwijs. Dat maakt de interpretatie van cijfers over de verhouding tussen personeel in het primair proces, bestuur & staf en onderwijsondersteuning lastiger. Maar het is op voorhand duidelijk dat het aandeel personeel in het primair proces hier wat lager ligt en meer variaties kent dan in het primair en voortgezet onderwijs. Uit de interviews kwam bovendien het beeld op dat de onderlinge afhankelijkheid van de, nog altijd relatief zelfstandige, onderwijseenheden (niet alleen die binnen de instelling, maar ook met externe partners) groter is dan in het primair en voortgezet onderwijs, bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van competentiegericht leren, het vormgeven aan flexibele leerwegen, het organiseren van doorstroomtrajecten en leren op de werkplek, de organisatie van de lectoraten en innovatie. Er is daardoor in onderwijskundig en organisatorisch opzicht een veel intensievere wisselwerking tussen het strategisch beleid van de instelling als geheel en de keuzen die 'schools', 'leercentra', ... hierin maken. Daardoor bestaat er wellicht meer spanning in de interne organisatie en is die bij de roc's en hogescholen altijd wel in beweging, dus ook bij de hier onderzochte. Maar tot op zekere hoogte zien we dat ook wel in het primair en voortgezet onderwijs opkomen. Ook daar zien we onder invloed van maatschappelijke en politiek-bestuurlijke krachten een behoefte om meer als 'organisatie' te functioneren en de samenleving te bedienen.

## 2.7 Interne besturing op basis van subsidiariteit

De structuur van een onderwijsorganisatie is één ding, de interne dynamiek die binnen die structuur kan plaatsvinden is het andere. Het bestuur is eindverantwoordelijk, moet uiteindelijk de verantwoording afleggen naar de overheid, naar de samenleving, maar ook intern, over het gevoerde beleid en de daarmee bereikte prestaties. Het bestuur moet 'in control' zijn, zoals dat in het moderne jargon heet. En tegelijkertijd ligt er de interne én politiek-maatschappelijke eis op tafel dat eigen verantwoordelijkheid van de onderwijsprofessional en de professionele ruimte van de onderwijseenheden en overige diensten wordt gerespecteerd. We raken hier aan een kernpunt van onze vraagstelling en aanleiding tot dit onderzoek, namelijk de veelgehoorde wens om hier 'subsidiariteit' te betrachten. Het subsidiariteitsbeginsel is van oorsprong afkomstig uit de katholieke sociale doctrine die aan het eind van de achttiende eeuw werd ontwikkeld. Het principe hield onder meer in dat gemeenschappen, instellingen en overheden de sociale condities moeten scheppen waarin het individu zich ten volle kan ontplooiën, bijvoorbeeld door het bieden van werk, goede huisvesting, gezondheidszorg, en dergelijke. Als zodanig was het nauw verbonden met de verzuiling, de schoolstrijd en de emancipatie van het bijzonder onderwijs. In het kader van dit onderzoek is vooral de meer bedrijfskundige connotatie van belang, als een 'sturingsfilosofie' voor de organisatie, als een synoniem voor 'integraal management'. In een organisatie waar integraal management als besturingsfilosofie wordt gehanteerd, wordt aan het management en uiteindelijk aan alle medewerkers niet alleen een taak opgedragen, maar ook de daarvoor nodige ruimte en vrijheid gegeven bij de uitvoering, aldus de omschrijving in Wikipedia.<sup>8</sup> Het bewaken van het totale – integrale – resultaat en het stellen van de kaders waarbinnen de vrijheid kan gelden, vormen de hoofdverantwoordelijkheden van het centrale bestuur. Het centrale bestuur stuurt en organiseert alleen die zaken die uiteindelijk ook tot meerwaarde leiden in de lagere echelons van de organisatie. In het onderwijs heeft het in de afgelopen jaren vooral aandacht gekregen in de context van de discussies over de schaalvergroting en over de spanning tussen bestuurders en managers enerzijds en de professionals anderzijds. De vraag is dan hoe de onderwijsorganisatie subsidiariteit invulling

8 [nl.wikipedia.org/wiki/subsidiariteit](https://nl.wikipedia.org/wiki/subsidiariteit), [nl.wikipedia.org/wiki/Integraal\\_management](https://nl.wikipedia.org/wiki/Integraal_management).

geeft. Welke keuzes worden daarin gemaakt? Hoe kan er zodanig professionele ruimte worden gecreëerd dat het bestuur zijn rol als bevoegd gezag nog kan waarmaken? Hoe hebben de door ons onderzochte organisaties dat gedaan? In algemene zin hebben we gevonden dat de bestuurders van alle onderzochte organisaties de filosofie van integraal management onderschrijven en in de praktijk proberen te brengen, maar elk met een eigen invulling en 'nestgeur'. Is het niet uit ideologie, dan toch minstens uit puur lijfsbehoud: de waarneming dat zonder intern draagvlak niets bereikt wordt. 'Top-down' management bestaat nergens.

Integendeel, alle onderzochte organisaties kennen een of meerdere beleidsorganen of soortgelijke instituties (bijvoorbeeld halfjaarlijkse 'managementconferenties') waarin bestuur en decentrale eenheden elkaar ontmoeten en met elkaar van gedachten wisselen over de hoofdlijnen van beleid. In figuur 7 hebben we daarvan in de kolom beleidsorgaan enig overzicht geboden. Deze beleidsorganen zijn in meerdere of mindere mate geformaliseerd (bijvoorbeeld in statuten of een managementstatuut). Een voorbeeld van dat laatste is de Stichting Carmelcollege, waar het convent van schoolleiders expliciet is opgenomen in de statuten, met een adviserende taak naar het college van bestuur. Maar in alle gevallen is en blijft het bevoegd gezag pertinent bij het college van bestuur liggen. Soms gehoorde suggesties dat het bestuur de rol van bevoegd gezag zou moeten delegeren - dus onomkeerbaar mandateren - naar lagere echelons, zijn voor de bestuurders niet bespreekbaar. In meerdere interviews werd het op bijna identieke manier verwoordt: "Een bestuur zonder de rol van bevoegd gezag is geen bestuur. Dan kunnen ze ons net zo goed naar huis sturen". Maar in het kader van subsidiariteit zijn vrijwel alle besturen bezig om verantwoordelijkheden steeds lager in de organisatie te beleggen en zich eerst en vooral dienstbaar op te stellen. 'Het is juist de wet- en regelgeving die het ons vaak lastig maakt om verantwoordelijkheid laag te beleggen.' Amarantis geeft het voorbeeld van de opleiding die onder één Crebo-nummer (Centraal Register Beroepsopleidingen) op drie locaties (Amsterdam, Amersfoort, Utrecht) wordt aangeboden. Als één locatie door de Onderwijsinspectie afgekeurd wordt, dan geldt deze afkeuring automatisch ook voor de andere twee locaties. Men vindt dat absurd, omdat de drie locaties een heel ander type omgeving, met andere mensen en andere leerlingen zijn. Omdat de consequenties van het afkeuren op één locatie zulke verstrekkende gevolgen heeft voor andere locaties, moet je er als bestuurder wel bovenop zitten. Je kunt het niet maken dat leerlingen en docenten de dupe worden van wat er in een andere vestiging in een andere stad is gebeurd.

Vanuit de verschillende interviews met stakeholders uit de eigen organisatie klinkt het geluid dat het voor bestuurders nog wel eens lastig is om daadwerkelijk te besturen en niet op de stoel van de directeuren te gaan zitten. In een aantal gevallen is er op dit moment sprake van een 'kanteling van de organisatie'. In een dergelijk proces zijn de besturen juist geneigd om de touwtjes - al dan niet tijdelijk - meer aan te trekken om dit proces in controle te hebben. Een aantal geïnterviewden uit de organisatie onderkent bovendien dat door toenemende regelgeving en bijbehorende bureaucratie vanuit Den Haag de besturen steeds meer 'checks and balances' in bouwen om 'in control' te zijn. Ofwel, 'trust, but verify'. Dit wordt door de betrokkenen in het veld als belastend ervaren, omdat daarmee de nadruk op output is komen te liggen in plaats van op 'outcome'. Bestuurbaarheid en het op orde hebben van lijstjes lijkt daarmee een doel op zich te zijn geworden aldus een van de geïnterviewden. Een van de betrokkenen zegt dat de uitvoering van de strategie en opdrachten vanuit het college van bestuur een uiterst lastig proces is. De bestuurbaarheid van de organisatie is zeer kwetsbaar.

Het zoeken naar een juiste afweging tussen zelfstandigheid en de onvermijdelijkheid sommige zaken centraal te beleggen is volop gaande. De besturen proberen daarin een balans

te vinden tussen centraal en lokaal en dat in een proces vorm te geven waarin ook nog een 'wij-gevoel' tot stand kan komen. Meestal betekent dit dat centraal de kaders worden vastgesteld, in samenspraak met directeuren of middenmanagers en (g)mr-en (gemeenschappelijke medezeggenschapsraad). Aan de afzonderlijke eenheden geven zij vervolgens de ruimte voor de lokale invulling van die kaders. Op deze wijze wil men tot een collectief gedragen beleid komen met ruimte voor lokale zelfstandigheid. De grootste ambitie op dit vlak voor de komende tijd is volgens de besturen het creëren van een collectief ambitieniveau, met gedeelde waarden die de scholen of andere eenheden aan elkaar verbinden: gezamenlijk gaan voor kwaliteitsverbetering, uit te drukken in een aantal instellingbrede kerndoelstellingen en -indicatoren, en dit voor de buitenwereld zichtbaar te maken. De eerdere analyse van de missies in paragraaf 2.4 is daarvan een illustratie.

## 2.8 Onderwijsbeleid en -programmering

De scholen en instellingen in het primair en voortgezet onderwijs kennen zonder uitzondering een zeer hoge mate van zelfstandigheid bij het vormgeven aan hun onderwijsprogramma's. De bestuurders bieden voornamelijk kaders waarbinnen de vrijheid van lagere echelons mogelijk is. Omgekeerd moet er vervolgens wel verantwoording worden afgelegd over de wijze waarop de afdeling of school die ruimte heeft ingevuld en welke resultaten daarmee bereikt zijn. Er is dus wel afstemming over de wijze waarop men invulling geeft aan het onderwijsaanbod. De schooldirecteur is zelf verantwoordelijk voor het opstellen van de visie en missie passend binnen de kaders van het centrale beleid. Teams en docenten dragen zelf verantwoordelijkheid voor het opstellen van het onderwijskundige programma. Die autonomie kan ook hinderen, bijvoorbeeld als elke school op eigen houtje zijn systemen en methoden kiest, terwijl de omgeving continuïteit en consistentie verwacht, in het belang van de deelnemer en de samenleving. Dan wordt ineens versnippering en gebrek aan professionele afstemming ervaren. Ook bij de cases in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs geldt het principe dat de 'schools', 'sectoren', 'groepsdirecties' een hoge mate van zelfstandigheid kennen. Maar, zoals we eerder ook al opmerkten, is de onderlinge afhankelijkheid hier vaak groter dan in het primair en voortgezet onderwijs. Dirigistische sturing noch vergaande autonomie zijn onder die omstandigheden functioneel; dat wordt uit de meeste cases in het beroepsonderwijs wel duidelijk. Het is zoeken naar een vorm van besturing en onderlinge omgangsvormen, die daaraan recht doen. Fraai verwoord werd het bij Zadkine: "Het zal steeds meer een netwerkorganisatie worden, die nodig is om de maatschappelijke problematiek het hoofd te kunnen bieden. Daarvoor is het bundelen van de krachten van meerdere partijen nodig". Ook bij het ROCMN is die les getrokken: over competentiegericht leren bestonden op 'hoger niveau' andere ideeën dan op de werkvloer. Er waren veel plannen, maar daardoor weinig resultaten. Daarvan is geleerd en er wordt nu beter samengewerkt tussen de verschillende organisatielagen. Maar juist vanwege de onderlinge afhankelijkheid is het gewenst om met elkaar een 'grammatica' af te spreken, door bepaalde zaken wel te standaardiseren, zoals roostering en leerlingvolgsystemen. In Holland is een andere koers gaan varen toen bleek dat er te veel weerstand ontstond door de invoering van een administratief systeem en daaraan gekoppelde onderwijsvernieuwing, welke docenten te veel dwongen tot onderlinge afhankelijkheid van curriculumonderdelen. Het administratief systeem is nu daadwerkelijk alleen nog een administratief systeem, terwijl de onderwijsvernieuwing 'dialoog en discussie' vereist. Meer in het algemeen is er in het middelbaar en het hoger beroepsonderwijs een beweging zichtbaar om binnen duidelijke kaders zoveel mogelijk verantwoordelijkheid en initiatief zo laag mogelijk in de organisatie terug te leggen.

De ruimte voor afzonderlijke onderdelen om programmatische initiatieven te nemen is meestal groot. Uit een van de cases: zou een school onderwijs in de Turkse taal willen aanbieden, dan is dit mogelijk. Als de betreffende school een goede onderbouwing heeft voor dergelijke keuze en een goede kwaliteit kan garanderen, waarom zou een college van bestuur daar dan niet in meegaan? Maar er zijn wel grenzen en randvoorwaarden. Één daarvan is bijvoorbeeld het voorkomen van ‘kannibalisme’, het verschijnsel dat de keuze van de ene school of het ene onderdeel van de organisatie ten koste gaat van andere. Zo werd in een ander geval het voorbeeld genoemd van een initiatief tot een tweede Daltonschool in een bepaald stadsdeel. Dat ligt voor de hand omdat daarmee de variatie in schoolprofielen kleiner wordt en er interne concurrentie ontstaat. “Maar je moet het per geval bekijken”, omdat er mogelijk toch een goede onderbouwing voor is. De keuze voor een onderwijskundig systeem ligt bij de directie, maar het college van bestuur bewaakt het portfolio van de gehele organisatie. Ook bij de instellingen in het beroepsonderwijs zien we dat wel terug: bijvoorbeeld bij Amarantis, waar het opleidingsportfolio van de onderwijsgroepen uiteindelijk de expliciete instemming van het college van bestuur moet krijgen.

Sommige geïnterviewden, zoals leden van de gmr en directeuren loopbaancentra, geven aan dat die ruimte en zelfstandigheid ook ervaren wordt op de werkvloer. Andere geïnterviewden vinden juist dat zij door de invloed die de centrale eenheid heeft vooral minder professionele ruimte hebben. Vooral in het primair onderwijs heerst dit gevoel, maar ook bij ROCMN. Daar voelde het bestuur de noodzaak om een aantal zaken naar centraal niveau te trekken, gezien de financiële situatie. De school en clusters van opleidingen worden echter ook uitgedaagd om op juiste en transparante wijze over hun activiteiten, procesverantwoordelijkheid en vooraf gemaakte afspraken verantwoording af te leggen. Het college van bestuur blijft immers bevoegd gezag en wil ‘in control’ zijn. In drie van de gevallen bestond er een duidelijke behoefte aan betere verantwoording en controle, nadat gebleken was dat zaken niet op orde waren. Het vertrouwen van het college van bestuur was ‘niet verdiend’. Het plaatst de bestuurders voor een dilemma, dat men probeert te overwinnen op basis van ‘trust but verify’. Scholen krijgen de ruimte, maar er moet wel een duidelijke verantwoording zijn naar de bestuurder. En juist die verantwoordingslast wordt snel als knellend en beperkend ervaren.

## 2.9 Begroting en middelenverdeling

In het primair en voortgezet onderwijs is de middelenverdeling vanuit de rijksoverheid in alle gevallen zeer leidend, zo niet volledig bepalend voor de interne middelenverdeling. De middelen komen rechtstreeks op de rekening van het betreffende brin-nummer (basisregistratie instellingen) terecht, of worden rechtstreeks doorgegeven. 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 deze middelen. In figuur 8 hierboven is Lucas een fraai voorbeeld, met vaste percentages voor de verdeling over primair, bestuur & staf- en onderwijsondersteunend personeel, zowel in primair als in voortgezet onderwijs: onmiskenbaar het resultaat van een afspraak. Ook van andere organisaties hebben we dergelijke interne afspraken en percentages teruggehoord.<sup>9</sup> Een uit de politiek gehoorde suggestie dat het misschien beter is om de lumpsum direct tot te kennen aan de individuele scholen, wordt niet begrepen, laat staan dat dit uit juridisch en bestuurlijk oogpunt een

<sup>9</sup> Nogmaals, het zomaar onderling vergelijken van de cijfers in figuur 6 staat gelijk aan het vergelijken van appels met peren, omdat de afspraken steeds een eigen invulling kennen.

begaanbaar pad is. Het zou erop neerkomen dat het geld wordt toegewezen aan de ene partij, de (brin-)school, maar dat de andere partij, het bestuur als bevoegd gezag, verantwoordelijk is voor de besteding en verantwoording er van. En daarbij, het wordt in feite al zo georganiseerd. De besturen geven aan dat scholen nu ook al hun eigen budget krijgen aan de hand van de begroting die zij zelf opstellen, afgezien van een of meerdere centrale fondsen, als voorzieningen voor het gezamenlijk afdekken van risico's. Daar hebben de scholen alleen maar financieel voordeel bij.

Ook in het beroepsonderwijs en hoger onderwijs bestaan er onderling afgesproken verdeel-sleutels voor het budget. In alle gevallen zijn de gemeenschappelijke onderwijsondersteunende voorzieningen (al dan niet 'centraal' gepositioneerd) hier wat groter en is het aandeel van personeel in het primair proces wat kleiner. Schaalvergroting heeft er ook toe bijgedragen dat er schaalvoordelen op ondersteunende diensten behaald zijn. Hierdoor kunnen er meer financiële middelen ten bate komen van het primaire proces. In vier van de tien cases is uitgesproken dat 70% van de middelen nu al of binnen een jaar ten goede komt aan het primaire proces. Grootchaligheid lijkt in deze gevallen bij te dragen aan een grotere doelmatigheid in de besteding van de publieke middelen. Mede onder invloed van de maatschappelijke discussie hierover wordt op deze percentages overigens ook wel gestuurd. Bijvoorbeeld, het college van bestuur van het ROCMN streeft naar 70% dat besteed moet worden aan het primair proces, wat de 'ruimte' voor 'bureaucratie' of 'overhead' per definitie beperkt. In alle gevallen worden ook met 'centrale' diensten en staffbureaus duidelijke budgetafspraken en interne verrekenprocedures vastgelegd. In een van de cases hebben we aangetroffen dat het bestuur een deel van de financiële verantwoordelijkheden (tijdelijk) terug naar centraal niveau bracht, omdat de school niet in staat bleek een gezonde financiële huishouding te bewerkstelligen. Maar algemeen genomen geldt ook hier dat de scholen zelf aan zet zijn en op zelfstandige wijze invullingen kunnen geven aan het financiële beleid.

De voornaamste argumenten om middelen centraal te bestemmen zijn interne en externe doelmatigheid en solidariteit. Door bijvoorbeeld kwaliteitszorg centraal te regelen is het beter mogelijk om een hoog niveau van kwaliteitszorg op veel kleinere scholen te bieden tegen lage kosten (zie verderop). Het mes snijdt in deze gevallen aan twee kanten: de kwaliteitszorg is beter en er blijven meer middelen over om aan te wenden in het primair proces. Tegelijkertijd is er in veel gevallen ook aandacht voor interne solidariteit en externe doelmatigheid: een deel van de beschikbare middelen wordt benut om financiële knelpunten op specifieke scholen of opleidingen op te vangen, kleine vestigingen in dorpskernen of specifieke, maatschappelijk relevante opleidingen in stand te houden, enzovoort. Dat is feitelijk de kerngedachte achter het maatschappelijk ondernemerschap, waarmee deze bestuurlijke conglomeraten niet zelden worden geassocieerd: op grond van andere dan zuiver bedrijfseconomische motieven de middelen verdelen met het oog op dienstbaarheid naar de samenleving. Tegelijkertijd kennen dergelijke vormen van interne solidariteit altijd hun grenzen. Intern kennen ze hun grenzen, omdat bijvoorbeeld goed lopende scholen niet structureel willen bloeden of zich in hun ontwikkeling geremd voelen voor de 'brekebenen'. Extern kennen ze hun grenzen omdat bestuurders niet eindeloos rekening kunnen houden met maatschappelijke druk om uit de lumpsum, bijvoorbeeld, bedrijfseconomisch onverantwoord dure voorzieningen in stand te houden. In feite wordt van bestuurders in zulke gevallen gevraagd om politieke, 'local justice', beslissingen te nemen.<sup>10</sup> Zeker in krimpregio's zullen in de komende decennia telkens van zulke afwegingen

<sup>10</sup> John Elster (1992) beschrijft het verschijnsel dat door maatschappelijke processen individuele instellingen in de maatschappelijke dienstverlening steeds vaker gedwongen zijn om allocatiebeslissingen te nemen, die in principe politiek van karakter zijn. Hij noemt dat 'local justice'.

gemaakt moeten worden. Het is hierin steeds weer zoeken naar een balans tussen de financiële zelfstandigheid en onafhankelijkheid van scholen of afdelingen enerzijds en de onvermijdelijkheid om bepaalde zaken centraal te beleggen of te verdelen met het oog op het (interne en externe) collectieve welbevinden. Daar plukken de scholen meestal ook de vruchten van.

## 2.10 Kwaliteit, resultaten en managementinformatie

In het voorafgaande hebben we gezien dat in alle onderzochte organisaties de onderwijs-eenheden, en in veel gevallen ook de overige organisatieonderdelen, op te vatten zijn als resultaat-verantwoordelijke eenheden. Het bestuur maakt met de betreffende directeur afspraken over de budgettaire ruimte en over de resultaten of doelstellingen die bereikt moeten worden op basis van prestatie-indicatoren. Die ontwikkeling is ook gepaard gegaan met het verder ontwikkelen van de informatiesystemen voor kwaliteit, resultaten en middelen. Voor zover ze dat nog niet hebben, werken veel van de onderzochte organisaties toe naar een voor de gehele organisatie werkende en geïntegreerde 'business intelligence'. Een belangrijke reden hiervoor is de eerder genoemde noodzaak van besturen om 'in control' te zijn in het kader van goed bestuur en de politiek-maatschappelijke ontwikkeling, dat zij als bestuur en bevoegd gezag ook steeds nadrukkelijker worden aangesproken op hun verantwoordelijkheden. Het volstaat niet meer om 'scholen te runnen' en de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en de resultaten over te laten aan de individuele scholen, zoals het bij OMO verwoord werd. Het nieuwe bestuur voelt zich veel meer aangesproken op de verantwoordelijkheid om goed onderwijs te leveren. Dat heeft geleid tot een kentering in de besturing en in de informatiebehoefte en -huishouding. Dit krijgt meer de vorm van zo veel mogelijk verantwoordelijkheid op een zo laag mogelijk niveau – het liefst bij de docententeams – beleggen, maar als raad van bestuur wel sturen op goed onderwijs en de verantwoording hierover. Het aanpassen van systemen voor managementinformatie gaat niet zonder slag of stoot. Deze schijnbaar technische kant van de bedrijfsvoering roept niet zelden veel emoties op. We beschreven al de ervaring van INHolland met 'backbone', maar zo zijn er meer voorbeelden te geven. Ook identiteit en cultuur van de oorspronkelijk samenstellende delen van de groter geworden organisatie kunnen daarin een rol spelen. De grote, tevens complexe, organisaties kennen stuk voor stuk een onvoltooid-geschiedenis met hun interne organisatie. De 'winst' van fusie kan vaak pas na vele jaren 'geconsumeerd' worden in de vorm van een echt slimmere organisatie. Zo streeft Amarantis naar één informatiesysteem uit onvrede over de bestaande systemen. Een bekend fenomeen is het bestaan van schaduwadministraties in de afzonderlijke teams als gevolg van die onvrede en sentimenten. Dat heeft tot gevolg dat verschillende eenheden met verschillende cijfers werken voor dezelfde grootheden (ingeschreven studenten, rendementen, enzovoort), wat weer een bron van steeds terugkerende conflicten betekent. Een derde voorbeeld wat we uit de cases aanhalen is Zadkine, dat eveneens met een operatie voor verbetering van de informatievoorziening bezig is onder de veelzeggende naam Zadkine-in-control.

Bij alle gefuseerde instellingen die we in dit onderzoek hebben bestudeerd zien we dat juist de hogere eisen op het gebied van kwaliteit en prestaties, doelmatigheid van de onderwijsorganisatie en de toegankelijkheid van het onderwijs belangrijke motieven zijn voor bestuurlijke samenwerking of voor een ander vorm van besturing binnen de organisatie.



**Vormen van hogere externe doelmatigheid**

De besturen wijzen vaak op de extra mogelijkheden bij de uitoefening van hun maatschappelijke opdracht. Ze noemen vaak de mogelijkheid om niet-rendabele opleidingen of kleine scholen in stand te houden, die wel een maatschappelijk belang dienen. Een vaker genoemd voorbeeld is het in stand houden van kleine scholen in een wijk of op een dorp, waar een bestuurlijke éénpitter niet meer zou kunnen bestaan. In dit verband wordt ook wel de relatie gelegd met demografische krimp. Dit is bijvoorbeeld al meerdere jaren actueel in de regio Zuid-Limburg, waar INNOVO is gevestigd, maar het doet zich ook voor in Vinex-wijken in de steden. Maar ook aan het openhouden van kleine scholen zijn grenzen. Uiteindelijk dreigende sluiting kan dan leiden tot spanningen tussen het grote schoolbestuur en de gemeente. Wie is nu waar verantwoordelijk voor? Wie krijgt uiteindelijk de zwarte piet toegeschoven als de school in een dorp uiteindelijk toch dicht moet? Een ander aspect dat hierbij genoemd wordt is het uitschakelen van concurrentie; doordat alle scholen in een bepaald gebied onder hetzelfde bestuur vallen, voorkomt men dat men elkaar 'kapot concurreert' ten nadele van de samenleving. Ook bij OMO is een aantal scholen technisch gezien 'failliet' maar worden deze door hun maatschappelijke belang in de omgeving in stand gehouden. Ze hebben de visie dat het bieden van een dekkend aanbod onderdeel vormt van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Daarbij past verder de gedachte dat men gezien de pluriformiteit van de schoolbevolking een divers schoolaanbod moet bieden. In het beroepsonderwijs biedt de grootschaligheid niet zelden mogelijkheden om kleine opleidingen of locaties in stand te houden. INHolland geeft aan dat de opleidingen voor luchtvaart en scheepbouw niet meer zouden bestaan als er geen grootschalige organisatie achter zou staan. Ook een zelfstandige hogeschool in Alkmaar zou niet meer levensvatbaar zijn. Bovendien kan door schaalvergroting de uitval van leerlingen makkelijker opgevangen worden. Wanneer een leerling uitvalt bij een opleiding of school kan hij binnen de eigen organisatie ergens anders geplaatst worden.

**Centraal ondersteunen en organiseren als leerproces**

De bundeling en sanering van stafafdelingen leidt vaak tot kwalitatief betere dienstverlening aan de scholen. Het werken met dezelfde systemen leidt tot meer transparantie. Maar leidt dit ook tot kwalitatief beter onderwijs? De ervaringen op dit punt zijn verdeeld; het is een weg van vallen en opstaan. INHolland heeft bijvoorbeeld geleerd hoe het niet moet. De manier waarop de hogeschool probeerde vorm te geven aan uniformiteit in het onderwijsconcept leidde vooral tot veel weerstand bij studenten en personeel. Bij Signum gaf de fusie juist de mogelijkheid om meer aandacht en middelen in te zetten om een zeer zwak gekwalificeerde school in korte tijd weer op orde te brengen. We zien dat door grootschaligheid meer middelen beschikbaar komen voor het primaire proces. Doordat overheadkosten terug gebracht worden op centraal niveau blijven er meer middelen over voor het onderwijs en ook de scholing van medewerkers. Lucas heeft de zogenoemde Lucas Academy ingericht. Zadkine en ROC Midden Nederland bieden eveneens centraal georganiseerd en ingekocht scholing aan. Voor wat betreft de budgettering en verantwoording van het primaire proces tekent zich het dilemma af dat je verantwoordelijk bent voor de kwaliteit van je onderwijs en dus gebaat bij transparante informatie en enige uniformiteit in de aanpak. Aan de andere kant is een zekere ruimte nodig om 'couleur locale' te behouden en professionals gemotiveerd te houden, maar dit kan leiden tot veel afwijkingen en individuele keuzes.

### **De keerzijde van bestuurlijke bundeling**

De bundeling tot een bestuurlijke en beleidsvoerende kracht kent zijn keerzijde bij beslissingen met ‘expliciete verliezers’, ondanks dat deze in de minderheid zijn ten opzichte van degenen die baat hebben bij die moeilijke beslissing. Het is onder zulke omstandigheden niet eenvoudig om met daadkracht te handelen. Redenen voor een dergelijke beslissing kunnen zijn:

- de betreffende opleiding of school drukt zo zwaar op de begroting dat de bestuurder het niet meer intern en extern kan verantwoorden;
- het niet meer kunnen garanderen van de kwaliteit van het onderwijs door de kleinschaligheid van de voorziening; het komt de kwaliteit ten goede als deze wordt verplaatst of samengevoegd met een andere school of opleiding.

Dit zijn strategische beslissingen waarover bestuurders intern en naar externe partners verantwoording moeten afleggen. Die partijen hebben vaak andere belangen; we noemden eerder al het voorbeeld van de laatste school die op het dorp verdwijnt. In de bestudeerde cases zien we dat alle bestuurders keuzes moeten maken ten aanzien van vraagstukken en aandachtspunten die ontstaan als je verantwoordelijk bent voor het realiseren van zowel kwalitatief goed onderwijs, als een doelmatige onderwijsorganisatie, als een brede toegankelijkheid van het onderwijs. Daarbij geven zij aan dat ze te maken hebben met tegengestelde externe krachten. De verantwoordingssystematiek beperkt de ruimte om aan eveneens aanwezige verwachtingen ten aanzien van de prestatie te voldoen. De voor de verschillende besturen buitengewoon indringende verantwoordingsvraag van de politiek maakt dat het innovatievermogen en de creativiteit zwaar ingeperkt worden.

## **2.12 Gezicht naar de samenleving**

### **Voornaam en achternaam van de school**

En hiermee zijn we aanbeland bij één van de meest kwetsbare aspecten van de grotere complexe onderwijsinstellingen. In veel gevallen speelt de negatieve beeldvorming de besturen ernstig parten. Bijvoorbeeld Stichting Carmelcollege heeft er veel last van gehad toen de teneur in de kranten was dat kleine scholen in de regio opgeslokt of opgeheven zouden worden door de Stichting Carmelcollege organisatie. Daar is veel ophef over ontstaan. Uiteindelijk blijkt dat in de praktijk niet zo te zijn. Het duurt echter lang voordat het publiek haar beeld bijstelt als dat eenmaal is gevormd. De roc's uit dit onderzoek geven aan dat zij last hebben van het publieke beeld dat is ontstaan betreffende het middelbaar beroepsonderwijs. ROCMN ervaart dat zij in de beeldvorming als ‘log’ getypeerd wordt, dit refereert aan de beeldvorming van ROCMN als grootschalig opgezette organisatie. Die grootschaligheid heeft voor de beeldvorming nog andere gevolgen. Als er op de kappersschool iets mis gaat, heeft meteen het gehele roc daar last van omdat die kappersschool als ROCMN gezien wordt. Amarantis geeft juist aan niet te willen dat scholen te veel aan het Amarantis-imago hangen. De scholen moeten hun eigen presentatie behouden. De bestuurder typeert dit door het beeld dat de naam van de school je voornaam is en Amarantis je achternaam. In 2009 vond een steekpartij plaats bij Tech Amsterdam in 2009. Tech Amsterdam is onderdeel van Amarantis, maar de naam van Amarantis is niet of nauwelijks in het nieuws geweest. Van dit incident had de gehele Amarantisorganisatie in de publieke beeldvorming last kunnen hebben. ROC Zadkine drukt het uit als ‘niemand houdt van ons’. Er is veel negatieve publiciteit geweest over de SS Rotterdam, maar ook over de jeugdproblematiek in de stad Rotterdam als geheel. Daar heeft Zadkine last van, het werkt door in het beeld dat de omgeving heeft van de instelling. Ook op nationaal niveau zijn er ontwikkelingen die niet bijdragen aan een goed imago voor de roc's, bijvoorbeeld de kliklijn die door het departement is ingesteld voor het mbo-veld (middelbaar beroepsonderwijs).<sup>11</sup> Het gevoel van het bestuur is dat het departement het mbo-veld niet op een dergelijke publieke wijze zou mogen ‘afvallen’.

<sup>11</sup> Inmiddels is deze kliklijn overgedragen aan de MBO Raad.

Men heeft in het middelbaar beroepsonderwijs het gevoel dat men zelf moet voorkomen dat externe partijen te gemakkelijk negatieve geluiden over de branche laten horen.

### **Onderwijs onder het vergrootglas**

Gesteld kan worden dat alle onderzochte onderwijsinstellingen het vergrootglas op zich weten gericht. Onderwijs en de jeugd zijn onderwerpen die maatschappelijk leven. Negatieve geluiden over onderwijsinstellingen trekken snel de aandacht van een breed publiek. Het middelbaar beroepsonderwijs heeft hiervan momenteel het meeste last. Zij bieden onderwijs aan onder andere de groepen jongeren die als 'kansarm' worden bestempeld. Dit is een lastige groep om te scholen en te begeleiden, maar het middelbaar beroepsonderwijs kan en wil hen niet weigeren. Zij wil aan een betere startkwalificatie voor deze kwetsbare groep jongeren bijdragen. Echter, wanneer dit niet succesvol is of deze jongeren komen negatief in het nieuws, dan straalt deze publiciteit ook af op het imago van de mbo-sector. Ook in het hoger beroepsonderwijs voelt men de druk van de publieke opinie. Die heeft vooral te maken met de onderwijsvernieuwing die de laatste jaren heeft plaatsgevonden. De implementatie van competentiegericht onderwijs heeft veel vragen opgeroepen rondom de vermindering van het aantal contacturen en de rol en professionaliteit van de docenten.

### **Erfenis van de voorgeschiedenis**

Een erfenis van de voorgeschiedenis van de meeste van de onderzochte organisaties is dat scholen die nu onderdeel uitmaken van een groter geheel/stichting van scholen zich niet altijd ten volste identificeren met de centrale organisatie waarvan zij onderdeel uitmaken. Vooral bij de po-instellingen (primair onderwijs) werd dit als punt van aandacht genoemd, maar ook bij het hoger beroepsonderwijs is dit sentiment nog hier en daar te bespeuren bij bijvoorbeeld voormalige zelfstandige pabo's, havo's of hts-en met een lange eigen historie. Dit heeft vaak te maken met het samenvoegen van scholen met diverse religieuze, sociale en/of vakmatige achtergronden in een fusie. Daarnaast gaat het vaak om onderwijsinstellingen die lang zelfstandige autonome en ook kleinere scholen zijn geweest en die nooit bemoeienis hebben gehad van andere partijen. Deze scholen voelen de druk om zich aan te passen aan een centrale organisatie die de belangen van meerdere scholen en de organisatie als geheel dient en niet altijd de prioritaire belangen van elke afzonderlijke school. Ook het afleggen van verantwoording over resultaten is in feite een cultuurverandering voor deze scholen: het eigen paradijsje bestaat niet meer en dat weegt zwaar.

### **Vormen van interne profilering**

Maar we mogen niet de conclusie trekken dat met grootschaligheid de entiteiten binnen de onderwijsinstellingen tot eenheidsworst zijn verworden. Vooral voor primair en voortgezet onderwijs geldt dat leerlingen nog altijd op een school of locatie met een eigen naam en een eigen nestgeur zitten, dus niet 'op Signum', of 'bij INNOVO', maar op 'Het Bossche Broek' in Centrum-Zuid of 'St. Franciscus Reijmerstok' in Margraten. Een tweetal bestuurders schetst de organisatie als 'familie'. Scholen mogen hun eigen identiteit hanteren maar zijn wel onderdeel van een grotere familie, als het ware als broers en zussen. Dit familiegevoel ontstaat in de loop van de tijd en is niet direct af te dwingen. Er zijn echter ook onderwijsbesturen die ervoor kiezen om zich wel nadrukkelijk als één organisatie naar buiten toe te profileren. In het hoger beroepsonderwijs is dit zeer gangbaar. Bij INHolland en bij Windesheim zien we dat de onderdelen allemaal onder de vlag van de organisatie varen. INHolland kiest daar bewust voor omdat zij haar identiteit niet specifiek aan een stad (Rotterdam, Amsterdam) wil verbinden maar juist meer een randstedelijk karakter wil uitstralen. Windesheim kiest daarvoor omdat zij een heel sterke identiteit hebben vanuit hun geschiedenis en wortels in de christelijke traditie.

In het middelbaar beroepsonderwijs worden hierin verschillende keuzes gemaakt. Bij Zadkine zitten leerlingen wel 'op Zadkine' en heeft het roze logo grote bekendheid gekregen. De verschillende scholen dragen dit imago en de Zadkine-identiteit uit. Amarantis hangt juist het idee van de organisatie als familie met broers en zussen met een eigen identiteit met de Amarantisorganisatie als bindende factor op de achtergrond. ROC Midden Nederland werkt eraan haar scholen als aparte entiteiten in de markt te zetten die wel bij het ROCMN horen maar vooral ook een eigen uitstraling en imago hebben. Het imago en benaming van deze scholen wordt sterk opgehangen aan de vakinhoud en lokale zelfstandigheid; bijvoorbeeld Automotive College, Zorg College, ICT College. Zo behouden de vakscholen hun specifieke identiteit en dienen zij het collectieve belang van de centrale organisatie om de scholen van ROC Midden Nederland als echte vakscholen in de markt te zetten.

## 2.13 Ondernemerschap en externe oriëntatie

### Nieuwe competenties voor de professional

Een ander aspect dat van belang wordt geacht is het 'maatschappelijk ondernemerschap' dat de organisatie en de individuele professional daarbinnen aan de dag weet te leggen. De professional heeft volgens verschillende geïnterviewden in het nabije verleden veel autonomie gehad, de sturing was minder concreet en de roep om verantwoording minder groot dan dat deze tegenwoordig is. Dit had onder andere tot gevolg dat kennis over de veranderende omgeving, verschillende wetten, voortijdig schoolverlaten, kwalificatiestructuren, enzovoort, niet bij alle professionals aanwezig was. Daar werd in mindere mate op gestuurd. Onderwijsinstellingen hebben met veel externe partners als rmc en jeugd- en zorginstanties te maken. Professionals hebben dus ook steeds meer te maken met deze ketenpartners en dat vereist ander gedrag en vaardigheden. Aansturing, kennisbevordering en opleiding voor de professional zijn daarin essentieel. De bestuurders ervaren dit als een lastig proces, omdat docenten zich veelal laten typeren als een risicomijdende groep die vooral op het eigen vak en het eigen klaslokaal georiënteerd is. De externe gerichtheid van docenten laat ruimte voor verbetering. Besturen proberen door een gedifferentieerd functiebeleid en scholing daar een impuls aan te geven. Via het hrm-beleid (human resources management) van de onderwijsinstellingen wordt hierop ingespeeld. In een aantal gevallen wordt gewezen op de meer strategische wijze dan voorheen waarop personeelsbeleid wordt gevoerd. Met het oog op recente en toekomstige ontwikkelingen (zoals het tekort aan gekwalificeerde leraren) is het nodig zeer efficiënt om te gaan met beschikbare menskracht en deskundigheid. ROC Zadkine bijvoorbeeld ontwikkelt een nieuw hrm-beleid, met als belangrijkste uitgangspunt aantrekkelijk werkgeverschap. Ook Lucas en ROC Midden Nederland zijn hiermee bezig. Uitgangspunten voor het strategisch hrm-beleid zijn onder andere de verwachte uitstroom van onderwijzend personeel, de wens om teams verder te professionaliseren en het aantrekken van meer professionals en parttimers om op deze wijze flexibeler te kunnen inspelen op de vragen uit de markt. Voor wat betreft het inzichtelijk maken en verantwoorden van resultaten betekent dit dat de bedrijfsvoering van scholen daarop ingericht dient te worden en men over de vaardigheden moet beschikken om op een juiste en volledige wijze de benodigde gegevens voor die verantwoording te kunnen destilleren. We zien in de cases dat 'checks and balances' ingericht worden door middel van het afspreken van kpi's (kritische prestatie-indicator) met directeuren en resultaatverantwoordelijke teams. Onderdeel zijn van een grotere organisatie maakt ook dat je niet meer solitair kunt opereren. Je bent onderdeel van een groter geheel van verschillende scholen met een gezicht. Veel instellingen zoeken in dat opzicht naar de goede balans.

Ontwikkelingen in de samenleving vragen ook om ander gedrag van de onderwijsinstellingen en ketenpartners. Bijvoorbeeld het grote percentage verzuim en de taal- en leerachterstanden, vooral in de stedelijke regio's, vragen een andere aanpak en vaardigheden dan voorheen. Lucas geeft daarbij aan dat ze vooral wil inzetten op kwaliteitsverbetering van medewerkers en ondernemerschap. Er zijn bij alle cases zorgen om de uitstroom van docenten die de komende jaren zal plaatsvinden. De aanwas van nieuwe jonge docenten kan de uitstroom niet volgen. Acties om meer jongeren, maar ook 'zij-intreders' voor het docentschap te motiveren worden aangemoedigd. Ook Zadkine ontwikkelt een hrm-beleid om aantrekkelijk werkgeverschap te kunnen bieden, maar ook de juiste professionals aan te kunnen trekken. Zij proberen op deze wijze op de maatschappelijke verandering in te spelen en de verwachte grote uitstroom van docenten op te vangen. OMO biedt in samenwerking met de Universiteit Tilburg een programma *Excellente docent* aan om medewerkers aan te sporen zich te ontwikkelen. Via de functiemix wordt ingezet op een hogere scholingsgraad en professionalisering van de medewerkers. Het is lastig om dit op schoolniveau te bespreken en dus proberen de besturen op centraal niveau, in samenspraak met de schooldirecteuren, beleid te ontwikkelen over de wijze waarop er met functies wordt omgegaan. Een collectieve discussie op het niveau van de scholen komt te dicht bij de mensen en levert vooralsnog geen voortgang op, aldus de besturen.

### **Leren omgaan met partners**

In alle gevallen melden alle categorieën geïnterviewden dat de relatie met partners in de omgeving een aandachtspunt is. Het is nog geen standaard binnen de onderwijsinstellingen dat dit goed georganiseerd is. Op centraal bestuursniveau wordt regelmatig overleg gevoerd met externe partijen. Verschillende besturen van ketenpartners hebben periodiek overleg met elkaar. Op school- en professional niveau (teams en docenten) is het nog geen gewoonte, maar er zijn wel verschillen. In het middelbaar beroepsonderwijs bijvoorbeeld hebben de bbl-opleidingen (beroepsbegeleidende leerwegen) dit van oorsprong beter op orde dan sommige bol-opleidingen (beroepsopleidende leerwegen). Maar op veel plaatsen hebben scholen hun externe contacten onvoldoende op orde en ontbreekt het bovendien aan de 'sense of urgency' om daarin verbetering te brengen. Toch delen de geïnterviewde bestuurders de opvatting dat dergelijk relatiemanagement wel op het niveau van de scholen of andere onderwijsinstellingen aanwezig moet zijn. Ze moeten zelfstandig in hun context de dienstverlening kunnen afstemmen met andere organisaties en de behoeften 'in de markt' kunnen herkennen. Teams en docenten zitten dicht op de praktijk en moeten weten wat er speelt in het bedrijfsleven en welke wensen in de markt leven. Lokale partners zijn van belang voor het goed opleiden van leerlingen en het zorgen voor een goede aansluiting van scholing en arbeidsmarkt. ROCMN heeft bijvoorbeeld als eis gesteld dat een school zich niet eerder 'vakschool' mag noemen dan nadat de externe contacten voldoende gelegd en geborgd zijn. Dit om te stimuleren dat scholen een meer ondernemende en naar buitengekeerde houding ontwikkelen die nodig is om deze veranderende maatschappij goed te kunnen bedienen. Lucas is een ander voorbeeld waar onderkend wordt dat de externe contacten veelal op bestuurlijk niveau liggen. Zij zetten in op het leggen van externe contacten op elk niveau van de organisatie. Schoolleiders moeten niet alleen het gevoel hebben dat ze er zijn om les te geven, maar ook om namens de school als maatschappelijk partner voor andere ketenpartners te fungeren en deel te nemen in regionale activiteiten. Via de Lucas Academy wordt het zittend personeel de mogelijkheid geboden om zich verder te ontwikkelen en mee te groeien met de organisatie. Verder heeft zij een stagedag gecreëerd voor docenten; ze zijn verplicht om een dag bij een andere organisatie/ instelling mee te doen. Tevens worden nieuwe werknemers geselecteerd op vaardigheden die in een school als maatschappelijke onderneming nodig zijn.

### **Regie voeren**

Er is ook een andere ontwikkeling zichtbaar: scholen die onder eenzelfde onderwijsinstelling vallen, maar elkaar beconcurreren bijvoorbeeld richting toeleverende scholen en/of bedrijfsleven. Dan komen er bijvoorbeeld vier verschillende mensen van vier verschillende domeinen over de vloer bij een ketenpartner. Dat wordt niet altijd gewaardeerd, laat staan dat het er voor de samenwerkingspartner duidelijker op wordt. Daarom is er ook organisatiebreed communicatie en regie nodig: afspraken en richtlijnen over wie wat ten opzichte van externe partijen doet en over het elkaar informeren. Besturen zien het belang van netwerken en samenwerken omdat de maatschappelijke problematiek, waar de scholen zich door de leerlingen voor gesteld zien staan, niet alleen door de onderwijsinstellingen opgelost kan worden. Om het contact met die externe partners te kunnen leggen, zal de professional zich meer dienen te ontwikkelen op vaardigheden zoals externe gerichtheid en netwerkvaardigheden. Zoals eerder beschreven probeert men door hrm-beleid (human resources management) hierop in te spelen.

## **2.14 Functioneren in maatschappelijke en bestuurlijke netwerken**

### **Voordelen in de samenwerking**

Aansluitend bij de voorgaande paragraaf kijken we hier naar de mate waarin de onderwijsorganisaties onderdeel vormen van bestuurlijk en regionale netwerken en welke rol zij hierin spelen. De onderzochte onderwijsinstellingen hebben door hun omvang meer gewicht in de regionale netwerken. Ze zijn een belangrijke gesprekspartner voor andere spelers. Gezamenlijk kunnen ze een brede en passende maatschappelijke dienstverlening aanbieden. Terwijl de gemeente vroeger tot zaken moest proberen te komen met meerdere kleine scholen van uiteenlopende pluiimage, gebeurt dit nu op het bestuursniveau met één organisatie. Dit heeft voordelen. Er zijn wederzijds duidelijker aanspreekpunten. Men weet beter wat men aan elkaar heeft en er kan gewerkt worden aan de onderlinge relaties. Dit alles met het oog op een structurele aanpak in de regio, waar het uiteindelijk om te doen is. Gezamenlijk wordt het onderwijsbeleid voor een aantal jaren besproken en vastgelegd. Daarnaast wordt er samengewerkt op het gebied van leerlingzorg, schooluitval, leerplicht en dergelijke. Gemeenten zeggen dat ontwikkeling van vertrouwen in de relaties en meer zakelijkheid in de omgang met elkaar wenselijk zijn. De organisaties kunnen hun positie als regionale speler nog meer uitdragen. Legitimitatie is voor de onderwijsinstellingen van belang om tot een succesvolle externe samenwerking te komen en deze ook intern te kunnen 'verkopen'. De onderwijsinstellingen zelf hebben meer invloed omdat zij grote en belangrijke spelers in hun regio zijn (geworden) en daarmee ook meer invloed en zeggenschap hebben gecreëerd. Tegelijkertijd organiseren ze invloed vanuit de publieke ruimte, bij de gemeente en andere partners in de lokale en regionale netwerken, die hen een 'licence-to-act' verschaft, bijvoorbeeld bij de uitvoering van de lokale educatieve agenda.

### **Voorbeelden**

Zo wordt de Haagse educatieve agenda door gemeenten met de verschillende onderwijsinstellingen als Lucas, Mondriaan en de Haagse Hogeschool besproken. Deze onderwijsinstellingen bespreken vooraf hun standpunten met elkaar en gaan daarover in overleg met de gemeente Den Haag. De geïnterviewde besturen zijn zich bewust van het feit dat scholen een brede maatschappelijke taak hebben, die zich niet beperkt tot het lesgeven binnen het klaslokaal. Schooluitval, schuldlast, leerachterstanden, psychische problematiek, zwangerschap enzovoort: het zijn allemaal factoren waar men binnen de verschillende sectoren dagelijks mee geconfronteerd wordt. Dergelijke vraagstukken kunnen niet alleen door de scholen opgepakt worden. Daarvoor is ook de inzet van gemeenten, schuldsanering, jeugdzorg, kinderopvang

en dergelijke nodig. Binnen de cases zijn verschillende samenwerkingsverbanden genoemd rondom de aanpak of preventie van dergelijke problematiek. Door goede contacten met de toeleverende en afnemende school wordt door de onderzochte cases getracht een warme overdracht te bewerkstelligen. Hiermee probeert men de kans op schooluitval te verlagen. Lucas neemt plaats in een regionaal platform arbeidsmarkt waar met CWI (Centrum voor Werk en Inkomen), Sociale Dienst, INHolland en Haagse Hogeschool verschillende projecten worden ondernomen om toeleiding tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken.

ROC Zadkine doet bijvoorbeeld mee aan het project *Kamers met kansen*, wat door het bieden van een 'thuis' voor leerlingen uitval probeert te gaan. Daarnaast is in samenwerking met de woningbouwcorporaties de SS Rotterdam tot leerwerklandschap gemaakt waar leerlingen kunnen leren en werken. Sommige diensten worden uitbesteed. Zo heeft Lucas voor haar leerlingen kinderopvangfaciliteiten geregeld bij een externe dienstverlener. In alle gevallen zien we dat samenwerkingsverbanden en overlegstructuren ontstaan rondom bredere maatschappelijke problemen als jeugdwerkloosheid of het Centrum voor Jeugd en Gezin. De scholen vormen dan een belangrijke partner voor lokale overheden, woningcorporaties, zorg- en welzijnsorganisaties, enzovoort. Zo overlegt het Zadkine met het Albeda en woningbouwcorporaties over de huisvesting van jongeren die door de privésituatie vervangende woonruimte nodig hebben en is Signum betrokken bij een groot aantal regionale overleggen over jeugd en welzijn. Bij Signum zien we ook een andere wijze van vormgeven van de samenwerking met externe stakeholders. Bij Signum is er in een aantal gevallen voor gekozen om deze samenwerking te formaliseren door het oprichten van stichtingen, waarin Signum samen met een partner uit de externe omgeving het bestuur vormt. Hiermee wordt de betrokkenheid van externe stakeholders evident.

