



Centrale sturing versus autonomie van scholen: een verkenning

Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor goed onderwijs en worden dan ook door de inspectie aangesproken op de kwaliteit en de resultaten van onderwijs. Besturen reageren verschillend op die nadrukkelijk vastgelegde verantwoordelijkheid. Zo laat het ene bestuur een toegenomen regel- en voorschriftendrift zien om te kunnen voldoen aan de eisen. Terwijl het andere juist terughoudend reageert om de autonomie van scholen en schooldirecteuren niet in het geding te brengen. Maar is die autonomie wel echt in gevaar?

Voorbeeld uit het bedrijfsleven

Supermarkten, winkelketens, autodealers en vele andere zijn vaak franchise ondernemers. Dat betekent dat ze een eigen zaak hebben onder de vlag van een concern. Ze hebben zich te houden aan tal van regels.

Iedereen kan de voorbeelden daarbij wel bedenken: uniforme actiebeleid, dezelfde reclame-uitingen, inrichting, looproute en presentatie van artikelen zijn allemaal gelijk, eisen aan omzet per vierkante meter winkeloppervlakte, concernbreed personeelsbeleid etc.

Wat ze ervoor terugkrijgen zijn zaken als: gezamenlijke inkoop met betere prijzen, reclame wordt geregeld, personeelsbeleid is bedacht, bevoorradingsystemen zijn centraal etc. De ruimte die ze hebben zit kort en simpel gezegd vooral in het goed gebruik maken van de centraal geregelde en aangeleverde goederen en diensten en ervoor zorgen dat het personeel de klant vriendelijk en goed te woord kan staan. Verder zal er overleg met de gemeente worden gevoerd over bijv. voldoende parkeerplekken en is er samenwerking met de plaatselijke winkeliersvereniging. Ondernemerschap met vrijheid in gebondenschap, zullen we maar zeggen.

Professionele organisatie

Het vertrekpunt voor dit artikel is dat de schoolorganisatie professioneel te werk wil gaan. Zonder alle kenmerken van professionele organisaties op te sommen, kunnen we stellen dat die organisaties:

- Bestuurders (RvT), centrale directies (CvB) en schooldirecteuren hebben die hun verantwoordelijkheid nemen.
- Planmatig aan afgesproken doelstellingen werken.

- Verantwoording afleggen aan de maatschappij en inspectie.
- Behoeftes hebben aan managementinformatie van de aangesloten scholen.
- Zich willen houden aan de wet- en regelgeving.

Policy governance en goed bestuur

Beide begrippen gaan uit van een scheiding tussen bestuur/directie en toezicht met, in het geval van scholen, het doel kwalitatief goed onderwijs te bieden. Die scheiding der machten leidt ertoe dat goede afspraken gemaakt (moeten) worden over het speelveld van de bestuurder. Ofwel: welke ruimte krijgt de bestuurder van het concern? Vaak wordt daarbij het gedachtegoed van policy