In het beroepsonderwijs is de aansluiting met het beroepenveld waaraan de opleidingen beginnende professionals afleveren, van oudsher zeer belangrijk. Op opleidingsniveau is de betrokkenheid van vertegenwoordigers van het beroepenveld doorgaans geformaliseerd in een structurele overlegvorm zoals een beroepenveldcommissie. Ook zien we een toename van het aantal projecten waarbij middelbaar en hoger beroepsonderwijs op schoolniveau samenwerken met de lokale overheid en het lokale bedrijfsleven rondom maatschappelijk relevante problemen in de regio. Voor het tot stand komen van het strategisch beleid zien we het initiatief opkomen dat de bestuurders van de onderwijsinstellingen de externe stakeholders gezamenlijk aan tafel uitnodigen om mee te praten over de te maken keuzes en op die manier de legitimiteit te waarborgen. Dit gebeurt op dit moment onder meer bij Signum en INHolland. Deze initiatieven ondersteunen de idee dat de bestuurders externe stakeholders als belangrijke partijen zien om zich rekenschap van te geven bij de vorming van hun strategie. Hierbij moet opgemerkt worden dat in de helft van de cases de externe stakeholders aangeven dat zij zeker op bestuurlijk niveau een toename van de externe gerichtheid herkennen, maar dat zij daar de kanttekening bij willen plaatsen dat dit voor de professional binnen het laagste echelon van de organisatie minder geldt. Dit vereist, naar mening van de stakeholders, nog enige ontwikkeling.

## 2.15 Medezeggenschap

Ten slotte besteden we aandacht aan de manier waarop de onderzochte organisaties formeel intern draagvlak ofwel legitimiteit proberen te verwerven voor hun activiteiten en beleid. Daarmee bedoelen we dat de handelingen van de organisaties door de interne stakeholders als wenselijk, juist of passend worden ervaren. Informele processen zijn hiervoor natuurlijk door-

slaggevend, maar er komt een punt dat er een formele sanctionering moet plaatsvinden. Bij de interne stakeholders is dat wettelijk geregeld in de medezeggenschapsregelgeving, die feitelijk de kaders voor medebestuur vastlegt.

Binnen de cases signaleren we een toename van de individuele verantwoordelijkheid in een complexe professionele organisatie. Professioneel handelen in onderwijsinstellingen speelt zich niet af in een sociaal vacuüm. Samenwerken is voor de onderwijsprofessional steeds belangrijker geworden, zowel met interne als externe partners. De besturen in het onderwijs zien het landschap steeds meer veranderen. Zij hebben te maken met een sterk veranderende context waarin ze meer maatschappelijke verantwoordelijkheid krijgen, zich van beheerder van de organisatie steeds meer tot strateeg moeten ontwikkelen en daarbij geconfronteerd worden met een sterke toename van het aantal stakeholders. Het zorgen voor voldoende legitimiteit is daarmee ook tot een complex proces geworden. In het kader van medezeggenschap en toezicht worden op verschillende wijze stakeholders betrokken bij de onderwijsinstellingen uit dit onderzoek. Op deze wijze willen de onderwijsinstellingen borgen dat er draagvlak is voor de strategische richting die vastgesteld wordt door het college van bestuur. Voor die vaststelling is er dan ook de gelegenheid tot beïnvloeding van die richting. Bij de onderzochte cases speelt de gmr hierin een belangrijke rol door middel van advies en instemmingsrecht. Deze vertegenwoordigt in 9 van de 10 cases de verschillende mr-en die op schoolniveau en ook voor de stafdiensten zijn georganiseerd. In die mr-en op po- en vo-scholen kunnen ook ouders van leerlingen zitting nemen. In meerdere interviews bleek het betrokken krijgen van de ouders een lastige zaak. In het primair en voortgezet onderwijs is de betrokkenheid van ouders bovendien op structurele wijze vormgegeven door hen de mogelijkheid te geven te participeren in ouderaden of schoolcommissies. In het hoger beroepsonderwijs is de betrokkenheid van personeel in de mr soms een zorgpunt. Door opschaling van de integraal verantwoordelijke organisatieonderdelen (van 'schools' naar domeinen), komen er minder lokale mr-en die de belangen voor grotere onderdelen van de organisatie moeten behartigen. Op opleidingsniveau zijn er wel opleidingscommissies, maar die hebben minder verregaande bevoegdheden. Hogeschool INHolland kiest bewust voor een niet getrapte medezeggenschap. De gmr wordt direct gekozen en heeft de kiezers als achterban en niet de lokale mr-en. De gmr kan zich dan uitsluitend richten op strategische vraagstukken. De keerzijde is dat de lokale mr-en zich op strategisch niveau soms onvoldoende gehoord voelen. In alle andere gevallen is voor getrapte medezeggenschap gekozen. De raad van toezicht heeft eveneens een belangrijke rol bij de het waarborgen van de legitimiteit van de strategische keuzes van de organisatie. Niet zelden treft men in de raad van toezicht leden met een achtergrond in het externe stakeholdernetwerk. Het komt daarnaast voor dat een lid van de raad van toezicht wordt benoemd op een zogenaamde kwaliteitszetel, dus op (al dan niet bindende) voordracht van de (g)mr. Een dergelijk rvt-lid handelt overigens altijd zonder last of ruggespraak, eigen aan de rol van toezichthouder.



# 3

## Bevindingen samengevat

Terug naar de onderzoeksvraag. De Onderwijsraad kreeg uit de Tweede Kamer het verzoek een advies te maken over de volgende vraag: "Wat zijn passende interne organisatiemodellen voor scholen en besturen die ruimte geven aan interne betrokkenen en externe krachten? Hoe realiseren we 'checks and balances' in en rond de scholen?"

Ter voeding van de Onderwijsraad hebben we de feitelijke praktijk onderzocht en - waar mogelijk - indicaties gegeven over de werking en effecten daarvan. Daartoe hebben we een tiental casestudies uitgevoerd bij grote complexere onderwijsorganisaties in alle vormen van het onderwijs, met uitzondering van de universiteiten. Als we onze bevindingen uit deze tien studies kort en bondig op een rijtje zetten, dan ziet dat er als volgt uit.

1. Op enkele uitzonderingen na zijn alle onderzochte onderwijsorganisaties in de periode na 1980 ontstaan onder invloed van een combinatie van maatschappelijke ontwikkelingen, nationale onderwijspolitiek en de rationele strategische keuzen die de betreffende bestuurders in de context van het nationaal beleid hebben gemaakt.
2. Elk van de onderzochte organisaties heeft vanuit zijn ontstaansgeschiedenis een eigen profiel en 'nestgeur', die onder meer tot uitdrukking komt in de missie, visie en kernwaarden. Daarin geven ze een eigen inkleuring, waarin uitspraken over maatschappelijke dienstbaarheid aan deelnemers en omgevingspartners het meest voorkomen, evenals uitspraken over geborgenheid, nabijheid, menselijke maat, persoonlijke ontplooiing en zelfbewustzijn. In het middelbaar en hoger beroepsonderwijs treffen we bovendien veel verwijzingen aan naar kennissamenleving, vakmanschap en innovatie.
3. Hoewel alle onderzochte gevallen een omvangrijk aantal deelnemers kennen, zitten deze zelden op één school, één vestiging, één onderwijseenheid. De manier waarop deze groot-schaligheid intern wordt verdeeld is overigens zeer divers en uiteenlopend voor de verschillende onderwijssoorten. In het primair onderwijs vallen school en locatie vrijwel altijd samen en zijn scholen meestal niet groter dan enkele honderden leerlingen. In het voortgezet onderwijs is de variatie in organisatievormen en verdeling over locaties al veel groter en dat vinden we ook terug in het beroepsonderwijs. In het beroepsonderwijs is de variatiebreedte in de omvang van opleidingen zeer groot, van opleidingen met één student tot meerdere honderden.
4. Alle organisaties kennen een opdeling naar meerdere, zo niet meerdere tientallen onderwijseenheden, die in alle gevallen een relatieve zelfstandigheid kennen. Daarnaast zijn er altijd meerdere staf- en ondersteunende organisatieonderdelen, waarvan de omvang sterk lijkt te verschillen. Daarbij is de organisatieopbouw het meest eenvoudig in het primair onderwijs, met veel kleine en zelfstandige scholen die allemaal ongeveer dezelfde dienst aanbieden en een kleine staf. Het beroepsonderwijs is wat dat betreft aanzienlijk complexer, met meer dwarsverbanden, meer differentiatie in het dienstenaanbod en vaak ook nog voorzieningen voor onderzoek, innovatie, samenwerking met het bedrijfsleven, enzovoort.
5. In aansluiting daarop zien we dat in de onderzochte organisaties in het primair en voortgezet onderwijs drie kwart of meer van het aanwezige personeel professionals in het primair proces zijn en de omvang van het personeel voor bestuur en staf ergens in de orde grootte van 6 à 7% ligt. In het beroepsonderwijs wordt de 70% van het personeel in het primair proces momenteel nergens gehaald, maar rapporteren meerdere besturen wel dat ze bezig zijn met een aanpassing in die richting. De omvang van onderwijsondersteunend

personeel en bestuur en staf is er wat groter, waarvoor gelet op het onder vier gestelde ook valide argumenten voor lijken te bestaan. Tegelijkertijd lijkt in deze organisaties de grens tussen de verschillende categorieën personeel wat minder scherp te trekken.

6. Alle organisaties die we onderzocht hebben streven naar het beleggen van zo veel mogelijk verantwoordelijkheid zo laag mogelijk in de organisatie. Kortom, de filosofie achter het subsidiariteitsbeginsel wordt onderschreven. Tegelijkertijd moet het college van bestuur zijn verantwoordelijkheid als bevoegd gezag kunnen waarmaken, wat betekent dat interne verzelfstandiging altijd gepaard gaat met duidelijke verantwoordingslijnen en het inbouwen van checks and balances, vaak vanuit een adagium als 'trust, but verify'. De bestuurders ervaren daarbij vanuit de samenleving en politiek en beleid een toenemende druk om op bestuursniveau prestaties, kwaliteit en kengetallen zichtbaar te maken en aan voorschriften voor verantwoording te voldoen enerzijds en tegelijkertijd druk om zichzelf en hun stafapparaat 'zo klein en onzichtbaar mogelijk' te maken. Ook zijn voorbeelden gerapporteerd van nationale regels die belemmerend werken op subsidiariteit.
7. Op het gebied van onderwijsbeleid en -programmering wordt een zo groot mogelijke zelfstandigheid van professionals en teams van professionals nagestreefd. Schooldirecteuren in het primair en voortgezet onderwijs hebben wat dat betreft meestal een hoge mate van zelfstandigheid. Toch kan die grote zelfstandigheid ook hier al als 'versnippering' worden ervaren, zowel intern als door samenwerkingspartners in de omgeving, als scholen 'op eigen houtje' keuzen maken, terwijl de omgeving continuïteit (bijvoorbeeld in leerlijnen en didactische aanpak) en organisatorische consistentie verwacht in het belang van de leerling en de samenleving. In het beroepsonderwijs lijkt er een wat grotere noodzaak te zijn om een organisatiebreed onderwijsbeleid te voeren en dat legt dan beperkingen op aan de professionele zelfstandigheid van de onderwijseenheden. Voor alle onderwijssoorten geldt dat de zelfstandigheid van de professional en de teams van professionals wel in het belang van deelnemers en samenleving moeten zijn.
8. De hiervoor genoemde principes vinden we ook terug in de manier waarop alle organisaties omgaan met begroting en middelenverdeling. Vrijwel zonder uitzondering kennen onderwijseenheden en ondersteunende en stafdiensten een combinatie van resultaatverantwoordelijkheid en bestedingsvrijheid binnen hun budgettaire kaders. De middelenverdeling vanuit de overheid over brin-nummers is meestal richtinggevend voor de interne middelenverdeling. In veel gevallen zijn er afspraken over percentages die worden afgedragen voor bestuur, staf, ondersteunende voorzieningen en innovatie. Daarnaast zijn er in alle gevallen centrale budgetten voor risicodeling en de opvang van situaties waarin van de reguliere verdeelsleutels moet worden afgeweken, bijvoorbeeld om kleine scholen, vestigingen of opleidingen open te houden. Interne solidariteit en externe doelmatigheid zijn daarvoor leidende principes, maar die kennen ook altijd hun grenzen. Het bestuur zal hierin altijd moeten schipperen met maatschappelijke waardering aan de ene kant en het vermijden van interne wrevel en conflicten aan de andere.
9. Veel van de onderzochte organisaties worstelen nog met hun informatiehuishouding op het gebied van kwaliteit, resultaten en managementinformatie. Voor zover ze dat nog niet hebben, werken veel organisaties toe naar voor de gehele organisatie werkende en geïntegreerde systemen van 'business intelligence'. In de organisatie ligt dat vaak gevoelig; zulke systemen zijn vaak een bron van weerstand en conflicten over kengetallen en de daaraan te verbinden consequenties.
10. De grootschaligheid van de onderzochte organisaties vertaalt zich in alle gevallen door in een hogere externe doelmatigheid die uiteenlopende vormen kan aannemen. Dit kan variëren van de mogelijkheid om scholen en vestigingen in stand te houden, die als zelfstandige bestuurlijke entiteiten al verdwenen zouden zijn tot, zoals ook gerapporteerd, het

voorkomen dat meerdere kleinere besturen elkaar kapot concurreren. Bovendien kunnen interne voorzieningen goedkoper worden aangeboden of ingekocht voor grotere groepen deelnemers of personeel en van een meer hoogwaardige kwaliteit zijn. Met het beter op orde hebben van de kwaliteitszorg wordt bijvoorbeeld voorkomen dat scholen onverwacht zeer zwak blijken te zijn als de Inspectie op bezoek komt. Door de hogere interne doelmatigheid blijft er bovendien meer geld over voor innovatie en het primair proces.

11. Daar staat tegenover dat deze organisaties door hun omvang vaak veel interne en externe weerstand oproepen, terecht of onterecht. Die last is het grootst in het beroepsonderwijs en dan vooral in de organisaties die slechts één beeldmerk kennen, zodat de hele instelling de imagolast voelt van elk individueel incident. Daar tegenover staan de organisaties waar het beeldmerk van de centrale organisatie bij het grote publiek nauwelijks bekend is. Men kan er zich primair identificeren met een school, scholengemeenschap, of zoiets als een vakschool.
12. Daar komt bij dat de professionals en het (midden)management in veel van de onderzochte organisaties nog sterk intern gericht zijn, terwijl de omgeving een open, ondernemende en communicatieve houding en competentie verwacht. Ook partners in de omgeving hebben die waarneming. Bovendien kunnen de organisaties zich versterken door meer interne regie en communicatie over de contacten met de maatschappelijke omgeving.
13. Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek dat de omvang in de bestuurlijke contacten met partners in de omgeving, zoals de gemeente en ander maatschappelijke organisaties, grote voordelen met zich meebrengen, die ook de gemeenschap ten goede komen. De gemeente heeft bijvoorbeeld bij het innovatiebeleid of in het kader van de lokale educatieve agenda een duidelijke en voorspelbare gesprekspartner, in plaats van een versnipperd, onderling verdeeld en weinig professioneel handelend scholenveld. Daardoor is het gemakkelijker om tot zaken te komen waar de samenleving uiteindelijk beter van wordt.
14. Daarnaast speelt het medebestuur, meestal in de vorm van een (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad, een rol in het verwerven van draagvlak en legitimiteit bij de interne besluitvorming over strategische vraagstukken. De onderzochte organisaties hebben dat op uiteenlopende manieren georganiseerd, elk met zijn eigen voor- en nadelen.



# Deel 2 - Tien portretten

Tien casestudies van grote, complexe onderwijsorganisaties

Figuur 9: Kengetallen Signum

Kengetal	Waarde		Eenheid	
<i>Leerlingen en scholen</i>				
Totaal aantal leerlingen	Ruim 6.500		Leerlingen	
Aantal scholen	25		Scholen (brin)	
Gemiddelde grootte school*	262		Leerlingen	
Kleinste school	42		Leerlingen	
Grootste school	601		Leerlingen	
<i>Personeel</i>				
Totaal	587	100	fte	%
Primair proces	443	76	fte	%
Onderwijsondersteunend**	107	18	fte	%
Management en bestuur	37	6	fte	%
<i>Kosten</i>				
Totaal personele kosten	31	100	m€	%
Primair personeel	21	68	m€	%
Overig	10	32	m€	%
<i>Rijksbijdrage</i>				
Rijksbijdrage 2010	31		m€	

\* Bij gemiddelde bepaling is de school voor sbo niet meegerekend.

\*\* Inclusief uitvoerend administratief medewerkers op het bestuurskantoor.

\*\*\* Inclusief beleidsmedewerkers en hoofden afdelingen Financiën, Facilitair en P&O.

## Geschiedenis

Signum vindt haar oorsprong in een fusie van zeven schoolbesturen met twaalf scholen in 1997 tot de Stichting Primair Onderwijs 's-Hertogenbosch. Doel van de vorming van één bovenschoolse directie was de toerusting en bereikbaarheid van het onderwijs te vergroten. Voor die tijd was Nederland wat betreft de besturing van scholen in het primair onderwijs maximaal verdeeld. Er waren veel zelfstandige scholen en schooltjes met een eigen (vrijwilligers)bestuur. Zo ook in Den Bosch en Rosmalen. Door allerlei ontwikkelingen werd de autonomie van de scholen vergroot, maar namen de verantwoordelijkheden en daarmee dus ook de risico's toe. De vraag 'welke maat moeten scholen hebben om optimaal te functioneren?' drong zich op. De opheffingsnorm voor scholen werd toen ook landelijk verhoogd. Binnen de gemeenten Rosmalen en Den Bosch werd de opheffingsnorm later vastgesteld omdat Rosmalen en Den Bosch in 1996 gemeentelijk fuseerden. Door de dreiging van de opheffingsnorm en de constatering dat in zeven vrijwilligersbesturen hetzelfde gedaan werd, besloot men een bovenschoolse directie te formeren. In 2002 volgde een fusie met een ander rk-schoolbestuur in 's-Hertogenbosch en

werd Signum geformaliseerd. Daarmee zijn alle rk-scholen verenigd onder een schoolbestuur met een katholieke signatuur in het werkgebied Den Bosch en Rosmalen. Vanaf 2005 gaat Signum werken met een nieuw bestuursmodel waarin een raad van toezicht en een college van bestuur worden ingevoerd. De laatste uitbreiding van Signum dateert uit 2007, wanneer een school uit Zaltbommel wordt toegevoegd aan Signum. Naast scholen in het primair onderwijs voert Signum ook het bestuur over een groot aantal peuterspeelzalen en zoekt zij de samenwerking met kinderopvang en buitenschoolse opvang zodat er brede scholen ontstaan: de kindcentra met doorlopende ontwikkelingslijnen voor kinderen van nul tot dertien jaar.

### **Feiten**

Schoolbestuur Signum verzorgt in 's-Hertogenbosch primair onderwijs op bijzondere grondslag. Signum telt 25 basisscholen, waarvan 1 voor speciaal onderwijs. Dagelijks begeleiden 750 medewerkers ruim 6.500 leerlingen, zo veel mogelijk op hun eigen niveau. Zo bieden de scholen van Signum kinderen optimaal de kans om in onze complexe samenleving hun eigen identiteit te ontwikkelen. Signum ontwikkelt activiteiten voor alle kinderen, ongeacht hun (etnische, maatschappelijke of godsdienstige) achtergrond. De scholen zijn algemeen toegankelijk. Voor de Signumscholen fungeert het college van bestuur als het bevoegd gezag. Het gaat Signum niet slechts om onderwijs. Ook andere activiteiten die bijdragen aan de ontwikkeling van het kind vallen binnen het perspectief van Signum. Signum kijkt welbewust over de grenzen van de school en het onderwijs heen naar andere sociale contexten die voor de ontwikkeling van kinderen van belang zijn. Om vroeg in te kunnen spelen op de ontwikkeling van het kind voert het college van bestuur van Signum – mede namens andere schoolbesturen – daarom de directie over 35 peuterspeelzalen.

In de visie van Signum speelt ondernemerschap een belangrijke rol. Signum wil aan de weg timmeren, wil bekend staan als een organisatie die op innovatie is gericht, waarbij zij niets op voorhand uitsluit en risico's niet uit de weg gaat. Ondernemerschap spreekt ook uit een aantal initiatieven waarin Signum samenwerkt met het ATO (Algemeen Toegankelijk Basisonderwijs 's-Hertogenbosch en omstreken). Doorgaans is deze samenwerking geformaliseerd in stichtingen waarvan Signum met ATO het bestuur vormt, met als doel activiteiten die anders uitbesteed zouden worden in eigen beheer uit te voeren. Voorbeelden hiervan zijn Edudat, een bureau dat data verzamelt voor monitoring, onderzoek en kwaliteitsbepaling, en Digidact, dat scholen adviseert, ondersteunt en begeleidt bij het implementeren van ict-beleid om te komen tot onderwijskundige vernieuwing. Dit zijn non-profitinitiatieven.

### **Missie en visie**

Signum hanteert het devies: 'ondernemend in onderwijs'. Daarbij hanteert zij de volgende begrippen als uitgangspunt.

- *Onderwijsproces*. Onderwijs is de 'core business' van Signum. Signum gaat daarbij uit van de visie, dat ieder kind van nature in staat en geneigd is tot leren. Leren is niet passief (er wordt het kind iets geleerd), maar actief (het kind leert zelf). Het onderwijs van Signum is erop gericht de kwaliteiten van het kind in een hedendaags pedagogisch klimaat te stimuleren.
- *Ieder kind*. Signum ontwikkelt activiteiten voor alle kinderen, ongeacht hun (etnische, maatschappelijke of godsdienstige) achtergrond. De scholen zijn algemeen toegankelijk.
- *Uniciteit*. Signum gaat uit van de uniciteit van het individu en wil daar maximaal recht aan doen.
- *Ontwikkeling*. Het gaat Signum niet slechts om onderwijs. Ook andere activiteiten die bijdragen aan de ontwikkeling van het kind vallen binnen het perspectief van Signum. Signum kijkt welbewust over de (leeftijds)grenzen van de school en het onderwijs heen naar

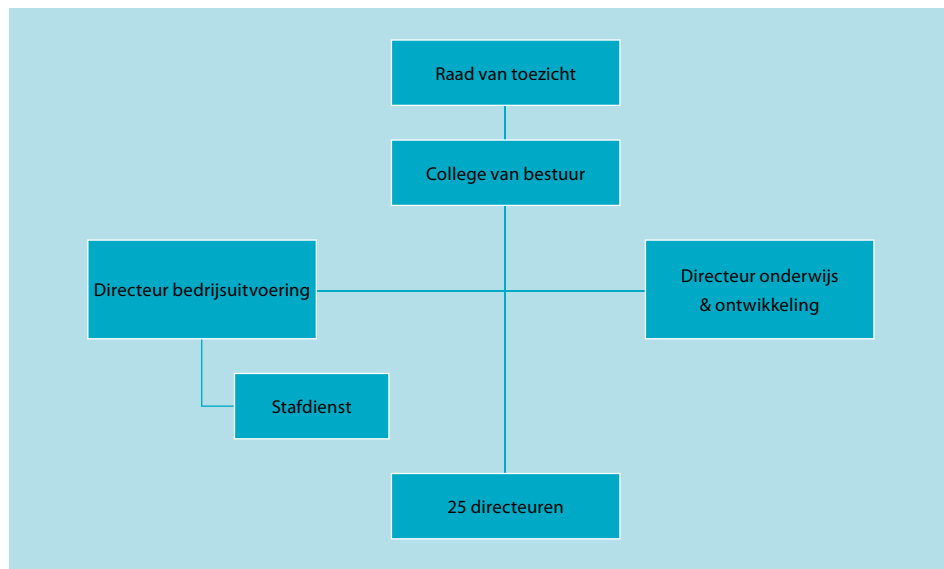
andere sociale contexten die voor de ontwikkeling van kinderen van belang zijn. Signum richt zich niet alleen op de ontwikkeling van kinderen, maar ook van de leerkrachten en de organisatie als geheel.

- *Ondernemerschap*. Signum zoekt actief naar nieuwe wegen, waarbij niets op voorhand wordt uitgesloten en risico's niet uit de weg worden gegaan. Signum wil aan de weg timmeren, wil bekend staan als een organisatie die op innovatie is gericht.

### Organisatiestructuur

Het organogram van Signum ziet er als volgt uit:

**Figuur 10: Organogram Signum**



Het besturingsmodel dat Signum heeft gekozen is het rvt/cvb-model. Onder de raad van toezicht staat een eenhoofdig college van bestuur. Medezeggenschap op dit niveau is geregeld in een bovenschoolse gmr. De directeur bedrijfsvoering stuurt de stafdienst aan. De directeur Onderwijs & Ontwikkeling heeft een bepaald bestuursmandaat. Onder de bestuurder vallen 25 schooldirecteuren. Iedere locatie heeft een eigen directeur. De competentiegerichte gesprekken met de directeuren voert de bestuurder samen met de directeur Onderwijs & Ontwikkeling, omdat deze veel kennis heeft over competenties. Het bevoegd gezag is belegd bij het college van bestuur.

## 1.2 Strategische motieven voor keuze en vorm besturingsmodel

Het doel van de vorming van één bovenschoolse directie was de toerusting en bereikbaarheid van het onderwijs te vergroten. Door de dreiging van de opheffingsnorm en de constatering dat in zeven vrijwilligersbesturen hetzelfde gedaan werd, besloot men een bovenschoolse directie te formeren. Hoewel het organogram van de Signumorganisatie zelf vrij eenvoudig oogt, is Signum ook betrokken binnen allerlei bestuurlijke verbanden, meestal samen met ATO. Want hoewel voor Signum de core business nog altijd het onderwijs is, heeft Signum ook een



duidelijke keuze gemaakt voor verbreding van haar bereik naar kinderen van nul tot dertien jaar door actief te zijn als bestuurder voor de peuterspeelzalen van de stad. Signum is samen met ATO initiatiefnemer van het in 2005 geopende Kindcentrum in Den Bosch, De Witte Wielen. In 2001 ging FSHP failliet, dat beheer voerde over de peuterspeelzalen in Den Bosch. Het idee ontstond toen om de peuterspeelzalen onder te brengen bij het primair onderwijs. Na een tenderprocedure werd dit door de gemeente aan de besturen primair onderwijs gegund. Uit de toenmalige schoolbesturen werd steeds een persoon afgevaardigd die samen het bestuur vormden voor de SPH (Stichting Peuterspeelzalen 's-Hertogenbosch). De leus hierbij was: iedere school een peuterspeelzaal. Dit is ook opgenomen in het gemeentelijk integraal huisvestingsplan. Dat heeft als consequentie dat er niet aan getornd kan worden, met andere woorden: groeit de school dan moet de school dus uitbreiden, want de school kan de peuterspeelzaal 'er niet uit werken'.

Het Kindcentrum de Witte Wielen is na een tender door de gemeente gegund. Het bestuur wordt gevormd door ATO en Signum. Daarboven zit een raad van toezicht met twee mensen uit de raad van toezicht van Signum en twee uit die van ATO. Dit is wat zwaar aangezet, maar bij de start was dit een bewuste keuze vanwege de risico's die het samenwerken tussen Kinderdagopvang, primair onderwijs en buitenschoolse opvang met zich meebrengt. De ervaring die Signum hier heeft opgedaan heeft de visie aangescherpt dat de organisatie zich niet alleen wil beperken tot het primair onderwijs, maar het van groot belang vindt dat er eerder dan wanneer de leerlingen de basisschool binnenkomen, al zicht is op de ontwikkeling van ieder kind. De ontwikkeling start niet bij vier jaar, dus zet Signum zich in voor het verder uitbouwen van kindcentra die werken met een pedagogisch-didactisch plan dat gericht is op de individuele ontwikkeling van kinderen van nul tot dertien jaar. Het schoolplan is in dit pedagogisch-didactisch plan geïncorporeerd.

Naast de samenwerking met ATO werkt Signum ook nauw samen met Kanteel Kinderopvang, een organisatie die 19 dagverblijven exploiteert en 22 centra voor buitenschoolse opvang in de gemeenten 's-Hertogenbosch, Zaltbommel en Maasdriel. De bestuurder van Signum en de statutair directeur van Kanteel vormen samen het bestuur van de stichting Maxxx. Een stichting zonder personeel en zonder middelen. Zij zijn elkaars preferente partners als het gaat om het realiseren van buitenschoolse en tussenschoolse opvang. Signum voert bovendien samen met Kanteel bouwprojecten uit. Beide organisaties vinden elkaar in overeenkomsten in omvang, beleidsvoerend vermogen en visie. Ze streven beide naar hetzelfde doel om de kindcentra 0-13 verder uit te bouwen, een visie die al dateert uit 2001. Kanteel is ook betrokken bij de strategievorming van Signum. Het toezicht op de stichting Maxxx bestaat uit een raad van toezicht met twee leden uit de raad van toezicht van Kanteel en twee van Signum.

Maxxx heeft een denkplatform georganiseerd waarin mensen uit beide organisaties al netwerkend elkaar leren kennen. De idee was ooit om te fuseren, maar dat bleek, los van de emoties, vooral ook technisch ingewikkeld. Er bestaan in beide sectoren fundamenteel juridisch verschillende regimes. Nu is er gekozen voor een soort joint venture constructie. Op zich is er geen raad van toezicht nodig omdat er geen geld in omgaat, maar om praktische redenen is dat wel gedaan. Er is veel onderling contact, formeel eens in de twee weken, en men bewoont samen een pand. Er worden pogingen ondernomen om de Stichting Peuterspeelzalen te laten integreren met alle kinderopvangorganisaties in de stad. Nu ligt er een convenant met zeven aanbieders erin verenigd.

Een andere strategische keuze van Signum is om dat wat in eigen beheer kan ook in eigen beheer te doen. Idee daarachter is dat er dan meer sturing is op de kwaliteit terwijl de kosten geminimaliseerd kunnen worden. Een voorbeeld hiervan is dat Signum sinds 2001 de financiële informatievoorziening zelf doet en niet heeft ondergebracht bij een administratiekantoor. Dit werkt sneller, goedkoper, efficiënter en je kunt zelf bepalen in welke vorm je de informatie krijgt. De afhankelijkheid van de administratiekantoren was groot en de informatie vaak ondoorzichtig. Dit is nu teruggebracht tot een A4 met de belangrijkste financiële gegevens: de portemonnee van de school. De begroting van de school is ook teruggebracht tot twee begrijpelijke A4'tjes. Signum heeft daarbij de keuze gemaakt om dat wat synergievoordeel oplevert – zoals gas, water en licht – op bovenschools niveau af te sluiten, maar op de schoolbegroting te plaatsen, want die hebben invloed op de kosten(besparingen). Vanaf 2009 is ook de personeels- en salarisadministratie in eigen huis. Behalve het 'insourcen' van bijvoorbeeld financiële informatievoorziening kent Signum nog een andere variant van in eigen beheer doen wat in eigen beheer kan. Namelijk door stichtingen op te richten, met ATO als partner, om die taken uit te voeren. Voordeel daarvan is de kostenbesparing en grotere sturing op de kwaliteit. Door de vorm van een non-profitstichting creëert Signum de mogelijkheid om dergelijke organisaties buiten de stad te laten werken tegen commercieel tarief. Daarnaast is het mogelijk om subsidieaanvragen te doen vanuit de stichting. Hierdoor zijn deze initiatieven zelfvoorzienend en zijn de kosten voor de eigen organisatie geminimaliseerd. Voorbeelden hiervan zijn Edudat en Digidact.

### 1.3

## Effecten

### Onderwijskundig

Signum heeft sterk ingezet op passend onderwijs voor ieder kind binnen de Signumscholen. Signum geeft aan dit te doen omdat zij er grote waarde aanhecht dat kinderen zo veel mogelijk dichtbij huis een passend onderwijsaanbod kunnen krijgen, dat optimaal ten dienste staat van hun individuele ontwikkeling. Dat aanbod is er niet alleen voor leerlingen die met beperkingen te maken hebben, maar ook voor leerlingen die bovengemiddeld begaafd of getalenteerd zijn. Bij het ontwikkelen van passend onderwijs voor iedereen is de kwaliteit van het onderwijs leidend. Dat moet in de visie van Signum georganiseerd worden naar wat nodig is in de klas. Daarbij verbreed je de mogelijkheden als je denkt vanuit mensen met verschillende competenties in plaats van alleen aan leerkrachten en hun formatie. Dit past ook binnen de ontwikkelingen rond de functiemix, waar Signum al langer mee bezig was. Doel is om te voorkomen dat speciaal (basis)onderwijs nodig is. Deze aanpak stichtingsbreed lijkt vruchten af te werpen, daar het speciaal basisonderwijs in de laatste jaren is gekrompen van 600 naar 260 kinderen.

Signum zet zich in voor het opbouwen en versterken van expertise rondom passend onderwijs voor ieder kind. Signum kiest er daarbij voor om een expertisecentrum in stand te houden, Passage genaamd, waar de ontwikkeling en opbouw van expertise geconcentreerd kan plaatsvinden. Deze expertise wordt toegankelijk gemaakt voor en ter beschikking gesteld aan de scholen en kindcentra. Signum stelt zich ten doel dat de expertise waarover basisscholen kunnen beschikken, hen in staat stelt alle leerlingen in eigen huis op te vangen die eerder naar de school voor speciaal basisonderwijs Het Overpad werden verwezen. Het Overpad verzorgt dan, als onderdeel van het Bossche Expertisecentrum Primair Onderwijs, alleen tijdelijke opvang van leerlingen van korte duur, waarbij de aanpak gericht is op terugplaatsing naar het regulier basisonderwijs. Signum stelt zich ten doel dat er in 2011 een Bosch Expertisecentrum Primair Onderwijs is ingericht waarin de functies van expertisecentrum en van korttijdelijke opvang

van leerlingen zijn samengebracht. Dit expertisecentrum fungeert voor ouders en leerlingen met hulpvragen als één loket, van waaruit ook trajectbegeleiding plaatsvindt. Deze functies oefent het Bossche Expertisecentrum uit in samenhang met de activiteiten van het Centrum voor Jeugd en Gezin. Voor de basisscholen zorgt het Expertisecentrum voor het vergroten van de deskundigheid.

### **Verdeling van verantwoordelijkheden**

Binnen Signum is de directeur van de school primair verantwoordelijk voor het onderwijs. De scholen hebben binnen Signum een grote autonomie en de directeur heeft veel zeggenschap over zijn eigen school. De directeur houdt toezicht op de leerkracht en de bestuurder op de directeur en daarmee houdt de bestuurder indirect toezicht op de leerkracht. Signum stelt zich ten doel structureel op iedere school een directeur te hebben. Signum zet in op deze centrale positie van directeuren. Men kiest er niet voor om structureel met meerschoolse directeuren te gaan werken. Signum kiest er eveneens niet voor om de functie van directeur aan te passen door onderwijskundig leiderschap los te maken van de managementverantwoordelijkheden van de directeur. Beide aspecten blijven deel uitmaken van de functie. De sturing op schoolontwikkeling is een aandachtspunt. Signum stelt vast dat er winst te behalen is bij het doorvertalen van het strategisch beleid van de totale organisatie naar de ontwikkeling van de individuele scholen. De sturing op die ontwikkeling wordt als te vrijblijvend ervaren. Ook in de zorg voor haar personeel wil Signum innovatief zijn, daarom biedt Signum binnen haar organisatie coaching, gericht op professionele en persoonlijke ontwikkeling. Niet alle directeuren zijn volgens het bestuur voldoende toegerust en in staat vanuit een duidelijke visie beleid te voeren in een meerjarig (financieel) perspectief, daarbij een relatie leggend met het strategisch beleid. Niet alle directeuren beschikken volgens het bestuur over voldoende managementvaardigheden om innovaties zoals passend onderwijs en de doorgaande lijn van nul tot dertien goed te organiseren. Daarom ondersteunt Signum hen daarbij.

### **Doelmatigheid en bedrijfsvoering**

Signum is wat betreft de omvang eerder een grootbedrijf dan midden- en kleinbedrijf. Er is heel wat bedrijfsvoerend en beleidsvoerend vermogen voor nodig om de instelling aan te sturen. De bedrijfsvoering is vooral door 'insourcing' een stuk efficiënter geworden. Signum constateert dat door de beperkte omvang van het stafbureau de uitvoeringscapaciteit tekortschiet om alle ambities ten volle waar te kunnen maken. Signum versterkt de uitvoeringscapaciteit op centraal niveau. Deze versterking komt zeker ook ten goede aan directeuren, die ter ondersteuning een beroep kunnen doen op de staf. Signum verwacht dat hiervan een positief effect uitgaat op het aantrekken van nieuwe directeuren. Men versterkt eveneens de ondersteuning op schoolniveau door de inzet van conciërges en secretariële dienstverlening.

Het bestuur richt zich op het organiseren van autonomie van de school. Doel is om alles clean, helder en zo eenvoudig als mogelijk te organiseren met zo min mogelijk regeldruk. Want bij regels hoort handhaven, regels dekken nooit alles af. Als het niet goed gaat ontstaat een hang naar regels. Signum hecht eraan dat directeuren weloverwogen en zelfstandig beslissingen nemen en zich niet verschuilen achter regels. Risico is dat daardoor vrijblijvendheid ervaren wordt.

### **Toegankelijkheid**

In de loop der jaren is Signum uitgegroeid tot een van de grotere spelers in de regio. Door de omvang is zij in staat gebleken om scholen die met sluiting bedreigd werden, bijvoorbeeld doordat ze als zeer zwak gekwalificeerd werden, toch te behouden en te saneren. Signum zet

zich sterk in voor brede toegankelijkheid voor alle kinderen door middel van onderwijs dat past. Ze heeft een spreiding over alle wijken van 's-Hertogenbosch en Rosmalen.

### **Kwaliteit**

De core business van Signum is het onderwijs. Bij het handelen op elk niveau in de organisatie staat steeds de vraag voorop 'wat betekent mijn handelen voor wat er in die klas met dat kind gebeurt?'. Dit betreft niet alleen de kwaliteit van onderwijs, maar ook in de bedrijfsvoering is deze vraag leidend. Bij de bedrijfsvoering wil Signum niet alleen kijken naar de cijfers, maar juist beginnen met een kwaliteitsperspectief. Zo is Signum sinds september 2009 de personele administratie zelf gaan doen, in eerste instantie vanuit kwalitatief oogpunt, maar tegelijkertijd is het een kostenbesparing. De bestuurder stuurt primair op de kwaliteit van onderwijs. De benadering is opbrengstgericht. Dit wordt afgemeten aan de leeropbrengst en de tevredenheid van ouders, leerlingen en personeel. Educat doet permanent onderzoek hiernaar op de scholen.

### **Medebestuur**

De medezeggenschap binnen Signum is belegd op de volgende manier. Elke school vaardigt twee ouders en twee personeelsleden uit de mr af in een verkiezingsplatform dat uit ongeveer vijftig mensen bestaat. Daaruit wordt de gmr gekozen. De rest neemt zitting in vijf verschillende werkgroepen met onderwerpen als personeel, huisvesting of reglementen. De leden van de gmr zijn elk voorzitter van de werkgroepen. Als het bevoegd gezag instemming of advies wenst, gaat de vraag naar de werkgroep die over dit onderwerp gaat. Deze bereidt het advies voor en dat wordt besproken in de gmr. Het is een gedegen getrapte constructie, maar in de praktijk werkt het nog niet altijd even goed. De laatste jaren werkt het wel beter. De adviesaanvragen komen eerder en minder op ad-hocbasis binnen. Dit heeft vooral te maken met de verandering in bestuur van Signum. Het college van bestuur was driehoofdig, dat is nu teruggebracht tot een bestuurder en twee directeuren. De directeuren zitten bij commissievergaderingen die aansluiten bij hun expertise, daardoor is de kwaliteit van de adviezen sterk verbeterd. Ook worden de termijnen nu beter bewaakt door het secretariaat van Signum.

De aansluiting tussen gmr en mr blijft toch lastig. Over bovenschools beleid gaat de gmr. Dit slijpelt wel door naar de mr-en, maar deze voelen zich toch vaak gesteld voor een voldongen feit. Er wordt getracht dit te verbeteren door de adviesaanvraag vanuit de commissie waar die is voorgelegd ook voor advies naar alle mr-en te sturen. Daardoor wordt het gevoel dat mr mee mag denken vergroot. Vooral de personeelsgeleding stelt dit op prijs. De oudergeleding minder, gezien de onderwerpen zoals professionaliseringsbeleid, die meer zaken zijn die het personeel raken. Ouders zien dat meer als iets tussen werknemer en werkgever en houden zich liefst bezig met onderwerpen die direct gaan over de eigen school. Op gmr-niveau ligt dat anders. Daar functioneren de ouders makkelijker dan personeelsleden omdat ze sneller het algemeen belang zien en minder focussen op de eigen school. Contacten met de bestuurder verlopen doorgaans prettig en constructief. Wel is er het gevoel dat de gmr meer mag meepraten en meedenken dan koers bepalen of veranderen. Ze voelen zich meer adviseur dan medebestuurder. Behalve in de discussie rondom schooltijden naar Hoorns model, waar de oudergeleding instemmingsrecht had, leidt overleg met de bestuurder eerder tot aanpassingen in documenten dan tot een verandering van de hoofdlijn. De gmr en het verkiezingsplatform leven niet erg op de schoolpleinen. Wel komt de mr steeds meer op het netvlies. Vooral als er echt iets aan de hand is weten ouders de weg naar de mr te vinden om dit aan te kaarten. Het werven van mr-leden gaat dan ook steeds beter.

**Lokale overheid**

Signum kiest er expliciet voor een duidelijke stempel te drukken op alles wat in de gemeente met jeugd van nul tot dertien te maken heeft. Dit streven vindt zijn beslag in uiteenlopende samenwerkingsverbanden en bestuurlijke participaties op het terrein van onderwijs, jeugdzorg en veiligheid. Op bestuurlijk niveau werkt Signum veel samen met de lokale overheid. Schooldirecteuren hebben enkel incidenteel contact met de overheid. De samenwerking met de bestuurder is geregeld in het lidmaatschap van diverse stuurgroepen en besturen. Onderwerp van samenwerking betreffen naast huisvesting vooral jeugdzorg en onderwijs. Voorheen was onderwijs niet bij alle overleggen over bijvoorbeeld veiligheid betrokken. Dit gebeurt nu in toenemende mate wel omdat het primair onderwijs in de keten belangrijk is. De bestuurder van Signum heeft hier ook een actieve rol in. Het initiatief om aan te sluiten bij overleggen komt vaak ook voort uit informele contacten. De lokale overheid en Signum treffen elkaar onder meer in de volgende overlegstructuren.

De bestuurder van Signum is vertegenwoordiger van het primair onderwijs en vicevoorzitter van de Stuurgroep Preventief Jeugdbeleid 0-23 jaar, waarin alle instellingen die betrokken zijn bij het preventief jeugdbeleid in 's-Hertogenbosch vertegenwoordigd zijn: onderwijszorg- en welzijnsinstellingen. Hier heeft het primair onderwijs een belangrijke rol in vanwege de zin "De school is vindplaats en actieplaats voor preventieve jeugdzorg", die in het beleidsplan is opgenomen. Ook binnen het Veiligheidshuis Den Bosch heeft het primair onderwijs via de bestuurder van Signum een bescheiden rol. Dit is een stichting die staat voor een manier van samenwerken van instellingen die in de gemeente met veiligheid en zorg te maken hebben. Het is een samenwerkingsverband van gemeente, politie, justitie en zorg- en welzijnsinstellingen. Door uitwisseling van informatie en nauwe samenwerking komt men tot een gezamenlijke aanpak van individuen en groepen. Doel is te voorkomen dat zij opnieuw in de fout gaan.

Signum en ATO zitten samen in de SSPOH (Stichting Samenwerking Primair Onderwijs 's-Hertogenbosch) en vormen het bestuur. De bestuurder van Signum is hier grondlegger van. Hier vindt op overeenstemming gericht overleg plaats tussen gemeente en schoolbestuur. Er worden rechtsgeldige besluiten genomen. Ook de Leijestroom (een klein schoolbestuur in Den Bosch) en een vertegenwoordiger van drie kleinere besturen zijn hierbij aanwezig. De gemeente heeft een ambtelijk secretaris afgevaardigd die als liaison officer optreedt. SSPOH bespreekt de lokale educatieve agenda. Het voortgezet onderwijs zit apart, maar heeft wel overleg met SSPOH.

De gemeente geeft aan dat de samenwerking met Signum naar grote tevredenheid verloopt. Uiteraard zijn de belangen wel eens verschillend en is men het niet altijd eens, toch kenschetst de gemeente de relatie met Signum als constructief, met een positieve insteek en heldere afwegingen. Voor de fusie verliep dit proces heel anders. De gemeente had toen te maken met heel veel schoolbesturen. Dit leidde tot een grote diversiteit in standpunten, aanpak en niveau. De contacten waren destijds minder op vertrouwen gebaseerd. Nu is er veel meer het besef dat de doelstelling die de partijen nastreven gelijk is, maar vanuit verschillende vertrekpunten wordt benaderd. Dat scheidt vertrouwen en functioneert veel beter. Er is geen concurrentie en 'haantjesgedrag' is gelukkig verleden tijd. De gemeente wordt er wel eens van beticht te veel onderwijsgericht te zijn. Dat is echter een bewuste keuze omdat de gemeente sterk gelooft in een aanpak van zorg en welzijn vanuit het onderwijs. Daarmee bereik je alle kinderen. De gemeente 's-Hertogenbosch loopt ook graag voorop en vindt daarin een partner in Signum.

De gemeente 's-Hertogenbosch was een van de eerste met een brede school. Vanuit de ervaringen met het onderbrengen van de peuterspeelzalen bij het primair onderwijs en de ontwikkeling van kindcentrum de Witte Wielen is ook het idee ontstaan van het eerder beschreven 0-13-project. Door de samenwerking met Signum, ATO en Kanteel vanuit de gezamenlijke visie 'elk kind op de juiste plek' kan ook tempo gemaakt worden. De gemeente is ook blij met het voornemen om jeugdzorg van provincie over te hevelen naar de gemeente. Het onderwijs krijgt daarin dan ook een belangrijke rol.

De gemeente herkent en erkent het beeld van Signum als innovatieve en ondernemende onderwijsinstelling. Ze steken hun nek uit en zijn niet in zichzelf gekeerd of terughoudend. Onderwijs is duidelijk de kerntaak maar Signum is erg extern gericht. De gemeente ervaart geen directe invloed op de strategie van Signum. Zij krijgt het strategisch plan ter inzage. Daarin valt op dat de ontwikkelingen die gezamenlijk worden ingezet niet zo'n sterke plek hebben in het strategisch beleid van Signum. Zoals de gemeente verwoordt: het bijt niet, maar we zijn niet betrokken. Echter, op een hoger niveau wel: via de lokale educatieve agenda en andere samenwerkingsverbanden. De gemeente zou graag nog meer samenwerken met Signum waar het gaat over de aansluiting van primair en voortgezet onderwijs. Daar is nog een slag te maken. Ook naar de aansluiting met het speciaal onderwijs, de verbinding met rec3 en rec4 (regionaal expertisecentrum). Er wordt een wereld van verschil geconstateerd tussen begeleiding in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Dit leidt vaker tot afstroom in het voortgezet onderwijs. De afstroom is nog te groot. De gemeente zou daarin graag samen optrekken met het primair onderwijs. De gemeente merkt op dat dit dan wel van onderaf moet komen. Het onderwijs zelf moet het nut zien, anders werkt het niet. In het voortgezet onderwijs zijn er in 's-Hertogenbosch nog allemaal aparte scholen. Dit levert vaak een spanning tussen het belang van de school en dat van het kind. Ook is er onderlinge concurrentie. Iets als centrale aanmelding komt daardoor niet van de grond.

### **Ouders**

Ouders voelen zich doorgaans op schoolniveau zeer betrokken. De ouderraden op schoolniveau zitten vol. Ook voor de oudergeleding van de mr is er volgens de mr-voorzitter voldoende animo. De constructie van de medezeggenschap met een mr, een verkiezingsplatform en een gmr blijkt lastig uit te leggen aan ouders. Signum leeft onder ouders maar heel beperkt. Nieuwe ouders realiseren zich vaak niet dat de school van hun keuze onderdeel is van Signum. Naar de ouders toe zijn er ook weinig uitingen van Signum. Als er over beleid wordt gecommuniceerd, dan gebeurt dat op schoolniveau via de mr. Vanuit school wordt het vaak niet opgepakt om te communiceren met de ouders over Signumbrede ontwikkelingen. Er is wel behoefte aan meer betrokkenheid bij Signum vanuit de ouders. Ze willen weten wat er speelt, meer inzicht krijgen in de strategie en besluitvorming. Het strategisch beleidsplan is bij de meeste ouders onbekend. De gmr communiceert niet zelf richting de ouders, alleen via de mr. Eén keer per jaar is er een avondvullend programma georganiseerd door de gmr voor het verkiezingsplatform en belangstellende ouders. Dit is Signumbreed, maar wordt niet heel druk bezocht.

### **Ketenpartners**

Zoals eerder al aangehaald werkt Signum nauw samen met Kanteel Kinderopvang en heeft zij de peuterspeelzalen voor een groot deel in eigen beheer. Kanteel en Signum zijn elkaars preferente partners als het gaat om het realiseren van buitenschoolse en tussenschoolse opvang. Ook met het voortgezet onderwijs onderhoudt Signum structureel contact. Dit is echter niet geformaliseerd in een stichting of samenwerkingsovereenkomst. Daarvoor is het voortgezet onderwijs in de regio te verdeeld. Als vertegenwoordiger van het primair onderwijs komt Sig-

num drie keer per jaar met vertegenwoordigers van het voortgezet onderwijs bij elkaar in de gezamenlijke vergadering van directeuren po-vo. Vanuit het voortgezet onderwijs wordt opgemerkt dat het qua slagvaardigheid bij het primair onderwijs makkelijker gaat dan bij het voortgezet onderwijs. Als belangrijkste oorzaak hiervoor wordt gegeven dat er vanuit het voortgezet onderwijs elf directeuren met elk een eigen agenda en achterban in het overleg zitten. Signum en ATO hebben korte lijnen, wat besluitvorming makkelijker maakt. De ketenpartner vanuit het voortgezet onderwijs benadrukt dat dit wel belangrijke eisen stelt aan de communicatie binnen Signum. Er gaat wat tijd overheen voordat afspraken in alle scholen een plek gekregen hebben. Dat is lastiger dan bij de individuele vo-scholen. Binnen Signum gaan de individuele scholen hun eigen gang en die autonomie maakt het soms moeilijker om besluiten in de organisatie te implementeren. De ketenpartner ziet Signum echter als belangrijke gesprekspartner, ook voor gesprekken over de ontwikkeling van de eigen organisatie. Ze zien zich met Signum als gesprekspartner verzekerd van een dekking bij een groot aantal toeleverende scholen. Daarnaast geeft de ketenpartner aan dat de eigen situatie van het werken onder een vrijwilligersbestuur, indien het vertrouwen goed is, weliswaar veel ruimte geeft, maar ook leidt tot een gebrek aan professionele feedback. Bij Signum ziet hij dat wel gebeuren.

De ketenpartners ontmoeten elkaar op bestuurlijk niveau ook in gremia rondom maatschappelijk relevante ontwikkelingen als de centra voor jeugd en gezin, afstemming leerlingenzorg, veiligheidsoverleg en de Regiegroep Leren en Werken. Deze contacten verlopen gemakkelijk, uiteraard ook door een persoonlijke factor, maar vooral ook door een gedeelde visie gericht op het belang van leerlingen voor het belang van een sluitende begroting.

Op schoolniveau binnen Signum zijn er ook contacten, maar dan doorgaans ook op een lager niveau in de organisatie. Bijvoorbeeld door brugklascoördinatoren onder meer in het Anglia-project rondom het verwerven van de Engelse taal. Ook bezoeken brugklascoördinatoren de Signumscholen om een warme overdracht van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs te bewerkstelligen. Samen worden dan de leerlingen doorgesproken met de leerkrachten, om zo te bepalen of de leerling past binnen de school en gestart kan worden vanuit aansluiting met het primair onderwijs.

De ketenpartner uit het voortgezet onderwijs ziet mogelijkheden om veel actiever inhoudelijk af te stemmen. Primair onderwijs en voortgezet onderwijs zijn nog echt twee aparte werelden en weten te weinig van elkaar. Het streven zou moeten zijn om het onderwijsconcept aan te laten sluiten. Probleem hiervan ligt vooral bij het voortgezet onderwijs, dat geen eenheid is. De ketenpartner ziet de ontwikkeling van kindcentra als positief en is een voorstander van continuïteit in plaats van het kunstmatig opsplitsen in leeftijden. De kindcentra zouden nog wel opgerekt kunnen worden tot en met het voortgezet onderwijs. Deze aansluiting is lastig omdat het voortgezet onderwijs uit smalle organisaties bestaat, maar ook omdat je dan aan tafel zit met verschillende werelden, met verschillende financiering, die aan verschillende partijen verantwoording afleggen. Het vereist ook bestuurlijk grotere eenheden, wat hoge eisen stelt aan de kwaliteit van de bestuurders.

### **Gezicht naar de samenleving**

Vanuit verschillende stakeholders wordt Signum gezien als een belangrijke partij in de regio, die in staat is een vuist maken en actief de samenwerking met ketenpartners en de overheid zoekt. Een organisatie ook die bedreven is in lobbyen en veel voor elkaar krijgt. Maar bovenal ook als een zeer ondernemende en maatschappelijk betrokken instelling.

## 1.5

### Leermomenten

#### Wat gaat goed?

Signum is een grote speler met invloed in de regio, vooral daar waar het gaat om jeugd, onderwijs, jeugdzorg en veiligheid. Signum is onderdeel van veel bestuurlijke samenwerking en is daarmee stevig verankerd in de bestuurlijke omgeving. Er is één zeer zwakke school (vorig jaar mei) geclassificeerd. Ze zijn acht weken geleden opnieuw gevisiteerd en hebben een voldoende kwalificatie gekregen. Dit is in recordtijd gerealiseerd. De zeer zwakke kwalificatie was er al toen de school onder de hoede van Signum kwam. Signum heeft de school toch overgenomen omdat er veertig kinderen op zaten en het alternatief was om de school te sluiten. Signum heeft de helft van het personeel kunnen overplaatsen naar een andere plek. De directeur werd vervangen door een interim en er is helemaal opnieuw begonnen. Deze persoon meldde anderhalf jaar ontwikkelachterstand. Signum vindt dat je dan een school niet zomaar kunt sluiten en de kinderen wegsturen. Dus is er flink door het bestuur geïnvesteerd in een nieuwe directeur met een goed inwerktraject en geïntensiveerd toezicht. Dat kan alleen maar als je als bestuur voldoende omvang en middelen hebt.

#### Wat kan beter?

De samenwerking tussen Signum en ATO is al zeer intensief. Beide instellingen hebben hetzelfde organogram. Een fusie met ATO is nog niet aan de orde. Een struikelblok is het kleurverschil van de instellingen, ATO was openbaar en Signum katholiek. Daarnaast speelt dat ATO pas na augustus verzelfstandigd is en dan helemaal los van gemeente komt. Op termijn kan wel gekeken worden naar een fusie, maar Signum en ATO realiseren een deel van de fusiewinst nu al door verregaande samenwerking op gebied van 'shared services' en bestuurlijke zaken. ATO en Signum wonen samen en vertrouwen elkaar blindelings. Er is een portefeuilleverdeling en vertegenwoordigers onderhandelen voor elkaar met de gemeente. Een fusie zou dit bestendigen en efficiënter zijn.

## 1.6

### Terug- en vooruitblik

#### Terugblik

Terugkijkend is er door de fusie veel winst behaald op het gebied van slagkracht en efficiency. Er is wel een professionaliseringsslag nodig geweest om van zeven vrijwilligersbesturen via een tweehoofdig naar een eenhoofdig college van bestuur te komen.

#### Vooruitblik

Het college van bestuur treedt op als bouwheer. Uitgangspunt van Signum hierbij is dat het geld gaat naar het gebouw, dus naar het kind, niet naar de directie. Met de gemeente 's-Hertogenbosch is veel contact hierover. Toekomstbeeld zou kunnen zijn een volledige decentralisatie van de huisvesting compleet met hypotheek, zoals in Nijmegen al meer het geval is.

Signum spreekt verbazing uit over de geruisloze manier waarop bezuinigingen in het primair onderwijs zijn doorgevoerd. Het gaat om grote bedragen. Per ingang van 1 augustus zijn de bestuurs- en beheersmiddelen weggehaald. Dat scheelt veel geld. Het lijkt volgens het bestuur van Signum alsof het primair onderwijs zich dat onvoldoende realiseert. Signum vindt dat zorgelijk.



Signum pleit voor ontwikkelruimte en ontwikkelgelden vanuit het ministerie en minder strakke controle. Signum verwacht dat de voormalige onderwijsbegeleidingsdiensten het moeilijk gaan krijgen, omdat er goede zzp'ers zijn, die minder kosten en doordat de toenemende ondernemingsgeest bij het primair onderwijs wel eens zou kunnen leiden tot het 'insourcen' van activiteiten van voormalige onderwijsbegeleidingsdiensten.

Figuur 11: Kengetallen INNOVO

Kengetal	Waarde		Eenheid	
<i>Leerlingen en scholen</i>				
Totaal aantal leerlingen	12.038		Leerlingen	
Aantal scholen	59		Scholen (brin)	
Gemiddelde grootte school	200		Leerlingen	
Kleinste school	45		Leerlingen	
Grootste school	628		Leerlingen	
<i>Personeel</i>				
Totaal	1.029	100	fte	%
Primair proces	865	84	fte	%
Onderwijsondersteunend	93	9	fte	%
Management en bestuur	71	7	fte	%
<i>Kosten</i>				
Totaal personele kosten	-	100	m€	%
Primair personeel	-	83	m€	%
Overig*	-	17	m€	%
<i>Rijksbijdrage</i>				
Rijksbijdrage 2010	63		m€	

\* Scholen dragen 6% van de baten af aan bovenschools bestuur

### Geschiedenis

INNOVO is een schoolbestuur (stichting) voor primair onderwijs dat relatief nieuw is. INNOVO bestaat sinds 2005 en is het resultaat van een fusie tussen twee schoolbesturen: KSV Limburg (Katholieke Scholen Vereniging) en Ambiorix. INNOVO staat voor 'nieuw leren'. Dit betekent dat niet de leerstof en de leraar leidend zijn, maar de leerling, de leerbronnen en de leeromgeving. INNOVO is een katholieke onderwijsorganisatie. Men wil kwalitatief hoogwaardig en vernieuwend onderwijs bieden met een breed aanbod op katholieke grondslag. De belangrijkste reden voor de fusie van Ambiorix en de KSV was dat men gezamenlijk wilde zoeken naar een verdere verbetering van de kwaliteit van het primair onderwijs. De goede dingen zouden verder versterkt worden en de zogenaamde gen-thema's (governance, educatief partnerschap en nieuw leren) moesten verder uitgediept worden. Met de fusie tussen Ambiorix en KSV Limburg ontstond een totaal nieuwe bestuursstructuur. Eerst was er een klassieke verenigingsstructuur, maar voortaan stonden de schooldirecteuren onder leiding van het college van bestuur van Innove en het college staat onder toezicht van de raad van toezicht. De eerste anderhalf jaar van de fusie kenmerkte zich door een grote dynamiek in de organisatie. Naast de gebruikelijke werkzaamheden die noodzakelijk zijn om twee organisaties in elkaar te laten versmelten,

kreeg men op dat moment ook te maken met de invoering van de lumpsum per 1 augustus 2006. Dit vormde een majeur project dat de eerste anderhalf jaar van INNOVO heeft gedomineerd. Gecombineerd met de in het fusieproces te realiseren ambities ten aanzien van bijvoorbeeld de nieuwe besturingsfilosofie was er sprake van een hectische startperiode van ongeveer anderhalf jaar. Vervolgens is een betere balans gezocht tussen innoveren en implementeren.

### **Feiten**

INNOVO is een relatief groot schoolbestuur voor primair onderwijs dat actief is in Midden- en Zuid-Limburg. Men vertegenwoordigt 54 basisscholen, twee scholen voor speciaal basisonderwijs en drie scholen voor speciaal (voortgezet) onderwijs. In totaal bedient INNOVO 12.000 leerlingen begeleid door circa 1.300 medewerkers. Naast de schoollocaties is er een centraal stafbureau in Heerlen. Het stafbureau ondersteunt het college van bestuur, de scholen en het directieurenberaad en coördineert diverse taakgebieden binnen INNOVO. In het bureau zijn de disciplines hrm, onderwijs & identiteit, financiën, facility, ict, office management en controlling ondergebracht.

### **Missie en visie**

De missie van INNOVO wordt verwoord in drie elementen (gen):

- a. *Good governance*: taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op alle niveaus in de organisatie goed regelen en afstemmen.
- b. *Educatief partnerschap*: een proces waarin scholen, ouders en lokale omgeving proberen hun bijdragen zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen met als doel het bevorderen van het leren, de motivatie en de ontwikkeling van leerlingen.
- c. *Nieuw leren*: de leerling wordt beschouwd als iemand die actief kennis en inzicht construeert, in interactie met zijn of haar omgeving.

De kern van deze missie is goed onderwijs bieden, het leerproces van kinderen optimaal faciliteren door kwalitatief goed onderwijs te bieden en door permanente ontwikkeling, verbetering en innovatie van het onderwijs leerproces. De kernwaarden die daarbij verwoord worden, zijn:

- het bieden van een inspirerende, veilige werkomgeving;
- in de nabijheid van de lokale leefsituatie van kinderen;
- met oprecht betrokken medewerkers;
- in samenwerking met partners;
- veel ruimte voor professionals;
- mobiliseren van interne kracht;
- permanente ontwikkeling / innovatie;
- gericht op continuïteit van de stichting.

### **Organisatiestructuur**

De stichting INNOVO kent een raad van toezicht en een college van bestuur. Het college van bestuur bestaat op dit moment uit twee functionarissen die samen het bevoegd gezag van de stichting vormen. Het college van bestuur treedt namens de stichting op als werkgever van de medewerkers binnen de stichting. Men is belast met de hiërarchische leiding binnen de stichting. De primaire taak van het college van bestuur ligt op (het zorg dragen voor) het voorbereiden, ontwikkelen, vaststellen, evalueren en toezien op de uitvoering van het beleid binnen de stichting. Het college van bestuur en de scholen worden ondersteund door een centraal stafbureau. Dit bureau heeft als taak het voorbereiden, uitvoeren en toezien op de uitvoering van het beleid van INNOVO.

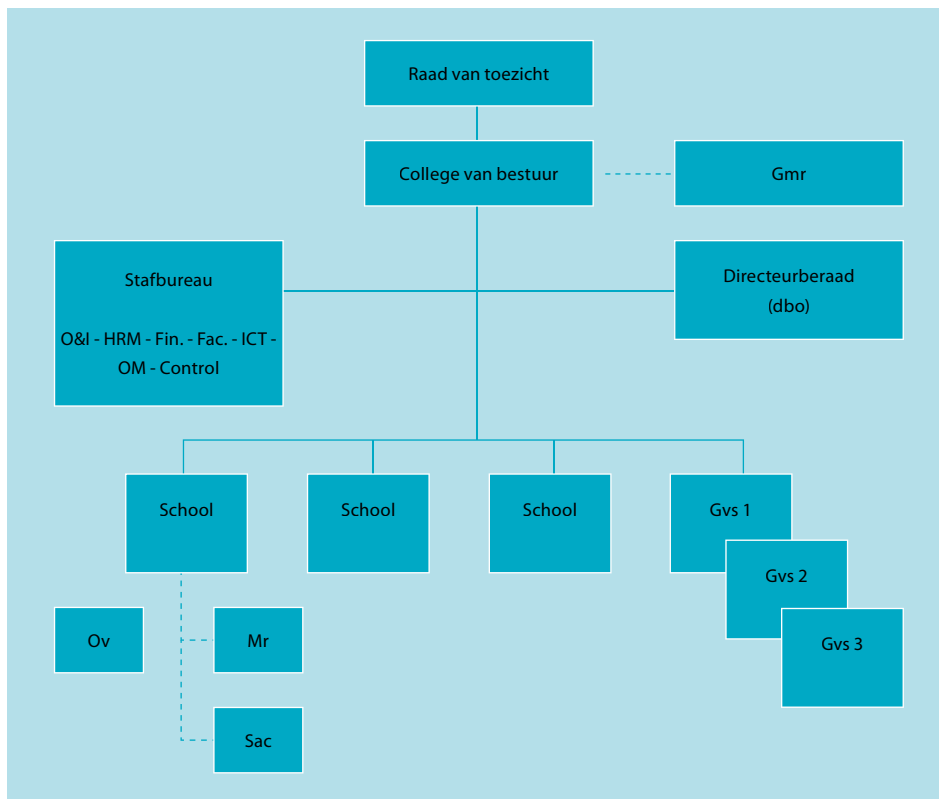
Aangezien het college van bestuur handelt als bevoegd gezag, betekent dit dat het eindverantwoordelijk is en volgens de onderwijswetten aangesproken kan worden op de resultaten van de organisatie. De verantwoording naar de raad van toezicht maakt een belangrijk onderdeel uit van de verantwoordingstaak van het college van bestuur. Deze raad heeft tot taak toezicht te houden op het beleid en de taakuitvoering van het college van bestuur en op de algemene gang van zaken in de stichting en de door de stichting bestuurde scholen. De raad staat het college van bestuur met advies terzijde. Bij de vervulling van zijn taak richt de raad van toezicht zich naar het belang van de stichting en de door haar bestuurde scholen. Uitgangspunten voor het handelen van de raad zijn transparantie en onafhankelijkheid. De relatie tussen de raad van toezicht en het college van bestuur is geregeld in een bestuursstatuut.

Twee andere belangrijke organen binnen INNOVO zijn de sac (schooladviescommissie) en het dbo (directeurenbestuursoverleg). Sac organiseert vooral de betrokkenheid van de ouders op het niveau van iedere afzonderlijke school. Hiermee wil INNOVO invulling geven aan de begrippen educatief partnerschap en horizontale verantwoording. Het dbo wordt gevormd door alle directeuren van de scholen samen met het college van bestuur. Men functioneert als adviesorgaan in het bovenschoolse beleidsvormingsproces. In dit kader heeft het dbo een rol in de verschillende fasen: initiatief, beleidsvoorbereiding, meningsvorming en evaluatie.

Verder is de medezeggenschap georganiseerd in een gmr en verschillende mr-en. De gmr vertegenwoordigt de medezeggenschap op bestuursniveau en de mr vertegenwoordigt de afzonderlijke scholen.

In een organigram ziet INNOVO er als volgt uit:

**Figuur 12: Organogram INNOVO**



- Gmr* Gemeenschappelijke medezeggenschapsraad
- Mr* Medezeggenschapsraad
- Dbo* Directeuren-bestuur-overleg
- Ov* Oudervereniging
- Sac* Schooladviescommissie
- Gvs* Gemeenschap van scholen

## 2.2 Strategische motieven voor keuze en vorm besturingsmodel

INNOVO is het resultaat van een fusie tussen twee schoolbesturen met een vergelijkbaar profiel. Beide besturen hebben een katholieke grondslag en zijn vooral vertegenwoordigd in de kleinere gemeenten. Het belangrijkste motief voor deze fusie was het mogelijk maken van meer kracht en kwaliteit door de schaalgrootte. Een belangrijk effect dat daarmee gepaard gaat is het opvangen van de gevolgen van de bevolkingskrimp. Vooral de kleinere gemeenten in Limburg ervaren een leegloop, waardoor het bestaansrecht van deze scholen in het geding komt. Er zijn op dit moment negen scholen van INNOVO die zich onder de gemeentelijke opheffingsnorm bevinden. Dit wil zeggen dat de school (als men 'éénpitter' was geweest) niet meer bekostigd zou worden in verband met een te laag leerlingenaantal. Wanneer een school onder een (groter) bestuur valt is er de mogelijkheid om te blijven voortbestaan, omdat besturen de leerlingaantallen over alle scholen kunnen 'middelen'. INNOVO heeft deze scholen tot nu toe nog kunnen behouden, wat belangrijk is voor de betreffende gemeenten. De school

neemt vaak een centrale plek in de lokale gemeenschap en zorgt voor een meer evenwichtige leeftijdsverdeling in het dorp.

Het belangrijkste contact tussen het bestuur en de scholen wordt gevormd door het dbo. Tijdens dit overleg worden belangrijke thema's met de directeuren besproken, zoals onderwijskundig beleid en personeelsbeleid. Ook tussen de scholen worden zaken besproken in de vorm van een regionaal netwerkoverleg, waaraan steeds een cluster INNOVOscholen die geografisch dicht bij elkaar liggen deelneemt. Het dbo vindt eens per negen weken plaats. Vanwege het grote aantal leerlingen (de directeuren vertegenwoordigen maar liefst scholen) is er een kerngroep dbo. Hierin participeren de vertegenwoordigers van de netwerken, zodat er een meer werkbare situatie ontstaat wanneer er overlegd wordt.

Het bestuur van INNOVO belegt veel verantwoordelijkheden bij de scholen. De scholen maken zelf ieder jaar een begroting waarin ook voorgenomen doelstellingen staan opgenomen. De school legt hierover verantwoording af bij het bestuur. Als scholen dit goed doen krijgen ze veel ruimte. Alleen als de begroting niet sluitend is, grijpt het college van bestuur in. De verdeling van geld over de scholen komt tot stand op basis van het brin-nummer van de scholen. Het wordt dus als het ware door de overheid verdeeld. De scholen dragen een percentage hiervan af aan het bestuur. Dit is een vast bedrag, momenteel circa 6%, dat jaarlijks zo nodig herijkt wordt.

## 2.3

### Effecten

#### Onderwijskundig

INNOVO heeft een aantal gemeenschappelijke onderwijskundige uitgangspunten die voor iedere school gelden. Zo wil men een inspirerende en veilige leeromgeving realiseren, waarbij men de leerling ziet als iemand die actief kennis construeert, in interactie met de omgeving. Verder is er veel onderwijskundige vrijheid (ook al wordt de nodige inspiratie geboden door het staffbureau). Scholen moeten de kans hebben een eigen profiel te realiseren, dat past bij de leerlingenpopulatie en de uitdagingen in de lokale omgeving. Een 'typische INNOVOschool' bestaat dus niet omdat iedere school een eigen identiteit heeft. Enerzijds is dit wenselijk omdat die verscheidenheid ruimte biedt voor een (plaatselijk) passende aanpak. Anderzijds zou een wat sterker INNOVO gevoel (en betrokkenheid) wenselijk zijn, aldus het college van bestuur.

Een ander belangrijk uitgangspunt is dat de school zich moet bevinden in de nabijheid van de lokale leefsituatie van de kinderen. Een gevolg van dit uitgangspunt is dat INNOVO er binnen haar mogelijkheden veel aan doet om kleinere scholen, zolang dat verantwoord is, ook in de toekomst open te houden. Dit is een zware maatschappelijke opdracht binnen de context van de krimpende bevolking in de regio waar INNOVO actief is. De kleinere scholen drukken zwaar op het totale budget. INNOVO heeft recentelijk een werkgroep samengesteld die toekomstplannen voor de krimpproblematiek gaat ontwikkelen.

#### Doelmatigheid en bedrijfsvoering

Het college van bestuur heeft de indruk dat men redelijk zicht heeft op de prestaties van de verschillende scholen (control). Er zijn ict-middelen ontworpen om daar zicht op te hebben en te houden: een 'dashboard' geeft zicht op de verschillende kengetallen per school. Het college van bestuur zette in het schooljaar 2008-2009 binnen het project 'management control' stevig in op het inrichten en verbeteren van de planning- en controlcyclus. Per 1 september

2008 is een fulltime controller aangenomen. Een belangrijk onderdeel van het project management control is de doorontwikkeling van het managementinformatiesysteem. Vanuit de vier perspectieven van de 'balanced scorecard' (resultaten, organisatie, innovatie en klanten) zijn kritische prestatie-indicatoren uitgewerkt en genormeerd. Door alle beschikbare bronbestanden op een slimme manier aan elkaar te koppelen, is het vergaren van managementinformatie zo veel mogelijk geautomatiseerd. Zo hoopt het bestuur te voorkomen dat er overbodige administratielast ontstaat voor de scholen. Met iedere school wordt minimaal een keer per jaar een monitorgesprek gehouden, waarin de informatie wordt besproken. Als het goed gaat op alle aspecten dan blijft het bij een monitorgesprek, waarin directeuren zelf een toelichting geven over de stand van zaken. Scholen die minder presteren, krijgen een 'plus arrangement' waarin extra begeleiding en sturing plaats vindt. Als er sprake is van een risicoschool, maakt men een plan van aanpak (met meetbare doelstellingen) om de school er weer bovenop te helpen. INNOVO heeft een relatief platte organisatie. Er zijn weinig managementlagen en er wordt veel besproken in het dbo. Dit vergroot de betrokkenheid, maar is wel tijdrovend. Een directeur van een school geeft aan dat het prettig is om invloed te kunnen uitoefenen. Tegelijkertijd kan het daardoor lang duren voordat er besluiten worden genomen: de slagvaardigheid kan er wel wat onder lijden, hoewel urgente zaken ook wel snel afgehandeld kunnen worden. Het staffbureau heeft als taak het voorbereiden, uitvoeren en toezien op de uitvoering van het beleid van INNOVO. Dit is een brede taakstelling en uit zich bijvoorbeeld in het ontwikkelen van een visie op passend onderwijs, maar ook in het centraal regelen van aanbestedingen voor het onderhoud van scholen. De vraag of iets centraal of decentraal geregeld zou moeten worden, is niet altijd eenduidig te beantwoorden. Een schooldirecteur geeft aan dat veel projecten op bestuursniveau goed worden ondersteund, hoewel hij ook vindt dat sommige zaken bij de scholen zelf thuishoren.

### **Kwaliteit**

INNOVO is van mening dat de kwaliteit van het onderwijs staat of valt met de kwaliteit van de leerkracht. Ter verbetering van de kwaliteit van het personeel is de gesprekkencyclus verder uitgewerkt en is men bezig invulling te geven aan beleid rondom de functiemix. Om scholen in staat te stellen de kwaliteit te verbeteren en zich voor te bereiden op de toekomst, is er kwaliteitsimpulsenbeleid ontwikkeld. Scholen kunnen in aanmerking komen voor extra ondersteuning door een aanvraag te doen hiervoor. Er zijn zes thema's waarop extra wordt geïnvesteerd ten behoeve van de onderwijskwaliteit. Voorbeelden van acties die hieruit voortkomen, zijn oplossen knelpunten in de formatie, inzetten van ict-coaches, beloningsdifferentiatie en professionalisering rondom de gesprekkencyclus. Een andere vorm van het geven van een kwaliteitsimpuls is het uitreiken van de 'INNOVO award'. Deze aanmoedigingsprijs wordt tweemaaljaarlijks uitgereikt aan een school die een bijzonder project heeft uitgevoerd. Dit zal voor het eerst in 2010 gebeuren. In de Wet op het primair onderwijs is bepaald dat elk schoolbestuur een klachtenregeling dient vast te stellen. Dit is geregeld in de zogenaamde Kwaliteitswet. De klachtenregeling is bedoeld voor ouders, leerlingen, personeel en andere belanghebbenden, die een klacht hebben "over gedragingen en beslissingen dan wel het nalaten van gedragingen en het niet nemen van beslissingen" van het bestuur of een persoon, die deel uitmaakt van de schoolgemeenschap. INNOVO geeft transparant weer hoe klachten ingediend kunnen worden en communiceert over de procedure en de inhoud van de klachten in het jaarverslag en op de website.

### **Verdeling van verantwoordelijkheden**

INNOVO is een relatief platte organisatie die veel eigen verantwoordelijkheid bij de scholen neerlegt. Gemeentes geven bijvoorbeeld aan dat het mogelijk is om 'direct' zaken te doen met de directeuren. INNOVO probeert de scholen te ondersteunen, door werk uit handen te laten

nemen door het stafbureau. De ene keer wordt dit door de schooldirecteuren ervaren als welkome hulp, maar soms wordt het ook ervaren als 'bemoeizucht'. Zo werd er bijvoorbeeld een convenant gesloten voor het onderhoud van schoolgebouwen, terwijl een directeur aangeeft onvoldoende zicht te hebben op de voordelen van het centraal regelen hiervan. Dit heeft ook te maken met de geschiedenis van het primair onderwijs. Veel directeuren zijn jarenlang zelf de baas geweest over hun eigen school en zijn gewend om zelf beslissingen te nemen. Zeker de directeuren die lang als eenpitter hebben gefungeerd, zijn geneigd 'er bovenop' te zitten bij het bestuur. Men ervaart het als voordeel dat men niet meer alles zelf hoeft te doen. Anderzijds heeft men soms het gevoel minder grip op de zaak te hebben.

### **Medebestuur**

Gezien de geboden mogelijkheden door de Wet medezeggenschap scholen voor het inrichten van medezeggenschap binnen het onderwijs, heeft de stichting INNOVO gezamenlijk gekozen om vanaf 1 januari 2006 te werken met een veertienkoppige gmr en voor elke school een eigen mr. In de gmr zijn zeven ouders en zeven personeelsleden vertegenwoordigd. Naast de functie van voorzitter en secretaris zijn er drie commissievoorzitters en verschillende commissieleden die verdeeld zijn onder een drietal commissies (onderwijs, personeel, financiën & facilitair). De gmr-leden worden gekozen door verkiezingen. Daarbij wordt gestreefd naar een vertegenwoordiging van alle geografische gebieden waar INNOVO actief is. Op dit moment is hiervan nog geen sprake. Van de oudergeleding komen vijf vertegenwoordigers uit eenzelfde gebied en er komen zelfs meerdere ouders van een school. De gmr zal het reglement nog gaan evalueren en mogelijk aanpassen, zodat er in ieder geval niet meerdere vertegenwoordigers van eenzelfde school afkomstig zijn.

Op dit moment is de betrokkenheid van het personeel bij de gmr nog onvoldoende. Wanneer er bijeenkomsten worden georganiseerd is er een te beperkte opkomst. Ook loopt het verzamelen van vragen uit de achterban nog moeizaam. Er komen weinig vragen: hooguit achteraf hoort de gmr geluiden. Een voorbeeld van een thema waarbij dit speelde is het functiehuis. Het verbeteren van de betrokkenheid van de achterban is een moeizaam proces, waarbij de communicatie richting leden mogelijk nog voor verbetering vatbaar is. De gmr is in vergelijking met vorig jaar een andere koers aan het varen onder leiding van een nieuwe voorzitter. De gmr was voorheen erg proactief en betrokken. Men schreef letterlijk mee aan het beleid en men zat het bestuur erg dicht op de huid, waardoor er sprake was van spanningen. De huidige gmr gelooft dat je meer kunt bereiken met samenwerking, dan met tegenwerking. Men wil meer ruimte geven aan de professionals om beleid te ontwikkelen en daarbij gericht feedback geven. Het bestuur komt met beleidsvoorstellen en de gmr geeft eerst feedback en eventueel na aanpassingen een formeel advies of instemming. Iedere formele commissie of groep heeft een specifieke eigen rol: deze rol moet je zo goed mogelijk vervullen zonder anderen onnodig voor de voeten te lopen, aldus de gmr. Een ander voorbeeld waarin sprake zou mogen zijn van meer professionele ruimte geven is de verhouding tussen college van bestuur en de raad van toezicht. De gmr is van mening dat de raad van toezicht het college van bestuur meer ruimte zou mogen geven om te besturen.



**Ouders**

De betrokkenheid en inspraak bij de diverse INNOVOscholen is per locatie verschillend. Over het algemeen zijn ouders sterk betrokken bij het wel en wee van hun kinderen in het primaire onderwijs. Het daadwerkelijk participeren in een inspraakcommissie is echter minder populair. Er zijn verschillende mogelijkheden om als ouder je stem te laten horen: een mr, een schooladviescommissie en soms ook een oudercommissie. In de praktijk zijn het vaak dezelfde ouders die de kar trekken.

**Gemeente**

INNOVO heeft een maatschappelijke opdracht en zal moeten samenwerken met andere partners om deze te vervullen. Men participeert in verschillende gremia (projectgroepen, netwerkbijeenkomsten, overleggen) om samen te werken met partijen, zodat het gezamenlijke belang en de belangen van INNOVO afgestemd kunnen worden. Een thema dat daarin op dit moment de hoofdrol speelt is de bevolkingskrimp. Een belangrijke partner van de scholen is de gemeente (in dit geval verschillende gemeenten). Een gemeente waar een INNOVOschool is gevestigd geeft aan dat het prettig is om samen te werken met INNOVO omdat er sprake is van een zakelijke en transparante werkwijze. Er zijn geen verborgen agenda's en INNOVO houdt rekening met verschillende belangen, zodat er goed onderhandeld kan worden. Ook geeft INNOVO helder weer wat de eigen beleidsuitgangspunten zijn. Dit beeld komt overeen met een andere partner van INNOVO die vooral zaken regelt op het gebied van huisvesting en gebiedsontwikkeling. Het overleg in het kader van de samenwerking met de gemeente waar een INNOVO school is gevestigd vindt eens per zes weken plaats in het ogo (op overeenstemming gericht overleg). Er zitten dan verschillende partijen bij de gemeente aan tafel. Voorbeelden van vraagstukken die daarin besproken worden, zijn onderwijsachterstandenbeleid, huisvesting, leerplicht en de bevolkingskrimp. Tevens wordt het jaarverslag besproken. De gemeente beschrijft INNOVO als een betrouwbare partner die zichtbaar is in de omgeving. Deze zichtbaarheid geldt met name voor gremia waarin inspraak vanuit het bestuur mogelijk is. Voor de 'gewone' burgers is INNOVO vooral bekend in de vorm van specifieke scholen.

**Gezicht naar de samenleving**

INNOVO is als bestuur weinig zichtbaar voor bijvoorbeeld de ouders. Voor ouders en leerlingen staat niet INNOVO centraal, maar de individuele school. De specifieke scholen vormen het gezicht van INNOVO. De school is voor de omgeving een herkenbare en betekenisvolle eenheid. Veel ouders en leerlingen zullen INNOVO niet of nauwelijks herkennen als organisatie die achter de school staat. Ze hebben te maken met de school en met de leerkrachten van de school. INNOVO heeft een sac in het leven geroepen. Iedere school een sac is daarbij het uitgangspunt. Deze handelt op het niveau van de scholen en organiseert vooral de betrokkenheid van de ouders. INNOVO geeft hiermee invulling aan educatief partnerschap en horizontale verantwoording. De stichting INNOVO als geheel legt verantwoording af aan de omgeving in de vorm van een jaarverslag. Hiermee wordt inzicht gegeven in het gevoerde beleid en de behaalde prestaties. Daarnaast worden voorbeelden beschreven waarin duidelijk wordt hoe wordt vormgegeven aan de doelstellingen en kernwaarden. Het jaarverslag is toegankelijk via de website van INNOVO. Daarnaast heeft INNOVO een nieuwsbrief 'Innieuws' die de omgeving ook voorziet van informatie over het reilen en zeilen van de stichting. Enerzijds is dit wenselijk omdat iedere school ook geacht wordt onderwijs te bieden dat past bij de regionale wensen en eisen. Anderzijds kampen veel besturen met beelden dat grote schoolbesturen per definitie geen wenselijke ontwikkeling zijn. Een duidelijker INNOVOgezicht, vooral daar waar het gaat

om de specifieke meerwaarde van INNOVO, zou bijdragen aan de waardering en acceptatie door de scholen en de omgeving van het bestuur. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de maatschappelijke bijdrage die INNOVO levert aan de 'gezondheid' van kleinere gemeenten of om de bijdrage die INNOVO levert aan de employability van het personeel. Voor leraren is INNOVO nu nog te veel 'het gebouw in Heerlen'. Ze zien vooral de mail van INNOVO of komen (als ze daar voldoende betrokkenheid bij voelen) op de INNOVOdag.

## 2.5 Leermomenten

### Wat gaat goed?

INNOVO is opgericht om meer kracht en kwaliteit te realiseren door de schaalgrootte. Deze ambitie lijkt ook grotendeels gerealiseerd. Vooral voor kleinere scholen biedt dit het voordeel dat men open kan blijven, zelfs als men onder de opheffingsnorm zit. Daarnaast hoeven scholen niet meer zo veel zelf te regelen en te organiseren. De gemeente geeft bijvoorbeeld aan dat scholen bij veel verschillende maatschappelijke thema's betrokken wordt (bijvoorbeeld segregatie en huisvesting). Voor veel scholen is dit niet meer zelfstandig te behappen. Een andere zegening van schaalgrootte is de aandacht en middelen die vrijkomen voor persoonlijke ontwikkeling. Een voorbeeld: soms lopen mensen vast, maar bloeien zij op in een andere school. Een ander voorbeeld is de functiemix, waarbij het bestuur beleid kan ontwikkelen en ondersteuning kan regelen. Ook de professionaliteit van de organisatie en de professionaliteit van het bestuur is sinds de fusie toegenomen. Een externe adviseur beschrijft het imago als betrouwbaarder. Er is meer bestuurlijke stabiliteit: er is een eenduidige koers, processen lopen sneller en de organisatie is transparanter geworden.

### Wat kan beter?

Het INNOVOgevoel is er nog niet, waardoor de loyaliteit wisselend is richting INNOVO. Scholen hebben een eigen identiteit, waardoor docenten zelfs bij een aantrekkelijk carrièreperspectief niet willen werken op een andere INNOVOschool. Bij directeuren ligt dit anders, zij kennen INNOVO beter en hebben er dus meer beleving bij. Een ander punt wat beter zou kunnen volgens een schooldirecteur is de werkwijze van het stafbureau. Scholen krijgen erg veel informatie, waardoor het lijkt alsof de centrale regie beter geregeld zou kunnen worden. Men krijgt veel papieren concepten en formats, waardoor men soms door de bomen het bos niet meer ziet. Een meer vraaggerichte in plaats van aanbodgerichte aanpak zou helpend zijn. Niet iedere school heeft alles wat het stafbureau biedt nodig. Het stafbureau zou systematischer moeten onderzoeken waar behoefte aan is. Zoals eerder genoemd neemt INNOVO veel maatschappelijke verantwoordelijkheid in de krimpproblematiek. Scholen kunnen open blijven en dit is als positief te bestempelen. Het heeft echter ook een keerzijde. De grotere scholen moet de last dragen van de kleinere scholen. Een voorbeeld: een grotere school moet meebetalen aan de gezamenlijke lasten. Dit betekent in de praktijk dat er twee fte's moeten verdwijnen, terwijl er maar vijftien leerlingen minder zijn. Andere scholen lijden dus soms onder die solidariteit. Er is nu een werkgroep mee aan de slag om te kijken hoe men in de toekomst met de krimp om kan gaan.

## 2.6 Terug- en vooruitblik

De prioriteit voor de komende tijd ligt bij kostenbeheersing, kwaliteit van onderwijs en de relatie tussen het stafbureau en de scholen. INNOVO moet bezuinigen door maatregelen van de

overheid, maar ook door het openhouden van scholen die onder de opheffingsnorm zitten en door de daling van het leerlingaantal. Over wat langere tijd zijn er nieuwe vraagstukken waar INNOVO zich mee bezig zal houden. Een voorbeeld van een dergelijk vraagstuk is de verankering van de school in de samenleving. Scholen moeten in toenemende mate aan totaalpakket bieden: zorgcomponenten komen de school in. We gaan onderzoeken welke rol wij hierin willen en kunnen innemen. Ook zal INNOVO onderzoeken of men een breder pakket aan onderwijsvormen en identiteiten moet bieden. De pluriformiteit zal helpen tegemoet te komen aan verschillende wensen en behoeften van de doelgroep. Een ander vraagstuk voor de toekomst is de krimpproblematiek. Vooral nog heeft INNOVO als uitgangspunt dat kleinere scholen in principe open blijven. Vanuit deze gedachte onderzoekt een werkgroep hoe INNOVO in de toekomst hieraan gestalte kan blijven geven.

Ten slotte zal INNOVO zich nog verder moeten ontwikkelen als een werkgever die employability ondersteunt. In de toekomst zullen scholen waarschijnlijk meer met elkaar moeten gaan samenwerken (ook in verband met het kleiner worden van scholen). Dit kan bijvoorbeeld door uitwisseling van personeel, maar ook door mogelijk bovenschoolse directies aan te stellen, waarbij onderwijskundige aspecten door de locaties zelf uitgewerkt worden. Echter, dit wordt nog gezien als (potentiële) toekomstmuziek. Vooral nog concentreert INNOVO zich op het goed organiseren van de basis.

# 3

## Lucas Onderwijs

### 3.1

### Algemene karakteristieken

Figuur 13: Kengetallen Lucas Onderwijs

Kengetal	Waarde		Eenheid	
<i>Leerlingen en scholen</i>				
Totaal aantal leerlingen po	14.651		Leerlingen	
Aantal scholen po	49		Scholen (brin)	
Gemiddelde grootte school po	299		Leerlingen	
Kleinste school po	53		Leerlingen	
Grootste school po	1.046		Leerlingen	
Totaal aantal leerlingen vo	15.932		Leerlingen	
Aantal instellingen vo	4		Instellingen	
Aantal scholen vo	8		Scholen (brin)	
Aantal leslocaties vo	26		Leslocaties	
Gemiddelde grootte instelling vo	3.983		Leerlingen	
Gemiddelde grootte leslocatie vo	609		Leerlingen	
Kleinste leslocatie vo	128		Leerlingen	
Grootste leslocatie vo	1.754		Leerlingen	
<i>Personeel</i>				
Totaal po	1.147	100	fte	%
Primair proces po	854	75	fte	%
Onderwijsondersteunend po	234	20	fte	%
Management en bestuur po	59	5	fte	%
Totaal vo	1.747	100	fte	%
Primair proces vo	1.301	75	fte	%
Onderwijsondersteunend vo	357	20	fte	%
Management en bestuur vo	90	5	fte	%
<i>Kosten</i>				
Totaal personele kosten po	65	100	m€	%
Primair personeel po	49	76	m€	%
Onderwijsondersteunend po	10	16	m€	%
Directie po	5	8	m€	%
Totaal personele kosten vo	100	100	m€	%
Primair personeel vo	75	76	m€	%
Onderwijsondersteunend vo	16	16	m€	%
Directie vo	8	8	m€	%
<i>Omvang Rijksbijdrage 2010</i>				
Po	74		m€	
Vo	118		m€	
Totaal po en vo	192		m€	

## **Geschiedenis**

Lucas Onderwijs kent een lange historie. In 1842 richtten de Zusters van de Liefde de Willibrordusvereniging op en in 1848 ontstaat daaruit een eerste school. In iedere Haagse wijk een katholieke school, was jarenlang de slogan. Rond 1960 kwam het eerste bureaupersoneel in dienst bij het bestuur.

Toen in 1991 de nota *Toerusting en Bereikbaarheid* uitkwam, gaf die beweging in het scholenveld. Er kwamen éénpitters bij de stichting. In 1992 had de stichting ongeveer 3.500 leerlingen in het basisonderwijs en ook ongeveer 3.500 in het voortgezet onderwijs. Rond 1995 kwam er een groep van speciale scholen van het Edith-Steinbestuur bij. In 1995 ontstond de Lucasstichting. Een belangrijk moment was de aansluiting van een protestants-christelijk bestuur met ongeveer tien scholen in Rijswijk, Leidschendam en Voorburg. Dit bestuur zocht aansluiting bij een groter bestuur om verder te kunnen professionaliseren. De grootste krachtenbundeling vond plaats in 2000, met het samengaan van de Stichting Confessioneel (rooms-katholiek/protestants-christelijk) Voortgezet Onderwijs, de Stichting voor Interconfessioneel Voortgezet Onderwijs voor Rijswijk en Omgeving, de Stichting Sint Stanislascollege en de Lucas Stichting, tot de Stichting Confessioneel Onderwijs Lucas (SCO Lucas). Aan het eind van 2002 traden ook de scholen voor primair onderwijs van de SKON en LIOS toe en begin 2003 die van de PCOV. In 2007 - na een reorganisatie - koos de SCO Lucas voor een nieuwe naam en een nieuw logo: Lucas Onderwijs. De scholen die zijn aangesloten, zijn gevestigd in het gebied Zuid-Holland-West, waaronder de gemeenten Den Haag, Rijswijk, Voorburg-Leidschendam, Westland, Delft (alleen voortgezet onderwijs) en Nootdorp. De Lucasstichting maakte tussen 2000 en 2005 een forse groei door. Een bestuurlijke krachtenbundeling geeft scholen meer armslag om de veranderingen in het onderwijs vorm te geven. Ondertussen is deze rechtsvoorganger geworden tot een groot regionaal schoolbestuur met 3.700 medewerkers, ruim 80 vestigingen en ruim 30.000 leerlingen in Den Haag en omgeving.

## **Feiten**

Lucas Onderwijs bestuurt scholen met een verschillende levensbeschouwelijke grondslag. Er vallen veertig scholen voor basisonderwijs, zes scholen voor speciaal basisonderwijs, drie expertisecentra en vier scholengroepen voor voortgezet onderwijs onder de verantwoordelijkheid van het bestuur van de stichting. De scholen hebben een protestants-christelijke, katholieke of interconfessionele signatuur. Men spreekt in dit verband wel van de smalle identiteit van de school. Vanwege de ligging van een aantal van deze scholen in de oude stadswijken telt Lucas Onderwijs een hoog percentage allochtone leerlingen. Het logo van Lucas Onderwijs geeft uitdrukking aan de veelkleurigheid, de diversiteit van de Lucasscholen én aan de samenhang ertussen.

## **Missie en visie**

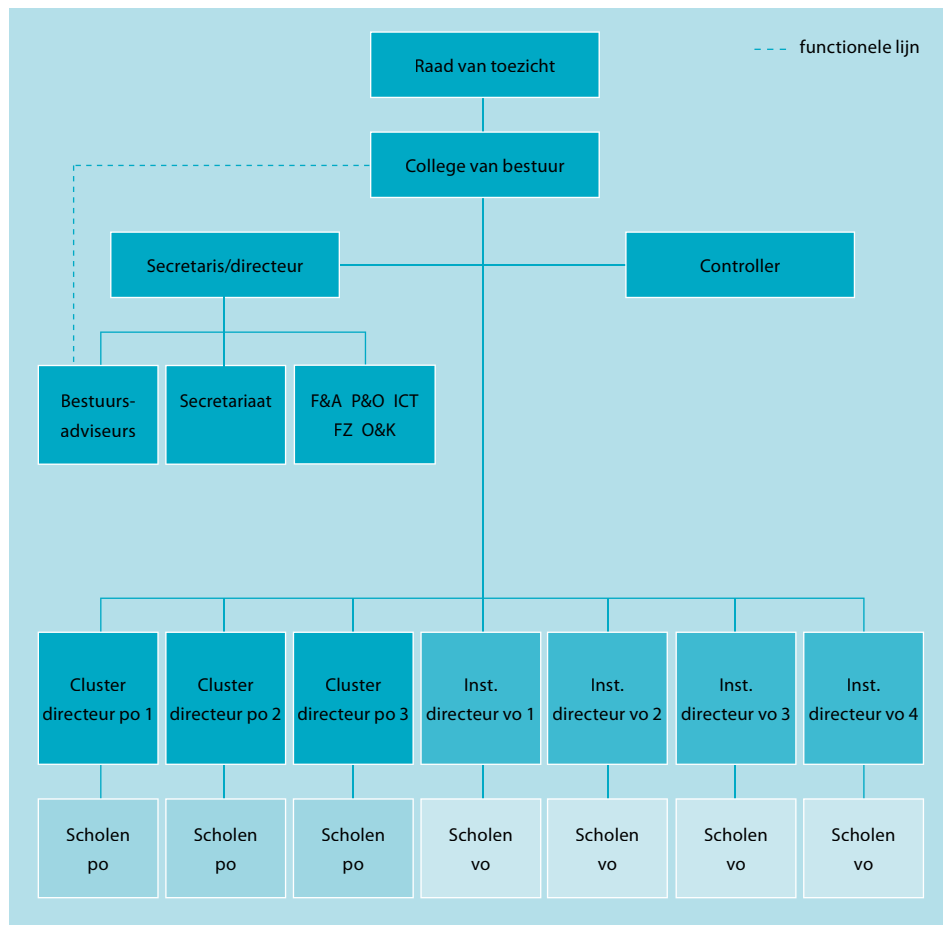
De missie van Lucas Onderwijs luidt: Lucas Onderwijs stelt zijn scholen in staat en stimuleert hen het best denkbare onderwijs te bieden, opdat iedere leerling zich kan ontwikkelen tot een zelfbewuste, verantwoordelijke en kansrijke burger. De achtergronden bij deze missie worden verder toegelicht in paragraaf 3.2.

## **Organisatiestructuur**

Zoals het organogram hieronder laat zien, kent de organisatie een centraal bureau. Het college van bestuur wordt ondersteund door een controller en een secretaris/directeur, die tevens leiding geeft aan het centraal bureau. In het bureau zijn uitvoerende en beleidsinhoudelijke taken belegd op gebied van personeel, opleiding en ict. Het bureau verleent diensten aan de scholen

én aan het bestuur. Er zijn afdelingen Personeel & Organisatie, Financiën en Administratie, Facilitaire Zaken, Ict en Onderwijs & Kwaliteit. De scholen in het primair onderwijs zijn samengevoegd in clusters. Drie clusterdirecteuren sturen de clusters aan en vormen de schakel naar het college van bestuur via het bestuursmanagementteam primair onderwijs. In het voortgezet onderwijs zijn de scholen gebundeld tot instellingen. De vier instellingsdirecteuren nemen deel aan het bestuursmanagementteam voortgezet onderwijs dat het college van bestuur ondersteunt in het besturen van de stichting. De directeuren van de scholen en de instellingen zijn onder verantwoordelijkheid van het college van bestuur belast met het management van de school of instelling, binnen het aan hen door het college van bestuur gegeven mandaat en binnen het door het college van bestuur vastgestelde beleid. De directeuren van de scholen en de instellingen leggen over de uitoefening van hun taken verantwoording af aan het college van bestuur. De clusters en instellingen hebben verschillende locatiedirecteuren met daarin teamleiders en hun teams. De locatiedirecteuren overleggen met de cluster- of instellingsdirecteuren. Deze overleggen met het bestuur.

**Figuur 14: Organogram Lucas Onderwijs**



De hierboven genoemde missie past bij de manier waarop Lucas zich heeft ontwikkeld. Het bestuur heeft steeds de voordelen gezien van verdere opschaling; een proces dat begin van de jaren negentig van de vorige eeuw begonnen is. Door een groter financieel draagvlak konden kleinere scholen zich handhaven in bepaalde wijken, die anders al lang zouden zijn verdwenen. Hiermee werd kapitaalvernietiging voorkomen. Bovendien werd met bestuurlijke samenwerking voorkomen dat er een ongezonde concurrentie tussen scholen onderling zou ontstaan. Aanvankelijk was de continuering van de eigen katholieke identiteit de belangrijkste drijfveer. In de loop van de jaren maakte dat steeds meer plaats voor het realiseren van maatschappelijke doelen voor een grotere diversiteit van leerlingen. Lucas Onderwijs is nu een schoolbestuur voor bijzonder onderwijs op confessionele grondslag. Het vindt zijn wortels in de christelijke traditie. Het laat zich inspireren door een visie op mens en wereld zoals die in de Bijbel wordt aangetroffen. Omdat in die visie de uitnodiging en het delen met elkaar een centrale plaats innemen is de keuze gemaakt voor een open toelatingsbeleid van leerlingen. Als resultaat van dit open aannamebeleid worden de scholen van Lucas Onderwijs bezocht door jongeren uit nagenoeg alle lagen en groeperingen van onze maatschappij. Door de verschillende sociale, etnische en religieuze milieus van de leerlingen en versterkt door toegenomen individualisering in de samenleving is de pluriformiteit van de schoolbevolking groot. Dit leidt bovendien tot een pluriformiteit binnen de organisatie. Voor het primair onderwijs waren er vijftig eenheden en voor het voortgezet onderwijs had men problemen met de onvergelykbaarheid van de verschillende scholen. De grootte van de organisatie leidde in de oude vorm tot inefficiëntie in de bedrijfsvoering en communicatie. Aanvankelijk veroorzaakte de ongebreidelde groei onduidelijkheden over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Dat motiveerde Lucas Onderwijs voor het voortgezet onderwijs tot het concept dat ook de Stichting Carmelcollege hanteert, waarbij het bestuur de regionale en onderwijskundige opdracht aan de verschillende scholengroepen geeft. Naar aanleiding daarvan hebben de jaren sinds 2005 in het teken gestaan van het herontwerp van de organisatie. De nieuwe organisatie-indeling was voor het bestuur nodig om 'in control' te raken en om de toegenomen verantwoordelijkheid goed te structureren. Het bestuur wilde 'dichterbij de kinderen' organiseren. Het bestuur wilde minder in het operationele domein actief zijn en operationele zaken door mandatering zo veel mogelijk door de scholen zelf laten organiseren. In 2006 en 2007 is volop gewerkt aan de herstructurering van de organisatie zoals deze nu voorligt.

**Onderwijskundig**

Aansluitend bij het voorgaande wil Lucas Onderwijs ruimte bieden voor het eigen karakter van de verschillende scholen. De aangesloten scholen behouden hun eigen ruimte om zo ook te voorzien in een breed aanbod van onderwijs binnen de regio. Het streefbeeld is een dekend onderwijsaanbod per wijk of regio, voor alle leerlingen. Het voortgezet onderwijs heeft binnen de vier instellingen van Lucas Onderwijs al een flinke bandbreedte in huis. De scholen werken aan optimalisering van het zorgaanbod hierbinnen en aan het verder vergroten van de maatwerkmogelijkheden. Voor leerlingen die specialistische hulp nodig hebben, worden per regio afspraken gemaakt met andere besturen en met de jeugdhulpverlening, om een dekend onderwijs aanbod te realiseren. De verscheidenheid aan leerlingen kan daardoor binnen de scholengemeenschap gehuisvest worden. De leerlingen vallen nu minder snel uit omdat op andere plekken binnen Lucas een nieuwe plek gevonden kan worden. Het bestuur geeft de

kaders aan en de scholen geven zelf concreet vorm aan de invulling binnen deze kaders. De centrale aansturing is daardoor beperkt.

### **Verdeling van verantwoordelijkheden**

De structuur van Lucas belegt de verantwoordelijkheden lager in de organisatie. Het college van bestuur overlegt met het bestuursmanagement (de instellings- en clusterdirecteuren), deze overleggen met de vestigingsdirecteuren en binnen de scholen met de verschillende teamleiders. Elke school praat door middel van de nieuwe structuur via haar instellings- of clusterdirecteur dus evenwaardig mee aan de bestuurstafel. Lucas kent een ruime mandaatregeling om de verantwoordelijkheden ten aanzien van het operationele domein bij de scholen zelf te kunnen leggen. Het college van bestuur blijft echter wel bevoegd gezag. Vanuit het perspectief van een afnemend roc is de waarneming dat de scholen van Lucas veel autonomie hebben. Dat heeft als voordeel dat ze eenvoudig over bijvoorbeeld de aanschaf van een nieuwe methode voor rekenen of iets van dien aard kunnen beslissen. Er hoeft niet eindeloos afgestemd te worden met de rest van de organisatie. Een andere discussie is die van het organiseren van de ouderbetrokkenheid. Hoe stuur je dat aan, waar leg je de verantwoordelijkheid? Op welk niveau moeten we dat inzetten, welk cluster kan het beste waar ingezet worden?

### **Doelmatigheid en bedrijfsvoering**

Lucas Onderwijs constateerde in 2005 dat zij onvoldoende 'in control' waren ten aanzien van de bedrijfsvoering. Daarvoor zijn nu checks en balances ingebouwd, de slagzin 'trust but verify' is nu van toepassing. Er is nu inzicht in instellingsprestaties. Op een schaal van 1 - 100 denkt het college van bestuur 70 te scoren op het gebied van de 'control'. De doelmatigheid is door de fusies op verschillende manieren vergroot. Diverse taken op het terrein van administratie, planmatig onderhoud, personeelsbeleid en betalingsverkeer worden centraal uitgevoerd door het bureau van Lucas. Tevens is het voordeel van de huidige structuur dat scholen in een groter collectief zijn ondergebracht. Ook scholen met minder leerlingen en middelen kunnen toch voort blijven bestaan.

### **Kwaliteit**

Goed onderwijs bevat een aantal ingrediënten. Het gaat om de wettelijke minimale eisen aan goed onderwijs, zoals de opbrengsten op het gebied van taal en rekenen en het voldoen aan de exameneisen. Maar het gaat ook om andere opbrengsten van onderwijs, de minder goed meetbare kwaliteit van onderwijs, zoals vertrouwen, vaardigheden als communiceren en leren leren en de toegevoegde waarde van de leraar. Lucas Onderwijs bevindt zich in het proces van definiëren wat kwaliteit is en wanneer deze 'goed' te noemen is. Lucas wil haar medewerkers in staat stellen en stimuleren zich te professionaliseren. Hiertoe krijgt de Lucas Academie de komende jaren een prominenter rol in de scholing van medewerkers. Onder de naam Lucas Academie geeft Lucas Onderwijs vorm aan de 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. Ook in de werving wordt gelet op kwaliteit en vaardigheden die nodig zijn binnen Lucas Onderwijs, rekening houdend met ambities van de stichting (ondernemerschap, externe gerichtheid, enzovoort). Om kwaliteit en excellentie te bevorderen en in de schijnwerpers te zetten kent de stichting de Lucas Onderwijs Prijs. Een prijs die Lucas Onderwijs jaarlijks toekent aan eigen medewerkers en andere personen. De prijs gaat over excellentie, betrokkenheid, (com)passie, talent, initiatief en bijzondere prestaties. Ook het nomineren zelf krijgt bijzondere aandacht. Volgens het bestuur is het is een vorm van horizontale verantwoording. Aan collega's wordt gevraagd na te denken over de kwaliteiten van andere collega's, over het vak en over hun positie.



### **Medebestuur**

Medezeggenschap is binnen Lucas Onderwijs geregeld op schoolniveau en op stichtingsniveau. Elke school heeft een eigen mr. Ouders en personeelsleden – in het voortgezet onderwijs ook leerlingen – kunnen zich verkiesbaar stellen voor deze raad. De mr praat onder andere over de onderwijskundige doelen van de school, het schoolplan, het financieel beleid van de school en de organisatie van de school. Om medezeggenschap op een hoger niveau in de organisatie mogelijk te maken, heeft Lucas Onderwijs twee raden in het leven geroepen: één voor het primair onderwijs en één voor het voortgezet onderwijs. Deze gmr-en bestaan uit personeelsleden en ouders van de diverse scholen. Een gmr praat over thema's op stichtingsniveau, zoals het meerjaren strategisch beleidsplan, het financieel beleid van de stichting, de klachtenregeling van de stichting en de centrale diensten. Een gmr kan ook het initiatief nemen om een onderwerp te agenderen wanneer dit een meerderheid van de scholen betreft.

## **3.4 Relatie met partners in de omgeving**

### **Ouders**

De strategie omvat het doel om alle scholen van Lucas Onderwijs de komende jaren betekenisvolle relaties aan te laten gaan met ouders, wijkbewoners en andere partners. Over de resultaten daarvan legt de school verantwoording af aan haar eigen stakeholders (horizontale verantwoording) en aan het bestuur (verticale verantwoording).

### **Ketenpartners**

Lucas Onderwijs is een grote partner voor en herkenbaar binnen de regio. Het bestuur wil de samenwerking met ketenpartijen binnen de gehele organisatie stimuleren. Scholen moeten zich bewust zijn van hun maatschappelijke rol en in toenemende mate meer naar buiten treden. Daarbij is Lucas zich bewust van haar kerncompetenties. Op basis hiervan heeft zij besloten zelf geen kinderopvangfaciliteiten op te starten maar te zoeken naar externe specialisten die deze diensten aanbieden. Zij spreken daar de scholen op aan. Sommige scholen (kleine) vinden het leggen van de verbinding met externe partijen nog lastig. Veel scholen hebben een ouderraad, een ander kan de ouders er nog niet enthousiast voor krijgen. Betrokkenheid van de ouders kent op verschillende scholen dus een verschillend niveau, Lucas Onderwijs probeert initiatieven (curatoria, een groep critical friends) op te zetten waar mensen/stakeholders uit de omgeving (beroepenveld en dergelijke) zitting in kunnen nemen. Op elk niveau zijn er initiatieven en kan er makkelijker met elkaar geschakeld worden. Op stichtingsniveau heeft men een soort raad waarin onder andere een vastgoedontwikkelaar, een wetenschapper, een collegelid van de Haagsche Hogeschool en een Turkse ondernemer deelnemen. Eens per halfjaar belegt Lucas een bijeenkomst, waarin actuele of lastige thema's besproken worden, waar deze raad interessante gezichtspunten en adviezen over inbrengt. Een voorbeeld van een thema dat besproken werd is de aansluiting met kinderopvang. Daar geeft de raad interessante gezichtspunten en adviezen in. De raad vindt bijvoorbeeld dat Lucas Onderwijs sterker de eigen wensen moet communiceren en meer zelf de regie moet nemen. Een ander vraagstuk was bijvoorbeeld 'hoe om te gaan met de schaalvergroting en hoe dit te optimaliseren?'

Tevens is er een regionaal overleg waar alle schoolbesturen bij zijn aangesloten. Het bestuur heeft een agenda gemaakt waarin staat op welke gebieden men samen wil werken met de regiopartners. Deze agenda is met de betrokken wethouders afgestemd. Op deze wijze heeft men dus ook meer invloed op het regionale beleid.

Een ander initiatief is het opleiden in de school. Lucas Onderwijs en de Hogeschool Leiden hebben samen een speciale opleiding tot leraar basisonderwijs ontwikkeld. Het bijzondere van de opleiding is dat het voor de studenten vier jaar lang een combinatie is van leren en werken én geld verdienen. De opleiding is bedoeld voor studenten met minimaal een havo- of vwo-vooropleiding.

AB-ZHW is als ict-afdeling van Lucas Onderwijs actief op het gebied van innovatie en ontwikkeling op terreinen waar ict-ruimte vindt met het onderwijskundig proces. Hierbij richt AB-ZHW zich op visie en beleid, van bestuur tot leerkracht. AB-ZHW zoekt voortdurend naar mogelijkheden om met ict-toepassingen onderwijs te innoveren. Ook buiten Lucas Onderwijs biedt men diensten en producten in de onderwijssector aan. Het onderwijskundig gebruik van digitale borden, klassenmanagement, mediawijzer, gaming en het gebruik van podcasts zijn hierbij voorbeelden.

### **Gemeente**

De samenwerking tussen de gemeente Den Haag en de verschillende schoolbesturen, waaronder Lucas Onderwijs, kent een geformaliseerd karakter. Het primair en voortgezet onderwijs hebben ieder een eigen platform waarin verschillende besturen deelnemen. De beleidsmedewerker van de gemeente spreekt vooral met de voorzitters van de platforms en met de colleges van bestuur wanneer afspraken met de wethouder gemaakt (en afgerond) moeten worden. Voordat beleid en plannen bij de wethouder liggen is er al veel besproken in het 'voorportaal'. Medewerkers van de gemeente Den Haag bespreken de verschillende doelstellingen en belangen met medewerkers van Lucas. Directeuren van de scholen overleggen met beleidsmedewerkers van de gemeente. Zij bereiden de plannen en stukken voor die vervolgens naar het po- en vo-platform gaan. Daar wordt door de verschillende besturen overlegd en een gezamenlijk voorstel voorbereid, dit gaat vervolgens richting de wethouder. Het hoofd onderwijsbeleid treft het college van bestuur van Lucas vervolgens in het gesprek met de wethouder. Dit gesprek kent door alle voorbereiding die eraan vooraf is gegaan een formeel karakter. De ervaring leert dat de mensen in het vo-platform hun bestuur goed vertegenwoordigen, aldus de gemeente. De gemeente heeft het idee dat wanneer zij ja of nee zeggen dat dit echt een gedragen beslissing is. Bij het primair onderwijs moet je dit altijd toetsen omdat er sprake is van een andere dynamiek. Het gebeurt wel eens dat een 'ja' afgegeven door de voorzitter achteraf teruggedraaid wordt door het platform. De gemeente geeft aan dat men het idee heeft dat de po-directeuren nog meer aan elkaar moeten wennen. Men neemt minder van elkaar aan omdat men ook altijd gewend was om overal zelf over te kunnen beslissen. De historie van schaalvergroting en fusies speelde in het primair onderwijs pas later, de schoolbesturen moeten vertrouwen in elkaar krijgen. De gemeente ervaart dat de professionalisering in het primair onderwijs dan ook minder ver ontwikkeld is dan in het voortgezet onderwijs. Ze hebben ook een meer Haags karakter dan regionaal. Daar zijn ze volgens de gemeente ook nog niet aan toe, daarvoor moet de samenwerking en de veranderingen in de sector nog meer bekliven. Een punt van aandacht binnen de samenwerking met de gemeente is het 'wij-zijgevoel'. De gemeente ervaart dat binnen de overleggen er een duidelijke scheiding wordt aangebracht in 'gemeente' en 'onderwijs'. De gemeente wil verder bouwen aan het gezamenlijk vertrouwen maar wel in zakelijkheid. Er zijn gezamenlijke belangen die in consensus met elkaar bepaald dienen te worden, het beleid moet echt gezamenlijk vorm gegeven worden. De relatie kan verder verbeterd worden.

De Haagse Educatieve Agenda is door de gemeente en de schoolbesturen gezamenlijk opgesteld. Het schoolbestuur is voor de gemeente het belangrijkste aanspreekpunt: de contacten verlopen niet langer via de scholen maar alles gaat via de besturen. De agenda is een logische

stap om met de besturen te regelen. Het wordt gezien als een bevestiging van het feit dat men gelijkwaardig met elkaar werkt aan beleid. De gemeente beseft dat ze daarmee wel op afstand van de scholen staat en ervaart dat soms als lastig. In sommige gevallen wil de gemeente liever iemand van operationeel niveau spreken. Gemeente en besturen bespreken en beslissen over inhoudelijk zaken, met gevolgen voor de uitvoerders/docenten, maar die zijn vaak niet aanwezig (een voorbeeld is het beoogde taalprogramma waarbij docenten te weinig gekend of gepasseerd zijn volgens de gemeente). Ook de gemeente werkt voor de leerling en ouders, maar ervaart dat zij daar steeds verder van af staat door deze getrapte manier van werken. Dit raakt de legitimiteit van deze werkwijze. Kunnen we wel volstaan met alleen de schoolbesturen? Bereiken we nu wel de leerling en ouders? Hoe uitvoerbaar zijn onze ideeën eigenlijk? Op welke dossiers moeten we nu echt gaan monitoren om te kijken of dat werkt? Hoe verder de gemeente af staat van de scholen, hoe lastiger deze vragen te beantwoorden zijn. Anderzijds is de getrapte manier van werken een middel om te borgen dat de wensen vanuit de organisatie, stakeholders en professionals naar boven komen.

### **Afnemende school**

Lucas Onderwijs participeert samen met de afnemende school in het Regionaal Platform Arbeidsmarkt, waaraan ook CWI, Sociale Dienst, INHolland en de Haagsche Hogeschool deelnemen. Daar worden lopende projecten met elkaar afgestemd en de plannen van de gemeente Den Haag besproken. Daarnaast neemt men deel aan een informeel initiatief: het Haagsche forum. Daar zitten ook de woningbouwcorporaties en de Haagsche Hogeschool bij. Ook wordt hier het collegeprogramma beoordeeld. Hoe kan hier in gezamenlijkheid mee worden omgegaan en invloed op uitgeoefend worden?

Daarin weten de partijen elkaar volgens de afnemende school steeds beter te vinden. De krachten worden gebundeld en de partijen presenteren zich gezamenlijk richting gemeente. Lucas Onderwijs wordt door de afnemende school gezien als een actieve partij die de samenwerking zoekt. Lucas Onderwijs behartigt niet de eigen belangen maar ook die van andere partijen.

## **3.5 Leermomenten**

### **Wat gaat goed?**

Volgens de afnemende school zijn zij met Lucas Onderwijs, en vooral de vo-schoolbesturen, steeds meer in gezamenlijkheid en begrip voor elkaars positie gaan samenwerken. Zo hebben ze een aantal jaren geleden al een gezamenlijke lobby voor het regeerakkoord voor de vier grote gemeenten uitgevoerd. Daarnaast zijn er verschillende regionale initiatieven (zoals eerder genoemd) waarin zij gezamenlijk de belangen van het onderwijs in de regio Haaglanden behartigen. Zoals eerder genoemd wil Lucas Onderwijs inzetten op een verdergaande samenwerking met relevante ketenpartners op elk niveau binnen de organisatie en daarbij ook aandacht hebben voor horizontale verantwoording. Op instellingsniveau is dit al georganiseerd. De komende tijd zal er meer aandacht besteed worden om dit ook op schoolniveau verder te brengen. Schoolleiders laten zich meer leiden door de waan van de dag. Zij zijn meer bezig met "er moet onderwijs gegeven worden, onderwijstijd, druk, en geen tijd om ook nog met externe partijen te spreken."

### **Wat kan beter?**

Lucas Onderwijs wil de samenwerking met Jeugdzorg graag verbeteren. Lucas loopt vast in de bureaucratie ten aanzien van de jeugdzorg. Wanneer de zorg binnen Lucas geboden kan wor-

den dan verloopt dit goed, zodra Jeugdzorg in beeld komt wordt het lastig om door alle regels en contactpersonen en dergelijke heen te komen. Het initiatief van het centrum voor jeugd en gezin moest oorspronkelijk dergelijke knelpunten wegnemen, maar bij Lucas ervaart men dat de bureaucratie alleen maar erger lijkt te zijn geworden. De gemeente ervaart Lucas Onderwijs als twee verschillende bloedgroepen, het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Onduidelijk voor de gemeente is of dit een bewuste profilering is. Volgens de gemeente zou Lucas er baat bij hebben zich meer als één speler te profileren. Er is sprake van een spanningsveld tussen vo- en mbo-besturen. Een groot vo-bestuur heeft een verzameling scholen (parallelstructuren met een eigen brin-nummer). Een mbo-instelling is echter een conglomeraat: zo bedacht door overheid om te zorgen dat er een samenhangend beroepsonderwijs aanbod is onder een dak. Vo-scholen hebben meerdere vrij autonome schoolleiders, scholen hebben hun eigen identiteit. Door bovenstaande verschillen weet men niet altijd wie men bij elkaar moeten aanspreken, bijvoorbeeld bij het organiseren van een warme overdracht van leerlingen. Dit punt behoeft aandacht. Een eerste start is gemaakt met de zogenaamde contactkaart waarop verschillende contactpersonen van het roc en het voortgezet onderwijs zijn benoemd.

### 3.6 Terug- en vooruitblik

Het huidige Lucas Onderwijs maakte tussen 1995 en 2005 een forse groei door. Een bestuurlijke krachtenbundeling geeft scholen meer armslag om de veranderingen in het onderwijs vorm te geven. Het herontwerp was de afgelopen jaren een belangrijk onderwerp in de organisatie. Met het adagium 'inzicht verplicht' spoorde het bestuur van Lucas Onderwijs zichzelf aan om analyses om te zetten in een nieuwe organisatiestructuur. Dit proces startte in 2005 en anno 2010 werkt men in die nieuwe vorm. Lucas Onderwijs verwacht de komende jaren meer ondernemerschap binnen de organisatie te creëren. Dit wil het bestuur doen door voorbeeldgedrag te tonen, aangezien ondernemerschap niet zomaar aanwezig zal zijn. Ook wil men op dergelijke vaardigheden selecteren bij nieuw personeel. Lucas zou graag zien dat de docenten een week per jaar buiten hun eigen school kijken, iets anders doen dan zij gewend zijn en hierover rapporteren. De scholen zijn op dit moment nog steeds redelijk intern gericht.

Lucas Onderwijs is zich bewust van de huidige politieke tendens. Er komen meer geluiden die neigen naar de wens om scholen weer kleiner te maken. Of die beweging zich doorzet is onduidelijk, maar het lijkt Lucas Onderwijs niet wenselijk. Dan moet er weer geknipt worden in de organisatie met het risico dat er tien jaar later, in een ander politiek klimaat, toch weer gefuseerd gaat worden. Het is een slingerbeweging die voorspelbaar is. De uitvoerbaarheid moet vervolgens nog maar blijken. Het zou namelijk weer meer personeel betekenen, meer huisvesting, meer voorzieningen, enzovoort. Dit is volgens het bestuur van Lucas Onderwijs nu juist efficiënt ingericht. Het lijkt te gaan om inspelen op sentimenten waarbij mensen door een roze bril naar de geschiedenis kijken. Er is een politieke discussie over de mogelijkheid om de lumpsumbekostiging meteen aan de scholen te geven en niet via de besturen. Het bestuur acht dit juridisch onmogelijk. Je wijst geld toe aan scholen maar je houdt besturen wel verantwoordelijk. Vooralsnog blijft het afwachten of de ontwikkeling doorzet. De komende tijd staat vooral in teken van de borging van wat Lucas Onderwijs de laatste jaren heeft ingezet. Lucas Onderwijs zal de komende jaren werken aan verwezenlijking van de missie met oog voor diversiteit van leerlingen en scholen, aan het uitbouwen van de meerwaarde van het collectief en aan de kwaliteit van (het onderwijs in) de scholen en van de centrale organisatie.

# 4

## Stichting Carmelcollege

### 4.1

### Algemene karakteristieken

Figuur 15: Kengetallen Stichting Carmelcollege

Kengetal	Waarde		Eenheid	
<i>Leerlingen en scholen</i>				
Totaal aantal leerlingen	35.369		Leerlingen	
Aantal scholen	14		Scholen (brin)	
Gemiddelde grootte school	2.526		Leerlingen	
Kleinste school	921		Leerlingen	
Grootste school	4.991		Leerlingen	
Aantal vestigingen	52		Leslocaties	
Gemiddelde grootte vestiging	680		Leerlingen	
Kleinste vestiging	98		Leerlingen	
Grootste vestiging	1.565		Leerlingen	
<i>Kosten</i>				
Totaal personele kosten	208	100	m€	%
Primair proces	149	72	m€	%
Onderwijsondersteunend	39	19	m€	%
Management en bestuur	20	9	m€	%
<i>Rijksbijdrage</i>				
Rijksbijdrage 2010	265		m€	

### Geschiedenis

De Stichting Carmelcollege werd in 1922 opgericht door de karmelieten. Lange tijd was de katholieke school een verlengstuk van de rooms-katholieke kerk. De identiteit van de scholen van de Stichting Carmelcollege die voor 1960 zijn gesticht, werd hierdoor in grote mate bepaald. Na verloop van tijd waren ook niet-katholieke leerlingen welkom op de scholen, waardoor het aantal karmelieten op de scholen langzaam maar zeker afnam. In 1968 werden de Provincie der Nederlandse Karmelieten en de Stichting Carmelcollege formeel ontkoppeld. Op dit moment heeft nog slechts één karmeliet zitting in de raad van toezicht. De signatuur van de huidige Carmelscholen varieert van rooms-katholiek en protestants-christelijk tot interconfessioneel en algemeen bijzonder. Tot 1990 waren de Carmelscholen voornamelijk havo/vwo-scholen. In 1990 begon de schaalvergroting, ingezet door het toenmalige Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Momenteel is er nog slechts één havo/vwo-school binnen de Stichting Carmelcollege. De overige scholen zijn grote instellingen met een breed onderwijsaanbod. In 1994 is een aantal scholen voor voortgezet speciaal onderwijs onder de paraplu van de Stichting gekomen. Met ingang van schooljaar 2002/2003 is gestart met de integratie van

het voortgezet speciaal onderwijs in het reguliere voortgezet onderwijs. Per 1 augustus 2003 is deze integratie voltooid.

### **Feiten**

Stichting Carmelcollege is één van de grotere schoolbesturen van Nederland met onderwijsinstellingen in diverse regio's in Nederland. De Stichting Carmelcollege bestaat uit 12 instellingen voor bijzonder voortgezet onderwijs. Op ruim 50 schoollocaties wordt een breed onderwijsaanbod verzorgd. Door deze veelheid aan schoollocaties waarborgen de instellingen een kleinschalige, veilige leeromgeving voor hun leerlingen. In totaal worden 35.000 leerlingen in hun leerproces begeleid door ruim 4.200 medewerkers.

### **Missie en visie**

De Stichting Carmel College verwoordt zijn missie als volgt: "De Stichting Carmelcollege stelt de zorg voor de mens centraal. Niet alleen bij haar primaire taak: het aanbieden van bijzonder voortgezet onderwijs, maar ook bij het scheppen van noodzakelijke randvoorwaarden voor dat onderwijs. Deze zorg biedt ruimte voor en nodigt uit tot eigen inzet en verantwoordelijkheid van onderwijsdeelnemers, -medewerkers en -schoolleiders, bestuursleden en toezichthouders. Zo draagt de zorg voor de mens bij aan de grondslag van de Stichting Carmelcollege, aan humanisering en ontwikkeling van individu en school."

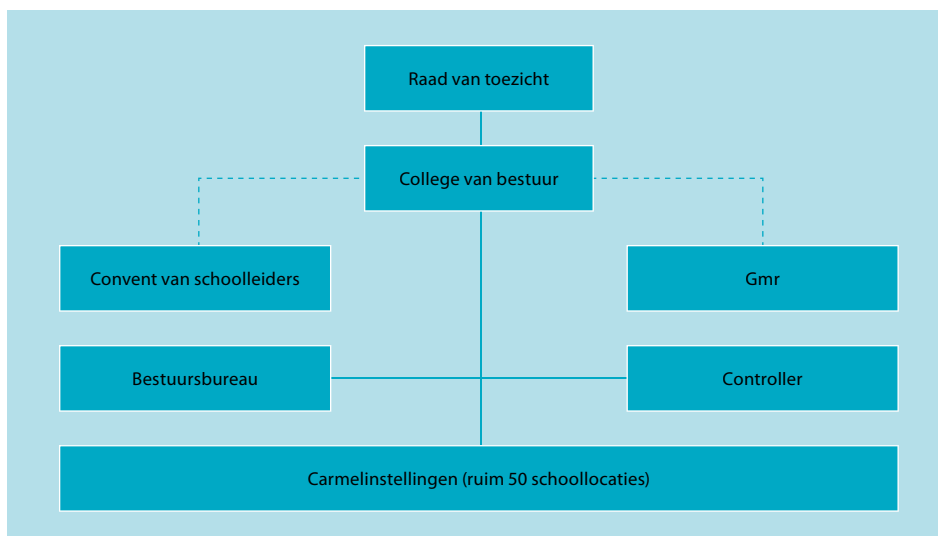
Vanuit de missie heeft de Stichting Carmelcollege de volgende kernwaarden geformuleerd:

- de scholen van de Stichting Carmelcollege bieden kwalitatief hoogwaardig onderwijs in een veilige en tegelijkertijd uitdagende leeromgeving voor alle leerlingen;
- het onderwijs biedt leerlingen perspectief – mede door de aandacht voor zingevingsvraagstukken;
- de scholen van de Stichting geven individuele leerlingen de mogelijkheid om zeggenschap over en verantwoordelijkheid voor hun eigen leerproces te ontwikkelen;
- de Stichting biedt al haar medewerkers een aan hun professionaliteit appellerende, inspirerende leer- en werkomgeving die hun eigen ontwikkeling stimuleert in een werkklimaat van loyaliteit en vertrouwen;
- de Stichting geeft individuele medewerkers, de scholen en het bestuursbureau binnen de noodzakelijke kaders maximale zeggenschap over en verantwoordelijkheid voor het eigen leer- en ontwikkelingsproces.

### **Organisatiestructuur**

De Stichting Carmelcollege kent een raad van toezicht en een college van bestuur. Het college van bestuur laat zich adviseren door het convent van schoolleiders, waarin alle aangesloten onderwijsinstellingen vertegenwoordigd zijn. Daarnaast is er een bestuursbureau dat bestuur, schoolleidingen en individuele medewerkers kan adviseren en ondersteunen. De kerntaken van het bestuursbureau zijn ondergebracht in twee domeinen, te weten advies & support en service & beheer. Binnen advies & support wordt gewerkt met thema's; service & beheer is opgesplitst in drie productgroepen. In onderstaand organogram staan zowel de thema's als productgroepen beschreven. Naast de twee domeinen kent het bestuursbureau vijf stafafdelingen: het bestuurssecretariaat, ict, planning & control, communicatie en huisvesting. Het bestuursbureau wordt aangestuurd door een tweehoofdig managementteam. Stichting Carmelcollege spreekt van onderwijsinstellingen en van scholen. Een onderwijsinstelling (met een brin-nummer) als eenheid, kan bestaan uit meerdere locaties (zie kengetallen hierboven). Deze worden ook wel scholen genoemd. Het convent van schoolleiders bestaat uit de schoolleiders van alle onderwijsinstellingen.

**Figuur 16: Organogram Stichting Carmelcollege**



## 4.2 Strategische motieven voor keuze en vorm besturingsmodel

### Ontwikkelingen en strategische keuzes

De strategische motieven voor de keuzes die de Stichting Carmelcollege heeft gemaakt in het besturingsmodel hebben vooral te maken met 'elkaar in staat stellen de verantwoordelijkheden waar te maken'. Maximale ruimte voor de onderwijsinstellingen en de schoolleiders is het uitgangspunt. Met elkaar hebben het college van bestuur en het convent van schoolleiders bepaald wat de randvoorwaarden zijn waarbinnen de onderwijsinstellingen opereren. Het bevoegd gezag moet de verantwoordelijkheden kunnen waarmaken in combinatie met maximale ruimte voor de individuele instellingen. Het model is er ook op gebaseerd samen optimaal te profiteren van schaalvoordelen. De centrale diensten zijn beperkt in omvang (in termen van budget) en worden bekostigd door de gezamenlijke instellingen. Een beperkt aantal grote kostenposten lopen nu via centrale fondsen. Per saldo is dit voor elke individuele instelling goedkoper. Het college en bestuursbureau 'hebben' dus ook geen geld, maar ontvangen slechts budget van de individuele instellingen voor de te leveren diensten. De meerwaarde van de gezamenlijkheid wordt ook verwoord als het willen zijn van een kennisalliantie, niet louter een administratiebureau. Dat de centrale diensten worden bekostigd door de gezamenlijke instellingen, is een extra prikkel om de kwaliteit van de diensten op zeer hoog niveau te brengen en te houden. Het convent van schoolleiders komt samen met het college van bestuur en het managementteam van het bestuursbureau vier à vijf keer per jaar bijeen. Statutair is vastgelegd dat het college van bestuur zich laat adviseren door het convent. Dit gebeurt in formele zin in deze bijeenkomsten; hier vindt gedachtevorming en voorbereiding voor besluitvorming plaats. Naar inzicht van het college van bestuur verloopt deze manier van werken bijzonder goed en is er geen behoefte om dit verder 'dicht te regelen'. De schoolleiders van elke instelling hebben tweemaal per jaar een managementgesprek met het college van bestuur. Daarbij zijn vaak ook locatieleiders. Er wordt

onder meer gesproken over de gang van zaken binnen de instelling en de financiële situatie. Het college adviseert en begeleidt in de te maken keuzes, maar de instellingen besluiten hierin zelf.

### 4.3

## Effecten

### Onderwijskundig

Ook onderwijskundig gezien laat de Stichting Carmelcollege de keuzes verregaand aan de individuele instellingen over. Zo is er alle ruimte voor onderwijskundige verscheidenheid, hetgeen als positief wordt bestempeld. Echter, dit leidt soms tot het kritische geluid vanuit de omgeving dat de stichting als geheel weinig expliciete uitgangspunten en richting heeft. Ondertussen is er de tendens binnen de Stichting Carmelcollege dat het college van bestuur en het convent om samen na te denken over collectieve concretisering van doelstellingen. Men denkt na over thema's waarop meer normatieve doelstellingen worden gesteld op stichtingsniveau.

### Verdeling van verantwoordelijkheden

De structuur van Stichting Carmelcollege belegt de verantwoordelijkheden laag in de organisatie. Stichting Carmelcollege kent een ruime mandaatregeling om de verantwoordelijkheden ten aanzien van het operationele domein bij de scholen zelf te leggen. Het college van bestuur blijft echter wel bevoegd gezag. Van de scholen wordt gevraagd om binnen de afgesproken randvoorwaarden te handelen 'als waren zij bevoegd gezag'.

### Doelmatigheid en bedrijfsvoering

Onderwijsinstellingen ontvangen elk hun lumpsumbekostiging van de overheid. Daarvan dragen zij een deel af om de centrale diensten te bekostigen. Naast deze afdracht kunnen zij de rest van het budget naar eigen inzicht intern beheren en besteden, daarin is geen rol afgesproken voor het college van bestuur. Er zijn gezamenlijke fondsen om risico's te dragen. Over het algemeen wordt daarop een positief resultaat behaald. Vanuit de solidariteitsgedachte kan het college van bestuur besluiten om deze middelen toe te kennen aan de scholen die het op dat moment nodig hebben. Daarmee is het ook mogelijk om gezamenlijk scholen te ondersteunen die tijdelijk extra middelen nodig hebben. Er zijn qua solvabiliteit nogal verschillen tussen scholen. Stichting Carmelcollege houdt scholen in stand die bedrijfseconomische gezien niet rendabel zijn. Juist het feit dat deze scholen onderdeel uitmaken van Stichting Carmelcollege maakt het mogelijk dat zij blijven bestaan en hun maatschappelijke positie kunnen behouden in de regio.

### Kwaliteit

Stichting Carmelcollege wil onderwijs leveren van hoog niveau. Hierbij hoort een hoog niveau van advisering en ondersteuning door het bedrijfsbureau en het stimuleren van blijvende ontwikkelingen van en door medewerkers. Als voorbeelden worden genoemd de functiemix en loopbaanbeleid, waarin flink wordt geïnvesteerd en meer wordt gedaan dan de wet voorschrijft. Dit blijkt onder meer uit het feit dat alle eerstegraadsdocenten al bij aanvang de functieschaal LC geboden wordt. Bovendien wordt alle tweedegraadsdocenten die een goede beoordeling krijgen, een leertraject aangeboden. Bij goed resultaat stromen ook zij door naar functieschaal LC. Het streven is om alle medewerkers van de Stichting Carmelcollege dezelfde gelijkwaardige benadering te bieden. De Stichting is één werkgever en wil zich ook zo profileren. Aan de andere kant wordt de scholen veel ruimte voor individuele afwegingen geboden.



### **Medebestuur**

Medezeggenschap is binnen Stichting Carmelcollege geregeld op instellingsniveau en op stichtingsniveau. Elke school heeft een eigen mr. De gmr op stichtingsniveau bestaat uit leden die elk zijn afgevaardigd vanuit een instellingsmedezeggenschapsraad. Het bestuursbureau is ook vertegenwoordigd, dat heeft een eigen mr. De medezeggenschap op de instelling heeft betrekking op keuzes die moeten worden gemaakt door die specifieke instelling. De gmr heeft invloed op zaken die op Carmelniveau spelen. De gmr stelt zich actief op en maakt voor oriëntatie op en onderzoek naar bepaalde ontwikkelingen ook gebruik van de expertise van het bestuursbureau; men ervaart dat daar een grote expertise aanwezig is, onder meer op juridisch gebied. Vanuit de beleving van de gmr verloopt de communicatie met het college van bestuur over het algemeen goed en afspraken worden wederzijds nagekomen. De gmr ervaart veel ruimte om mee te denken over de richting van Stichting Carmelcollege. De gmr wordt ook regelmatig uitgenodigd voor werkgroepen die door het bestuursbureau worden georganiseerd op actuele thema's voor de instellingen onder de Stichting Carmelcollege.

## **4,4**

### **Relatie met partners in de omgeving**

#### **Ouders**

Het onderhouden van relaties met ouders wordt als niet eenvoudig ervaren. Ouders zijn wel vertegenwoordigd in de instellingsmedezeggenschapsraden en in de gmr en in ouderraden en ouderklankbordgroepen. Hoe deze raden en/of klankbordgroepen zijn georganiseerd, wordt op de scholen verschillend vormgegeven, in overleg tussen school en de ouders. Het is complexer om op bijvoorbeeld ouderavonden ouders geïnteresseerd te krijgen om te komen. Driemaal per jaar is er een overleg van de ISOC (Inter Scolaire Oudervereniging Carmelscholen). In deze vereniging zijn alle ouderraden van de stichting verenigd. De leden krijgen informatie en voorlichting en er kan informatie worden uitgewisseld. Op uitnodiging van de ISOC is het college van bestuur voor een of meerdere agendapunten aanwezig. Wat voorop staat is dat de ouder op de individuele school een antwoord moet krijgen op het moment dat hij daar behoefte aan heeft. Stichting Carmelcollege ervaart politieke druk om meer aandacht te besteden aan ouders als collectief, maar ervaart tegelijkertijd problemen in het realiseren van initiatieven. Een van de gemeentes waarin een Carmelschool staat, geeft desgevraagd aan positieve geluiden te horen over de manier waarop Stichting Carmelcollege contacten onderhoudt met ouders.

#### **Ketenpartners**

Stichting Carmelcollege heeft een maatschappelijke opdracht en het vervullen van deze opdracht kan niet alleen gerealiseerd worden. Grote problemen in de regio kunnen niet worden opgelost zonder 'over de eigen schutting te kijken' en samen te werken in de regio met onder meer gemeente, jeugdzorg en andere scholen. In diverse initiatieven wordt die samenwerking ook gezocht en kunnen eigen belangen worden afgestemd met een gezamenlijk belang.

Het omliggende bedrijfsleven wordt via een omgevingsadviesraad betrokken bij het beleid van de instellingen. Het beeld ontstaat dat de werkgevers op deze manier heel serieus worden genomen in hun betrokkenheid en adviezen en daadwerkelijk invloed hebben. De instelling vraagt regelmatig advies, via structurele overlegverbanden of projecten van tijdelijke aard en legt verantwoording af over de gemaakte keuzes en de implicaties daarvan. Hierin wordt een beeld geschetst van laagdrempelige samenwerking tussen werkgevers en de onderwijsinstel-

ling, waarbij op het niveau van de onderwijsinstelling ook de benodigde beslissingen kunnen worden genomen, zonder dat daarbij goedkeuring vanuit de stichting nodig is. Dit sluit goed aan bij de wens van het bedrijfsleven omdat daarmee korte lijnen te realiseren zijn. Men kent elkaar en weet elkaar over en weer te vinden. De instellingen hebben de ruimte om in hun eigen omgeving keuzes te maken samen met die omgeving.

Zo ontstaat ook de indruk dat werkgevers vooral een relatie voelen met de instelling of locatie en niet met Stichting Carmelcollege als geheel. Wel benadrukt men de voordelen van het feit dat de instelling onderdeel uitmaakt van Stichting Carmelcollege: meer middelen en het voordeel van leren van elkaar en ervaringen delen.

### **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 opgetrokken met de schoolleiding en locatieliding. 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 merkte dat binnen Stichting Carmelcollege af en toe even moest worden gezocht naar en afgestemd over wie welke beslissing kon nemen. Het ging hier om een complex dossier en de gemeente benadrukt dat het proces succesvol is verlopen doordat beide partijen zich wilden verplaatsen in het belang van de ander en de wil hadden er samen uit te komen. Vervolgens is er de afspraak gemaakt over leerlingenaantallen en is er nu een gezamenlijke inspanning om deze afspraken ook te kunnen nakomen. Er is niet veel invloed van de individuele gemeentes op stichtingsniveau, juist omdat er zo veel verantwoordelijkheden laag in de organisatie liggen. Toch wordt de invloed op schoolniveau ook als beperkt gekenmerkt, wat wordt genuanceerd door de opmerking dat de gemeente in eerdere jaren ook niet veel voor de school heeft gedaan. De gemeente spant zich in om de relatie te verbeteren, vanuit de gedachte dat rekening houden met de belangen van de school ook de mogelijkheid biedt tot meer invloed. Verder zou de gemeente door in gesprek te gaan graag meer inzicht willen hebben in het strategisch beleid van de Stichting Carmelcollege.

### **Gezicht naar de samenleving**

De opvatting van de Stichting Carmelcollege is dat de horizontale verantwoording het beste zo laag mogelijk in de organisatie kan worden gelegd. De ouders, leerlingen en afnemend werkveld hebben immers vooral te maken met een school en niet met het college van bestuur. De school of eventueel de instelling is immers voor de omgeving de meest betekenisvolle eenheid, waarmee men regelmatig te maken heeft. Binnen de instellingen en scholen is er veel ruimte om eigen keuzes te maken in de externe profilering en omgang met de directe omgeving. Stichting Carmelcollege acht het daarom van belang dat de horizontale verantwoording over de gemaakte keuzes ook op instellings- of schoolniveau gebeurt. Ook de stichting als geheel legt verantwoording af aan de omgeving. Via het jaarverslag en een publieksversie daarvan geeft de stichting inzicht in het gevoerde beleid en de behaalde resultaten. De publieksversie wordt breed verspreid onder relaties en zowel deze publieksversie als de integrale versie worden op de website geplaatst. Via de publicatie Carmel Magazine die driemaal per jaar verschijnt worden relaties en medewerkers geïnformeerd over actuele ontwikkelingen.

## 4.5

### Leermomenten

#### Wat gaat goed?

Het kunnen behalen van schaalvoordelen voor de aangesloten onderwijsinstellingen is een belangrijke onderlegger van de Stichting Carmelcollege. In de praktijk zijn er allerlei voorbeelden te noemen waaruit blijkt dat deze schaalvoordelen behaald worden.

Zo kunnen scholen blind varen op de administratie. Die is erg goed, zo wordt ook erkend door externen. Daarnaast zijn er collectieve fondsen voor gebouwen en personele risico's. Ook wordt Stichting Carmelcollege door externe partijen gezien als een belangrijke speler. Leveranciers en dienstverleners hebben Stichting Carmelcollege graag als klant en daar profiteren de individuele instellingen van mee. Zo zijn boeken 20% goedkoper vanwege collectieve inkoop en zijn er plannen om ook op andere terreinen collectieve inkoop te organiseren. Het daardoor bespaarde geld blijft in het primaire proces van de scholen. Ook heeft Stichting Carmelcollege door zijn omvang een eigen leerlinginformatiesysteem kunnen laten ontwikkelen en wordt er nu ook gewerkt aan een eigen managementinformatiesysteem. De stichting is geen eigenaar van dit systeem (het is een commercieel product in de markt), maar is wel opdrachtgever geweest voor de realisatie ervan, waardoor de eigen behoeften de leidraad zijn geweest.

Verder is Stichting Carmelcollege door zijn omvang in staat om grote innovatieprojecten naar zich toe te halen (voorbeeld: Slash21). Een project dat door een van de Carmelinstellingen wordt uitgevoerd, wordt gedragen door de andere scholen en van de ervaringen van die instelling, kunnen de anderen leren.

Samengevat geformuleerd zegt Stichting Carmelcollege dat door de manier van organiseren 'per euro meer gedaan kan worden aan onderwijs'.

## 4.6

### Terug- en vooruitblik

Stichting Carmelcollege ziet enkele dilemma's op zich afkomen. Het college van bestuur staat op afstand tot de eindverantwoordelijke schoolleiders. Het college wil niet op de stoel zitten van de schoolleiders, tegelijkertijd dringt zich de vraag op of er criteria of momenten moeten worden gedefinieerd om sterker te interveniëren in een instelling, en zo ja welke. Hierover is gedachtevorming met het convent van schoolleiders nodig. Hiermee hangt de vraag samen welke ruimte er is om op stichtingsniveau gemeenschappelijke doelstellingen te formuleren, normatieve kaders, zonder de ruimte op lokaal niveau in te perken. Hoe kunnen de gezamenlijke instellingen en het college van bestuur het een doen zonder het ander te laten?

Stichting Carmelcollege staat richting de buitenwereld voor dilemma: enerzijds is er de maatschappelijke en statutaire verplichting om duurzame keuzes te maken. Het is onder druk van het appel van de buitenwereld dat Stichting Carmelcollege op stichtingsniveau meer gezicht wil krijgen. Daarnaast is het een thema voor Stichting Carmelcollege om te reageren op hoe de huidige politieke wind waait (vooral ruimte geven). Het is een spanningsveld tussen vasthouden aan opvattingen en het meewaaien met politieke winden. Grote organisaties staan politiek gezien onder druk en daarmee is het zoeken van publiciteit voor Stichting Carmelcollege op dit moment geen goede weg. De huidige koers is heel bewust om 'een niet te grote broek aan te trekken' en vooral te zorgen dat de core business op orde is.

Figuur 17: Kengetallen OMO

Kengetal	Waarde		Eenheid	
<i>Leerlingen en scholen</i>				
Totaal aantal leerlingen	61.648		Leerlingen	
Aantal scholen	33		Scholen (brin)	
Gemiddelde grootte school	1.868		Leerlingen	
Kleinste school	152		Leerlingen	
Grootste school	4.006		Leerlingen	
Aantal leslocaties	85		Leslocaties	
Gemiddelde grootte leslocatie	725		Leerlingen	
Kleinste vestiging	34		Leerlingen	
Grootste vestiging	2.320		Leerlingen	
<i>Personeel</i>				
Totaal	5.666	100	fte	%
Primair proces	4.414	78	fte	%
Onderwijsondersteunend	755	13	fte	%
Management en bestuur*	497	9	fte	%
<i>Kosten</i>				
Totaal personele kosten	337	100	m€	%
Primair personeel	264	79	m€	%
Overhead schoolniveau	68	20	m€	%
Overhead bovenschools niveau	5	2	m€	%
<i>Rijksbijdrage</i>				
Rijksbijdrage 2009	419		m€	

\* Management en bestuur is gedefinieerd als bestuur en directievoering plus secretariële ondersteuning (scholen plus het bureau van OMO).

### Geschiedenis

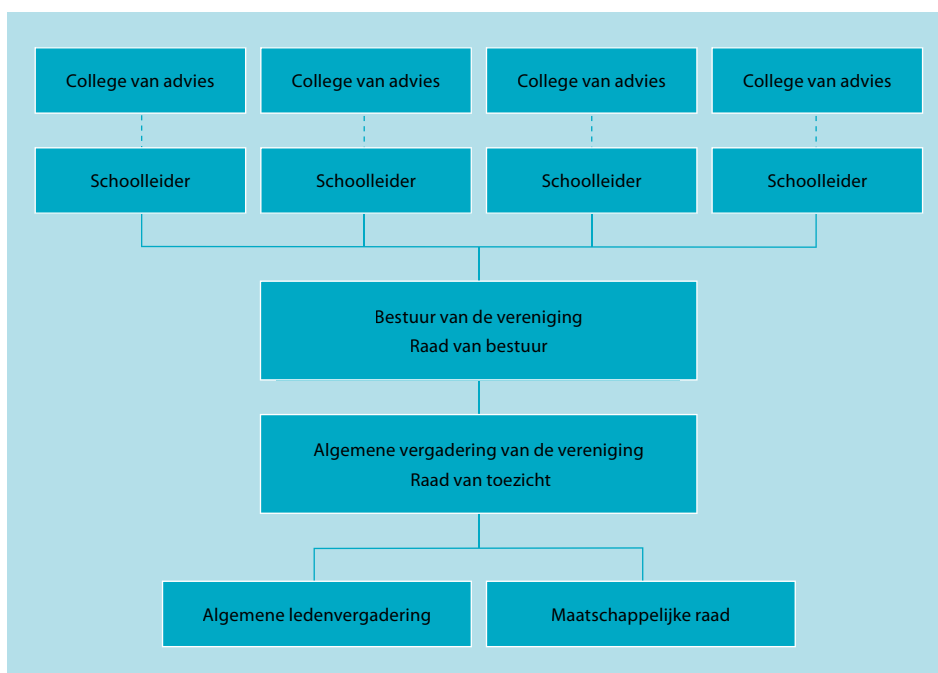
De afkorting OMO staat voor Ons Middelbaar Onderwijs. OMO bestaat al sinds 1916. De missie waarmee OMO start, is de emancipatie van katholieken in Noord-Brabant. Omdat onderwijs wordt gezien als een belangrijk instrument voor emancipatie, ontstaan er (seculiere) katholieke scholen voor voortgezet onderwijs. Later komt de nadruk te liggen op een meer sociaal-culturele doelstelling: ervoor zorgen dat kinderen ongeacht hun talent of sociale achtergrond in staat zijn om op korte afstand van hun woning voortgezet onderwijs te volgen. Vanaf 1994 staan vernieuwing en professionalisering centraal. OMO krijgt een nieuwe missie die de proactieve, innoverende ambitie ten aanzien van het onderwijs en de ondersteunende processen

onder woorden brengt. In deze periode wordt het onderwijsaanbod van havo en vwo uitgebreid met vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) en later ook met praktijkonderwijs. Tot 2002 was er sprake van een hoofdbestuur en daarnaast per school een plaatselijk bestuur. Daarna heeft een structuurwijziging plaatsgevonden waarbij een gelede managementstructuur is ontstaan. De raad van bestuur is vervolgens volop bezig geweest met het doorontwikkelen van de organisatie. Er is gewerkt aan een efficiënte bedrijfsvoering met een hanteerbare span of control voor de raad van bestuur. Hierbij werd beoogd om de organisatie van de Vereniging Ons Middelbaar Onderwijs door te ontwikkelen naar een structuur waarbinnen de raad van bestuur optimaal invulling kan geven aan het besturen van de onder zijn bevoegd gezag ressorterende scholen.

### Feiten

OMO is juridisch gezien een vereniging en is het bevoegd gezag van 35 scholen in voortgezet onderwijs, ondergebracht in 33 brin-nummers. De scholen van OMO bieden praktijkonderwijs, vmbo, havo, atheneum en gymnasium. Ook wordt op veel scholen lwoo (leerwegondersteunend onderwijs) aangeboden. Er zijn brede scholen die het hele aanbod aan voortgezet onderwijs in huis hebben, maar ook scholen met bijvoorbeeld alleen gymnasium of alleen vmbo. Nagenoeg alle scholen hebben de rooms-katholieke identiteit; scholen verschillen in de wijze waarop het pedagogisch-didactische concept wordt ingevuld.

**Figuur 18: Organisationsstructuur OMO**



De huidige organisatiestructuur van de vereniging Ons Middelbaar Onderwijs is ingevoerd in 2002. De vereniging kent als organen: de algemene ledenvergadering, de maatschappelijke raad, de raad van toezicht en de raad van bestuur. Personeel en ouders van OMO-scholen kunnen lid worden van de vereniging. De algemene ledenvergadering heeft als statutaire taak het afvaardigen van vier ledenafgevaardigden naar de raad van toezicht en het goedkeuren van voorstellen tot statutenwijzigingen, omzetting en ontbinding van de vereniging. De raad

van bestuur is het bevoegd gezag van de scholen van OMO. De raad van bestuur bestuurt de vereniging OMO en bestaat formeel (vooralsnog) uit een statutair lid: de voorzitter. Naast de voorzitter kunnen er twee titulaire leden benoemd worden en er is een ambtelijk secretaris aangesteld. De raad van bestuur heeft als belangrijkste taak de scholen zodanig te faciliteren dat zij optimaal in staat zijn kwalitatief goed onderwijs te bieden. De raad van bestuur is verantwoordelijk voor de realisatie van de missie. De voorzitter van de raad van bestuur vertegenwoordigt de vereniging en is in alle gevallen eindverantwoordelijk. De feitelijke macht ligt bij de algemene ledenvergadering: de raad van toezicht handelt namens hen.

Er is een klassieke bestuurlijke indeling waarbij de scholen aangemerkt worden als de bestuurlijke entiteiten. De scholen handelen op mandaatbasis. De algemeen directeur of rectoren (de namen zijn per school verschillend) handelen binnen het generieke mandaat dat ze hebben gekregen, welke feitelijk meer bewegingsmogelijkheden kent dan de tijd waarin er sprake was van plaatselijk bestuur, aldus de voorzitter van de raad van bestuur.

Iedere school heeft een mr en daarnaast een college van advies. Dit college is adviserend met betrekking tot het primaire onderwijsproces, fungeert als klankbord en stimuleert betrokkenheid en maatschappelijke verankering vanuit belanghebbenden. De samenstelling moet representatief zijn voor verschillende groepen in de samenleving (voor netwerk, kerken, ouders, ondernemers). Op concernniveau is er ook medezeggenschap georganiseerd (gmr). Daarnaast is er een maatschappelijke raad die het bestuur gevraagd dan wel ongevraagd kan adviseren. Verder heeft iedere school een college van advies. Deze adviseert de schoolleider bij het vast te stellen beleid aangaande het primaire proces. Tevens ziet zij toe op de maatschappelijke verankering van de school in de lokale en regionale gemeenschap. Zij stimuleren de betrokkenheid van ouders bij onderwijs- en leerlingaangelegenheden.

## 5.2 Strategische motieven voor keuze en vorm besturingsmodel

De vereniging OMO stelt zich ten doel het vormen van één onderwijsorganisatie tot het bevorderen, in stand houden en doen voortbestaan van een breed palet aan onderwijsvormen van bijzonder secundair (voortgezet) onderwijs met een katholieke grondslag. De vereniging zal, wanneer haar maatschappelijke verantwoordelijkheid daartoe aanleiding geeft, ook andere soorten bijzonder voortgezet onderwijs onder haar bestuur nemen, in stand houden en stichten. Er is echter geen sprake meer van een expansiedoelstelling. De grote hausse aan fusies en overdrachten is min of meer afgesloten. Er komt een einde aan de span of control en ook de geringe maatschappelijke acceptatie voor grootschalige schoolbesturen speelt een rol in deze keuze. Het feit dat OMO een vereniging is, vormt voor het bestuur aanleiding om meer te willen organiseren dan de wettelijk vastgestelde basiseisen ('governance code') voorschrijven. Dit uit zich onder meer doordat men werkt met een college van advies, zodat er sprake is van verregaande georganiseerde betrokkenheid. OMO heeft als missie om al zijn leerlingen, ongeacht hun talenten en sociale achtergrond, met hoogwaardig onderwijs en zorgzame begeleiding voor te bereiden op het vervolgonderwijs en in het verlengde daarvan op een plaats in de maatschappij. Voor OMO staat de menselijke maat centraal. Men kiest voor een veilige, kleinschalige leer- en leefomgeving en geeft aan dat het groot is geworden door het kleinschalige te behouden. De OMO-scholen hebben elk hun eigen identiteit maar ze werken allen vanuit de gezamenlijk vastgestelde missie. Ter realisering van de missie heeft OMO kernwaarden geformuleerd die betrekking hebben op onderwijs, werkgeverschap en de maatschappij. De scholen moeten zich verantwoorden richting het bestuur door te laten zien dat ze twee cycli doorlopen: de klassieke planning & control

cyclus en een cyclus met een vergelijkbare systematiek, welke meer gericht is op de kwaliteit van het onderwijs (kwaliteitszorg en onderwijsprestaties). Deze aspecten komen onder meer tot uitdrukking in het schoolplan. Het schoolplan vormt de basis voor de dialoog tussen het bestuur en de scholen en moet worden goedgekeurd door de raad van bestuur, nadat de rnr is geraadpleegd. Het bestuur bemoeit zich nu meer dan voorheen met het onderwijs (in tegenstelling tot de slogan die in het verleden nog wel eens gebruikt werd: 'OMO doet in scholen, scholen doen in onderwijs'). Onder 'bemoeien' verstaat het de raad van bestuur bijstaan in de vorm van sparren en coachen. Tegelijkertijd is er een ontwikkeling gaande waarbij er meer verantwoordelijkheid laag in de organisatie wordt gelegd. Vanuit de gedachte dat mensen zelfbeschikking moeten hebben om verantwoordelijkheid te dragen, zullen teams zelf budgetten gaan beheeren. Passend bij de ontwikkeling van de OMO-organisatie, waarbij scholen zich moeten kunnen verantwoorden vanuit de basis van zelfbeschikking, is een nieuwe vorm van toezicht. Deze sluit aan bij het beleid van de onderwijsinspectie. Deze heeft het motto 'meer effect, minder last'. Het toezicht van de Inspectie is risicogericht: op basis van een risico-inschatting wordt bepaald welke vorm van toezicht scholen of instellingen ontvangen. Scholen die het goed doen, krijgen minder toezicht en ontvangen een basisarrangement. Zijn er risico's? Dan krijgen de scholen een aangepast arrangement. De raad van bestuur van OMO wil dat alle scholen het door de Inspectie toegekende basisarrangement krijgen voor kwaliteit en voor naleving van de wettelijke vereisten. Een ander punt dat expliciet deel uitmaakt van de strategische keuzes van OMO is de mate waarin men onderscheidend wil zijn in de werkgeversrol. OMO heeft als ambitie om een excellente werkgever te zijn. Men biedt bijvoorbeeld een eigen cao voor de werknemers die zich op een aantal punten positief onderscheidt van de 'reguliere' cao. Ook investeert men volop in loopbaanbegeleiding, deskundigheidsbevordering en mobiliteit.

### 5.3 Effecten

#### Onderwijskundig

OMO wil leerlingengericht onderwijs bieden met begeleiding op maat. Niet alle OMO-scholen kiezen hierbij eenzelfde didactische aanpak. OMO wil ruimte geven aan de scholen om een eigen aanpak te bepalen, zodat ouders en leerlingen de mogelijkheid krijgen om onderwijs te kiezen dat aansluit bij hun wensen. Voor de scholen staat de menselijke maat centraal, waarbij OMO kiest voor een veilige, kleinschalige leer- en leefomgeving. Het OMO-bestuur wil niet sturen op onderwijskundige inhoud, afgezien van een paar basisuitgangspunten. Men wil wel 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. Verder kunnen scholen jaarlijks projectaanvragen op het gebied van onderwijsvernieuwing indienen. De raad van bestuur beoordeelt deze aanvragen en kijkt naar het innovatieve karakter en de mogelijkheid om de kennis te delen met andere scholen.

#### Verdeling van verantwoordelijkheden

De boodschap die de raad van bestuur wil uitdragen is 'kom eerder vragen om vergeving dan om permissie'. Maar men geeft ook aan dat er op dit gebied binnen de scholen nog veel te winnen valt. Docenten zijn in hoge mate tot productie-eenheid geworden en dat is niet wenselijk, aldus de raad van bestuur. Men is daarom bezig om teams budgettaire verantwoordelijkheid te geven. De ontwikkeling berust op een mensbeeld: mensen horen zelfbeschikking te hebben om verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Echter, er moet nog wel weerstand overwonnen worden bij de schoolleiders omdat het delegeren van budgetverantwoordelijkheid veel impact heeft.

### **Doelmatigheid en bedrijfsvoering**

De OMO-scholen ontvangen per school hun lumpsumbekostiging van de overheid. Ongeveer 3,4% van de begroting van de scholen is bestemd voor de kosten van bestuur, schoolleiding en het OMO-bureau. OMO is trots op dit lage percentage van afdracht. De scholen hebben daarnaast relatief veel vrijheid om de verdere middelen zo verantwoord mogelijk te besteden. De 'control' vindt in eerste instantie plaats tussen schooldirectie en bestuur door een gesprek over het schoolplan. OMO heeft de afgelopen jaren behoorlijk geïnvesteerd in het verkrijgen van managementinformatie om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering inzichtelijk wordt gemaakt. Men heeft een managementinformatiesysteem ontwikkeld door middel van een aantal projecten. Een voorbeeld van een project waaraan OMO meewerkt is *Vensters voor verantwoording*, waarover de VO-raad de leiding heeft. Met deze publieksmonitor ontstaat transparantie over de kengetallen en prestaties van de scholen. Het doel hiervan is dat er een constructieve dialoog ontstaat waarbij samen gezocht wordt naar een optimale bedrijfsvoering. Ook moet de monitor fungeren als 'early warning system', zodat ingegrepen kan worden bij risicosituaties.

### **Toegankelijkheid**

OMO biedt een grote variatie aan schooltypen en pedagogisch-didactische aanpakken door haar grootte. Dit maakt OMO toegankelijk: voor ieder type leerling en ouder is er een geschikte school. Daarnaast hoopt OMO haar toegankelijkheid te verhogen door de projecten rondom passend onderwijs (naar aanleiding van de Wet op passend onderwijs die in 2011 wordt ingevoerd). OMO kiest daarin voor een lerende aanpak 'van onderaf'. De beleidsnotitie die door een werkgroep van schoolleiders werd geschreven geeft aan dat leerlingen met een speciale zorgbehoefte gelijkwaardig zijn aan andere leerlingen en zo veel mogelijk binnen het reguliere onderwijs worden opgevangen.

### **Kwaliteit**

OMO vindt het belangrijk te investeren in de kwaliteit van het onderwijs en de kwaliteit van de organisatie. De specifieke kwaliteitszorg van de lessen hoort thuis bij de scholen zelf, maar men probeert ook op bestuursniveau kwaliteitsimpulsen te geven. Wanneer het gaat om kwaliteit heeft OMO de visie dat de leraar centraal moet staan en dat OMO een aantrekkelijke en stimulerende werkgever dient te zijn. Men heeft bijvoorbeeld een centrum voor loopbaanontwikkeling opgericht (ProMotion) en er is een OMO-kenniscentrum. Ook wordt er intensief samengewerkt met de lerarenopleiding (opleiden in de school). Het Ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) maakte vijftien landelijke experimenten mogelijk voor scholen die opleidingstaken op zich wilden nemen. Er werden twee experimenten uitgevoerd. De raad van bestuur heeft in 2008-2009 onderzocht wat de toegevoegde waarde van een OMO-kwaliteitskeurmerk zou zijn als onderdeel van de kwaliteitszorg. Men heeft besloten om dit niet door te voeren met als reden dat een keurmerk onafhankelijke toetsing en een sectorbreed en maatschappelijk gedragen toetsingskader vraagt. Beide facetten zijn overstijgend aan de OMO-organisatie.

### **Medebestuur**

De gmr geeft aan dat er is een tendens is dat initiatieven van schoolleiders steeds vaker worden overgenomen door de raad van bestuur (bijvoorbeeld kennisnetproject). Dit is een nieuwe lijn die is ingezet. Voorheen werd op centraal niveau veel beleid gemaakt door beleidsondersteuners. Schoolleiders krijgen steeds meer in de gaten dat ze invloed kunnen uitoefenen, al lijkt



men niet altijd te weten hoe ze de ruimte die ze krijgen moeten benutten, aldus de gmr. Als oorzaak hiervoor wordt genoemd dat schoolleiders nog competenties moeten ontwikkelen op dit vlak (ondernemerschap, onderwijskundig leiderschap). Daarnaast is het ook een effect wat kan optreden wanneer schoolleiders niet zelf eindverantwoordelijkheid dragen, maar vallen onder een bestuur of bovenschools directeur. Er zijn 35 medezeggenschapsraden, gekoppeld aan de brin-nummers. Er zijn echter 45 scholen, waardoor er ook sprake is van deelraden. Voor de werkbaarheid is het onmogelijk om een vertegenwoordiger van iedere mr te laten participeren in de gmr. Daarom worden er tien vertegenwoordigers gekozen voor de gmr. Dit gebeurt in het platformoverleg, waarin vertegenwoordigers (van de mr) van iedere school participeren. De gmr organiseert ook studiedagen voor mr-leden waarin ze zich kunnen professionaliseren. Zo wil men ook regelen dat er een goed systeem van inspraak ontstaat: door voor competentieontwikkeling in de mr-en te zorgen.

## 5.4 Relatie met partners in de omgeving

### Ouders

Zowel bij de leerlinggeleding als bij de oudergeleding van de mr zijn er een paar kartrekkers die veel werk verzetten. Daar is het functioneren van afhankelijk. De leerlingen overleggen eens per zes weken en de ouders komen minder frequent samen en doen veel via de digitale weg. Zaken waar de ouders bijvoorbeeld over overleggen zijn boekengeld, kwaliteit, horizontale verantwoording en personele onderwerpen. De betrokkenheid en inspraak van ouders bij de OMO-scholen is per locatie verschillend: er is geen OMO-standaard. De bestuurdersrol is vooral visieontwikkeling en facilitering op dat gebied. De gmr noemt een voorbeeld waarin het niet goed ging. Een OMO-school bepaalde dat men één toegangstoets wilde accepteren vanuit het primair onderwijs (geen twee: Cito en drempeltoets). Hierover was geen inspraakmoment geweest, terwijl het wel gevolgen had voor ouders en leerlingen. Dit vormde echter een uitzondering. Veel scholen hebben nu ook een leerlingenraad en een ouderraad (adviesorganen van mensen die zich zeer betrokken voelen). Het is niet moeilijk om daarvoor mensen te krijgen, in tegenstelling tot veel andere plekken. Er is zeer veel betrokkenheid bij de school.

### Gemeente

De schaalgrootte van OMO wordt door de gemeente ervaren als een voordeel, omdat er gebruikt gemaakt kan worden van de bestuurlijke kracht (in tegenstelling tot de bestuurlijke versnippering die wel eens ervaren wordt bij kleinere instellingen). Met OMO is het makkelijker praten over bijvoorbeeld visie-ontwikkeling. Het bestuur kan verder kijken dan de eigen school en daarnaast zorgt de schaalgrootte ervoor dat men bekwame bestuurders kan aanstellen, aldus een gemeente. Echter, soms kan men ook wel wat 'last' ervaren door de grootte. Achter iedere school staat een sterke organisatie. Op het moment dat een school en de gemeente het ergens niet over eens zijn, heeft de gemeente niet alleen van doen met de school maar ook met die sterke organisatie. De betreffende gemeente voert regelmatig gesprekken met locatiedirecteuren van scholen in omgeving. Het zogenaamde directeurenoverleg voortgezet onderwijs (dovo) vindt eens in de zeven à acht weken plaats. Daarin worden beleidszaken en meer praktische zaken besproken. Daarnaast is er zo nu en dan contact met de locaties, vaak wanneer er een thema besproken moet worden wat op dat moment relevant is (bijvoorbeeld over huisvesting, gastles). Ook wordt er een of twee keer per jaar 'bijgepraat'. Ten slotte nodigt de gemeente de locatiedirecteuren wel eens uit voor meer informele zaken, bijvoorbeeld een activiteiten-dag waarin het onderwijs vertegenwoordigd moet zijn. Opvallend aan de locatiedirecteuren is dat ze niet zo zeer vertegenwoordigers van OMO zijn, ze staan vooral voor hun eigen school.

Ook met het OMO-bestuur is er geregeld contact, hier wordt bijgepraat en gesproken op het moment dat er relevante thema's aan de orde zijn (bijvoorbeeld strategie, status van de school). Het contact is laagdrempelig en verloopt goed. Er wordt van beide kanten veel geïnvesteerd in de relatie. Soms hebben we ook last van de grootte van OMO. Als we iets willen regelen met de school en wij (de gemeente) en de school zitten niet op 1 lijn: je 'wint' het dan als gemeente niet, want achter die directeur staat een grote en sterke organisatie (het ging hier over het gebruik van een gymzaal, en OMO was 'star'). Als je wel op één lijn zit is dit overigens een voordeel: je wordt ook door een grote organisatie gesteund.

### **Ketenpartners**

Een partner die nauw betrokken is bij OMO, zijn de lerarenopleidingen. Samen met deze opleidingen zorgt OMO voor opleiden in de school. Dit is een project waar de manier waarop toekomstige leerkrachten 'op de werkplek' worden opgeleid, centraal staat. Een externe adviseur die opleiden in de school mede heeft vormgegeven voor OMO geeft aan dat in het project mensen waren betrokken uit allerlei lagen van de OMO-organisatie: van de raad van bestuur tot de leerkrachten zelf. Typend voor OMO is de sterke gerichtheid op de leerling en het primaire proces. Bij dilemma's en verschil in belangen werd er opnieuw gefocust op dat waar het uiteindelijk om gaat: een optimaal leerproces voor de leerlingen. Docenten kregen daarnaast volop ruimte om initiatieven te ontplooien. Ook de participerende OMO-scholen kregen de autonomie om een eigen aanpak te ontwikkelen. Soms werd dit ook getypeerd als te vrijblijvend, waarbij een schooloverstijgende visie in mindere mate aanwezig was.

### **Gezicht naar de samenleving**

Het bestuur van OMO geeft aan dat er veel negatieve beelden over grote schoolorganisaties de ronde doen in het publieke debat. Hiertegen 'vechten' lijkt onbegonnen werk. Een adviseur geeft aan dat OMO bekend staat als een ambitieuze en sterke organisatie: men is met veel projecten aan de slag en durft uitdagingen aan te gaan. Enerzijds is OMO een speler waar partijen graag mee samenwerken, anderzijds doen zich in die grootheid en ambitieusheid ook beeldvormende processen voor, die voor OMO niet wenselijk zijn. Op sommige plekken heeft OMO een wat autoritaire reputatie: een beeld dat niet klopt met de werkelijkheid. Transparantere communicatie over werkwijzen en visie zou wellicht kunnen helpen om verkeerde beeldvorming tegen te gaan. De gemeente geeft aan dat bij locatiedirecteuren die niet bij OMO horen er soms angst is voor OMO, omdat men door de grootte veel invloed lijkt te hebben. Opvallend is dat er bij de locatiedirecteuren van OMO zelf ook een bepaalde angst lijkt te zijn. Dit komt ook doordat de visie van OMO niet per definitie strookt met de belangen van iedere locatie.

OMO vindt het belangrijk om niet alleen de scholen een rol te geven in de horizontale verantwoording. Ook op bestuursniveau hebben initiatieven plaatsgevonden waarin de vraag 'hoe voeren we een dialoog met belanghebbenden' centraal staat. Er is een werkgroep van schoolleiders die onderzoek heeft gedaan naar de vormen en instrumenten die hierbij passen. De adviezen die hieruit zijn voortgekomen worden door de raad van bestuur meegenomen in de uitwerking van de beleidsvisie *Dialoog met belanghebbenden*, die gepland is voor 2010. In augustus 2008 stelde de VO-raad de sectorcode Goed onderwijsbestuur vast, waaraan OMO zich als lid van de VO-raad heeft gecommitteerd. De invoering van deze code wordt regelmatig gemonitord, waarna er verbeteracties plaatsvinden die terug zijn te vinden in rapportages (actualisering toezicht en bestuur en tussenstandrapportage). Andere manieren om te werken aan de legitimiteit zijn de eerder beschreven maatschappelijke raad (zie paragraaf over organisatiestructuur) en de publieksgerichte prestatie-monitor (zie paragraaf over doelmatigheid). Verder kent iedere OMO-school een college van advies. Deze colleges van advies adviseren de school-

leider bij vast te stellen strategisch beleid met betrekking tot het primaire proces en zien toe op maatschappelijke verankering van de scholen in de lokale en regionale gemeenschap. Ten slotte legt de vereniging als geheel verantwoording af aan de omgeving in de vorm van een jaarverslag. Via het jaarverslag geeft OMO inzicht in het gevoerde beleid en de behaalde resultaten. Het jaarverslag en andere uitgebreide informatie over het reilen en zeilen van OMO is te vinden op de website van de OMO.

## 5.5 Leermomenten

### Wat gaat goed?

De gmr geeft aan dat er binnen OMO veel mogelijk is. De grootschaligheid zorgt voor een goede ondersteuning van de scholen, terwijl de scholen voldoende autonomie hebben om er een kwalitatief hoogwaardige school van te maken, passend bij de eigen identiteit en dat wat de omgeving nodig heeft. Kleinschalig organiseren binnen een grote organisatie is dus mogelijk. Wat scholen nog moeten leren is om die ruimte ook te nemen. Het management binnen de scholen is soms nog wat te afwachtend. Ze moeten nog meer onderwijskundig leiderschap en ondernemerschap ontwikkelen om echt uit te kunnen blinken. De ondersteuning en professionalisering die daarvoor nodig is wordt steeds meer geboden door OMO en kan ook geboden worden dankzij de schaalgrootte, aldus de gmr.

De raad van bestuur zegt een goede weg te hebben ingeslagen met het omlaag brengen van verantwoordelijkheden in de organisatie. Mensen hebben zelfbeschikking nodig om verantwoordelijkheid te dragen en daarom zullen onderwijsteams meer ruimte krijgen, maar ook moeten leren uitleggen wat men doet en welke resultaten het oplevert. De raad van bestuur merkt dat de scholen al niet meer voor ieder detail om toestemming komen vragen. Dit geeft aan dat het merkbaar wordt dat de verantwoordelijkheden lager in de organisatie liggen. Ook worden projecten in toenemende mate 'bottom up' in plaats van 'top down' gerealiseerd.

### Wat kan beter?

De gemeente geeft aan dat een dergelijke grootschalige organisatie wantrouwen op kan roepen. De beeldvorming van de maatschappij als geheel is moeilijk beïnvloedbaar, maar op kleinere schalen worden wel mogelijkheden gezien. De gemeente typeert een eerste stap als 'organiseer je eigen twijfel'. Hierbij wordt bedoeld dat OMO het spanningsveld tussen centraal en decentraal kan opzoeken en verkennen in interactie met andere betrokkenen. Alle betrokkenen zouden hiervan kunnen leren en krijgen wederzijds begrip.

## 5.6 Terug- en vooruitblik

### Terugblik

OMO heeft een diep gewortelde historie, waardoor er veel binding is tussen verschillende leden van de vereniging OMO. Voor de interne aansturing zou dat consequenties kunnen hebben: bij andere organisaties hebben scholen langer op eigen benen gestaan en maken daarvoor gemakkelijker eigen beslissingen. Dit is op dit moment een uitdaging voor OMO: hoe zorg je voor ondernemende scholen die verantwoordelijkheid kunnen en durven nemen?

### Vooruitblik

Vanuit het bestuur wil OMO de komende tijd vooral delegeren en investeren in relaties met de scholen en externe betrokkenen. Het vermeende of ervaren piramideparadigma, waarin er vooral top down wordt gewerkt, behoort tot het verleden. Dit heeft te maken met het eerder genoemde mensbeeld. OMO zal het plan om meer budgettaire verantwoordelijkheid in de teams te brengen verder vorm gaan geven in de toekomst. Ook hierbij wordt begonnen bij docenten: in het vormen van ideeën over budgettaire verantwoordelijkheid is een groep 'docenten met visie' gevormd. De rol van het middenmanagent zal ook veranderen: inspireren en coachen in plaats van beheersen en organiseren. OMO is bezig vast te stellen hoe het strategische plan voor de komende vijf jaar eruit gaat zien. In het plan voor 2010-2014 wordt de koers voor de komende jaren beschreven. OMO ziet docenten als de sleutel voor succes. Als het goed gaat met docenten, gaat het ook goed met de leerlingen. Docenten moeten in toenemende mate klanten zijn voor OMO.

Figuur 19: Kengetallen Amarantis

Kengetal	Waarde	Eenheid
<i>Leerlingen en scholen</i>		
Totaal vo + mbo	31.441	Deelnemers
Totaal aantal leerlingen vo	12.710	Leerlingen
Aantal scholen vo	7	Scholen
Gemiddelde grootte school vo	1.815	Leerlingen
Kleinste school vo	25	Leerlingen
Grootste school vo	3.247	Leerlingen
Aantal leslocaties vo	25	Leslocaties
Gemiddelde grootte leslocatie vo	502	Leerlingen
Kleinste vestiging vo	133	Leerlingen
Grootste vestiging vo	1.607	Leerlingen
<i>Studenten</i>		
Totaal aantal leerlingen mbo	18.731	Studenten
Aantal groepsdirecties mbo	6	Groepsdirecties
Gemiddelde grootte groepsdirectie mbo	1.815	Studenten
Kleinste groepsdirectie mbo	246	Studenten
Grootste groepsdirectie mbo	7.344	Studenten
Aantal leslocaties mbo	31	Leslocaties
Gemiddelde grootte leslocatie mbo	604	Studenten
Aantal opleidingen mbo	340	Opleidingen
Gemiddelde grootte opleiding mbo	55	Studenten
Kleinste opleiding mbo	1	Studenten
Grootste opleiding mbo	817	Studenten
<i>Personeel</i>		
Totaal	100	%
Primair proces	50	%
Onderwijsondersteunend	38	%
Management en bestuur	13	%
<i>Kosten</i>		
Totaal personele kosten	100	%
Primair personeel	78	%
Overhead	22	%
<i>Rijksbijdrage</i>		
Rijksbijdrage vo 2010	93	m€
Rijksbijdrage mbo 2010	106	m€
Rijksbijdrage vo + mbo 2010	198	m€

## **Feiten**

Amarantis Onderwijsgroep verzorgt voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs voor ruim 30.000 jongeren en jongvolwassenen. De organisatie bestrijkt geografisch een groot gebied; bij Amarantis behoren meer dan 60 scholen en opleidingen in Noord-Holland, Flevoland en Utrecht. Dit zijn relatief kleinschalige, herkenbare leslocaties in de directe omgeving van de leerlingen en deelnemers. In totaal werken ongeveer 3.300 medewerkers bij Amarantis Onderwijsgroep. De naam Amarantis is afgeleid van amarant, dat synoniem staat voor eeuwige groei en bloei. Men wil hiermee uitdrukking geven aan groei die past bij onderwijs, omdat via onderwijs leerlingen kennis en (beroeps)ervaring opdoen en onderwijs hen voorbereidt op de maatschappelijke toekomst en loopbaan. De + in het beeldmerk van Amarantis Onderwijsgroep staat voor binden plus verbinden.

## **Missie en visie**

Amarantis Onderwijsgroep verwoordt de missie als volgt: "Amarantis Onderwijsgroep staat voor onderwijs met karakter wat gebaseerd is op de christelijke grondslag. Dat brengt Amarantis Onderwijsgroep in praktijk door leerlingen, deelnemers en medewerkers te verbinden in de organisatie, te binden aan een beroep of vak, en aan de samenleving."

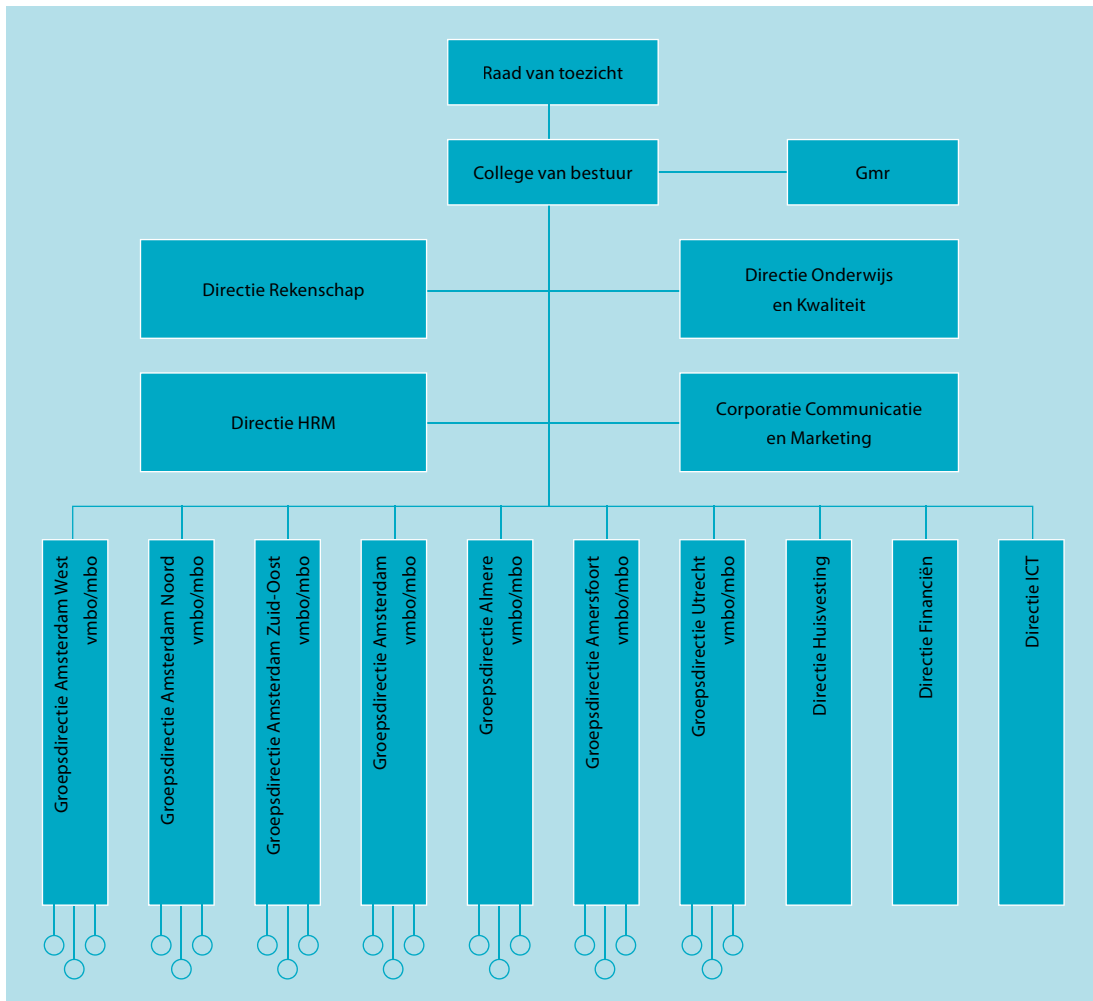
Een doorvertaling van deze missie in organisatiedoelen betekent het volgende:

- wij brengen de uitval terug;
- wij vernieuwen het onderwijs voortdurend;
- wij gaan de bureaucratie tegen;
- wij staan open voor elk geloof en elke culturele achtergrond;
- onze scholen blijven zo kleinschalig mogelijk."

## **Organisatiestructuur**

Voor het besturingsmodel heeft Amarantis Onderwijsgroep acht principes voor de organisatie vastgesteld. Een van deze principes is dat het college van bestuur op hoofdlijnen stuurt en niet op afstand. Om dat te kunnen doen, wordt gewerkt met resultaatverantwoordelijke eenheden. De resultaat verantwoordelijke eenheden bestaan uit onderwijsteams en scholen en de groepsdirecties.

Figuur 20: Organogram Amarantis



○ Clusters/teams/locaties

## 6.2 Strategische motieven voor keuze en vorm besturingsmodel

Amarantis Onderwijsgroep is ontstaan in 2007 uit een fusie tussen ROC ASA en Interconfessionele Scholengroep Amsterdam. Deze organisaties werkten sinds 2002 steeds intensiever samen. In 2009 is verder gefuseerd met Stichting Interconfessioneel Voortgezet Onderwijs Almere. De grondslag voor deze fusies was vooral gelegen in onderwijskundige motieven; het daadwerkelijk mogelijk maken van een doorlopende leerlijn voor de leerlingen/deelnemers. Een tweede motief voor fusie was het bundelen van de krachten van christelijke onderwijsinstellingen. Tot slot wilde men ook profiteren van schaalvoordelen die een grotere organisatie biedt.

**Onderwijskundig**

Amarantis Onderwijsgroep heeft het realiseren van doorlopende leerlijnen hoog in het vaandel staan en streeft dit na binnen de eigen organisatie. Het kunnen maken van onderwijskundige keuzes door de groepsdirecties is een gegeven, maar dit moet altijd passen binnen het organisatiestreven om doorlopende leerlijnen mogelijk te maken. In de notitie *Goed Bestuur binnen Amarantis Onderwijsgroep* wordt als leidend principe genoemd dat de leerloopbaan van de leerling centraal staat.

Amarantis ziet het als maatschappelijke opdracht om voor zo veel mogelijk verschillende leerlingen passend onderwijs te bieden en in een ruim aanbod te voorzien in de verschillende regio's. De gefuseerde organisatie ziet men als een goede mogelijkheid daartoe, vanwege de kleinschaligheid binnen groter verband. Ook het terugdringen van uitval is een belangrijk speerpunt. Een gevarieerd aanbod binnen Amarantis biedt de mogelijkheid leerlingen te begeleiden en te plaatsen in een andere opleiding wanneer binnen de gekozen opleiding uitval dreigt.

**Verdeling van verantwoordelijkheden**

Amarantis werkt met resultaatverantwoordelijke eenheden: onderwijsteams, scholen en de groepsdirecties. Deze zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs in die betreffende eenheid. Elke groepsdirectie stelt binnen de kaders van Amarantis zijn eigen strategisch beleid op met betrekking tot opleidingsaanbod, de onderwijsmodellen, product-marktcombinaties, de ontwikkeling van de leerlingaantallen, samenwerkingsverbanden en innovatie. Binnen het door de raad van toezicht vastgestelde financieel beleid deelt het college van bestuur middelen toe aan de groeps- en stafdirecties. Elke groepsdirectie kent een portefeuillevreiding. Er zijn binnen Amarantis vijf raden van portefeuilleshouders, waarin de portefeuilleshouders uit elke groepsdirectie zitting hebben. Deze raden doen beleidsvoorstellen en stellen keuzes voor, waarvoor uiteindelijk goedkeuring van het college van bestuur nodig is. De totstandkoming van het beleid gebeurt in nauwe afstemming met de directeuren, maar voor samenhang, overzicht en om strategische interventies te kunnen plegen, behoudt het college van bestuur zelf de beslisbevoegdheid. Zo behoeft bijvoorbeeld het opleidingsportfolio binnen de onderwijsgroepen de goedkeuring van het college van bestuur. De mate van professionele ruimte wordt heel verschillend ervaren. Vanuit het besturingsmodel ligt er veel professionele ruimte in de onderwijsgroepen op onderwijskundig gebied. In diezelfde groepen ervaart men deels weinig professionele ruimte, wat wordt uitgelegd als een gevolg van een grote mate van landelijke regelinggeving op het gebied van bijvoorbeeld examinering en kwalificatiebeschrijvingen. Dit leidt tot de indruk dat er verschillende definities worden gehanteerd voor professionele ruimte en er (te) weinig gezamenlijke taal is om het gesprek daarover te voeren. Een complicerende factor in de context van Amarantis is het feit dat binnen de organisatie zowel voortgezet onderwijs als middelbaar beroepsonderwijs zijn ondergebracht. Het is niet mogelijk gebleken om te werken vanuit één brin-nummer, wat praktische problemen met zich meebrengt.

Het besturingsmodel van Amarantis kent het credo 'sturen op hoofdlijnen, maar niet op afstand'. Om dat te kunnen doen wordt gewerkt met de onderwijsgroepen als resultaatverantwoordelijke eenheden. Deze groepen krijgen vanuit de centrale organisatie een budget om hun doelstellingen te realiseren. De directies van deze onderwijsgroepen zijn verantwoordelijk verschuldigd aan het college van bestuur. Deze directies kunnen vooral over onderwijskundige keuzes en de besteding van het beschikbare budget zelfstandig beslissen. Een voor-



beeld van een beslisbevoegdheid die niet bij de groepsdirecties ligt, is die van het afsluiten van bijvoorbeeld convenanten met andere (onderwijs)instellingen in hun eigen regio. Het college van bestuur kiest hiervoor om risico's te beheersen en om een eenduidig beleid te kunnen voeren vanuit een centrale strategie. Er zijn verschillen tussen de zeven groepsdirecties: afhankelijk van de situatie krijgt de ene meer sturing en de andere minder. De instellingsdoelstellingen worden geformuleerd in een strategisch beleidsplan. Dit plan bestrijkt steeds een periode van zes jaar. Daarbinnen wordt een tweejaarlijkse kaderbrief opgesteld waarin, passend binnen het strategisch beleidsplan, de te behalen resultaten voor die periode worden verwoord.

### **Medebestuur**

Ook in de medezeggenschap is de fusie tussen voortgezet onderwijs en middelbaar beroeps-onderwijs een complicerende factor. Er is namelijk sprake van andere wetgeving voor medezeggenschap in het voortgezet onderwijs (Wet medezeggenschap scholen) dan in het middelbaar beroepsonderwijs. Er is bij de fusie ingezet op het vormen van 1 gmr en niet het in stand houden van twee aparte, vanuit de filosofie dat Amarantis één stichting is en dat daar dan ook één gmr bij hoort. In de afgesproken reglementen en werkwijze zijn beide van toepassing zijnde wetten verenigd; pas als er aanleiding toe is wordt de specifiek aan de orde zijnde wet erop nageslagen. Medezeggenschap is binnen Amarantis op het niveau van de directies en op stichtingsniveau geregeld. Elke onderwijsgroep kent een mr. Voor de zeven ondersteunende diensten is er een mr staf en diensten. In de mr-en worden personeelsleden, ouders en deelnemers gekozen. En elke mr vaardigt vervolgens een of twee personen vanuit de personeelsgeleding af naar gmr. Alle leden van de gmr zitten dus ook in een van de mr-en. Vanuit deelnemers en ouders wordt eenzelfde aantal leden afgevaardigd naar gmr als vanuit het personeel. De gmr werkt verder met commissies die inhoudelijke aandachtsgebieden hebben. Omdat de bevoegdheden voor het onderwijs in de groepen zijn gelegd, ligt de zeggenschap met betrekking tot onderwijs formeel niet bij het college van bestuur, maar bij groepsdirecties. De medezeggenschap over onderwijs ligt daarom bij de afzonderlijke mr-en. Het college van bestuur doet voor onderwerpen die de hele organisatie aangaan zaken met de gmr. In theorie is deze manier van werken heel duidelijk: alles wat het college van bestuur besluit, daar spreekt de gmr zich over uit, en alles wat groepsdirecties beslissen, daar heeft de mr medezeggenschap in. Toch wordt hierin soms onduidelijkheid ervaren. Er doen zich regelmatig onderwerpen voor waarvan groepsdirecties zeggen: dit is een besluit van het college van bestuur en daar gaat dus de gmr over en niet de afzonderlijke mr. In de praktijk blijkt het dan soms niet over een besluit van het college van bestuur te gaan. Deze situaties geven aan dat het niet altijd helder is voor de betrokkenen wie waar (mede)zeggenschap over heeft.

### **Kwaliteit**

Op het gebied van kwaliteit staat de kwaliteit van het onderwijs centraal. Die kent echter verschillende dimensies. De kwaliteiten van de professionals en van het primaire proces als geheel zijn daarbij uiteraard zeer belangrijk. De directie hrm heeft een beleidskader geformuleerd waarin het personeelsbeleid is vastgelegd voor de komende jaren. Dit beleidskader is een belangrijke impuls voor het stimuleren van verdere ontplooiing van medewerkers. Er is voor elke onderwijsgroep een professionaliseringsbudget beschikbaar. En managementleergang en de functiemix zijn voorbeelden van impulsen voor verdere ontwikkeling van medewerkers. Bij de start van de nieuwe organisatie Amarantis bestonden er meer dan 300 functiebeschrijvingen. Intussen is er een organisatiebreed functieboek waarin het aantal functiebeschrijvingen is teruggebracht tot 64 en loopbaanpaden zijn beschreven. Een voorbeeld van een investering in de kwaliteit van de organisatieprocessen betreft de informatiesystemen. Bij de start van de gefuseerde organisatie was er sprake van drie verschillende informatiesystemen. De

uiteindelijke doelstelling is het hebben van een gezamenlijk informatiesysteem. Leidend in het ontwerp van zo'n systeem zouden voor het college van bestuur de eisen van verantwoording moeten zijn, gecombineerd met de verschillende behoeftes vanuit de onderwijsgroepen die afhankelijk van onderwijskundige keuzes gegevens kunnen registreren en kunnen voorzien in hun benodigde informatie. Op dit moment bestaat er ontevredenheid over de gebruikte systemen en ervaart de werkvloer onvoldoende meerwaarde van de te registreren gegevens. Er worden daarom schaduwsystemen bijgehouden.

## 6.4 Relatie met partners in de omgeving

### Ouders

Ouderparticipatie is een grote zorg van Amarantis. Hoewel er geluiden zijn dat Amarantis ouders meer zou moeten betrekken bij het beleid en verantwoording zou moeten afleggen aan de ouders als stakeholder, is het voor de organisatie steeds moeilijker om ouders te binden en actief te betrekken bij de scholen. Men moet bij een deel van de ouders grote moeite doen om contact met hen te hebben over de leerloopbaan van hun kind en betrokkenheid bij de organisatie als geheel is nog veel ingewikkelder vorm te geven.

### Ketenpartners

De relatie met ketenpartners wordt vooral onderhouden door de individuele onderwijsgroepen en eventueel de locaties. Ook het college van bestuur onderhoudt dergelijke relaties, maar het zwaartepunt ligt lokaal. De indruk ontstaat dat ketenpartners niet heel veel zicht hebben op de strategische keuzes van Amarantis als geheel. Ze voeren het gesprek met de directeurs van de onderwijsgroepen of met een specifieke portefeuillehouder uit zo'n directie, vaak over een actueel onderwerp in de regio of in de samenwerking. Het actief betrekken van de ketenpartners in de strategie en het expliciet afleggen van verantwoording over de gemaakte keuzes door daadwerkelijke interactie, lijkt niet gebruikelijk te zijn.

### Gemeente

Een van de gebieden waarop Amarantis samenwerkt met de gemeente is leerplicht en de bestrijding van voortijdig schoolverlaten. Amarantis is in veel gemeenten gevestigd, de hieronder beschreven werkwijze betreft de gang van zaken in Amsterdam. Met betrekking tot leerplicht worden in Amsterdam de lijnen uitgezet in overleg tussen Bureau Leerplicht Plus en de colleges van bestuur van Amarantis en de ROC van Amsterdam. Op basis van dit overleg tussen de hoogste echelons worden afspraken gemaakt met alle maatschappelijke partners in de leerlingenzorg, zoals jeugdzorg, politie en justitie. Een belangrijk uitvloeisel van dit overleg is de afspraak dat alle ketenpartners op elk moment de onderwijslocaties kunnen binnenlopen. Deze afspraken worden in de praktijk ook uitgevoerd. Leerplichtambtenaren en -assistenten controleren op de locaties op basis van hoger in de organisatie gemaakte afspraken. Een door de gemeente ervaren probleem hierbij betreft de directiewisselingen bij Amarantis. Overdracht van gemaakte afspraken verloopt daarbij moeizaam en dit geeft de indruk dat de interne communicatie meer aandacht nodig heeft. Observatie vanuit de gemeente is dat op het leerplichtdossier de concurrentie tussen de twee roc's een rol speelt. Daar waar de zorg van de gemeente vooral het belang van de leerling in de hele gemeente betreft, hebben de twee roc's ook zo hun eigen belangen en dat is merkbaar. Amarantis is de grootste onderwijsorganisatie in de stad en dat brengt een zekere machtspositie met zich mee. De gemeente zou graag zien dat deze nog meer wordt benut om de Amsterdamse leerling en zijn behoefte centraal te stellen. Amarantis zou haar successen wat de gemeente betreft breder mogen uitdragen.

Amarantis doet goede en waardevolle dingen en krijgt veel voor elkaar (met als voorbeeld het Wibautcollege). De organisatie mag daar trots op zijn en dit meer in de etalage zetten.

### **Groepsadviesraden**

Elke onderwijsgroep heeft een zogenaamde groepsadviesraad. In deze raad zijn bedrijfsleven en overheid uit de directe omgeving van deze groep vertegenwoordigd. Er kunnen ook ouders in deze groep zitten. De verwachting is dat het vormen van deze groepsadviesraden eind 2010 voor elke groep is voltooid en dat het 'draait'. Tot nu zijn de geluiden over het werken met en functioneren van de groepsadviesraden positief. Wel wordt ook opgemerkt door een overheidsinstelling dat Amarantis meer oog zou mogen hebben voor de belangen van bedrijfsleven en ouders en hen actiever zou moeten betrekken bij de keuzes die de organisatie maakt. Het afnemend bedrijfsleven is een cruciale stakeholder als toekomstig werkgever van de deelnemers/leerlingen en zou daarom meer invloed moeten hebben en krijgen. Amarantis slaagt er volgens (een deel van de) stakeholders beter in om haar maatschappelijke opdracht te vervullen dan voor de fusie. De organisatie 'is beter op orde' dan een aantal jaren geleden.

## **6.5 Leermomenten**

### **Wat gaat goed?**

Ondertussen is er in de meeste onderwijsgroepen een stijging in de deelnemersaantallen te zien en worden de deelnemersaantallen als goed beschouwd. Ook de rentabiliteit van de organisatie is goed. Het onderwijs ontwikkelt zich steeds verder en Amarantis kijkt op basis van deze gegevens positief naar de toekomst. Wat wel zorgen baart is de teneur van de publieke opinie over middelbaar beroepsonderwijs en de politieke ontwikkelingen.

### **Wat kan beter?**

Er is discussie tussen de onderwijsgroepen en het college van bestuur op sommige dossiers. Hierbij lijken de onderwijsgroepen zich, in de woorden van het college van bestuur, als eigen koninkrijkjes te gedragen. Het college van bestuur ziet haar taak onder meer als 'intern ordenen' en daar horen keuzes en beslissingen bij die door de groepen deels worden ervaren als strijdig met het eigen belang. De balans hierin vinden is een voortdurende zoektocht en manoeuvres tussen sturen en loslaten.

Een ander thema dat spanning oproept is de vraag om wie het gaat in het onderwijs. Docenten eisen een grote plek op voor hun behoeften naast het feit dat het een organisatiedoelstelling is om de leerling centraal te zetten. Hoe hiermee om te gaan? Amarantis wil hierbij werken vanuit de filosofie dat in het onderwijsproces de leerling centraal staat en in de organisatie de docent.

Stakeholders zouden meer zicht willen hebben op de strategische keuzes van Amarantis en zien openheid als een verbeterpunt. Het benoemen van ontwikkelpunten van de eigen organisatie en daar de verantwoordelijkheid voor nemen zou helpen in de positieve beeldvorming over de organisatie en de samenwerking met anderen.

**Terugblik**

Amarantis gaat de huidige werkwijze evalueren in 2011. 'Wat werkt en wat niet' zal daarbij het centrale thema zijn. Terugblikkend is te zeggen dat de samenwerking tussen de verschillende instellingen die nu zijn verenigd in Amarantis ook mogelijk geweest zou zijn zonder bestuurlijke fusie. Toch is de filosofie dat wat nu bereikt is (bijvoorbeeld de mogelijkheid om in vijf jaar een kwalificatie op niveau twee te behalen) niet zou zijn gelukt zonder een bestuurlijke fusie. De verschillen tussen culturen die dan overbrugd hadden moeten worden, zouden groter zijn geweest is de gedachte. Tegelijkertijd is de vraag of de fusie ertoe heeft bijgedragen dat de cultuurverschillen kleiner zijn geworden. Hoewel een dergelijk proces altijd tijd kost, is een groot spanningspunt centraal gezien of de kloof tussen de culturen kleiner wordt of de verschillen juist groter?

Medewerkerstevredenheidsonderzoek wijst uit dat personeelsleden zich vooral betrokken voelen bij de eigen locatie en weinig bij Amarantis als geheel. Het werken met resultaatverantwoordelijke teams geeft bij sommigen de angst dat de betrokkenheid van medewerkers zich dan op een nog kleinere eenheid zal toespitsen, namelijk alleen het eigen team.

**Vooruitblik**

Amarantis ziet in de (nabije) toekomst enkele maatschappelijke krachten op zich af komen die aandacht vragen. Verwacht wordt dat de omgeving druk zal uitoefenen om de organisatie op te splitsen. Daarnaast is het noodzakelijk om, als meer zeggenschap wordt neergelegd bij docenten, opnieuw te kijken hoe Amarantis zich daartoe verhoudt. De vraag is of het huidige construct dan nog kan werken.

Een ander zorgpunt is van politieke aard. De politiek zal zich naar verwachting met name in Amsterdam de komende maanden in toenemende mate bezig gaan houden met onderwijs. Een deel van de wethouders wil meer bevoegdheden overhevelen naar de gemeentes. Amarantis vreest voor extra uitoefening van controle en sturing. Men vraagt zich af hoe zuiver de politiek zal zijn in het zich houden aan de spelregels die passen bij de wijze waarop onderwijs nu is geregeld. Vanuit de Amsterdamse politiek is het standpunt dat als het onderwijs het goed doet, bevoegdheden zo snel mogelijk zo veel mogelijk weer terugmoeten naar het onderwijs zelf, maar dat daar aantoonbare kwaliteit om dat te managen tegenover moet staan. De gemeente neemt nu een grotere rol dan de afspraak was, omdat het politieke visie is dat het onderwijs het zelf niet redt. Ontwikkelingen in de samenleving vragen ook om ander gedrag van de onderwijsinstellingen. Leren omgaan met de grote mate van verzuim van deelnemers die tegenwoordig aan de orde is, vraagt een andere aanpak dan voorheen. De ervaren vanzelfsprekendheid dat leerlingen en deelnemers naar school komen en zich inspinnen voor de opleiding die zij hebben gekozen, neemt af. Amarantis zal zich hierop moeten beraden en een plan de campagne moeten hebben om hiermee om te gaan.

# 7

## Zadkine

### 7.1

### Algemene karakteristieken

Figuur 21: Kengetallen Zadkine

Kengetal	Waarde		Eenheid	
<i>Leerlingen en scholen</i>				
Aantal studenten mbo	19.638		Studenten	
Aantal leerlingen vmbo	100		Leerlingen	
Aantal leslocaties	59		Leslocaties	
Gemiddelde grootte leslocatie	335		Leerlingen	
Kleinste vestiging	10		Leerlingen	
Grootste vestiging	3.850		Leerlingen	
Aantal teams	59		Leslocaties	
Gemiddelde omvang team	335		Leerlingen	
Kleinste omvang team	83		Leerlingen	
Grootste omvang team	690		Leerlingen	
<i>Personeel</i>				
Totaal	1.541	100	fte	%
Primair proces	981	64	fte	%
Onderwijsondersteunend	374	24	fte	%
Management en bestuur	187	12	fte	%
<i>Rijksbijdrage</i>				
Rijksbijdrage mbo 2010	113		m€	

### Geschiedenis

ROC Zadkine, voorheen Zadkine College, is een roc voor beroepsonderwijs en volwassenen-educatie in de regio Rijnmond. Het is in de jaren negentig van de twintigste eeuw ontstaan tijdens de twee grote fusiegolven in het middelbaar beroepsonderwijs, de svm-operatie en de roc-vorming. Een groot aantal traditioneel gegroeide middelbare beroepsopleidingen werd in een aantal stappen onder één bestuur samengevoegd. Binnen het ROC Zadkine zijn voornamelijk de neutrale en oorspronkelijk openbare scholen verenigd. Het andere ROC, het Albeda College, verenigt vooral opleidingen met een van oorsprong christelijke signatuur. Zadkine ontleent zijn naam aan de beeldhouwer Ossip Zadkine. Met de keuze voor deze naam sloot de school aan bij de grote naamsbekendheid die de kunstenaar in Rotterdam en daarbuiten geniet. Naast de beroepsvorming zijn sport, cultuur, vertrouwen en ethiek onderdeel van het lesprogramma. De school biedt ook onderdak aan een popacademie. Dit is de oudste mbo-opleiding in Nederland op dit gebied. Sinds 1995 maakt ook de Vakschool Schoonhoven, de voormalige Zilverschool, deel uit van ROC Zadkine.

## **Feiten**

Bij Zadkine werken ongeveer 2.200 medewerkers. Ongeveer 20.000 leerlingen volgen daar onderwijs. We kunnen dus spreken van een grote onderwijsinstelling. Zadkine probeert in een dynamische en een zich voortdurend ontwikkelende omgeving haar ambities waar te maken. Het motto is: leren, denken, durven, doen. Leerlingen worden niet alleen op een beroep voorbereid, maar ook op een leven als volwaardige burgers, die volledig kunnen participeren in een multiculturele samenleving. Doorzetten, onderwijs op maat, flexibiliteit, professionaliteit, zorgzaamheid en innovatie zijn daarbij sleutelbegrippen.

## **Missie en visie**

Het motto van Zadkine is: leren, denken durven, doen. Vier werkwoorden, en dat is geen toeval. Zadkine leidt vakspecialisten op voor de arbeidsmarkt, levert maatwerk en zorgt voor onderwijs dat werkt. Dat zit in onze genen. Rotterdam Rijnmond: bij uitstek de regio van 'handen uit de mouwen'. De mentaliteit van aanpakken is voelbaar.

Het onderwijs van Zadkine heeft vijf pijlers:

- 1 leren met hoofd, hart en handen: kennis en vaardigheden dus, maar ook houding en gedrag;
- 2 talentontwikkeling: we helpen dromen waar te maken, dingen te doen en door te zetten;
- 3 praktisch als leermeester: hoe realistischer de onderwijsomgeving, hoe beter;
- 4 anytime, anyhow, anywhere: bijzondere leervormen, onderwijs op maat en flexibele instroom;
- 5 co-makership: leren is een samenspel tussen student, docent en praktijk.

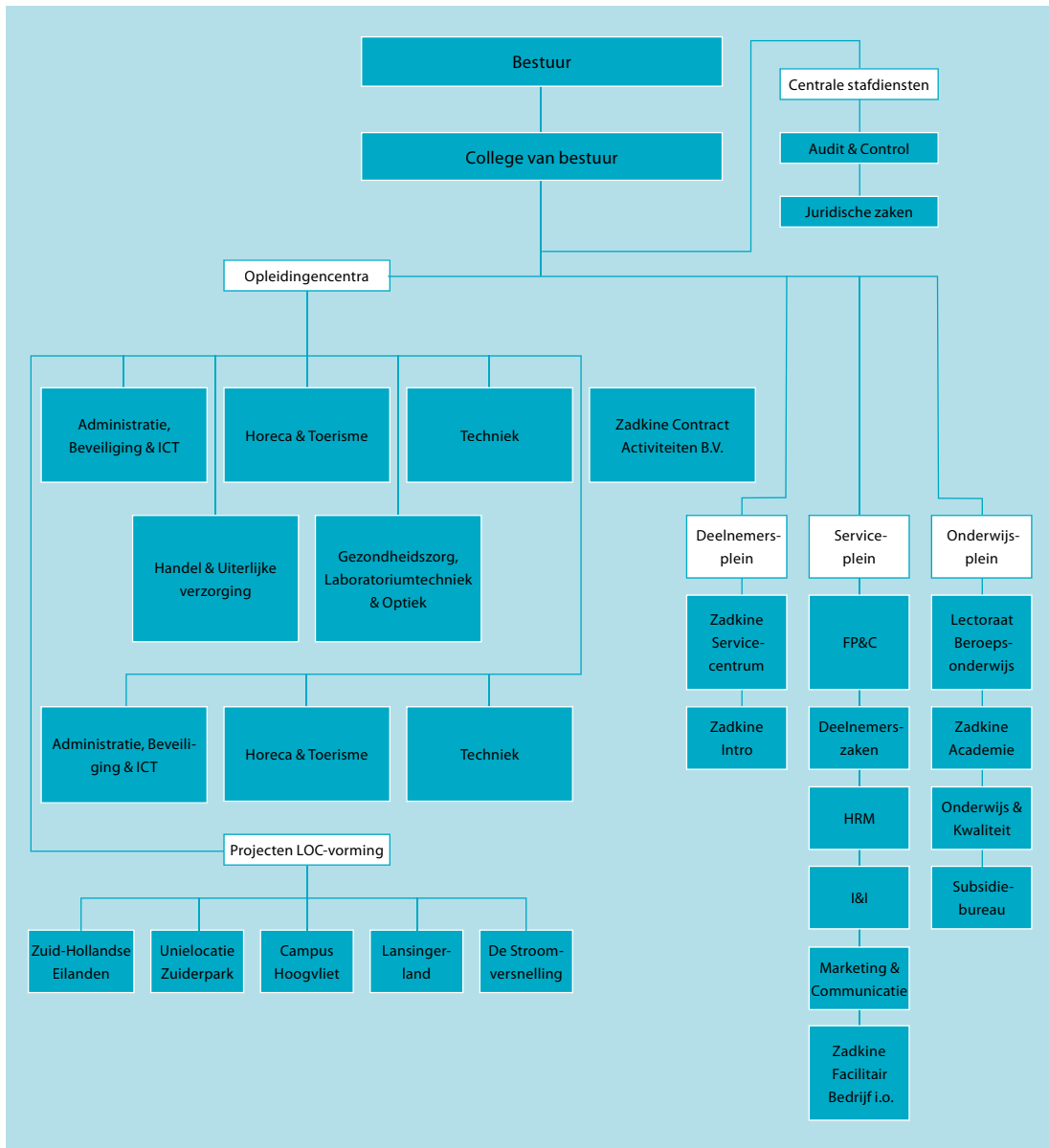
Vertrouwen is het fundament van Zadkine. Van studenten verwacht Zadkine dat ze zelf de touwtjes in handen nemen en dat ze samenwerken met docenten, begeleiders en werkgevers. Ook van medewerkers verwacht Zadkine zo'n houding. Zelfontwikkeling, betrokkenheid, bereidheid tot verantwoording, ondernemend handelen, respect en zelfrespect vormen hierbij de basis. Zadkine zegt mensen op te leiden tot vakmensen en studenten voor te bereiden op een zelfstandige, actieve en perspectiefrijke positie in de maatschappij. Vakbekwaam, dichtbij en betrokken. Bij Zadkine staat de student centraal, maar net zo belangrijk zijn de medewerkers en werkgevers. Zadkine is een mensenorganisatie die alleen floreert als studenten, medewerkers en werkgevers dat doen. Zadkine staat voor een breed pakket dat in lokale opleidingscentra wordt aangeboden. Doorstroom vanuit het vmbo, naar de beroepspraktijk en naar het hbo staan centraal. Maar werk en betrokkenheid gaan verder, door samen op te trekken met werkgevers, bedrijven en instellingen in de regio en studenten te begeleiden naar werk.

## **Organisatiestructuur**

De besturingsfilosofie van Zadkine gaat uit van vertrouwen en gedeelde verantwoordelijkheid. Elk individu in de organisatie is – binnen zijn of haar vakgebied – resultaatgericht. Ook levert elk individu een actieve bijdrage op basis van vijf kerncompetenties: betrokken, zelfontwikkeland, ondernemend, bereid tot het afleggen van verantwoording en (zelf)respect.

Zadkine kent een zogenaamde 'one-tier board' die opereert zonder een raad van toezicht. De board bestaat uit een CEO en CFO, die bij Zadkine de 'executives' worden genoemd. Daarnaast zijn er zeven zogenaamde 'non-executives'. De board rouleert, er wordt maximaal twee keer een periode van vier jaar vervuld. De systematiek geldt om elkaar scherp te houden en verschillende facetten van de organisatie mee te krijgen. Het Zadkine bevindt zich op dit moment in de fase van een herorganisatie. Er zullen zes opleidingscentra komen, ieder met een eigen lokaal karakter. De strategische keuzes die ten grondslag liggen aan deze herorganisatie, worden in de volgende paragraaf behandeld.

**Figuur 22: Organogram Zadkine**



**Strategische keuzes**

Zadkine heeft vanaf augustus 2009 de inrichting van de eigen organisatie ter hand genomen. In augustus 2010 moet de organisatie 'staan'. Na deze datum neemt men nog ruim een jaar voor de implementatiefase. Dan moeten de volgende ambities zijn bereikt:

- teams zijn optimaal gepositioneerd, de teams in hun kracht gezet;
- meer geld in het primaire proces gestoken;
- een aantrekkelijke werkgever met een optimaal hrm-beleid en een breed gedragen professioneel statuut;
- groot in kleinschaligheid geworden, hebben binnen grotere gehelen toch kleinere entiteiten gemaakt;
- het onderwijsaanbod is regionaal en regio-overstijgend goed gepositioneerd in het werkgebied en aantrekkelijk voor diverse doelgroepen;
- een forse impuls aan de kwaliteit en de flexibiliteit van het onderwijs gegeven met een flexibel leerlinggericht onderwijsaanbod, met contextrijke en arbeidsmarktgerichte opleidingen in majors en minors beschreven;
- gewonnen aan innovatiekracht, de domeinen zijn optimaal gepositioneerd.

Met het oog op recente en toekomstige ontwikkelingen (zoals het tekort aan gekwalificeerde leraren) is het nodig zeer efficiënt om te gaan met beschikbare menskracht en deskundigheid. Onderwijsteams zullen dan ook bestaan uit een vaste kern van docenten die nauw verwant zijn aan het betreffende beroep. Daaromheen wordt een ring van eigen en externe medewerkers gevormd die tijdelijk het team zullen versterken. Om de afstemming tussen de werkzaamheden van de teams beter mogelijk te maken, zal een onderwijspool worden ingericht. De teams betrokken bij onderwijs en innovatie, zorg en de ondersteunende services worden geclusterd in pleinen: het onderwijsplein, het zorgplein en het serviceplein. Met de nieuwe huisvesting aan de Marten Meesweg is vooruitgelopen op de vorming van het onderwijsplein en het serviceplein. Het ROC Zadkine zal steeds meer een netwerkorganisatie worden, dit is nodig om de maatschappelijke problematiek het hoofd te kunnen bieden. Daarvoor is het bundelen van de krachten van meerdere partijen nodig.

**Onderwijskundig**

Zadkine richt zich nadrukkelijk op de totale ontwikkeling van leerlingen. Daarom staat niet alleen beroepsvorming op het programma, maar ook bijvoorbeeld kunst en cultuur en sport en bewegen. Hiervoor is in 2008 het Zadkine-plusprogramma in het leven geroepen, waarop onze onderwijsvisie is afgestemd. Daarnaast is de ambitie om 70% van elke euro naar het primaire proces te laten gaan. Dit jaar lukt dat nog niet helemaal. Volgend jaar verwacht men wel die ambitie te kunnen gaan halen. Met ingang van het cursusjaar 2010-2011 moeten alle mbo-opleidingen competentiegericht zijn. Dit betekent 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* (2008-2013) richtinggevend en bindend. De onderwijsvisie staat op vijf pijlers. Alle onderwijsteams spelen een cruciale rol bij het realiseren van de onderwijsvisie. In het *Aanvalsplan invoering onderwijsvisie* zijn de vijf pijlers uitgewerkt in standaarden, die vervolgens weer vertaald zijn in indicatoren 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. Niet ieder team zal dit in eenzelfde tempo ontwikkelen.

### **Doelmatigheid en bedrijfsvoering**

Zadkine werkt continu aan de kwaliteitsverbetering van het onderwijsproces. In 2008 zijn de onderwijsprocessen van de opleidingscentra nader op elkaar afgestemd. Dit leidt tot een effectievere en efficiëntere werkwijze. In 2009 zijn op locatie- en teamniveau kengetallen opgeleverd waarmee teams een instrumentarium in handen krijgen om daadwerkelijk resultaatgericht te kunnen gaan werken. Er is een werkgroep Zadkine in control ingericht, die regie voert op prioriteiten in de nog benodigde kwaliteitsslag en de samenhang der dingen. De verbetering van de managementinformatie, ook op teamniveau, moet leiden tot een vooruitgang in de 'plan-do-check-act-cyclus' die Zadkine hanteert. Dit geldt ook voor de samenstelling van een professionele kaderbrief voor het tweede jaar. Deze kaderbrief geeft richting aan jaarplannen en begroting van de opleidingscentra.

### **Verdeling van verantwoordelijkheden**

Directeuren krijgen zelf budget en dienen begrotingen te maken. Daarnaast stelt elke directeur een strategisch beleidsplan op. Dit plan is een meerjarenplan wat jaarlijks door een focus plan wordt vastgelegd. Zij leggen hierover rekenschap en verantwoording over af bij het bestuur. De besturingsfilosofie van Zadkine gaat uit van vertrouwen en gedeelde verantwoordelijkheid. Elk individu in de organisatie is – binnen zijn of haar vakgebied – resultaatgericht. Ook levert elk individu een actieve bijdrage op basis van vijf kerncompetenties: betrokken, zelfontwikkellend, ondernemend, bereid tot het afleggen van verantwoording en (zelf)respect. Ook zijn op verscheidene plaatsen korte docentenstages ingevoerd, waardoor docenten meer feeling met de werkvloer houden of krijgen. In 2009 is onderzoek verricht naar de huidige stand van zaken, de beoogde acties, de best practices en de specifieke succesfactoren daarvan.

### **Hrm-beleid**

Daarnaast ontwikkelt Zadkine een nieuw hrm-beleid, met als belangrijkste uitgangspunt aantrekkelijk werkgeverschap. Met het oog op de externe en interne ontwikkelingen anticipeert Zadkine op onder andere: de verwachte grote uitstroom van onderwijzend personeel rond 2014, het groeiend belang van aantrekkelijk werkgeverschap voor de regio Rotterdam, de wens om het beste uit de teams te halen, het aantrekken van meer professionals en meer medewerkers die parttime willen werken bij Zadkine en het flexibeler kunnen inspelen op de vragen uit de markt door bijvoorbeeld de inrichting van een onderwijs- en managementpool. Deze ontwikkelingen worden door externe partijen aangemoedigd. De kwaliteit van de professional wordt gezien als een aandachtspunt. Tijden veranderen en het docentenkorps moet daarin mee. Scholen en hun omgeving zijn veranderd. Het klassieke doceren bestaat niet meer.

## **7.4 Relatie met partners in de omgeving**

### **Ketenpartners**

Zadkine participeert in de Rijnmondse samenleving. Bij de samenstelling van het onderwijsaanbod houden zij rekening met de Rijnmondse vraagstukken en samen met de regionale beleidsmakers geeft Zadkine de onderwijsprogramma's vorm. Rotterdam is de stad met de meeste jongeren van Nederland, waaronder veel jongeren die kampen met problemen, bijvoorbeeld in de thuissituatie, op financieel gebied, met verslaving, ongewenste zwangerschap of psychische problemen. Uiteraard heeft dit negatieve gevolgen voor hun opleiding. Mede

daarom startte Zadkine in 2008 samen met het Albeda College, LMC (voortgezet onderwijs) en de gemeente Rotterdam het Rotterdams Offensief. Een van de pijlers hiervan is doelgroepenbeleid: onderwijs toegespitst op de behoeften en kwaliteiten van specifieke doelgroepen. De nieuwe schooltypen, zoals de wijk-, vak- en topschool, komen naast het bestaande aanbod van vmbo en mbo. Ondertussen is de Vakschool Horeca Rotterdam in september 2008 van start gegaan. Daarnaast voorziet Zadkine in haar nieuwe organisatie (in de nieuwe vorm van zes opleidingscentra) dat de directeuren het contact met de lokale wethouders onderhouden. Dit moet leiden tot een continu gezamenlijke aanpak en manier van werken om de maatschappelijke context en bijbehorende problematiek het hoofd te bieden. Het college van bestuur praat, met hetzelfde doel voor ogen, op een hoger bestuurlijk niveau met partners als de staatssecretaris en besturen van andere scholen. De directeuren moeten het bedrijfsleven goed kennen, er zijn veel bedrijven betrokken bij het onderwijs van ROC Zadkine. Bijvoorbeeld het 'warme centrum'. Een centrum waarin alles wat te maken heeft met elektrotechniek en dergelijke is ondergebracht. Daarbij zijn meerdere bedrijven uit Zuid-West-Nederland aangesloten. Het gebeurt nog wel eens dat het bestuur een directeur van een unit vraagt hoe het staat met de contacten met de externe bedrijven. Dan blijkt dat sommige directeuren de contacten niet voldoende op orde krijgen. De vraag wie de contacten heeft met de wethouders en met de bedrijven kan dan niet beantwoord worden. Deze voorvallen hebben geleid tot de visie dat die verantwoordelijkheden wel degelijk bij de directeuren moeten liggen. Zij moeten beter weten wat er in de regio speelt en de regio dus ook beter kunnen bedienen.

De arbeidsmarktmeester van Rotterdam bevestigt dit beeld. Samenwerken met het bestuur is anders dan met sommige directeuren en vooral docenten. Vanuit het perspectief van de arbeidsmarktmeester lijken de leraren wat achtergebleven. De tijden zijn snel veranderd ten opzichte van de tijd waarin een groot deel van de leraren afstudeerden. Er zijn geen educatiefabrieken, het komt veel meer op coachen aan. Daarnaast vindt de arbeidsmarktmeester dat docenten zich vooral committeren aan de branches (VNO-NCW en dergelijke), de overkoepelende organisaties, en niet zozeer aan de bedrijven specifiek. Terwijl juist de bedrijven 'de werkvloer' zijn en gebaat zijn bij praktische oplossingen voor arbeidsvraagstukken waar scholen een rol in spelen. Daarvoor moet men dan ook meer durven ondernemen. Een voorbeeld uit de praktijk. Transport en Logistiek Nederland geven aan dat ze te weinig chauffeurs te hebben. Die leerlingen moet je eigenlijk al polsen of werven als ze veertien jaar zijn. Ze mogen echter pas een rijbewijs als ze achttien jaar zijn, maar ze mogen wel in voertuigen tot 40 km/u rijden. Dus dan moet men de veertienjarigen alvast met dit soort wagens laten rijden en ze alvast enthousiast maken voor het beroep. Transport en Logistiek Nederland vond het echter geen goed idee.

In samenwerking met lokale partners heeft ROC Zadkine leerwerklandschappen vormgegeven. Bijvoorbeeld de SS Rotterdam is nu een leerdomein voor leerlingen horeca. Ook op het vliegveld Zestienhoven, Ahoy en bij het Erasmus MC zijn leerwerklandschappen gecreëerd. De directeuren van deze grote partners kent het ROC Zadkine hierdoor goed. Er wordt gezamenlijk gesproken over de maatschappelijke problematiek en de gezamenlijke aanpakken hierin. De arbeidsmarktmeester vindt, vanuit zijn rol gezien, dat er een nog betere match moet komen tussen het goede van het bedrijf en het goede van de school. Je moet vertrouwen in elkaar hebben, synergie van de krachten van beide benutten. Bijvoorbeeld, wanneer Zadkine een supermarkt opent, heeft ze ondernemers nodig om haar daarbij te helpen. Daarnaast zijn er bedrijven die zelf opleidingen opzetten terwijl Zadkine dat beter zou kunnen. Dat vertrouwen en afstemming moeten verder ontwikkeld worden.

Ook met een aantal onderwijsinstellingen in de regio wordt samengewerkt. Met het Albeda heeft men een goed contact en werkt men op meerdere fronten samen, onder andere op het gebied van de associate degrees. Met INHolland werkt men samen op het gebied van ict en met de Haagse Hogeschool voor wat betreft de hotelschool. De TU Delft heeft een aantal studenten die bij Zadkine in de summerschool meehelpen met taallessen voor een aantal van de studenten.

Externe betrokkenen geven daarbij aan dat Zadkine en Albeda van concurrentie naar intensieve samenwerking zijn gegaan. Maar elkaar vinden is soms lastig. Op bestuursniveau werkt men samen, maar op de werkvloer heerst meer concurrentie. Inburgering wordt als voorbeeld genoemd. Wanneer beide roc's de krachten zouden bundelen, zouden ze de hele markt in Rotterdam kunnen winnen. Nu lopen aanbieders uit Den Haag ermee weg.

### **Gezicht naar de samenleving**

Het ROC Zadkine geeft aan ontzettend hard haar best te doen, maar de beeldvorming is dat 'niemand van ons houdt'. Er wordt veel negatief gesproken over roc's in de media. De SS Rotterdam heeft veel negatieve publiciteit gehad, maar ondanks dat is het Zadkine erg blij met dit schip omdat veel leerlingen hier aan de slag kunnen. Het ROC Zadkine onderneemt veel activiteiten voor jongeren die een positieve invloed hebben op het imago. Vorig jaar had men in Rotterdam het jongerenjaar. Het Zadkine heeft daar heel veel aan gedaan, zij zien zich als onderdeel van deze maatschappij en de stad Rotterdam. Daar willen ze een bijdrage aan leveren. Het bestuur van het Zadkine geeft aan dat roc's over het algemeen een minder goed imago hebben bij het grote publiek. De kliklijn die nu door het departement in het leven is geroepen draagt daar in negatieve zin aan bij. Een dergelijk initiatief had idealiter vanuit de MBO Raad en de roc's zelf opgezet moeten worden. Deze actie geeft het gevoel dat men door het departement wordt 'weg gezet' en dat men zichzelf daardoor tegenover de instellingen positioneert. Er moet vanuit het perspectief van het roc voorkomen worden dat externe partijen te gemakkelijk negatieve geluiden over de roc's laten horen.

## **7.5 Leermomenten**

Er moet volgens het ROC Zadkine meer focus komen op de maatschappelijke effecten op leerlingen. Bijvoorbeeld op het gebied van taal. Hoe is het taalniveau van de leerlingen en hoe gaan we dat nu aanpakken met zijn allen? Ook de problematiek in de wijk is hevig en actueel. Volgens het roc heeft de politiek het hier nog te weinig over. Echter, het roc importeert dat probleem en moet daarmee aan de slag. Daar moet niet het alleen roc, maar moeten alle partijen zich druk over maken. De arbeidsmarktmeester acht een verdere ontschotting noodzakelijk. Partijen moeten nog meer met elkaar om tafel en niet zich niet verschuilen achter structuren en de verschillende financieringsstromen. Ketenpartners moeten nog vaker 'ja' zeggen tegen de samenwerking met elkaar.

## **7.6 Terug- en vooruitblik**

Door de heersende recessie voorspelt het Centraal Planbureau op korte termijn een forse economische neergang en een snel oplopende (jeugd)werkloosheid. Samen met de Gemeente Rotterdam zet Zadkine daarom in op de flexibilisering van het onderwijsaanbod: meer instroommomenten en meer maatwerk. Zadkine Contract Activiteiten (ZCA) en het Zadkine Servicecentrum (ZSC) spelen hierbij een grote rol. Ook wil Zadkine leerlingen tijdens de recessie langer op school houden.

Het ROC Zadkine probeert vooral klaar te zijn voor 2020. De verwachting van het bestuur is dat er in de toekomst minder opleidingen zullen zijn en dus ook minder bekostiging. Het roc is bang voor een ontwikkeling richting open bestel (in eerste instantie van de bbl). Het Zadkine verwacht daarmee marktverlies te zullen leiden. Het idee dat de publieke belangen die we als maatschappij hebben dan in een commerciële setting getrokken worden, is een ontwikkeling die door Zadkine niet aangemoedigd wordt.

Tevens verwacht het Zadkine dat er mogelijk meer richting bbl gegaan zal worden. Door de vergrijzing zullen de leerlingen uiteindelijk relatief snel aan een baan kunnen komen. De marktwerking zal zijn effect hebben op Zadkine – en heeft dit in 2008 al gehad op Zadkine Educatie. Zadkine heeft zich in een pamflet uitgesproken tegen een open bestel in het middelbaar beroepsonderwijs. De vermeende efficiency- en kwaliteitswinst valt volgens Zadkine niet te behalen door een veel groter aantal aanbieders. Schaalvoordelen zijn in de marktwerking niet te behalen en de garantie van continuïteit ontbreekt. De beoogde efficiëncyslag zal macro-economisch gezien alleen maar tot meer kosten en grotere schooluitval leiden, aldus het Zadkine. Het maatschappelijke rendement en het economisch rendement pakken negatief uit.

De arbeidsmarktmeester maakt zich zorgen om de bezuinigingen in de onderwijssector. Hij ziet scholen als investeringen en niet als kostenpost. Scholen zijn de basis voor de toekomst evenals kinderen en jonge mensen. De beeldvorming is in zijn opinie te veel dat het kosten zijn, daar moeten we vanaf. Alles wordt teruggebracht tot de abstractie geld. Vervolgens wordt het middel geld te veel een doel. Zijn zorgpunt is dat verder bezuinigen leidt tot een sombere toekomst en verlies van de concurrentiepositie van Nederland. Zadkine ontwikkelt een nieuw hrm-beleid, met als belangrijkste uitgangspunt aantrekkelijk werkgeverschap. Met oog op de externe en interne ontwikkelingen anticipeert Zadkine op onder andere:

- de verwachte grote uitstroom van onderwijzend personeel rond 2014;
- het groeiend belang van aantrekkelijk werkgeverschap voor de regio Rotterdam;
- de wens om het beste uit de teams te halen, in samenhang met de benodigde ontwikkeling van medewerkers en teams: hun talenten ontdekken, stimuleren en matchen met de missie van Zadkine;
- het aantrekken van meer professionals en meer medewerkers die parttime willen werken bij Zadkine;
- het flexibeler kunnen inspelen op de vragen uit de markt, door bijvoorbeeld de inrichting van een onderwijs- en managementpool.



**Figuur 23: Kengetallen ROC Midden Nederland**

Kengetal	Waarde		Eenheid	
<i>Leerlingen en scholen</i>				
Totaal aantal studenten	Ruim 20.000		Studenten	
Aantal opleidingen	402		Opleidingen	
Aantal sectoren	5		Sectoren	
Aantal vestigingen	50		Vestigingen	
Gemiddelde grootte	51		Studenten	
Kleinste opleiding	1		Studenten	
Grootste opleiding	815		Studenten	
<i>Personeel</i>				
Totaal	1.643	100	fte	%
Primair proces	1.026	63	fte	%
Onderwijsondersteunend	480	29	fte	%
Management en bestuur	137	8	fte	%
<i>Kosten</i>				
Totaal personele kosten	105	100	m€	%
Primair personeel	68	65	m€	%
Overhead schoolniveau	8	7	m€	%
Totale kosten	29	28	m€	%
<i>Rijksbijdrage</i>				
Rijksbijdrage 2010	108		m€	%

### Geschiedenis

Door de fusie in 2003 tussen ROC Utrecht en ROC De Amerlanden ontstond een nieuwe organisatie: ROC Midden Nederland (ROCMN). Sinds deze fusie is men bezig de verworvenheden van de fusie te benutten en in te passen in een nieuwe organisatie. Een omvangrijke operatie die door veranderde wetgeving, achterblijvend economisch herstel en toenemende concurrentie extra urgent is gebleken. De actualiteit wordt gevormd door teruglopende inkomsten, een continu veranderende markt en ook de samenleving is voortdurend in beweging. ROC Midden Nederland heeft daar in 2005 een strategie bij ontwikkeld die langs vier programmalijnen voor een grote omslag moest zorgen. De organisatie wordt omgebouwd naar een omgevingsgerichte netwerkorganisatie, de onderwijsvisie ondernemend leren is ontwikkeld en de ondersteunende diensten zijn al deels en worden nog verder geharmoniseerd. Er is gekozen voor een zeer fundamenteel veranderingstraject, dat moet leiden tot een organisatie die past

bij de visie en doelstellingen. Zowel het onderwijsconcept als de hele organisatiestructuur, de wijze van sturing en de wijze van toezicht houden werden veranderd. ROC Midden Nederland wil met de nieuwe organisatie nog beter kunnen inspelen op de steeds veranderende vraag van de arbeidsmarkt en samenleving en het moet bovendien alle medewerkers kansen geven om mee te ontwikkelen en mee te bouwen aan de nieuwe toekomst van de organisatie. In de eerste jaren na de fusie ging veel aandacht uit naar het leggen van een stevig fundament onder de ambitieuze en innovatieve organisatie die ROC Midden Nederland wil zijn. De onderwijsvisie, samen te vatten onder de noemer ondernemend leren, werd geformuleerd, er werd een meerjarig beleidsplan vastgesteld en de ondersteunende functies werden gebundeld in zes gemeenschappelijke dienstencentra. In 2007 is er hard gewerkt aan teamspirit, managementkwaliteit, ondernemerschap en vitaliteit. In 2008 was plaats ingeruimd voor onderwijsinnovatie en nieuwe projecten, voor duurzaamheidsinitiatieven en ondernemerschap en voor samenwerking met partners uit het bedrijfsleven. Maar het was ook een jaar waarin zichtbaar werd dat zich een onacceptabele scheefgroei had voltrokken tussen inkomsten en uitgaven én tussen uitvoering en ondersteuning van onderwijstaken. De noodzaak tot drastisch reorganiseren diende zich gaandeweg meer en meer aan. Ondanks de negatieve aspecten die hieraan kleven, schept dit ook nieuwe kansen, aldus het roc. Het perspectief van een gezonde, weerbare organisatie die op de toekomst is voorbereid, maakt het allemaal waard.

### **Feiten**

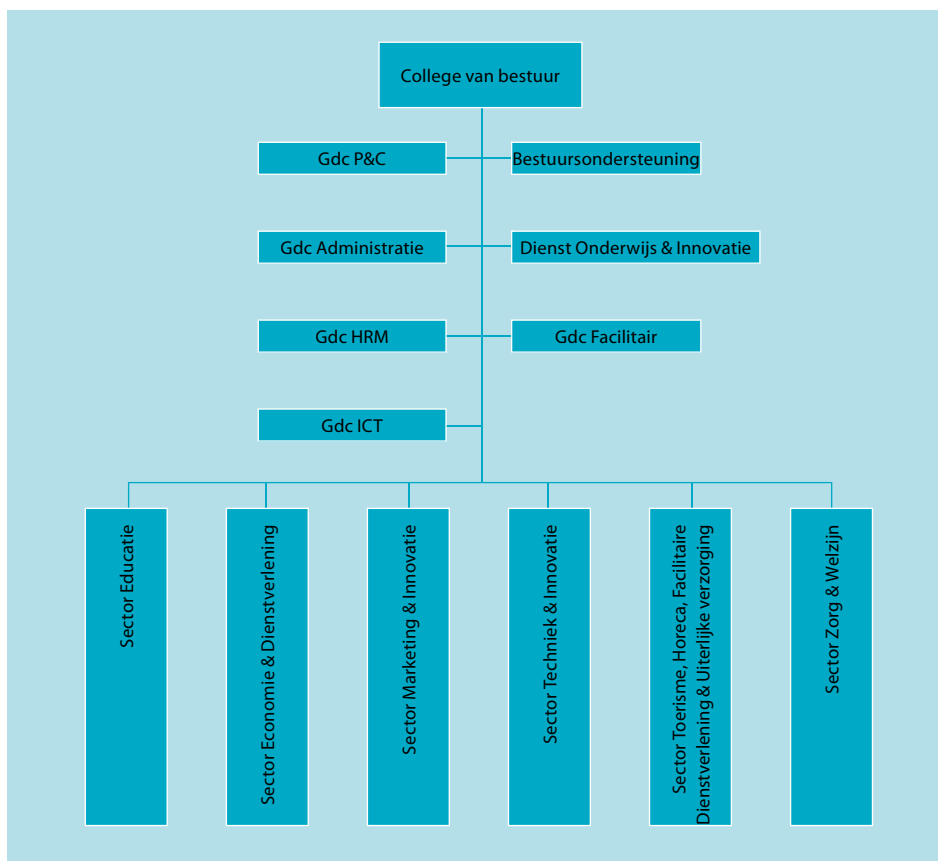
ROC Midden Nederland is een grote onderwijsinstelling in Midden Nederland met zo'n 20.000 studenten en 2.000 medewerkers op 50 locaties. ROC Midden Nederland verzorgt middelbaar beroepsonderwijs in bol- en bbl-trajecten en vavo (voortgezet algemeen volwassenenonderwijs). Volwassenen kunnen bij ROCMN terecht voor mbo-deeltijd opleidingen, inburgeringscursussen, vavo, bedrijfsopleidingen en re-integratietrajecten.

### **Missie en visie**

De missie van het ROC Midden Nederland luidt: "Wij verzorgen kwalitatief goed onderwijs. Ons onderwijs is gericht op het kwalificeren voor werk en maatschappelijke participatie, rust toe tot vakbekwaamheid en burgerschap, en biedt perspectief op persoonlijke ontplooiing en verdere studie. Wij zijn ambitieus in maatschappelijke dienstbaarheid en professioneel in klantgerichtheid. Wij zijn een solide partner in de samenwerking met onze opdrachtgevers en tonen ons betrokken bij mens en samenleving."

Kennis en vaardigheden zijn meer dan ooit de vitale ingrediënten voor beroepsbeoefening en burgerschap. Dat is het perspectief voor onze verantwoordelijkheid als onderwijsinstelling in een snel veranderende wereld, die zich op alle niveaus steeds verder ontwikkelt tot een kennissamenleving, aldus verwoordt het roc zijn visie. Het staat midden in de maatschappij en geeft daar mede vorm aan. Ze willen hun studenten stimuleren bij de ontwikkeling van al hun talenten; hun ambities en sociaal functioneren versterken en hun potentieel omzetten in persoonlijke groei.

**Figuur 24: Organisationsstructuur ROC Midden Nederland**



Het college van bestuur is eindverantwoordelijk voor het beleid en stelt dit vast. Daarover zijn ze continu in overleg met de verschillende sectordirecteuren. Daarnaast heeft men vijf inhoudelijke clusters, geclusterd in de gemeenschappelijke dienstencentra die een adviserende functie hebben. De gemeenschappelijke dienstencentra zijn de interne dienstverleners voor de gehele organisatie die op professionele wijze ondersteuning bieden aan en voor interne opdrachtgevers. Diensten worden vastgelegd in zogenoemde dienstverleningsovereenkomsten. De volgende gemeenschappelijke dienstencentra zijn al ingericht of in een vergeand stadium van inrichting:

- Gdc onderwijs, informatie en innovatie;
- Gdc p&o;
- Gdc planning, finance en control;
- Gdc facilitaire zaken;
- Gdc marketing en communicatie

Verder bestaat het ROCMN uit een aantal verschillende onderwijssectoren. Binnen deze sectoren kent ROCMN resultaatverantwoordelijke teams. Zij leggen verantwoording af aan hun afdelingsmanagers en deze op hun beurt aan de sectordirecteur. Op deze wijze worden de hoofdlijnen van de organisatiestrategie doorvertaald naar alle niveaus van de organisatie en door kpi's weer teruggekoppeld. ROCMN heeft inmiddels ook de ontwikkeling ingezet om, in

het kader van zichtbaarheid en eigen identiteit van de scholen, tot verschillende vakcolleges te komen. Deze vakcolleges kennen elk een specifiek thema, bijvoorbeeld het Automotive College, Zorg College, ICT College. Het is nu prioriteit dat de colleges hun eigen merk in de markt zetten. Dit is tevens onderdeel van het imago en de naamsverbetering die ROCMN wil inzetten. "Als de kappers het slecht doen, heeft nu het gehele ROC daar last van". De vakcolleges zullen afzonderlijk opereren. Er zijn echter samenwerkingsmogelijkheden tussen colleges. Bijvoorbeeld domotica (techniek en zorg). Het college van bestuur ziet voor haar zelf de taak om te bewaken dat dergelijke samenwerking tot stand komt, maar dit moet ook uit de vakcolleges zelf komen. Het ROCMN is zich, in relatie tot deze strategische keuzes, bewust van het risico van eilandvorming, maar neemt dit op de koop toe. Voor concernbrede relaties is een aantal accountmanagers beschikbaar met verantwoordelijkheid voor relatiemanagement van het gehele concern. Belangrijke aandachtspunten bij de inrichting van het front office met accountmanagement zijn de spelregels tussen front- en back office, de aansturing vanuit het management team en het behouden van ondernemerschap door de gehele organisatie. De medezeggenschap is georganiseerd in een concernmedezeggenschapsraad (cmr), die met het college van bestuur overlegt. Daaronder vallen deel-mr-en die overleggen met de directeur van de betreffende sector. In de huidige situatie zijn er zes deelraden, gekoppeld aan de sectoren, bijvoorbeeld economie. Dit is tot stand gekomen vanuit het idee 'daar waar besluiten genomen worden, moet medezeggenschap zijn'. De cmr bestaat uit vertegenwoordigers van de deelraden. Er is dus sprake van een directe vertegenwoordiging. Daarbij is er binnen het ROCMN een beweging gaande dat de cmr niet alleen voorstellen van het college van bestuur beoordeelt, maar actief participeert in de totstandkoming hiervan in het gezamenlijke belang dat de organisatie deelt. Soms worden door de cmr op dit gebied wel spanningen ervaren. Het college van bestuur moet soms snel een besluit maken of neemt een snel besluit, waardoor participatie in deze niet meer mogelijk is. De leerlingenparticipatie op het gebied van medezeggenschap verschilt per opleiding. Leerlingen vinden het vaak niet aantrekkelijk om deel te nemen aan een mr. Bij sommige scholen is het er daarom niet of nauwelijks georganiseerd al zijn er ook scholen die het heel goed geregeld hebben. Roc-breed geeft het dus een versnipperd beeld.

## 8.2 Strategische motieven voor keuze en vorm besturingsmodel

Verschillende redenen lagen ten grondslag aan de veranderingen die het ROCMN de laatste tijd heeft doorgevoerd. Zo lag een groot deel van de verantwoordelijkheid laag in de organisatie binnen de vijf sectoren en hun directeuren. Het onderwijs en de invulling daarvan werd door de directeuren onderling met elkaar besproken. De sturing van het college van bestuur was niet zozeer gericht op onderwijs, in tegenstelling tot de onderwijsdirecteuren had het college van bestuur daar geen rol in. Tevens bleek dat ROCMN het afgelopen jaar onvoldoende succesvol was geweest om een winstgevende groei te realiseren in het marktaandeel van de mbo-bol-opleidingen. Ondanks de groei bij de leer-werktrajecten (bbl) nam het aandeel in het totale mbo-onderwijs af met 0,1%. De ijzeren wet van de markt leidt voor ROCMN tot een inkomstendaling van 2,2 miljoen euro. Dat heeft consequenties voor de uitgaven die het roc wil doen. Daarnaast had men te maken met forse tekorten en liquiditeitsproblemen leidend tot noodzakelijke formatiekrimp. Het college van bestuur besloot daarop de touwtjes weer meer in eigen handen te nemen. Zij heeft besloten om een beweging naar meer centrale sturing te maken voor wat betreft ondersteunende processen en taken. Iedere sector heeft op dit moment zijn eigen systeem. Er zijn bijvoorbeeld zes verschillende leerlingvolgsystemen. Ook folders van het ROCMN worden standaard qua vormgeving en lay out. De invulling van de inhoud is de taak van de directeur. Naar buiten toe wil ROCMN één gezicht. Door middel van



standaardisatie wil het college van bestuur meer middelen overhouden die in het onderwijs geïnvesteerd kunnen worden.

ROCMN verwacht dat men de komende jaren nog meer te maken zal krijgen met marktwerking. Op de opleidingenmarkt zijn niet alleen andere roc's, maar ook steeds meer particuliere instellingen actief. Dat geldt voor zowel mbo-onderwijs, educatie als contractonderwijs. Het is de overtuiging van het roc dat daarom niet alleen de inhoud, maar ook de 'verpakking' van haar onderwijs nóg eigentijds en aantrekkelijker gemaakt moeten worden. Dat vraagt investeringen in onderwijs, gebouwen en onderwijsmaterialen, in marketing, voorlichting en positionering. Voor wat betreft het onderwijs en inhoud kiest ROCMN nu voor oprichten van vakcolleges, in maart 2010 is het Automotive College geopend. Er zullen nog elf vakcolleges volgen (Tech college, Zorg College, enzovoort). Deze gaan zelfstandig opereren, dicht bij hun eigen branche. Die moeten betrokken zijn. In ieder gebouw moet ook de inrichting en sfeer van de branche terugkomen. Verder wordt er gekeken naar maatregelen om baten en lasten van onze opleidingen met elkaar in de pas te laten lopen. Het ROCMN neemt nu maatregelen waarmee personeel, huisvesting en ict-middelen slimmer en effectiever in gezet worden.

### 8.3

## Effecten

### Onderwijskundig

Het roc richt het leerproces zo in dat studenten kunnen in- en uitstappen op basis van hun (individuele) behoefte. Een persoonlijke binding met (oud-)studenten, een goede verbinding met de arbeidsmarkt, maatschappelijke instanties, een roc-brede intake en een studentenvolg-systeem zijn cruciaal om dit te realiseren. In het initieel onderwijs kunnen studenten organisatiebreed kiezen uit het aanbod door roc-brede keuzeprogramma's. Het ROCMN verzorgt competentiegericht onderwijs dat flexibel op opleidingsvragen van studenten en opdrachtgevers kan inspelen. Ondernemend leren is de titel waaronder het roc praktijkgericht, ondernemend onderwijs geeft, dat de student uitdaagt tot het nemen van eigen verantwoordelijkheid voor het leren. Naast aandacht voor de persoonlijke ontwikkeling van studenten richt het roc zich ook op werkgevers, die desgevraagd worden ondersteund bij personeelsbeleid. Het brede dienstenpakket omvat het initiële onderwijs, contractactiviteiten, volwasseneneducatie en re-integratietrajecten en preventiediensten. Vanuit de cmr wordt aangegeven dat het lastig is om dergelijke innovatieve concepten te ontwikkelen. De beleving van de teams is dat zij te weinig ruimte hebben om met revolutionaire plannen te komen. Zij vinden dat daar meer formatieruimte voor docenten voor nodig is. Er is te weinig taakruimte over voor innovatie en professionalisering. De teams geven het primaire proces voorrang, waardoor er volgens de cmr weinig ruimte is voor iets anders.

### Verdeling van verantwoordelijkheden

Eerder werd de situatie geschetst dat door forse tekorten en liquiditeitsproblemen het college van bestuur besloot tot het centraliseren van de ondersteunende processen en taken. Dit betekent dus dat verantwoordelijkheden die eerst binnen de scholen belegd waren, nu op een hoger niveau gelegd zijn. Echter, de uitvoering van de strategie wordt in taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden wel doorvertaald naar de verschillende sectoren en hun scholen. Het college van bestuur geeft aan dat de borging van de uitvoering van de strategie en opdrachten vanuit het college van bestuur op de werkvloer een lastig proces is. Dit wordt bevestigd door de gemeente. Bij hen rijst de vraag of de afspraken die op hoger niveau met het ROCMN worden gemaakt wel voldoende doordringen tot de teams en docenten. De bestuurbaarheid

van de organisatie is ontzettend kwetsbaar, bevestigt het college van bestuur. Er worden veel mooie en nuttige afspraken gemaakt, die volgens het bestuur soms onvoldoende landen binnen de scholen. Bijvoorbeeld in geval van het competentiegericht onderwijs. Er waren verschillende plannen op hoger niveau, maar er bleek onvoldoende aansluiting met de werkvloer te zijn. Op de werkvloer werden ook verschillende ideeën ontwikkeld, wat uiteindelijk resulteerde in een hoeveelheid aan uitgewerkte ideeën. Al met al was toen de conclusie: ROCMN heeft veel geld aan competentiegestuurd onderwijs besteed, maar wat heeft dat nu echt opgeleverd? Het is het streven van het college van bestuur om dit soort zaken veel meer samen te doen en daarin realistische en werkbare plannen met elkaar te maken. Sectoren hebben dus de ruimte om eigen invulling te geven aan onderwijsinhoud, maar het college van bestuur stuurt wel op de gezamenlijke kaders en richtlijnen waarbinnen dit dient te gebeuren. Het onderwijs krijgt een budget en taakstelling voor inrichting van het onderwijs, de teams mogen dit zelf doen. Het ROCMN probeert daarnaast meer rust te bieden door ondersteunende processen te standaardiseren (bijvoorbeeld roostering en leerlingvolgsysteem). Vanuit de gemeente wordt aangegeven dat zij ervaren dat er inderdaad een meer terugtrekkende beweging plaats vindt binnen ROCMN. Er liggen minder verantwoordelijkheden lager in de organisatie omdat het bestuur meer zicht wil hebben op het primaire proces. De gemeente geeft daarbij een voorbeeld waarmee zij aangeeft deze beweging ook wel te begrijpen. Niet iedereen binnen het ROC voelt zich eigenaar van de bepaalde vraagstukken zoals voortijdig schoolverlaten. Vanuit de gemeente werd een locatiedirecteur hierover benaderd. Deze gaf te kennen dat dit wel ergens binnen het ROCMN geregeld was en dat hij op het gebied van voortijdig schoolverlaten geen betrokkenheid heeft. Idealiter wordt de verantwoordelijkheid wel bij deze locatiedirecteur belegd. Hoe meer lagen, hoe minder de betrokkenheid, aldus de gemeente.

### **Kwaliteit**

Om ondernemerschap en kwaliteit van het personeel te verhogen is ROCMN, in navolging van bijvoorbeeld banken en uitzendbureaus, gestart met een eigen ROC Academie. Uitgangspunt is dat de trainingen en workshops waar mogelijk verzorgd worden door de interne experts, vanuit het principe van kennisdeling voor en door elkaar. De ROC Academie verzorgt opleidingen, cursussen, trainingen en workshops voor alle medewerkers van ROC Midden Nederland, zowel onderwijzend als niet-onderwijzend. Binnen ROCMN regelen de docenten zelf hun eigen bijscholing met intervisie, gericht op de onderwijsinhoud en zetten zich vrijwillig in voor de ontwikkeling van het vak. Docenten worden zo de initiatiefnemers van de onderwijsontwikkeling op hun afdeling. Een netwerk werkt veel effectiever dan aansturing van bovenaf. De ontwikkelaars beoordelen elkaars werk kritisch, maar wel opbouwend en gericht op kwaliteit.

Motivatie heeft alles te maken met zelf verantwoordelijk zijn; dat principe is benoemd tot dé leidraad binnen het hele ROC. Van leidinggevend wordt verwacht, dat ze handelen vanuit de volgende uitgangspunten en overtuigingen:

- mensen willen van nature hun werk goed doen;
- iedere medewerker is medeverantwoordelijk voor de kwaliteit van ROC Midden Nederland en medeverantwoordelijk voor het werkplezier en het resultaat van collega's;
- bekwaamheid moet worden bijgehouden; een ieder is voorbereid op een vraag naar mobiliteit;
- leidinggevend hebben in principe een aanstelling voor bepaalde tijd;
- alle eisen die we aan anderen stellen, stellen we ook aan onszelf (parallelliteit);
- de visie op leren vormt de basis voor de visie op organiseren (congruentie principe).

Daarnaast is er toezicht vanuit de zogenaamde leerlingenraad en de cmr. Verder is er sprake van een ontwikkeling naar resultaatverantwoordelijke teams. Dit is volgens de cmr wennen voor de organisatie, omdat er in de teams jarenlang geen verantwoordelijkheid is belegd. Wel verantwoordelijkheden op het gebied van de student, maar niet voor andere zaken. Dit betekent dat ROCMN nog moet wennen aan enerzijds de verantwoordelijkheid bij de teams en anderzijds het type leiderschap dat daar bij past. Daarnaast leeft bij een groot deel van de organisatie het gevoel dat het centrale apparaat meer startpunt is voor de organisatie dan het onderwijs. De verdeling is 38% ondersteuning en 62% onderwijs. Volgens de cmr komt dit in de praktijk uit op 50/50 uit. Het college van bestuur is echter voornemens om volgend jaar 70% van de middelen toe te delen aan het primaire proces.

## 8.4 Relatie met partners in de omgeving

Partnerschappen met gemeenten, werkgevers, (koepel)organisaties, onderwijs en maatschappelijke instanties zijn onmisbaar voor het roc. ROC Midden Nederland kiest ervoor de organisatie in te richten als een netwerkorganisatie. Het opleiden en leren van de student en medewerkers staat daarbij centraal. Allen dragen verantwoordelijkheid voor een succesvol leertraject. Er is gekozen voor een brede marktbenadering waarbij maatschappelijke en economische overwegingen bij de selectie van het activiteitenportfolio een rol spelen.

### Ketenpartners

ROC Midden Nederland is een partner die mede de koers bepaalt in de regio. Als de grootste instelling voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie in Midden-Nederland speelt ROC Midden Nederland een belangrijke rol in de economische en maatschappelijke ontwikkeling in de regio. Door de omvang, de professionaliteit van medewerkers en de brede diversiteit in opleidingen is veel deskundigheid in huis waardoor er uitstekend op vragen uit de markt ingespeeld kan worden. Het ROCMN vindt zelf dat de relaties met externe partijen nog niet goed genoeg zijn geregeld. Het is nog geen gemeengoed dat contacten met externen overal goed georganiseerd zijn. De ene school doet dit beter dan de andere. Dit beeld wordt ook bevestigd door de gemeente. Het ene team toont meer betrokkenheid en externe gerichtheid dan de ander. Bij de bbl-opleidingen zijn de contacten er van oudsher wel, evenals bij de contractactiviteiten. Die hebben regelmatig contact met de bedrijfswereld. Werkgevers zijn direct betrokken bij de uitvoering en ontwikkeling van opleidingen in het beroepsonderwijs van ROC Midden Nederland. Met een uitermate breed scala aan bedrijven en organisaties heeft het roc een partnerschap. Zo tracht men invulling te geven aan het begrip ondernemend leren. De houding naar buiten is nog beperkt. Het college van bestuur heeft ieder vakcollege nu de opdracht gegeven dat men pas een vakcollege mag worden wanneer de relatie met de branche goed gelegd is. Naast de sectoradviescommissies heeft ROC Midden Nederland een roc-brede adviescommissie voor de bbl ingesteld. Deze commissie heeft als doel de samenwerking te bevorderen tussen ROC Midden Nederland, bedrijven en instellingen uit de regio.

### Gemeente

De relatie met vmbo, hbo (hoger beroepsonderwijs) en gemeenten (educatie) is wel centraal belegd met het college van bestuur als verantwoordelijke. Vier keer per jaar heeft het bestuur contact met het college van bestuur van de Hogeschool Utrecht. ROCMN wil voorkomen dat college van bestuur van de Hogeschool Utrecht met twaalf directeuren van ROCMN aan tafel zit. De gemeente geeft aan dat zij verder geen betrokkenheid hebben bij de strategievorming van het ROCMN. Het ROCMN heeft veel verschillende locaties (Zeist, Veenendaal, Woerden,

Nieuwegein). Het is voor het bestuur niet werkbaar wanneer zij alle gemeentelijke contacten moeten onderhouden. Bijvoorbeeld, in Amersfoort kan een vertegenwoordiger (een van de directeuren) als primus acteren. Ook hier wil ROCMN voorkomen dat alle scholen afzonderlijk richting gemeente handelen. In Utrecht kent men een algemeen overleg, het zogenaamde lea (lokaal educatief overleg, Utrechtse onderwijsagenda). Daarin zijn alle grote schoolbesturen vertegenwoordigd. ROCMN heeft daarin sinds kort op eigen verzoek een eigen zetel. Daarmee geven zij aan dat zij veel belang hechten aan het in gezamenlijkheid bespreken van de onderwijsagenda. In dit overleg zijn grote schoolbesturen op college-van-bestuursniveau, de wethouder onderwijs, wijkwelzijn en particuliere kinderopvang vertegenwoordigd. De hele keten rondom kind in en om de school is hierdoor 'aangehaakt'. Hieronder hangt nog een werkgroepenstructuur. Hierin zijn beleidsmedewerkers van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling en ROCMN vertegenwoordigd. Daarnaast zullen ROCMN en het bestuur van de gemeente twee keer per jaar met elkaar in gesprek gaan over huisvesting, stages, jeugdwerkloosheid en dergelijke. Op gebied van bestrijding jeugdwerkloosheid ontmoeten ROCMN en gemeente elkaar ook op regionaal en stedelijk niveau. Daarin zijn het ook vooral beleidsmedewerkers die samen optrekken. Het Hoofd Leerlingenzaken heeft ook op directieniveau afspraken binnen ROCMN. Verder zijn er leerplichtambtenaren in verschillende locaties van ROCMN geplaatst.

### **Gezicht naar de samenleving**

Het beeld van ROCMN is volgens het bestuur soms wat kleurloos ('log') vanwege de grootte. Ook wordt de beeldvorming van het hele roc bepaald door dat wat er op dat moment (negatief) in het nieuws over een specifieke opleiding (" Als er bij de kappersopleiding iets fout gaat heeft het hele ROC daar last van"). Het is dan ook de ambitie om de vakcolleges zich meer te laten profileren en als eigen merk in de markt te zetten. Aan het conceptimago is onlangs een serieus onderzoek gewijd. Het blijkt dat leerlingen de verschillen tussen de roc's niet goed kunnen duiden. Keuzes worden vooral beïnvloed door een leuk schoolgebouw of een leuke opleiding. Dit staat los van onder welk roc de opleiding valt. Leerlingen zoeken idealiter het 'kleine schooltje'. ROCMN zelf staat blijkbaar bekend als een 'leerfabriek' en lijdt ook onder de slechte reputatie die het middelbaar beroepsonderwijs in algemene zin heeft. Leerlingen willen volgens het onderzoek herkenbaar onderwijs (zoals vakcolleges) en kleinschaligheid. Inhoudelijke thema's moeten herkenbaar en zichtbaar zijn voor de leerling wanneer hij/zij een keuze maakt. ROCMN speelt hier op in door de eerdergenoemde ontwikkeling van de vakcolleges. Het college van bestuur heeft twintig sessies georganiseerd waarin iedereen heeft kunnen meepraten. Kleinschaligheid blijkt een belangrijk thema. Terug naar vroeger is overigens niet de oplossing, dit is niet betaalbaar en haalbaar, maar kleinschaligheid kan op de locaties wel georganiseerd worden. De vakcolleges zullen beantwoorden aan bovenstaande ontwikkelingen.

## **8.5 Leerpunten en sterke punten**

ROCMN is bezig met de ontwikkeling van de vakcolleges. Deze colleges geven de mogelijkheid om specifieke vakkennis op kleinschalige wijze te organiseren. De scholen geven zelf invulling aan de inhoud en de wijze waarop zij zich presenteren. Daarmee komt het qua imago los te staan van het roc. Dit is een gevolg dat het bestuur accepteert omdat men juist wil dat scholen zelf hun verantwoordelijkheid pakken en hun onderwijs invullen. Het stelt de scholen in staat om op autonome wijze de ontwikkeling van hun vakcollege richting te geven. Het bestuur geeft aan dat binnen ROCMN wat te veel bureaucratie is ontstaan. Deels door regelgeving vanuit Den Haag, deels door de eigen organisatie. Het is aan het bestuur om kaders te maken waarbinnen de bureaucratie teruggedrongen kan worden. Als het gaat om onze interne organisatie

moet een aantal zaken nog verbeterd worden, aldus het bestuur. Zo is de bedrijfsvoering is nog niet volledig op orde. Het ziekteverzuim is te hoog. En, al is er veel achterstallig onderhoud ingelopen, er is nog steeds genoeg te doen; vooral om het werk van docenten gemakkelijker en efficiënter te maken. Vanuit het perspectief van de gemeente wordt de informatievoorziening vanuit het roc als aandachtspunt genoemd. Bijvoorbeeld het bestrijden van voortijdig schoolverlaten en leerplicht. Het verkrijgen van gegevens hierover vanuit het ROCMN neemt volgens de gemeente veel tijd in beslag. Daarnaast blijken de gegevens niet altijd te kloppen. Dit verdient wat de gemeente betreft verbetering. Het college van bestuur geeft aan dat er voor dergelijke informatie meerdere systemen binnen het roc gebruikt worden, dat maakt de synchronisatie van dergelijke gegevens nodeloos ingewikkeld. Het streven is ook om dit te standaardiseren.

Daarnaast zou het roc zich meer kunnen laten informeren door andere partijen zoals de gemeente. ROC Midden Nederland kan de gemeente of andere externe partners dan beter benutten als gesprekspartner om uit te wisselen over relevante thema's en daarvan met elkaar te leren. In feite gaat het hier om de ontwikkeling van de externe gerichtheid, het bevragen van de eigen omgeving en het bewustzijn van de verbinding met de directe omgeving. De verschillende ketenpartners hebben immers gezamenlijke doelen, de leerling is de zorg van alle ketenpartners en niet alleen de gemeente. Het roc kent hierin vele gedaanten, aldus de gemeente. Er zijn teams die er voor gaan en teams die meer op zichzelf gericht zijn. Het ROCMN is een grote organisatie en de doorvertaling van beleid vanuit het college van bestuur naar de werkvloer is een lastig proces. De gemeente geeft tevens aan dat eigenaarschap beter belegd zou kunnen worden binnen het roc. Vanuit het perspectief van de gemeente zou dit juist lager in de organisatie gelegd moeten worden om de lijnen kort te houden.

## 8.6 Terug- en vooruitblik

Het herontwerp van de organisatie, de ontwikkeling van de gezamenlijke dienstencentra en de ontwikkeling van het competentiegerichte onderwijs zijn de belangrijkste ontwikkelingen van de afgelopen jaar geweest. Men heeft het gevoel flinke meters gemaakt te hebben en die meters maakt men nog steeds. ROCMN is echter onderhevig aan allerlei maatschappelijke factoren die zich in haar omgeving en nabije toekomst afspelen. Het ROCMN geeft aan dat in de nabije toekomst de bekostiging onder druk staat. De politiek belijdt wel het grote maatschappelijke belang van het beroepsonderwijs, maar zorgt niet voor extra middelen om de groei van het aantal studenten op te vangen. Een korting van 100 euro per student zorgt voor een verkapte bezuiniging van 2 miljoen euro. Datzelfde geldt voor het loonakkoord van het Actieplan Leerkracht. Men vindt het terecht dat personeel beter betaald krijgt, maar het Ministerie van OCW compenseert het roc daarvoor niet volledig. "We krijgen een sigaar uit eigen doos met alle negatieve gevolgen van dien voor de werkgelegenheid."

Figuur 25: Kengetallen INHolland

Kengetal	Waarde		Eenheid	
<i>Studenten, locaties, schools en opleidingen</i>				
Totaal aantal studenten	33.477		Studenten	
Aantal 'schools'	18		Schools	
Aantal domeinen	6		Domeinen	
Aantal hoofdlocaties	6		Hoofdlocaties	
Aantal nevenlocaties	7		Nevenlocaties	
Gemiddelde grootte 'school'	1.969		Studenten	
Gemiddelde grootte hoofdlocatie	6.695		Studenten	
Gemiddelde grootte locatie	2.092		Studenten	
Gemiddelde grootte opleiding	372		Studenten	
Kleinste school	358		Studenten	
Grootste school	4.486		Studenten	
Kleinste hoofdlocatie	2.226		Studenten	
Grootste hoofdlocatie	12.095		Studenten	
Kleinste opleiding	1		Studenten	
Grootste opleiding	3.947		Studenten	
<i>Personeel</i>				
Totaal	2.338	100	fte	%
Primair proces	1.189	51	fte	%
Onderwijsondersteunend	967	41	fte	%
Management en bestuur	182	8	fte	%
<i>Kosten</i>				
Totaal	157	100	m€	%
Primair proces	89	57	m€	%
Onderwijsondersteunend	52	33	m€	%
Management en bestuur	16	10	m€	%
<i>Rijksbijdrage</i>				
Rijksbijdrage 2009*	235		m€	%

\* Met inbegrip van inkomsten uit wettelijk vastgestelde collegegelden, exclusief overige inkomsten

## **Geschiedenis**

Het huidige conglomeraat Hogeschool INHolland komt voort uit een fusie van vier hogescholen: de Ichthus/Hogeschool Delft en de Hogeschool Holland, met elk ongeveer 10.000 studenten en de wat kleinere Hogeschool Haarlem en de Hogeschool Alkmaar. De hogescholen vonden een fusie noodzakelijk, omdat zelfstandig blijven steeds moeilijker werd door financiële druk en concurrentie van andere hogescholen. Maar de manier waarop het fusieproces verliep, is opmerkelijk. In plaats van een stapsgewijze fusie, kozen de vier fusierende besturen voor een gehele fusie in één keer en binnen een zo kort mogelijk tijdsbestek. De start werd gemarkeerd met een intentieverklaring op 1 juni 2001, daarna volgde de formele start in januari 2002, in september 2002 werd een begin gemaakt met het werken in de nieuwe bestuurlijke organisatie en in september 2003 werd ook de onderwijsorganisatie gereorganiseerd. Hogeschool INHolland was in één klap een marktleider in de hbo-markt en uniek wat betreft de spreiding van haar vestigingen over heel Noord- en Zuid Holland. Intussen zijn we een aantal jaren verder en in de tussentijdse periode hebben zich belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Hoewel de hbo-markt nog altijd groeit, laat de studentenpopulatie van INHolland al een paar jaar een lichte daling zien. Ook het marktaandeel liep van 11% naar 8%, ruim 31.000 studenten. INHolland kent inmiddels naast haar onderwijsorganisatie met 18 schools, die geclusterd gaan worden binnen 6 domeinen, ook een volwassen onderzoeksorganisatie met 31 lectoraten, ondergebracht in 6 research & innovation centers die aansluiten bij de domeinen.

## **Feiten**

INHolland behoort met ruim 33.000 studenten en 2.200 fte personeel tot de grootste hogescholen van Nederland. De spreiding van haar vestigingen is groot, met zes hoofdlocaties in Alkmaar, Amsterdam/Diemen, Delft, Den Haag, Haarlem, Rotterdam, zeven nevenlocaties in Zaanstad, Amstelveen, Hoofddorp, Leeuwarden, Utrecht (wordt gestopt), Dordrecht, Oegstgeest en een locatie in Paramaribo. Elke vestiging heeft een eigen karakter en een eigen levensbeschouwelijke identiteit. INHolland kent een relatief hoog aantal studenten van niet-westerse afkomst, vooral in de vestigingen in Amsterdam/Diemen, Den Haag en Rotterdam. In het studiejaar 2007-2008 was de instroom van studenten met deze achtergrond daar meer dan 50%. Met haar onderwijsaanbod bestrijkt INHolland bijna alle sectoren die op hbo-niveau aangeboden worden: agrarisch & techniek, economie, gezondheidszorg, educatie, communicatie & media, recht, sociaal agogisch en kunst. Van oudsher is de sector economie een van de grootste binnen INHolland en worden economisch georiënteerde opleidingen op een groot aantal vestigingen aangeboden.

Hogeschool INHolland heeft 31 lectoraten, onderverdeeld in 6 research & innovation centers. Binnen research & innovation centers werken kenniskringen en schools samen aan onderzoekprojecten binnen de thema's business and technology, education and learning, entrepreneurship, global city, governance en quality of life. De lectoraten waren centraal vanuit een locatie gestart, maar wel in verbinding met de schools in een soort matrixstructuur. Er is recent besloten dat de lectoraten bij de verschillende domeinen zullen worden ondergebracht.

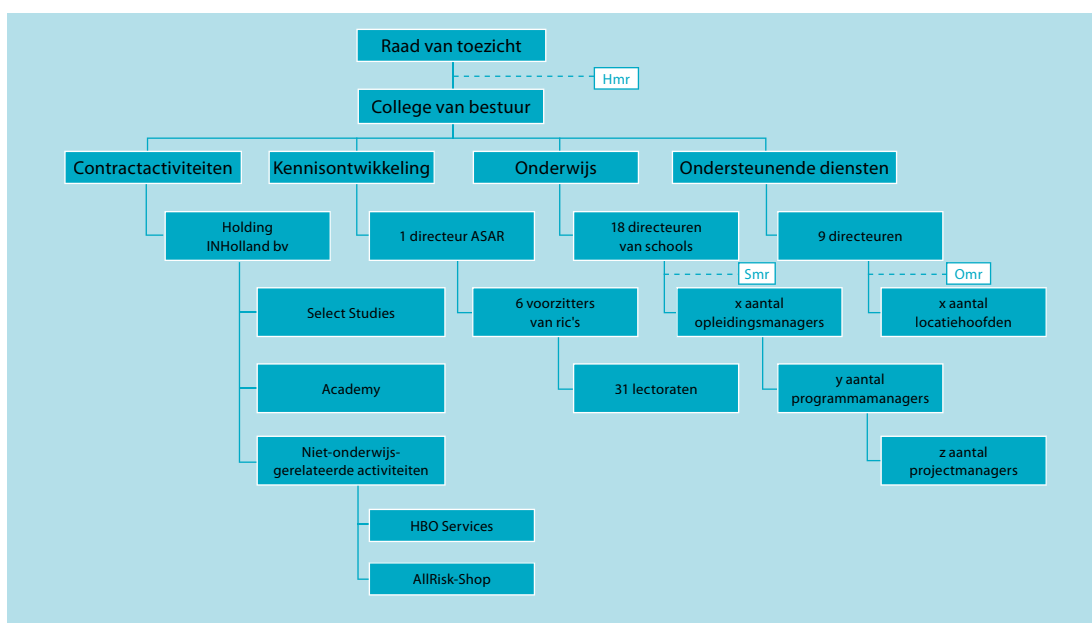
## **Missie en visie**

INHolland is een organisatie die hbo-studenten opleidt tot innovatieve professionals die voorzien in de behoeften van werkgevers. INHolland ziet het als zijn maatschappelijke taak om ondernemend en innovatief onderwijs te bieden aan studenten, bedrijven en instellingen. Zo levert INHolland een bijdrage aan de ontwikkeling van vakkundige en maatschappelijk betrokken professionals, zowel op nationaal als internationaal niveau. De missie van INHolland luidt dan ook: "INHolland staat dicht bij student, markt en maatschappij en speelt gericht in op de vraag naar grenzeloos hoger onderwijs en toegepaste kennis."

Deze missie bevat een aantal kernwaarden, welke typerend zijn voor INHolland:

- *Ondernemend en innovatief*: we zijn alert op ontwikkelingen binnen economie en arbeidsmarkt om snel en passend een bijdrage te kunnen leveren aan vernieuwing, bij voorkeur door zelf het initiatief te nemen.
- *Maatschappelijk betrokken*: we spelen actief in op ontwikkelingen in de samenleving en zijn in staat daar snel en passend op te anticiperen, en waar mogelijk zelf het initiatief te nemen.
- *Betrokken op ontplooiing*: we kennen onze studenten en cursisten, en hun individuele leer- en ontwikkelingsvragen. Door onze schaalgrootte kunnen we hen een breed spectrum van majors en specialisatie- en differentiatie-minors aanbieden en daardoor maatwerk leveren.
- *Flexibel*: we zijn in staat om snel kennis, mensen, budgetten en relaties te vinden en in te zetten om initiatieven tot vernieuwing vorm te kunnen geven en waar te maken.

**Figuur 26: Organisationsstructuur INHolland**



De raad van toezicht van Hogeschool INHolland bestaat uit zeven leden. De raad houdt toezicht op het beleid van het college van bestuur en op de algemene gang van zaken in de Stichting Hoger Onderwijs Nederland en de met haar verbonden instellingen. Het college van bestuur bestaat uit drie leden en is het centrale bestuursorgaan van Hogeschool INHolland. De leden worden voor bepaalde tijd benoemd door de raad van toezicht. Het college van bestuur heeft als belangrijkste taken ten eerste het vaststellen van de strategie, missie en doelstellingen, ten tweede de zorg voor huisvesting en het beheer van financiële, materiële en personele middelen en ten derde de zorg voor de veiligheid en de gezondheid en overige arbeidsomstandigheden in de gebouwen en op de terreinen van INHolland. Hogeschool INHolland kent wettelijk twee niveaus van medezeggenschap: op hogeschoolniveau is er de hmr (hogeschoolmedezeggenschapsraad), voor de ondersteunende diensten is er een deelraad en op schoolniveau zijn er smr-en (schoolmedezeggenschapsraden). De scheiding tussen verantwoordelijkheden op cen-



traal en decentraal niveau zijn wat betreft de medezeggenschap zeer consequent doorgevoerd. De hmr wordt direct gekozen en de leden mogen geen deel uitmaken van decentrale mr-en of de opleidingscommissies. De hmr is daarmee ook geen afspiegeling van de locaties. Op dit moment bestaat de onderwijsorganisatie van INHolland uit achttien schools met separate directeuren. Er wordt gewerkt aan de vorming van zes domeinen waaronder de scholen geclusterd worden en waarbij de research & innovation centers qua thematiek nauw aansluiten. Deze centers worden dan ook gelokaliseerd in de domeinen en niet meer centraal op één locatie.

## 9.2 Strategische motieven voor keuze en vorm besturingsmodel

Het belangrijkste motief voor de fusie destijds was dat de individuele instellingen te klein waren voor zelfstandigheid. De keuze was destijds om alle vier de instellingen in een keer te laten fuseren. Achteraf vraagt men zich af in hoeverre het beter was geweest eerst twee aan twee te fuseren omdat de afstemming van de onderwijsprocessen en de verschillende culturen niet zo gemakkelijk verliep. Wat betreft de bedrijfsvoering was er wel direct veel voordeel. Een besparing van ongeveer 35 miljoen was vooral de resultante van het terugbrengen van het aantal bestuurders van twaalf naar drie en het samenvoegen van ondersteunende diensten. Dit laatste leidde ook tot een sterke kwalitatieve impuls. De ogen van de buitenwereld waren ten tijde van en net na de fusie scherp gericht op deze nieuwe grote speler. Begin 2005 kwam het concern breed uitgemeten in het nieuws, toen in een rapport van de Onderwijsinspectie aangegeven werd dat het niveau van het onderwijs te wensen overliet. De achteruitgang van de kwaliteit van het onderwijs werd vooral geweten aan de reorganisaties ten gevolge van de 'monsterfusie'. De toenmalige voorzitter van het college van bestuur werd als een verpersoonlijking van 'te groot en te veel' neergezet in een tijd (ongeveer drie jaar na de fusie) waarin sprake was van een paradigmashift naar 'small is beautiful'. Het nieuwe onderwijsconcept dat na de fusie werd ingevoerd leidde volgens de media tot een sterke vermindering van het aantal contacturen voor studenten en tot een tekort aan onderwijzend personeel. INHolland ging ondanks de perikelen in de media toch door met haar campagne *Je wilt toch gewoon goed onderwijs*. Dit bracht de nodige commotie in de media. Tegen het eind van 2005 meldde de onderwijsinspectie echter: "Hogeschool INHolland is goed op weg om haar zaken weer op orde te krijgen." In 2005 was de grote fusie nog maar net achter de rug en werd vooral hard gewerkt aan het stroomlijnen van de organisatie en het ontwikkelen van een gemeenschappelijke organisatiecultuur met een sterk bedrijfsmatig karakter (van 'ritselen' naar 'regelen'). Er werd een gemeenschappelijke onderwijsvisie geoperationaliseerd (Backbone). Dit alles werd centraal aangestuurd en de toenmalige voorzitter van het college van bestuur, Jos Elbers, drukte zijn stempel op de organisatieontwikkeling. Groei van de studentenpopulatie met 5% per jaar was een gegeven gedurende meer dan tien jaar. Er werden rationele beslissingen genomen over het opheffen en verplaatsen van opleidingen, zodat tot een aantal heldere domeinen met een sterk samenhangend aanbod gekomen kon worden. De domeinen kregen de vorm van schools op locaties die voor de hand lagen, niet zozeer historisch, maar veeleer vanwege hun aansluiting met vergelijkbare domeinen op de universiteiten en het bedrijfsleven op dezelfde locaties. INHolland was net gestart met het opzetten van lectoraten en kenniskringen die ook centraal georganiseerd en gelokaliseerd waren en qua thematiek nauw aansloten bij gekozen de domeinen. De blik was vooral intern gericht: het huis op orde brengen was het devies. Medio 2007 werd Geert Dales benoemd als opvolger van Jos Elbers. Onder zijn leiding werd de bestuurlijke agenda 2008-2010 opgesteld, waarin vooral een groot aantal concrete actiepunten zijn weergegeven om ervoor te zorgen dat een aantal bestuurlijke lijnen hun beslag kregen. Het betreft:

- kwaliteit moet voorop staan, kwantiteit is volgend;
- scherpe keuzes maken;

- rust creëren en consolideren; geen grote vernieuwingen en afmaken wat in gang is gezet;
- werken aan een organisatiecultuur van samenwerking, openheid, horizontale verantwoordelijkheid en professioneel fatsoen: afspraak is afspraak.

Het valt op dat een meer decentrale besturingsfilosofie wordt doorgevoerd. De bestuurlijke agenda biedt ruimte voor meer interne verzelfstandiging van de schools. “Decentrale verantwoordelijkheid betekent de bijl in onnodige centralistische besturings- en controlemechanismen. Bestuurders moeten besturen en managers managen. Daar moeten die managers dan ook voluit de ruimte voor krijgen.”<sup>12</sup>

## 9.3 Effecten

### Onderwijskundig

De effecten van de fusie waren dat INHolland door grotere omvang beter in staat is om nieuwe onderwijskundige inzichten te vertalen in nieuw onderwijs. Dat er meer samenwerking tussen sectoren zou ontstaan en dat er een betere doorstroming in de beroepskolom zou plaatsvinden. INHolland startte direct na de fusie met het implementeren van een nieuw onderwijsconcept genaamd backbone. De belangrijkste grief zowel intern als extern was de extensivering van het onderwijs die het onderwijsconcept backbone met zich meebracht. Daarnaast werd er gestreefd naar een grote uniformiteit tussen dezelfde opleidingen op verschillende locaties die vanaf de fusie onder 1 brin-nummer vielen. Er was weinig ruimte voor een regionale kleuring van de opleidingen. Dit proces stuitte op de nodige weerstand bij de opleidingsteams en verliep daarmee niet erg soepel. Ondertussen is de koers juist om te streven naar meer regionale kleuring en een afnemende sturing in het onderwijs. Dit is duidelijk te zien in de ontwikkeling van het onderwijsconcept backbone 2.0, waarbinnen opleidingen de ruimte krijgen om onderling te verschillen. Die ontwikkeling schept mogelijkheden voor meer regionale inbedding van de opleidingen en biedt ruimte om verschillende invullingen te kunnen geven aan de voltijd- en deeltijdvorm van onderwijs. Aan het einde van de propedeuse, voor de grote stage en voor het afstuderen wordt een student integraal op zijn competenties getoetst. De school bepaalt zelf de vorm van de toets. Hiermee is de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs veel nadrukkelijker belegd bij de scholen zelf. Elke school werkt volgens een plan van aanpak 2008-2012 aan een aantal door college van bestuur en schooldirecteuren benoemde onderwijsgerelateerde thema's. Er is besloten dat, aangezien elke school een andere uitgangspositie inneemt, de school hierin ook een eigen traject zal volgen. Het is de bedoeling dat de opleidingen van INHolland zich vanuit een gemeenschappelijk, competentiegericht onderwijsconcept onderscheiden op regionale inkleuringen en de aard van de leeromgeving.

### Doelmatigheid en bedrijfsvoering

Een van de doelen van de fusie was om de financiële robuustheid van de organisatie te vergroten. Separaat konden de vier hogescholen niet overleven. Gezamenlijk is het gelukt om een financieel gezonde organisatie op te bouwen. De fusie heeft er ook toe geleid dat INHolland nu een grote professionele organisatie is met een eigen treasury statuut. De doelmatigheid en efficiency vergroten was een belangrijk doel van de fusie en een adagium bij het stroomlijnen van de organisatie. Wat betreft de bedrijfsvoering is er direct veel voordeel behaald door de fusie. Een besparing van ongeveer 35 miljoen was vooral de resultante van het terugbrengen van het aantal bestuurders en het samenvoegen van ondersteunende diensten. Dit laatste leidde ook tot een kwalitatieve impuls. De fusie heeft daarnaast geleid tot beter gebruik maken van gebouwen, vestigingsplaatsen en (ict-)voorzieningen.

<sup>12</sup> De tweede fase van INHolland, Bestuurlijke agenda 2008-2010.

### **Toegankelijkheid**

INHolland heeft een wijd verspreid locatienetwerk. Niet alle locaties zijn even rendabel. In de afgelopen jaren is een aantal opleidingen samengevoegd en verplaatst omdat het niet te bekostigen was om ze op meerdere locaties te behouden. Soms ook omdat een clustering van opleidingen in de buurt van relevante opleidingen op zowel universitair niveau als op mbo-niveau de kwaliteit van de opleidingen en de doorstroom tussen de opleidingsniveaus ten goede kwam. Door de schaalgrootte is INHolland in staat om minder of niet-rendabele opleidingen toch te behouden, omdat ze een belangrijke maatschappelijke functie hebben.

### **Kwaliteit**

De kwaliteitscontroles zijn enorm toegenomen. De specialisatie bij het personeel in de ondersteunende diensten is sterk verbeterd. Op gebied van ict bijvoorbeeld leidt dit tot licentievoordeel en tot een betere onderhandelingspositie omdat de hogeschool beter is toegerust door de mogelijkheid kwalitatief goede mensen in te zetten. Dat is goed voor de besteding van publieke middelen. Door de grootte van de organisatie is INHolland ook verplicht tot Europese aanbesteding. Uiteraard brengt dit veel formaliteiten met zich mee, maar het dwingt ook tot discipline in het goed doordenken en formuleren van wat nu precies gewenst is en hoe dat in protocolen vastgelegd moet worden. Hierdoor neemt de bewaking en toezicht op de besteding van publieke middelen toe. Een ander voordeel van de grootschaligheid is dat de kwaliteitszorg beter op orde is. Het komen tot een goed toetsbeleid en afstudeerbeleid heeft weliswaar lang geduurd, maar heeft geleid tot een vorm van professionaliteit die willekeur uitsluit. De controle op het onderwijs is de laatste jaren ook toegenomen. Aan studenten wordt beloofd dat ze twintig uur onderwijs krijgen per week. Op basis van het studieplan wordt gecheckt of dat ook daadwerkelijk gebeurt. Studenten hebben invloed op de kwaliteit van het onderwijs door zitting te nemen in de opleidingscommissie, de hmr of studentpanels.

### **Verdeling van verantwoordelijkheden**

Wat betreft de bedrijfsvoering streeft INHolland steeds meer naar decentrale autonomie. Het uitgangspunt is: centraal wat moet, decentraal wat kan. De inzet is een zo beperkt mogelijke centrale kaderstelling en zoveel mogelijk handelingsvrijheid en verantwoordelijkheid op decentraal niveau. De voorwaarde is vertrouwen in de professionaliteit van uitvoerende medewerkers. Er wordt door INHolland ingezet op werken vanuit centrale kaders met zoveel mogelijk decentrale verantwoordelijkheden en vrijheden. In de praktijk ervaren de professionals deze ruimte nog niet altijd. Dit kan te maken hebben met de kijk op het begrip professionele ruimte. Er is nog steeds ruimte om bijvoorbeeld te bouwen aan opleidingscurricula, er zijn echter ook kaders waarbinnen de professional moet opereren. Betekent dat dan een afruil tussen de professionele ruimte en de professionele organisatie of is het eerder zo dat de professionele organisatie juist ruimte biedt om de professional beter te ontwikkelen? Ook hierover kan verschillend worden gedacht. Onderwijsprofessionals zullen wellicht tenderen naar het eerste, waar professionals die 'van buiten' komen juist veel ruimte zullen ervaren. Zomaar besluiten nemen kan niet meer, deze moeten worden gelegitimeerd met valide argumenten. 'Professional secrecy' – jezelf verschuilen achter je status van professional, zonder verantwoording af te leggen - kan niet meer. Professionaliteit houdt nu meer in dat men zich houdt aan de normen van professionaliteit. Kennis alleen is niet langer de basis voor professionaliteit. Het betekent ook dat je als professional verantwoordelijk bent voor de kwaliteit die je levert en die verantwoordelijkheid ook neemt.

INHolland heeft een scholingsbudget voor professionals beschikbaar gesteld. Deze budgetten worden meestal niet volledig benut. Ook worden de budgetten nog weinig planmatig aangewend. Er zijn bijvoorbeeld opvallend weinig scholingsplannen op teamniveau. De professionals binnen INHolland kunnen op meerdere niveaus hun invloed aanwenden.

### **Medebestuur**

Op hogeschoolniveau is er de hmr, voor de ondersteunende diensten is er een deelraad en op schoolniveau zijn er smr-en. De hmr overlegt met het college van bestuur over zaken op het gebied van onderwijs, organisatie en financiën. De hmr en de raad van toezicht hebben twee keer per jaar een overleg met het college van bestuur erbij. De smr wordt betrokken bij het beleid van de school. De centrale medezeggenschap wordt direct gekozen, er is dus geen sprake van getrapte medezeggenschap. De scheiding tussen verantwoordelijkheden op centraal en decentraal niveau zijn wat betreft de medezeggenschap zeer consequent doorgevoerd. Wie in de smr zit mag geen deel uit maken van de hmr en andersom. De invloed van de smr op centraal niveau is dus beperkt. Soms leidt dit tot onbegrip tussen de decentrale en centrale organen. Bijvoorbeeld bij het sluiten van een opleiding op locatie kan de hmr hier vanwege gedegen strategische redenen instemming op verlenen, terwijl de decentrale organen hier tegen zijn. Zij voelen zich dan niet altijd goed vertegenwoordigd. De hmr ervaart dat zij wel enige invloed heeft op de bestuurlijke besluitvorming. Het college van bestuur van INHolland consulteert de hmr veelvuldig en heeft ook veel instemmingsbevoegdheid verleend aan de hmr. De hmr blokkeert weinig besluiten. Wel verleent zij haar instemming vaak onder voorwaarden, waarover goed wordt onderhandeld. De decentrale medezeggenschap is ook in ontwikkeling. Doordat het aantal schools is teruggebracht tot zes, zijn de smr-en minder locatiegebonden en hebben ze een grotere achterban gekregen. Dit betekent dat de medezeggenschap op een hoger niveau komt te liggen, de onderwerpen waar ze zich mee bezig houden abstracter worden en een grotere professionaliteit vereist wordt. De opleidingscommissies worden belangrijker voor invloed op opleidingsniveau en locatieniveau. Op dit niveau is de animo daarvoor echter gering. Sommige opleidingscommissies leiden een kwijnend bestaan en dat is zorgelijk in het licht van de huidige opschaling van medezeggenschap.

## **9.4 Relatie met partners in de omgeving**

### **Organiseren van horizontale verantwoording**

Belangrijke doelstellingen van de fusie waren om het regelend vermogen van de instelling te vergroten en bij te dragen aan meer sociale cohesie. De vorming van schools en de introductie van lectoren moesten hieraan bijdragen. In 2005 werd opgemerkt dat de horizontale verantwoording nog tekortschoot. Het onderhouden van relaties met de externe omgeving is voor enkel drie leden van het college van bestuur ondoenlijk. Het is fysiek onmogelijk om op alle locaties bezoeken af te leggen. Dit is dus veelal gedelegeerd, maar het moet wel georganiseerd worden. INHolland ervaart 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. Soms is er zelfs sprake van interne concurrentie, bijvoorbeeld richting toeleverende scholen. Het is moeizaam om dat goed te regelen. Complicerend is ook dat het bedrijfsleven weinig echte branchevertegenwoordigers kent.

### **Ketenpartners**

Het denken in netwerken en ketens en de manier waarop hieraan invulling wordt gegeven, vereisen regie. Die is er niet altijd. Er wordt veel overleg gevoerd, maar nog te weinig samen opgetrokken. Belangrijk struikelblok is de diversiteit van de instroom. Hieraan zouden de vooropleidingen al meer aandacht moeten schenken, want hoe verder jongeren komen, hoe lastiger verschillen zijn weg te werken. Dit vraagstuk vereist een gezamenlijke aanpak en meer investering van het hoger beroepsonderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs. Financieel kan dat niet, maar er zijn wellicht andere manieren. Dat zou wellicht rendabeler zijn dan om in het hoger beroepsonderwijs deficiënties aan te vullen. Een mooi voorbeeld van samenwerking binnen de keten is de manier waarop INHolland participeert in een aantal samenwerkingsverbanden, zoals het paramedisch cluster met de VU en een cluster life-science met de VU, de Universiteit van Amsterdam, de Hogeschool van Amsterdam, en roc's. Dit heeft bovendien financiële voordelen omdat je gezamenlijk gebruik kunt maken van faciliteiten. Universiteiten hebben meer financiële ruimte dan het hoger beroepsonderwijs. Roc's hebben het op dit vlak nog lastiger. Sinds september 2009 zit INHolland op de campus bij de TU Delft. De samenwerking met TU Delft wordt daardoor geïntensiveerd (bijvoorbeeld door samenwerking in een expertisecentrum rondom lichtgewicht construeren). Ook wat betreft duurzaam bouwen en scheepsbouw wordt er steeds meer samengewerkt.

### **Beroepenveld**

Het is duidelijk dat hogescholen zich steeds meer naar buiten moeten richten. De instroom bestaat momenteel voor 20% uit niet reguliere voltijdstudenten. Vaak is hierbij een samenwerking met het bedrijfsleven belangrijk. De strategie van INHolland richt zich de komende jaren op naar buiten gaan en het ondersteunen van een leven lang leren. Gelijktijdig signaleert zij dat de gemiddelde docent niet van nature het bedrijfsleven opzoekt. Richting het mkb (midden- en kleinbedrijf) opereert INHolland door het mkb-loket en kenniscafés waarbij lectoren worden ingezet. Ook wordt het mkb betrokken bij projecten vanuit de lectoraten. Via inhoudelijke beroepslijnen is er veel communicatie met het beroepenveld. INHolland is bijvoorbeeld gesprekspartner in regionale verbanden van bijvoorbeeld ziekenhuizen. Dit gebeurt doorgaans op het niveau van de schools. Bedrijven en instellingen werken met INHolland samen rondom de stages van studenten. Zij willen uiteraard de beste studenten werven en hun bedrijf introduceren. Daarnaast werkt INHolland ook met het beroepenveld samen voor het leveren van gastdocenten, die praktijkervaring inbrengen. Verder hebben bedrijven en instellingen uit het beroepenveld de mogelijkheid om zitting te nemen in de beroepenveldcommissie van een opleiding. Deze commissies toetsen het curriculum en adviseren over nieuwe ontwikkelingen en hoe die in het curriculum een plek kunnen krijgen. Deelnemers ervaren dit als zinvolle bijeenkomsten met soms ook beperkte invloed. Zo zou INHolland meer internationaal gericht mogen zijn en meer Engelstalig onderwijs mogen aanbieden om enerzijds haar studenten beter voor te bereiden op de internationale werkomgeving waar zij in terecht zullen komen en anderzijds aantrekkelijker te worden voor buitenlandse studenten. Dit punt wordt echter onvoldoende opgepikt naar de mening van vertegenwoordigers van het beroepenveld. Het beroepenveld merkt op dat het bij INHolland moeizamer is om een ingang op directieniveau te krijgen dan bij kleinere hogescholen. Vooral omdat de expertise verspreid is over meerdere locaties, wordt dat soms als lastig ervaren.

### **Gemeenten**

De afgelopen vier jaar zijn de contacten met de lokale overheid sterk verbeterd. Vooral wanneer er wordt samengewerkt om nieuwbouw te realiseren verloopt het voorspoedig. Toen

de hogescholen nog 'stadshogescholen' waren, was het contact vanzelfsprekender en was er een gezicht. Nu zijn er meerdere schools, meerdere directeuren, meerdere contactpersonen, het gemis aan één aanspreekpunt wordt daardoor wel gevoeld. De hogeschool is belangrijk voor de steden om te hebben en te houden. Uiteraard is er vanuit de verschillende gemeenten bedrijfsmatig begrip voor de keuze van INHolland om bepaalde opleidingen te verplaatsen wanneer die niet rendabel zijn, maar voor de betreffende gemeente is een dergelijk besluit wel moeilijk. Voor lokale bestuurders is het van groot belang dat er een krachtige hogeschool is met een breed aanbod, gericht op de regio. Dit heeft een aanzuigende werking op de lokale economie. De lokale overheid wordt wel geïnformeerd, maar ervaart tot nu toe geen invloed op het beleid en de besluitvorming bij INHolland. Er ligt nu wel de uitnodiging om de strategische positie van de Hogeschool te bespreken. Dat is nieuw en er wordt positief op gereageerd, zeker als deze strategische overleggen meer structureel zouden worden gevoerd. Er vindt vanuit de lokale overheid wel afstemming over beleidsspeerpunten plaats met INHolland. Ook participeert INHolland steeds vaker in lokale projecten zoals Paviljoen 2030 vanuit Alkmaar. Dit project heeft als doelstelling om energieneutraal bouwen te bevorderen. Er werken 23 partijen, waaronder veel bouwondernemingen, samen met de gemeente Alkmaar als voorzitter van de stuurgroep. Er is een jaar geleden met het project gestart en de eerste initiatieven worden nu ontplooid. De lokale overheden zien veel mogelijkheden om de samenwerking met INHolland te intensiveren. Bijvoorbeeld op de gebieden van doorstroming, zij-instroom en binding van hogeschoolstudenten aan de stad. Voor gemeenten als Alkmaar is het belangrijk dat de hogeschool INHolland weer van de stad wordt en andersom. Het gevoel dat de verankering verminderd is door het vertrek van het college van bestuur naar Den Haag maakt dat niet altijd gemakkelijk. Ongeveer vier jaar geleden veel was er veel zorg vanuit het bedrijfsleven en de gemeente over de onzichtbaarheid van INHolland. Er ontstond het gevoel van 'als er ontwikkelingen zijn, dan zijn ze er niet' en er werden zelfs initiatieven ontplooid met niet-lokale hogescholen omdat INHolland de handen vol had aan haar interne ontwikkeling en geen oog had voor de lokale ontwikkeling. Nu investeert INHolland meer in de stad en dat zorgt voor goodwill. Soms blijft het nog enigszins steken op 'momentum' en personen, maar de wil is er en de omslag is gaande. De lokale overheid ervaart wel dat laag in de organisatie de blik nog meer intern gericht is. En hoewel het contact intussen heel plezierig verloopt, wordt de manier van organiseren binnen INHolland als dwingend ervaren.

### **Onbedoelde of negatieve effecten**

Een van de zaken die achteraf bezien niet de meest gelukkige keuze was, is het gebruik van een administratief systeem om onderwijsvernieuwing door te voeren. Het systeem, met als basis integratieve onderwijsblokken van vijf ECTS-punten (European Credit Transfer System) dwong docenten tot onderlinge afhankelijkheid van curriculumonderdelen. Dit leidde tot veel weerstand en na een 'generaal pardon' kwamen er veel schaduwadministraties naar boven. Dit was een wijze les. Het studiepuntenstelsel is nu alleen nog registratiesysteem. Onderwijsvernieuwing is een beleidsdiscussie, dergelijke systemen zullen niet meer op deze wijze gebruikt worden.

Externe stakeholders geven aan dat INHolland de afgelopen jaren een interne gerichtheid heeft gekend en minder oog heeft gehad voor ontwikkelingen in de markt en de regio. De laatste jaren ervaren zij weer meer externe oriëntatie.

Ook was het in de beginjaren moeilijk om een ingang te vinden binnen het concern. Waar er voorheen een gesprekspartner was, werden dit meerdere gesprekspartners die allemaal over een specifiek onderdeel gingen. Hierdoor ervoeren de externe stakeholders INHolland soms als

een bureaucratische organisatie die weinig oor had voor geluiden vanuit de directe omgeving. Intussen is hier flink op geïnvesteerd en ervaren de stakeholders meer gevoeligheid voor kritiek.

## 9.5 Leermomenten

### Wat gaat goed?

INHolland is uitgegroeid tot een gezonde organisatie met een cultuur die ruimte geeft voor de professional. De schaalgrootte op locatie is zeer overzichtelijk gebleven. Er is een goede relatie met hmr. Zowel met de personele vertegenwoordiging als met de studenten, die ook veel frisse ideeën inbrengen. De blik is steeds meer extern gericht wat leidt tot verbetering van contacten met de externe omgeving. De professionele ruimte wordt in de praktijk nog te weinig benut. Professionals kunnen deze zelf meer creëren door de grenzen op te zoeken van wat kan en goed te signaleren wat niet kan. Bestuurders en professionals zijn hierover in gesprek en moeten hierover goed met elkaar in gesprek blijven. Daardoor ontstaat steeds meer de situatie dat van bovenaf de vrijheidsgraden aangegeven worden en van onderop er tijdig gesignaleerd wordt dat iets niet werkt of te veel ingrijpt in de professionele ruimte.

### Wat kan beter?

Het bestuur geloofde en gelooft sterk in het onderwijsconcept Backbone. Er is gekozen voor een sterke centrale aansturing van het implementeren van dit concept. De vraag is hoeveel vrijheid men zich als bestuurder kan permitteren op dit vlak als men eindverantwoordelijk is voor de kwaliteit. Als bestuurder wordt je op deze verantwoordelijkheid aangesproken. Hoeveel sturing geef je daarbij en welke effecten heeft de mate van sturing op het verantwoordelijkheidsgevoel van docenten? Deze punten worden door de bestuurders benoemd als lastige dilemma's.

## 9.6 Terug- en vooruitblik

### Terugblik

Terugkijkend zijn er twee zaken die het toenmalige college van bestuur heeft onderschat of waar men in elk geval een ander beeld van heeft gehad: de beperkingen die de macrodoelmatigheidseisen opleveren en de moeizame perikelen die een accreditatie van vier instellingen onder één brin-nummer oplevert. De idee destijds was dat de macrodoelmatigheidseisen op termijn wat soepeler zouden worden en meer vrijheid in de keuze van profiel passend bij de regio zouden bieden. In de praktijk blijkt dat dit niet het geval is geweest. Wanneer er regionaal een sterke wens bestaat voor het opnemen van een specifieke opleiding in de instelling, kan dit vaak niet vanwege de macrodoelmatigheidstoets. De accreditatie-eisen leidden in de praktijk tot grote verantwoordingslast en daarmee tot een toenemende bureaucratie in de instellingen. Belangrijkste oorzaak daarvan was dat na de fusie de gelijksoortige opleidingen op verschillende locaties onder een brin-nummer kwamen te vallen. Dit waren soms vijf locaties. Enerzijds leverde dit het risico op dat als een van de opleidingen niet voldeed aan de accreditatie-eisen, de andere wel goed presterende opleidingen ook zouden omvallen. Anderzijds gaf de eis om eenduidigheid van het curriculum op de verschillende locaties tot op moduleniveau noodzaak tot herziening van grote delen van de verschillende curricula. Dit bij elkaar opgeteld stimuleerde een zeer sterke sturing op de kwaliteit van de opleidingen, waarbij nauwelijks ruimte was voor een 'couleur locale' (slechts 30% van het curriculum – de minoren – mocht afwijken). Alle opleidingen moesten bij elkaar gebracht worden om een gezamenlijk curriculum te maken tot

op het niveau van de literatuurkeuze. Hierdoor werd het onderwijs vanzelfsprekend minder 'van de mensen' dan het voorheen was geweest. Het personeel ervoer dit veelal als inbreuk op de eigen professionele ruimte. Hoewel het qua momentum voor de hand lag dit te wijten aan de fusie, is het de vraag of dit niet eerder te wijten is aan de systematiek van wet- en regelgeving; dwong deze niet te veel in een keurslijf?

### **Vooruitblik**

INHolland ziet een defusering niet als reële mogelijkheid. Het systeem van INHolland is toegespitst op dislocaties, op kleinschalige decentrale oplossingen. Kritische massa creëren is dan lastig. Dat kan alleen als je een keer iets ontwikkelt en dat dan over meerdere locaties kunt inzetten. Grotere interne zelfstandigheid ligt binnen de huidige wet- en regelgeving meer voor de hand dan defusie. Defusie zou tot hergroepering leiden (aansluiting bij Hogeschool Rotterdam, Haagse Hogeschool en Hogeschool van Amsterdam). De continuïteitsvraag voor kleinere locaties dringt zich dan verder op. Decentraliseren zonder de voordelen van grootschaligheid te verliezen is de lijn die INHolland inzet. Het risico daarbij is een te grote mate van bureaucratie. Wel drukt de centralisatie de overheadkosten. De hoeveelheid verschillende opleidingen op locatie maakt het duurder. Maar als hbo-studenten moeten reizen, loopt de participatie terug. De vraag voor de overheid is: wat is de infrastructuur van je hoger onderwijs je waard en daarmee de opleiding van je beroepsbevolking? Het hoger beroepsonderwijs heeft ook een belangrijke maatschappelijke doelstelling. INHolland heeft op dit moment opleidingen die niet bijdragen aan de concernkosten. Deze betalen wel de eigen overhead, maar geen centrale afdracht voor ict en dergelijke. Dat doet INHolland omdat het een vitale opleiding is. De financiering gaat tegen marginale kosten. Beslissingen hiertoe zijn gebaseerd op 'boerenverstand' en de inzet van het bestuur. Soms moet er ook gekozen worden opleidingen te stoppen en/of samen te voegen. HLO Alkmaar zal sluiten, HLO Amsterdam blijft bestaan en wordt een cluster life science met de universiteiten en roc's. Luchtvaarttechniek is gecentraliseerd in Delft bij TNO en de TU. De prikkel om niet-rendabele opleidingen in de lucht te houden komt niet van de overheid, maar vanuit de maatschappelijke opinie. Zo heeft INHolland vestigingen in steden waar ook andere hogescholen zitten. Dat is voor beide partijen belangrijk om elkaar 'wakker te houden' en de student keuzemogelijkheden te bieden. Een maatschappelijke ontwikkeling die de bestuurder voorziet is dat de overheid steeds meer zekerheid nodig heeft en die vraagt van Hogescholen. Zij stuurt niet op afstand. Het hoger beroepsonderwijs is maar halfweg verzelfstandigd: de ene keer heeft ze te maken met marktwerking, dan weer met ingrijpen van de overheid. Dat kost het hoger beroepsonderwijs geld, want het leidt tot inefficiëntie en bureaucratie. De overheid zal dus een keuze (moeten) gaan maken tussen sturen op afstand of er dicht tegenaan, aldus INHolland. Beide hebben effect voor de organisatie. Een kritische kanttekening zet de bestuurder bij de wachtgeldverplichting voor docenten, die belemmerend werkt voor het reorganiseren. Daarnaast pleit de bestuurder voor een nieuwe accreditatiesystematiek met meer gradaties, dat kan leiden tot meer strengheid op instellingsniveau.



**Figuur 27: Kengetallen Windesheim**

Kengetal	Waarde		Eenheid	
<i>Studenten, locaties, schools</i>				
Totaal aantal studenten	19.550		Studenten	
Aantal 'schools'*	11		Schools	
Aantal domeinen	4		Domeinen	
Aantal hoofdlocaties	1		Hoofdlocaties	
Aantal nevenlocaties	4		Nevenlocaties	
Gemiddelde grootte school**	1.953		Studenten	
Kleinste school	647		Studenten	
Grootste school	5.554		Studenten	
<i>Personeel</i>				
Totaal	1.377	100	fte	%
Primair proces	770	56	fte	%
Onderwijsondersteunend	542	39	fte	%
Management en bestuur	65	5	fte	%
<i>Rijksbijdrage</i>				
Rijksbijdrage 2009***	120		m€	%

\* Inclusief het Honours College

\*\* Exclusief Honours College

\*\*\* Inclusief wettelijk vastgesteld collegegeld, exclusief overige inkomsten

### Geschiedenis

Christelijke Hogeschool Windesheim (Windesheim) is een instelling voor hoger beroepsonderwijs in Zwolle. Deze is ontstaan in 1986 door het samengaan van de Sociale Academie en de Academie voor de Journalistiek in Kampen, de Academie voor Lichamelijke Opvoeding in Arnhem en de Lerarenopleiding, de heao, de hts, de pabo en opleidingen verpleegkunde en informatica in Zwolle. Windesheim is op dit moment de grootste instelling voor hoger onderwijs in de regio. In ruim twintig jaar heeft Windesheim zich ontwikkeld van een kleinschalige onderwijsinstelling met klassikaal, aanbodgericht onderwijs naar een regionale kennisinstelling. In 2005 en 2006 heeft Windesheim zich versterkt met het Nederlands Bijbelinstituut (Utrecht) en de PTH-opleidingen (Pedagogisch Technische Hogeschool) van Fontys in Noord-Nederland. In 2009 startte Windesheim het Honours College: internationaal georiënteerde, Engelstalige top-hbo-trajecten. Komend studiejaar (2010-2011) gaat hogeschool Windesheim in Almere met vier opleidingen van start die zij overneemt van de Hogeschool van Amsterdam. In Lelystad biedt men al een opleiding sph (sociaalpedagogische hulpverlening) in deeltijd en duaal aan. Win-

desheim Flevoland zal per september 2011 het onderwijsaanbod in Almere uitbreiden met als doel om in 2015 in Flevoland studenten ongeveer 35 opleidingen te kunnen bieden.

De fusie in één rechtspersoon Vereniging VU-Windesheim, waarmee in 2003 gestart werd, had te maken met de maatschappelijke ontwikkelingen (kenniseconomie, levenslang leren in brede variëteit, enzovoort) en voorgenomen wetgeving voor het hoger onderwijs om hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs veel nadrukkelijker met elkaar te verbinden. Een tweede achtergrond was de mogelijkheid om binnen de protestants-christelijke identiteit samen op te trekken. Er vindt nu weer een ontvlechting plaats. Die is ingegeven door de geografische afstand en door de moeilijk te overbruggen culturele verschillen tussen het hoger beroepsonderwijs en de universiteit. Sinds 2009 heeft iedere instelling weer een eigen college van bestuur, terwijl er tot die tijd een gezamenlijk college was. Op het niveau van de raad van toezicht vormt VU-Windesheim nog wel een juridische eenheid. De case beschrijving richt zich, zeker waar het gaat over thema's als medezeggenschap en onderwijskundige uitgangspunten, primair op Windesheim.

### **Feiten**

Windesheim is in de eigen regio de grootste hogeschool met de belangrijkste vestiging op haar campus in Zwolle, maar met nevenvestigingen in het centrum van Zwolle, in Utrecht, in Lelystad en in Hardenberg. Windesheim heeft een kleine 20.000 studenten, 1.000 cursisten en meer dan 1.700 medewerkers. In Almere wordt de komende jaren flink geïnvesteerd in een nieuwe locatie, Windesheim Flevoland, waar op termijn met 6.000 studenten rekening gehouden wordt. De instelling profileert zich sterk als regionaal kenniscentrum en wil een actieve bijdrage leveren aan duurzame ontwikkeling.

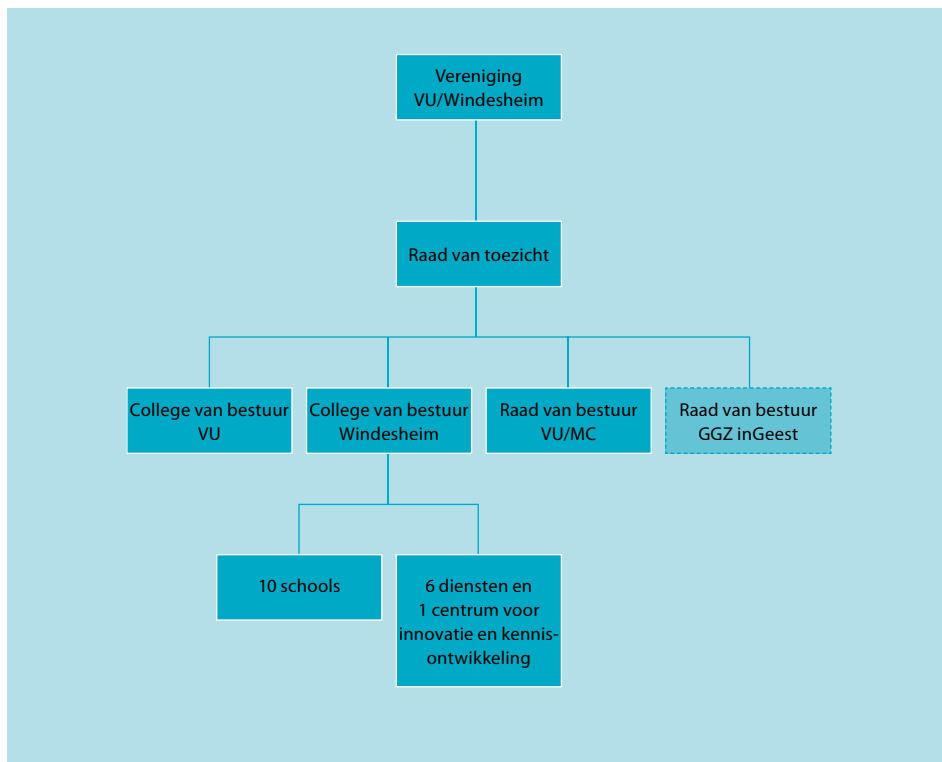
Zij heeft vijf kennisthema's benoemd waarop het onderzoek in achttien lectoraten zich concentreert, namelijk ondernemerschap, technologie, educatie, zorg & welzijn en media. De vestiging in het hartje van Zwolle betreft het Engelstalig Honours College, dat kleinschalig, interdisciplinair en internationaal onderwijs biedt voor een selecte groep studenten die zijn kennis en vaardigheden meer dan gemiddeld wil ontwikkelen. Windesheim geeft hiermee invulling aan de verrijkte hogeschool uit het strategisch programma.

### **Missie en visie**

De missie van Windesheim is als volgt geformuleerd: "Windesheim is als brede instelling voor hoger onderwijs een maatschappelijke onderneming. De hogeschool vormt een gemeenschap waarin actieve en deskundige mensen elkaar ontmoeten. Windesheim is een innovatief kennis- en expertisecentrum dat individuen en mensen in organisaties uitdaagt zich te ontwikkelen tot verantwoordelijke, waarde(n)volle en zelfbewuste professionals, die:

- over maatschappelijk relevante kennis en competenties beschikken;
- willen functioneren op hoger professioneel niveau;
- daaraan gerelateerde persoonlijke groei realiseren, en;
- bijdragen aan de ontwikkeling, verbetering en vernieuwing van bedrijven, maatschappelijke instellingen en overheden."

**Figuur 28: Organisatiestructuur Windesheim**



Windesheim werkt met een raad-van-toezichtmodel. De raad van toezicht oefent toezicht uit op het college van bestuur van de Vrije Universiteit, de Christelijke Hogeschool Windesheim en de raad van bestuur van het VU-MC (medisch centrum) en GGZ inGeest. Deze laatste twee partijen zitten in een proces waarbij GGZ InGeest opgaat in VU-MC. De leden van de raad van toezicht worden door de ledenraad van de Vereniging VU-Windesheim benoemd. De Vereniging VU-Windesheim heeft een bijzondere structuur. De drie instituties zitten er via een mandaat op pariteit in. Twee leden van de raad van toezicht hebben in het bijzonder het vertrouwen van de medezeggenschapsorganen van de drie instellingen. De leden van de raad van toezicht hebben een zittingstermijn van vier jaren en kunnen twee keer worden herbenoemd. Windesheim heeft wel een zelfstandig college van bestuur dat werkt met een portefeuilleverdeling. De leden hebben portefeuilles als onderwijs en onderzoek, ontwikkelingen in Flevoland, Windesheim Honours College, vastgoed en bedrijfsvoering. Onder het college van bestuur functioneren directeuren die de ondersteunende diensten en de school aansturen. Elke opleiding binnen een school is een zelfstandige eenheid met een eigen management. Sommige schooldirecteuren sturen clusters verwante opleidingen aan. Windesheim kent tien schools, waarin aan elkaar verwante bacheloropleidingen zijn ondergebracht:

- School of Built Environment & Transport;
- School of Business & Economics;
- School of Education;
- School of Engineering & Design;
- School of Health Care;
- School of Human Movement & Sports;
- School of Information Sciences;

- School of Management & Law;
- School of Media; en
- School of Social Work.

Daarnaast is er het Windesheim Honours College. Deze internationale hbo+-opleiding biedt een vierjarige, Engelstalige bacheloropleiding aan. Ook heeft Windesheim zeven diensten. Vier ervan ondersteunen de bedrijfsvoering, te weten: de dienst personeel en organisatie, de dienst ict, het facilitair bedrijf en de dienst financiën en control. De dienst student- en onderwijs-services en de dienst marketing en communicatie leveren directe ondersteuning aan de schools. De onderzoeksorganisatie valt onder het Centrum voor Innovatie en Kenniscirculatie, los van de onderwijsorganisatie.

## 10.2 Strategische motieven voor keuze en vorm besturingsmodel

### Strategische keuzes Vereniging VU-Windesheim

De fusie in één rechtspersoon Vereniging VU-Windesheim had te maken met de maatschappelijke ontwikkelingen (kenniseconomie, levenslang leren in brede variëteit, enzovoort) en voorgenomen wetgeving voor het hoger onderwijs om hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs veel nadrukkelijker met elkaar te verbinden. Een tweede achtergrond was de mogelijkheid om binnen de protestants-christelijke identiteit samen op te trekken. Daaraan vooraf ging een proces waarbij de VU in de regio Amsterdam alternatieven heeft verkend, onder andere met de hogeschool Diemen (nu onderdeel INHolland), maar deze waren haalbaar noch aantrekkelijk. We praten hier over de eerste jaren van het afgelopen decennium. De genoemde ontwikkelingen leidden vanaf begin 2005 tot één college van bestuur voor beide instellingen met de intentie de samenwerking verder uit te bouwen. De gedachte ging uit naar één brede hoger onderwijs- en onderzoekinstelling met twee volwaardige campussen die elk hun eigen profiel kennen en als kenniscentra in hun regio (Zwolle en Amsterdam) zouden worden verankerd. Na enkele jaren is het roer weer omgegaan om een tweetal redenen. Het bleek namelijk niet haalbaar om op twee plaatsen een volwaardig continuüm aan opleidingen aan te gaan bieden en bovendien ging de wetgeving weer een heel andere kant op. Daarmee kreeg een voorgenomen instellingsfusie en het gemeenschappelijk college van bestuur meer nadelen dan voordelen, zoals de ‘verweesdheid’ bij Windesheim. Daardoor is er nu een situatie ontstaan waarin de VU en Windesheim binnen de vereniging een constructieve samenwerking in stand kunnen houden, onder meer in de hogeschool Almere, maar ook op tal van andere onderdelen van onderwijs en onderzoek.

De reden om te kiezen voor een fusie met de VU was de overtuiging dat er gezamenlijk beter ingespeeld kon worden op maatschappelijke tendensen als internationalisering, flexibilisering van leerroutes en het toenemende belang van onderwijsinstellingen om als kennispoort voor de omgeving te kunnen fungeren. Dat juist VU en Windesheim samen wilden optrekken, vindt niet alleen zijn grond in de ontwikkelingen in de kenniseconomie, maar ook in de identiteit van beide instellingen. Vanuit hun geschiedenis en wortels in de christelijke traditie voelen VU en Windesheim zich geroepen tot het vormen van studenten tot betrokken leden van de samenleving. In 2008 is besloten om de bestuurlijke visie gedeeltelijk terug te draaien door het gemeenschappelijke college van bestuur te splitsen. Windesheim heeft nu weer een eigen college van bestuur. De fusie is niet geslaagd vanwege de afstand tussen de organisaties op meerdere manieren. Er gaapt nog altijd een kloof tussen hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs. Afwezigheid van onderzoek in Windesheim maakte de organisatie een wezensvreemd orgaan voor hoogleraren. De komst van lectoren helpt volgens het bestuur vooralsnog onvoldoende om de

kloof te overbruggen. Ook de fysieke afstand bleek te groot om echt samen te werken en nader tot elkaar te komen.

Windesheim heeft zich recent ten doel gesteld misschien wel de beste hogeschool te zijn van Nederland. Om die ambitie te realiseren stelt Windesheim vast dat er een kwaliteitsimpuls nodig is op de terreinen onderwijs, onderzoek en dienstverlening. In de kadernota 2010 en de begroting 2010 – 2013 is meer gedetailleerd aangegeven welke impulsen aan de orde zijn. Deze impulsen hebben gevolgen voor de inrichting van Windesheim. De hernieuwde inrichting van de organisatie moet Windesheim faciliteren in de beoogde kwaliteitsslag: de kenniscentra worden erdoor versterkt, de externe dienstverlening moet erdoor goed van de grond komen en met deze ontwikkelingsprocessen kan tempo worden gemaakt. Dat vergt een versterking en optimalisering van de ondersteunende en bedrijfsvoeringprocessen in de schools en het meer benutten van mogelijkheden tot samenwerking tussen de schools. Het samenwerken en afstemmen op het gebied van deze ondersteunende processen zal er toe (kunnen) leiden dat de vakinhoudelijke kwaliteit stijgt, dat het veranderpotentieel van de schools wordt verhoogd en dat efficiencywinst wordt behaald. De wijze van organiseren van de activiteiten in verschillende diensten zal eveneens herzien moeten worden. Doelstelling is te komen tot een organisatievorm die de strategische doelen en de operationele handelingen goed ondersteunt en waarbij sprake is van minder directeuren en/of management.

### 10.3

## Effecten

### Onderwijskundig

In 2006 is een begin gemaakt met het realiseren van het concept van de verrijkte hogeschool als centrale ambitie van Windesheim voor de periode 2007-2012. De verrijkte hogeschool biedt niet alleen standaard hoger beroepsonderwijs, maar ook professional masteropleidingen, wetenschappelijke minoren, toegepast onderzoek en meertalig onderwijs. Waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van de expertise van de Vrije Universiteit in Amsterdam. Ook het Windesheim Honours College, dat in september 2009 zijn deuren heeft geopend, past in het concept van de verrijkte hogeschool Windesheim. Windesheim wil ruimte bieden aan elk talent en hecht aan onderwijs op maat. Men wil het onderwijs zo vormgeven dat het zo goed mogelijk aansluit op de leervragen van studenten en op de wensen van het beroepenveld en de maatschappij. Uitgangspunten zijn competentieleren en een persoonlijk ontwikkelingsplan voor iedere student. Studieloopbaanbegeleiders zijn ingeschakeld om studenten zo goed mogelijk te helpen bij het maken van keuzes en het vormgeven van hun leerroute. In 2004 is Windesheim gestart met een proces van onderwijsinnovatie onder de naam Windesheim Organisatieontwikkelingsplan. 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, 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 minormodel is ondersteunend aan 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 waarvoor de student wordt opgeleid te realiseren.

### Verdeling van verantwoordelijkheden

Er is besloten dat de huidige organisatievorm, waarbinnen sprake is van tien schools en zes diensten, zal worden omgevormd naar vier clusters (domeinen) met elk een eigen bedrijfskolom en een eigen expertisecentrum. Deze domeinen omvatten een min of meer samenhangend geheel van beroepsopleidingen en kenniscentra en hebben als doel de samenwerkingsprocessen en

de activiteiten op het terrein van onderwijs, onderzoek en dienstverlening van de binnen deze domeinen vallende opleidingen en kenniscentra op de meest efficiënte en effectieve wijze te organiseren (door integratie waar mogelijk en door opschaling van de bedrijfsvoeringprocessen). Dit betekent dat twee of drie schools geclusterd worden en dat de domeinen moeten kijken of Croho's (Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs) in stand moeten blijven of dat ze ook onderwijs anders kunnen organiseren. Die vraag is ook nadrukkelijk binnen de domeinen zelf belegd. Op die manier wordt de gelaagdheid meer uit de organisatie gehaald. Er blijven over: vier domeinen en drie centrale diensten, rond studenten, hrm en vastgoed & facilities. Daarnaast moet het bedrijfsbureau krachtiger worden. Bij de opschaling richting domeinen ziet Windesheim twee kritische succesfactoren: kleinschalig organiseren en goede communicatiekanalen. Zeer belangrijk motief voor de domeinvorming is ook de verbinding van onderzoek en onderwijs beter te realiseren. Lectoraten staan in de nieuwe organisatie dichter op de professionals. Ze worden verbonden aan de domeinen en een fysieke plek krijgen binnen die domeinen. Een nauwere samenwerking tussen docenten en lectoren is essentieel om kwaliteit van onderwijs en docenten te verhogen, maar men waakt tegelijkertijd voor het gevaar dat lectoren volledig verantwoordelijk worden gesteld voor verbetering van de onderwijskwaliteit. Daarom heeft men gekozen voor twee zware docentfuncties: onderwijsinnovatiedocenten en onderzoeksdocenten. De onderzoeksdocenten zijn voor drie à vier tiende gekoppeld aan lectoraat, de rest van de tijd werken ze in Croho-labels. Dat is de motor voor verhoging van de onderwijskwaliteit. Zowel onderzoeksdocenten als lectoren moeten voldoende inzetbaar zijn om kennisontwikkeling te genereren. Dit vergt een diepte-investering.

Met de domeinvorming worden twee bewegingen ondersteund. Ten eerste het verschuiven van de inzet van middelen uit de bedrijfsvoering naar de primaire taken. Ten tweede een verdere integratie van de verschillende primaire processen binnen de teams. Binnen het domein zijn de opleidingen verantwoordelijk voor de inhoud, programmering, bemensing (toedeling van taken aan personeel), uitvoering en kwaliteit van het onderwijs en de zorg voor studenten en vormen de schakel tussen onderwijs en beroepenveld. De leiding van een opleiding berust bij een hoofd, benoemd door de domeindirecteur in overleg met het college van bestuur. Het hoofd is belast met de algemene leiding van de opleiding ten aanzien van onderwijs, met inachtneming van de aanwijzingen van de domeindirecteur. Het hoofd neemt actief deel in het verzorgen van onderwijs en/of het doen van onderzoek. Bij de inrichting van de domeinen worden kaders meegegeven die in drie categorieën zijn onder te verdelen.

- Kaders die zijn gericht op de integratie van onderwijs, onderzoek & contractactiviteiten/dienstverlening en daarmee de transformatie van Windesheim naar een kennisinstelling ondersteunen.
- Kaders die zijn gericht op het creëren van eenheden/teams van een zodanige omvang dat de betrokkenheid van de individuele medewerker bij het geheel wordt ondersteund en de afstand tussen medewerkers en leiding wordt overbrugd.
- Kaders die er op zijn gericht de kwaliteit van de bedrijfsvoering op een aantal onderdelen te versterken en de onderlinge uitwisseling van gevonden oplossingen en methodes te bevorderen. Deze kaders ondersteunen de kwaliteitsverbetering die met de domeinvorming wordt beoogd.

Binnen deze kaders heeft het domein veel ruimte voor eigen invulling, zolang deze domeininrichting simpel en transparant blijft en ervoor zorgt dat de resultaatverantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie belegd zijn. Een van de resultaten die voor alle resultaatverantwoordelijke eenheden en teams binnen het domein geldt, is de integratie van onderwijs, onder-

zoek en dienstverlening/contractactiviteiten. Het domein mag verder zelfstandig beslissen op welk niveau zij de verantwoordelijkheden voor inhoud, personeelsevaluatie en budget belegt.

### **Doelmatigheid en bedrijfsvoering**

De aansluiting bij de Vereniging VU-Windesheim had nooit tot doel om een doelmatigheids-slag te maken, maar had tot doel om tot een betere kwaliteit en een beter aanbod in de dienst-verlening naar studenten te komen. Als we kijken naar de bedrijfsvoering op dit moment bin-nen Windesheim, is er een systeem van corporate managementinformatie dat bijdraagt aan het geven van sturing aan de bedrijfsvoering. De corporate managementinformatie wordt steeds meer opgezet in de context van de accreditatie-eisen en is mede gebaseerd op de door het col-lege van bestuur opgestelde kadernota. In de kadernota wordt voor het komende begrotings-jaar per school/dienst gevraagd welke bijdrage wordt geleverd aan de ontwikkeling van Win-desheim. Dit wordt per school en dienst vastgelegd in activiteitenplannen, die de basis vormen voor de begroting. De voortgang hiervan wordt gevolgd door het verstrekken van periodie-ke managementrapportages. Naast financiële informatie wordt in deze rapportages ook niet-financiële informatie opgenomen. In managementgesprekken tussen het college van bestuur en de directeuren wordt aan de hand van deze rapportages de realisatie van het voorgenomen beleid gevolgd. In de exploitatie is er al een paar jaar structureel een fors tekort. Als een van de oorzaken hiervoor wordt onvoldoende kwaliteit en grote versnippering aan de beheerskant genoemd. Dit leidt tot doelmatigheidsvragen als: gaan we langs de lijn op zestien plekken kwa-liteit van personeel verbeteren of moeten we dat op een hoger niveau doen waardoor je in de functies die je daar nodig hebt meer kunt investeren? Windesheim moet in de komende jaren zes miljoen afslanken. Dat betekent dat zij afscheid moet gaan nemen van mensen en dat valt zeker zwaar. De schijn wordt gewekt alsof dit komt doordat er nieuwe bestuurders zitten (twee binnen één jaar), die hun eigen koers willen varen met de organisatie. De top van de organisa-tie ziet echter geen andere mogelijkheid om de huidige (niet alleen financiële) problemen op te lossen dan een transitie te maken met de organisatie. De Vereniging VU-Windesheim levert Win-desheim in doelmatigheid van de bedrijfsvoering dus niet heel veel op. Het kan soms zelfs een nadeel zijn. Bijvoorbeeld bij het realiseren van de financiering voor de huisvesting en de positie die banken nu innemen. Het kan onvoordelig uitpakken omdat je als vereniging met dit soort partijen in gesprek moet gaan, niet als individuele school. De criteria voor de drie instellingen rondom solvabiliteit en daaraan gerelateerde onderwerpen zijn heel verschillend. Voor externe partijen als banken is dat moeilijk te begrijpen en te hanteren. De processen vergen daarmee veel meer tijd en soms ook geld. Dit brengt de vraag aan de orde of je wel in deze vorm moet doorgaan. Met het jaarverslag 2008 legt Windesheim verantwoording af van het reilen en zeilen van de hogeschool in 2008. Het verslag geeft inzicht in de belangrijkste activiteiten, de geboekte resultaten en de ontwikkelingen die op verschillende terreinen in gang zijn gezet en verbreed.

### **Toegankelijkheid**

Windesheim is een regionale hbo-instelling, men is vooral actief in de regio Zwolle. Met de nevenvestiging in Flevoland draagt men ook bij aan de toegankelijkheid van het hoger onder-wijs. Windesheim borgt de toegankelijkheid daarnaast vooral ook via haar onderwijskundige uitgangspunten die zij onder meer verwoordt in haar jaarverslag. Belangrijk uitgangspunt hierin is dat Windesheim erkent dat studenten sterk verschillen in ambities, talenten en leer-stijlen. Windesheim speelt hierop in met een programma gericht op diversiteit en excellentie. De diversiteit krijgt vorm in de flexibele instroom en de uitvoering van opleidingstrajecten. Zo wil Windesheim binnen de onderwijskolom een goede aansluiting met het voortgezet onder-wijs en het middelbaar beroepsonderwijs realiseren. Ook heeft Windesheim gerichte voorzie-ningen en mogelijkheden voor topsporters, studenten met een functiebeperking, allochtonen en voor mensen met een taalachterstand. Daarnaast biedt zij voor werkenden en mbo'ers die

minder interesse hebben in vierjarige opleidingen het tweejarige opleidingsprogramma associate degree aan. In samenwerking met de LOI (Leidse Onderwijsinstellingen) biedt Windesheim een aantal opleidingen via afstandslernen aan. Via evc (erkennen van elders verworven competenties) kunnen werkenden op een relatief snelle manier een bachelordiploma behalen.

### **Kwaliteit**

Windesheim zet sterk in op de versterking van de kwaliteit van het onderwijs met een aantal maatregelen, gericht op de intensivering van het onderwijs, het aantrekkelijker maken van het onderwijs door meer ruimte te geven aan de docent als professional, het ter beschikking stellen van meer middelen voor het directe onderwijs en het tegengaan van vormen van bureaucratie in de ondersteunende processen. Eind 2008 zijn de eerste resultaten van de maatregelen gerapporteerd en zijn er concrete voorstellen geformuleerd voor het vervolg. Daarbij wordt vanuit een gezamenlijke visie op onderwijskwaliteit een verbinding gelegd tussen sturing op facilitering van het onderwijsproces en sturing op het gewenste kwaliteitsniveau. Dit betekende dat er een onderzoek kwam naar mogelijke verbetering van bestaande procedures en systemen van kwaliteitszorg en managementinformatie. Constatering was dat de lat omhoog moet wat betreft de kwaliteit van de opleidingsmodules. Dit was een opmaat voor de nu ingezette organisatieverandering waarbij onderwijs en onderzoek sterk met elkaar verbonden worden en er een scherpe inhoudelijke focus wordt gelegd in de nieuwe domeinen. In landelijke studenttevredenheidsonderzoeken scoort Windesheim hoog. In Studiekeuze123, monitor en keuzegids, staat Windesheim altijd bij de eerste vijf. De interne verbeterlag die uit die onderzoeken blijkt, ligt vooral bij verscherping van de studieloopbaanbegeleiding en uitbreiding van het aantal contacturen.

### **Medebestuur**

Studenten hebben binnen Windesheim inspraak op onder meer de kwaliteit van hun opleiding, doordat ze zitting kunnen nemen in opleidingscommissies, de centrale medezeggenschapraad (cmr) en in deelraden. In het kader van het publieke debat over de professionele ruimte heeft de cmr een enquête gehouden onder Windesheim-docenten. Men wilde docenten de gelegenheid geven te reageren op het thema en zicht krijgen op de geluiden dicht bij het primaire proces. De digitale vragenlijst die gebruikt is bevat stellingen en wordt getypeerd als flitsenquête. Enkele hoogtepunten eruit zijn:

- vrijwel alle docenten geven aan soms dan wel regelmatig spanning te ervaren in hun relatie tot het management indien beide hun professionele ruimte innemen;
- twee derde van de docenten ervaart voldoende ruimte om het onderwijs inhoudelijk en in didactisch opzicht vorm te geven zoals men dat wil;
- ongeveer de helft van de docenten geeft aan voor de volgende werkzaamheden onvoldoende tijd te krijgen: contacttijd met studenten, toetsing & evaluatie en deskundigheidsbevordering.

Naar aanleiding van de enquête geeft de cmr aan dat zij van mening is dat er over het algemeen te weinig geïnvesteerd kan worden in het primaire proces, omdat er veel tijd en geld gaat naar ondersteunende processen. De onderwijskwaliteit kan verder verhoogd worden als er een betere balans wordt gevonden tussen primaire en ondersteunende processen. Deze geluiden heeft de cmr namens de achterban duidelijk laten horen. De relatie tussen de cmr en het college van bestuur is goed. De geluiden worden ook serieus genomen. De cmr hoopt dat er een betere balans komt door de nieuwe organisatiestructuur waarbij de domeinen centraal staan en ook de centrale dienst hervormd wordt. Tegelijkertijd wordt ook de zorg geuit dat organisatieveranderingen op zich ook vaak nieuwe werkzaamheden met zich meebrengen, die niet per definitie gunstig hoeven uit te pakken voor het primaire proces. De cmr geeft aan dat men op



veel punten instemmingsrecht heeft, meer dan op andere scholen. Soms worden er adviezen gegeven en soms wordt er gestemd over voorstellen (instemmingsrecht). Het proces loopt ongeveer als volgt: het college heeft een voorgenomen besluit. Dit besluit is vaak al besproken in een voortraject, vooraf is er meestal informeel overleg, waarin samen ideeën worden gegenereerd. Vervolgens overlegt men met de achterban door de deelraden te raadplegen. Het college van bestuur past het voorstel aan, waarna stemming plaatsvindt in de cmr. Het cmr bestaat uit twintig leden: tien vertegenwoordigers van personeelsleden en tien studentvertegenwoordigers. De leden worden gekozen door het personeel of de studenten. Naast de thema's die ingebracht worden via het college van bestuur neemt de cmr ook zelf initiatieven. De enquête over professionele ruimte is daar een voorbeeld van. De cmr communiceert met de achterban via deelraden, nieuwsbrieven en enquêtes. Men is tevreden over hoe het functioneert, al vindt men dat de achterban meer structureel geraadpleegd kan worden. Binnen de nieuw te vormen domeinen is een expliciete keuze gemaakt voor een kleine span of control. Een manager beoordeelt maximaal vijftien mensen en heeft voor maximaal vijftig mensen budgetverantwoordelijkheid. Doel is absoluut om met deze keuzes beoordelen en budgetteren dichter naar de werkvloer te brengen. De verantwoordelijkheden liggen daarmee dan dus echt laag in de organisatie.

## 10.4 Relatie met partners in de omgeving

### Partnerschap binnen de Vereniging

Windesheim heeft de bijzondere constructie dat zij samen met ketenpartner VU de vereniging VU-Windesheim vormt. De vereniging als rechtspersoon biedt interessante mogelijkheden voor samenwerking en wederzijdse versterking die ook de samenleving ten goede komen. De colleges van bestuur van de verschillende instellingen vormen gezamenlijk het bestuur van de vereniging. In dat verband zien ze elkaar formeel vier keer per jaar. Ze hebben een indringende dialoog met elkaar, over de strategische planvorming. Dat moet ook, gelet op de consolidatie in financieel opzicht. Dat dwingt om elkaar steeds in het vizier te houden en elkaar te stimuleren om kwaliteit te bieden. De constructie biedt bovendien de mogelijkheid om op tal van manieren samen te werken, van zeer lichtvoetig tot meer structureel en formeel. Ook de constructie met één raad van toezicht voor de gehele groep, biedt de mogelijkheid tot intelligent, kwalitatief hoogwaardig toezicht, al heeft het tegelijk als nadeel dat er niet alle aandacht is voor één organisatie.

### Overheden

Windesheim werkt regelmatig samen met de provincie Overijssel. Zo is er een kennispoort opgericht op initiatief van de provincie. Windesheim maakt onderdeel uit van de programmaraad, die impulsen geeft aan de omgeving op het gebied van kennisvalorisatie. Men zet een strategie uit in overleg met bedrijven in de regio en men probeert de kennisontwikkeling te monitoren en te stimuleren. Kenniskringen, netwerken en samenwerking tussen bedrijven worden nadrukkelijk gestimuleerd. Windesheim brengt ook een meerwaarde door onderzoekers beschikbaar te stellen voor de monitoring. De provincie beschrijft de relatie met Windesheim als gelijkwaardig. Er worden gezamenlijk keuzes gemaakt en er zijn voldoende raakvlakken in de doelstellingen om goed te kunnen samenwerken. Men geeft ook aan dat Windesheim steeds zichtbaarder wordt in de omgeving: men treedt meer naar buiten door te participeren in verschillende initiatieven. Windesheim had soms de neiging om intern gericht te opereren, aldus de provincie. Ze waren vooral een goede onderwijsinstelling, maar nog geen open kennisinstelling. Ook boekt Windesheim vooruitgang op het gebied van de profilering. De grote hoeveelheid speerpunten heeft er in het verleden voor gezorgd dat Windesheim 'weinig kleur had'. De houding begint langzaam te veranderen, al blijft het voorkomen van een interne gerichtheid een aandachtspunt. Het zou Windesheim kunnen helpen om beter en vaker te communiceren over hun bijdragen en speer-

punten, zodat men een steeds belangrijkere rol kan spelen in de kennisontwikkeling in de regio, aldus de provincie Overijssel.

### **Beroepenveld**

Een van de graadmeters om te waarborgen dat de opleidingen voldoende aansluiten bij het beroepenveld waarvoor ze opleiden, is de werkveldcommissie. Deze bewaakt mede het opleidingsniveau. Wisselingen binnen deze commissies leiden soms direct tot wijzigingen in accenten in de opleiding omdat het werkveld vaak ook diffuus is. De kwaliteit van docenten is essentieel om in de opleiding voldoende aansluiting met het beroepenveld te kunnen bieden. Er wordt daarom door Windesheim ingezet op professionele ontwikkeling en didactische scholing van docenten. Een van de onderliggende overtuigingen hierbij is dat je loopbanen van docenten niet 'op slot' moet laten gaan. Een nog weinig uitgewerkt idee voor de toekomst is een systeem waarbij de docent ook weer een tijd in het werkveld actief is. Dit zou kunnen door een tijdje gestructureerd mee te lopen in de beroepspraktijk of door stages van een paar maanden. Via het centrum voor innovatie en kennisontwikkeling lukt dat al een beetje. Door onderzoek te doen in een organisatie, ervaren docenten direct ook de veranderingen in het werkveld. Daardoor kunnen ze in de opleiding gemakkelijker professionele vaardigheden op het juiste niveau leggen. Het werkveld moet ook goed weten wat studenten kunnen als beginnend professional, zodat de aansluiting tussen onderwijs en werkveld goed is.

Ook door Kennispoort, waarin Windesheim naast de lokale overheden financieel participeert, is er contact met vooral het regionale mkb. Activiteiten zijn bijvoorbeeld ontbijtsessies met ondernemers en halfjaarlijkse bijeenkomsten rond innovatie. Studenten doen ook vanuit Kennispoort onderzoek voor mkb.

### **Gezicht naar de samenleving**

Windesheim afficheert zich sterk met haar identiteit, die haar oorsprong vindt in de christelijke godsdienst en cultuur en de daarin wortelende levensbeschouwelijke overtuigingen en inspiraties. Het imago van Windesheim in de samenleving is er vooral een van degelijkheid en roept weinig kritische geluiden op in de media. De samenstelling van personeel en studentenpopulatie is niet helemaal christelijk meer, maar de sfeer is nog steeds anders. Onder personeel wordt de christelijke identiteit niet zo beleefd, maar aan de top is het wel leidend voor identiteitsbepaling. Windesheim vindt het ook van belang dat de vereniging dat kan vast houden en dat straks ook weer in Flevoland kan bewerkstelligen. De sfeer is er een van persoonlijke aandacht en zorg, studenten ervaren dat ze geen nummer zijn. We houden elkaar onderling en de studenten vast. Dit wordt mede ingegeven door een groot verantwoordelijkheidsgevoel van docenten die in die traditie zijn opgegroeid. De zorg voor studenten die niet mee kunnen komen is daardoor soms uitzonderlijk groot. En er is weinig zorg voor de bovenkant, excellentie. Het is voor Windesheim dus extra belangrijk om meer verrijgingsprogramma's te gaan ontwikkelen.

## **10.5**

### **Leermomenten**

#### **Wat gaat goed?**

Ook door de externe partners wordt Windesheim steeds meer als kennisinstelling ervaren. Daar is een expliciete keuze voor gemaakt, hierover wordt duidelijk gecommuniceerd en partners, zoals de provincie, ervaren ook een andere houding. Meer op samenwerking en bijdragen aan regionale initiatieven gericht. De samenwerking binnen Windesheim is meer toegenomen sinds er weer een college is. De directies van de schools zoeken nu ook meer samenwerking

onderling, maar ook met externe partners. Door de vestiging op een campus is er meer contact tussen verschillende lagen en studenten.

De passie voor onderwijs en onderzoek is er bij Windesheim in alle lagen vanaf het college van bestuur. In het fusieproces, toen er een college van bestuur was voor VU/Windesheim, was het bestuur erg op afstand en veel in Amsterdam. Nu staat het college van bestuur dicht bij de organisatie. Het is mooi om gezien te hebben dat de organisatie over een sterke intrinsieke kracht beschikt. Daardoor bleef het ook goed lopen, in de periode dat het college van bestuur fysiek op afstand zat. De resultaten liepen niet terug en de professionals pakten de ruimte die ontstond goed op.

### **Wat kan beter?**

De geluiden over de nieuwe domeinvorming zijn wisselend. Sommigen zien het als een kans voor verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en het efficiënter aansturen van processen. Er zijn ook tegengeluiden. Is het niet alleen een bezuinigingsoperatie? Gaan we straks niet zien dat de overheadwinst beperkt blijft doordat allerlei nieuwe functies nodig blijken te zijn? Ook zijn een aantal onderdelen bang te veel in te moeten leveren op de eigen cultuur en de eigen identiteit naar het beroepenveld. Het lukt nog niet om iedereen daarin enthousiast mee te krijgen. Daar moet het college van bestuur nu zorgvuldig mee omgaan en het heeft ook veel aandacht nodig. Doordat er maar een raad van toezicht is voor de drie instellingen onder de Vereniging VU-Windesheim, dreigt altijd het gevaar dat er voor kleinere onderdelen, zoals het Honours College, minder aandacht is. Windesheim is ook veruit de kleinste van de drie, dus gaat veel aandacht van de raad van toezicht naar VU en VU-MC, ook omdat daar veel meer geld mee gemoeid is. Eind dit jaar is er een evaluatie om te kijken of de huidige opzet van de vereniging voldoet of dat het wellicht ook mogelijk is om meerdere raden van toezicht in te stellen. Dit mag niet ten koste gaan van de samenwerking uiteraard. Doordat er een college van bestuur was voor de VU in Amsterdam en Windesheim in Zwolle was er een archipel ontstaan. De bestuurders waren minder aanwezig en daardoor letterlijk minder zichtbaar. Dit had effect op de onderlinge saamhorigheid en betrokkenheid bij Windesheim. Een van de problemen is dat een fusie niet geconsumeerd wordt, als je daar niet heel expliciet aandacht voor hebt. Dat gaat heel langzaam als mensen inhoudelijk weinig met elkaar kunnen. Ze willen hun eigen cultuur niet opgeven. Dat speelt nu ook met de domeinvorming. Daar moet het bestuur dus veel aandacht aan geven in de komende vijf jaar, want alleen het goed op papier zetten geeft geen garanties voor succes. Ook zie je altijd spanning tussen centraal en decentraal, zeker waar het de diensten betreft. Die worden op centraal niveau vaak door de organisatie beschouwd als ondersteuning van het college van bestuur. Daarmee worden centrale diensten in de organisatie al gauw als te groot beleefd. Dat kan sterk verbeteren als we elkaar beter vinden in de aansluiting tussen centraal en decentraal. Dat geeft ook mogelijkheden voor afslanken.

## **10.6 Terug- en vooruitblik**

Binnen het hoger beroepsonderwijs is een wildgroei aan lectoraten ontstaan. Op meerdere plaatsen worden vergelijkbare lectoraten in de lucht gehouden. Windesheim is een sterke voorstander van heldere profilering van de hogescholen. Windesheim wil haar eigen profiel in de markt scherper maken vanuit de keuze voor de domeinen en de expertise van haar lectoren, die daar ook bij aansluit. De voeding naar CROHO-labels moet vanuit lectoren komen via de onderzoeksdocenten. Binnen het hoger beroepsonderwijs en dus ook binnen Windesheim is er een vergrijzende populatie werknemers. Een van de problemen is dat die populatie

door moet tot 67 jaar met een piekbelasting in vier keer zeven weken per jaar. Dat houden ze waarschijnlijk niet vol. Windesheim ziet kansen in een flexibelere roostering. Een daarbij aansluitend probleem is dat je in de zomer doorgaans weinig kunt ondernemen. Alles ligt plat in de zomervakantie. De vraag om kennisontwikkeling vraagt een andere benadering van werk en tijdsindeling. Docenten komen vaak voor hun lessen en zijn daarbuiten niet aanwezig. Het is van belang om scherper te kijken naar tijdsbesteding en bereikbaarheid van docenten voor studenten. De functie is veranderd. Het is steeds vaker een combinatie van taken in onderwijs, onderzoek en contractonderwijs. Taakdifferentiatie en taakverantwoording kunnen dus veel beter. De bestuurder ziet bij de doorgroei van kennisinstellingen een probleem in de nog wat schoolse manier waarop de organisatie met tijd/uren om gaat. De cao zegt daar niets over, maar vanuit de bonden is hierin een conservatieve opstelling. Dat moet doorbroken worden, anders is het onmogelijk om een echte kennisinstelling te worden en kun je de onderwijskwaliteit niet in stand houden. Docenten/professionals moeten over organiseercapaciteit beschikken om leerervaringen voor studenten te organiseren. Veel innovaties stranden daarop. Het enthousiasme is er dan wel, maar het valt plat omdat men het niet kan organiseren in de organisatie. Het mag niet zo zijn dat het rooster tot een middel verwordt om je werkweek te vullen. Er zou veel meer een benadering vanuit sturing op verantwoordelijkheden in plaats van taken moeten komen, waarin mensen hun tijd zelf indelen en de dertien weken per jaar dat de campus nu vrijwel leeg is, beter benutten.

## Afkortingen

ATO	Algemeen Toegankelijk Basisonderwijs 's-Hertogenbosch en omstreken
bbl	beroepsbegeleidende leerweg
bol	beroepsopleidende leerweg
brin	basisregistratie instellingen
CEO	Chief executive officer
CFO	Chief financial officer
cmr	centrale medezeggenschapsraad
Crebo	Centraal Register Beroepsopleidingen
Croho	Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs
cvb	college van bestuur
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
dbo	directeurenbeheersoverleg
ECTS	European Credit Transfer System
evc	erkennen van elders verworven competentie
fte	full time equivalent
gmr	gemeenschappelijke medezeggenschapsraad
havo	hoger algemeen vormend onderwijs
hbo	hoger beroepsonderwijs
hrm	human resources management
ict	informatie- en communicatietechnologie
ISOC	Inter Scolaire Oudervereniging Carmelscholen
kpi	kritische prestatie-indicator
KSV	Katholieke Schoolvereniging
LOI	Leidse Onderwijsinstellingen
lwoo	leerwegondersteunend onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
mkb	midden- en kleinbedrijf
mr	medezeggenschapsraad
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
ogo	op overeenstemming gericht overleg
OMO	Ons Middelbaar Onderwijs
po	primair onderwijs
PTH	Pedagogisch Technische Hogeschool
rec	regionaal expertisecentrum
roc	regionaal opleidingencentrum
ROCMN	ROC Midden Nederland
rvb	raad van bestuur
rvt	raad van toezicht
sac	schooladviescommissie
sph	sociaalpedagogische hulpverlening
SPH	Stichting Peuterspeelzalen 's-Hertogenbosch
SSPOH	Stichting Samenwerking Primair Onderwijs 's-Hertogenbosch
stc	schaalvergroting, taakverdeling en concentratie

svm	sectorvorming en vernieuwing middelbaar beroepsonderwijs
t&b	toerusting en bereikbaarheid
vavo	voortgezet algemeen volwassenenonderwijs
vbo	voorbereidend beroepsonderwijs
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
vsv	voortijdig schoolverlaten
VU	Vrije Universiteit
VU-MC	VU medisch centrum
vwo	voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WMS	Wet medezeggenschap scholen
wo	Wetenschappelijk onderwijs
wsns	weer samen naar school

## Figurenlijst

Figuur 1:	Overzicht van de casestudies naar vestigingsplaats en soort onderwijs	12
Figuur 2:	Overzicht van de casestudies naar rechtsvorm, denominatieve insteek en bestuursmodel	16
Figuur 3:	Overzicht van de casestudies naar ontstaansperiode en bestaansmotief	17
Figuur 4:	Kernwaarden in missie en visie	19
Figuur 5:	Labels kernwaarden en aantal keren dat ze voorkomen	20
Figuur 6:	Leerlingen en studenten verdeeld over onderwijskundige eenheden en locaties	21
Figuur 7:	Hoofdkenmerken van de organisatorische opbouw	23
Figuur 8:	Personeel in fte en geld naar primair proces, bestuur & staf en onderwijs-ondersteuning	24
Figuur 9:	Kengetallen Signum	44
Figuur 10:	Organogram Signum	46
Figuur 11:	Kengetallen INNOVO	56
Figuur 12:	Organogram Signum	59
Figuur 13:	Kengetallen Lucas Onderwijs	66
Figuur 14:	Organogram Lucas Onderwijs	68
Figuur 15:	Kengetallen Stichting Carmelcollege	75
Figuur 16:	Organogram Stichting Carmelcollege	77
Figuur 17:	Kengetallen OMO	82
Figuur 18:	Organisatiestructuur OMO	83
Figuur 19:	Kengetallen Amarantis	91
Figuur 20:	Organogram Amarantis	93
Figuur 21:	Kengetallen Zadkine	99
Figuur 22:	Organogram Zadkine	101
Figuur 23:	Kengetallen ROC Midden Nederland	107
Figuur 24:	Organisatiestructuur ROC Midden Nederland	109
Figuur 25:	Kengetallen INHolland	116
Figuur 26:	Organisatiestructuur INHolland	118
Figuur 27:	Kengetallen Windesheim	127
Figuur 28:	Organisatiestructuur Windesheim	129

## Literatuur

- Baarda, R. & Smets, P. (2005). *Groot groeien in het onderwijs. Enkele casestudies van fusies in het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Elster, J. (1992) *Local Justice. How Institutions Allocate Scarce Goods and Necessary Burdens*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Onderwijsraad (2009). *Werkprogramma 2010*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002). *Samen leren leven*. Den Haag: Onderwijsraad
- Onderwijsraad (2010) *Verzelfstandiging van onderwijs, deel I*. Den Haag: Onderwijsraad



## Geraadpleegde deskundigen

### **Signum**

H.J.T.L. Timmers MSM, Voorzitter College van Bestuur Signum  
J.A.A. Koehorst, Ambtelijk secretaris SSPOH Gemeente 's-Hertogenbosch  
R.F.H.M. van Schaik, Voorzitter Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad Signum  
H.J.A. Quaedflieg, Algemeen directeur Hervion College 's-Hertogenbosch

### **INNOVO**

Mr. drs. H.J.G. van Beers, Voorzitter College van Bestuur INNOVO  
R. de Boer, Wethouder en loco-burgemeester Brunssum  
W.W.M. Gulpen, Directeur basisschool de Verrekijker  
Mr. P. Vincken, Extern adviseur  
Ir. L.W.G. van den Bergh, Voorzitter Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad INNOVO

### **Lucas Onderwijs**

H.A.J. van Asseldonk\*, Vicevoorzitter College van Bestuur Lucas Onderwijs  
Mw. drs. J.C. Leenhouts, Voorzitter College van Bestuur Mondriaan  
M. de Schiffart, Voorzitter Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad Lucas Onderwijs  
Mw. dr. S.P. Schenning, Gemeente Den Haag Onderwijs

### **Stichting Carmelcollege**

Mr. drs. R.W.J. Rijk\*, Voorzitter College van Bestuur Carmelcollege  
J.M. Vroomen, Wethouder Gemeente Bodegraven  
T.W.B. Rietveld, Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad Stichting Carmelcollege  
B. Haarman, Voorzitter Kring van Raalter Werkgevers lid omgevingsraad CCS

### **OMO**

Drs. E.G.H. Bernard MPM\*, Voorzitter College van Bestuur OMO  
W. van der Vliet, Voorzitter Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad  
Dr. J.G.M. Imants, Externe adviseur Radboud Universiteit  
Drs. B.G. Eigeman, Wethouder Gemeente 's-Hertogenbosch

### **Amarantis**

L.J. Molenkamp\*, Voorzitter College van Bestuur Amarantis  
H. Krauwel, Hoofd leerplicht plus gemeente Amsterdam  
Dr. L.A.G.J. van de Haterd, Voorzitter College van Bestuur Meridiaan College  
G. Klein Poelhuis, Voorzitter Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad

### **Zadkine**

Drs. H.W.J.A.M. van Vlodrop\*, Voorzitter College van Bestuur Zadkine  
Drs. W.G. Mulder, Directeur loopbaancentrum  
Drs. A. van Nes, Arbeidsmarktmeester Rotterdam

**ROC Midden Nederland**

Mr. L.K. Geluk, Voorzitter College van Bestuur ROC Midden Nederland

Mw. H.M.M. Kuiper, DMO Utrecht

J.E. Schmieman, Voorzitter Concernmedezeggenschapsraad

**INHolland**

L.N. Labruyère\*, Vicevoorzitter College van Bestuur INHolland

N. Landers, Voorzitter Hogeschoolmedezeggenschapsraad INHolland

Mw. R. van Dam, Wethouder Alkmaar

Ir. drs. H.N.J. Smits, Directeur School of Technology

Ch. van de Loo, Damen shipyards

**Windesheim**

Prof. dr. A.W.C.A. Cornelissen, Voorzitter College van Bestuur Windesheim

Drs. J.W. Bruins, Voorzitter Centrale Medezeggenschapsraad Windesheim

Drs. R.M. Smit, Voorzitter College van Bestuur VU

Mw. drs. C. Abbenhues, Gedeputeerde provincie Overijssel

Drs. W.A. Hobbelen, Secretaris van het College van Bestuur Windesheim

\*) Tevens externe deelnemer aan de discussiebijeenkomst bij de onderwijsraad op 18 juni 2010

# Bijlage 1

Analysekader

Doel: passende interne vormen, ruimte aan externe krachten					
Centrale vragen	1. Huidige situatie	2. Strategische motieven	3. Procestdynamiek en effecten	4. Leermomenten en toekomstperspectief	5. Instellingsgegevens
subvragen	<ol style="list-style-type: none"> <li>Voor welk basismodel is gekozen?</li> <li>Wat hangt er onder het bevoegd gezag/welke nevenstichtingen zijn er (organogram)</li> <li>Welke bestuurlijke samenwerkingsvormen zijn er?</li> <li>Welke systematiek van budgetverdeling wordt toegepast?</li> <li>Welke interne verzelfstandigingsvormen zijn doorgevoerd?</li> <li>Netwerkkonfiguraties.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Welke strategische keuzes hebben ten grondslag gelegen aan de gekozen governance structuur?</li> <li>Wat waren de beoogde effecten?</li> <li>Welke externe ontwikkelingen hebben hieraan ten grondslag gelegen?</li> <li>Welke interne ontwikkelingen hebben hieraan ten grondslag gelegen?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Hoe is dat proces tot nog toe verlopen?</li> <li>Wat waren de verwachtingen, doelstellingen?</li> <li>Wat zijn de positieve effecten (intern en extern: markt/publiek) geweest? Wat heeft het opgeleverd?</li> <li>Wat zijn de negatieve (intern en extern: markt/publiek) effecten geweest</li> <li>Wat gaat goed/ trots op en waarom?</li> <li>Wat gaat niet goed/ trots, waarom niet?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Wat zijn belangrijke leerervaringen geweest?</li> <li>Wat zijn de verwachtingen t.a.v. de toekomst?</li> <li>Welke externe ontwikkelingen voorziet u die invloed zullen hebben op nieuwe te maken strategische keuzes?</li> <li>Welke gevolgen denkt u dat deze voor de interne organisatievormen zal hebben.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Totaal aantal deelnemers</li> <li>Totaal aantal locaties</li> <li>Aantal OP/ aantal OBP</li> <li>FTE management en directie/ totaal aantal FTE</li> <li>Financiële kengetallen</li> </ol>
Gespreks- onderwerpen Indicatoren	<ol style="list-style-type: none"> <li>(Bewuste) Keuze voor welk type governance model (RvT model, Raad van Beheermodel, Vrijwilligerbestuur)</li> <li>Soorten dienstverlening (organogram)</li> <li>Wijze van public governance: inspectie, MR, relatie gemeenten</li> <li>Vormen van private governance: OR, kwaliteitszorg, deskundigheid bevordering</li> <li>Functionele en organieke scheidingen (checks and balances)</li> <li>Continuïteit</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Past bestuursmodel bij praktijk, grootte en de complexiteit van de organisatie.</li> <li>Kennisintensivering, innovatie</li> <li>Schaalvergroting</li> <li>Imago, gezicht naar de markt</li> <li>Doelmatigheid</li> <li>Kwaliteit</li> <li>Toegankelijkheid</li> <li>Welke rol speelde subsidiariteit bij deze keuze?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Doelmatigheid: wordt er nu doelmatiger gewerkt door keuze model</li> <li>Houden eindverantwoordelijke grip op budget. Hoe zijn de ervaringen met het beleggen van budgeteigenaarschap lager in de organisatie.</li> <li>Hoe ga je om met budgetverdeling/lump sum?</li> <li>Subsidiariteit: decentralisering van taken en verantwoordelijkheden. Waar leg je de verantwoordelijkheden. Legitimatie van de gekozen structuur/ effect op sociale cohesie</li> <li>Hoe geeft men ruimte aan de individuele scholen?</li> <li>Hoe borg je de professionaliteit van de organisatie (professional governance), Relatie management/ bestuur/ professional: autonomie op eigen niveau?</li> <li>Kwaliteit: wordt hogere kwaliteit door gekozen model ervaren?</li> <li>Relatie beroepenveld/ afstemming met de markt</li> <li>Toegankelijkheid: breder aanbod en effecten?</li> </ol>	<p>Mogelijke ontwikkelingen (niet uitputtend)</p> <p>Po, vo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Toenemende aandacht voor governance</li> <li>Transparantie prestaties</li> <li>Verticale integratie</li> <li>Bestuurlijke samenwerking</li> <li>Daling aantal leerlingen, et cetera</li> <li>Regiovorming</li> <li>Kwaliteitszorg, toezicht</li> <li>Financial effectiveness</li> <li>Doorstroom MBO/ HO, et cetera</li> </ul> <p>Mbo, hbo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Meer marktwerking</li> <li>Samenwerking binnen en buiten de keten</li> <li>Fusies -CGO</li> <li>Doorlopende leerlijnen</li> <li>Nieuwe bekostigingsstelsel, et cetera</li> <li>Samenwerking binnen en buiten de keten</li> <li>Bekostiging en besturing</li> <li>Participatie en doorstroom</li> <li>Maatschappelijke onderneming</li> </ul>	



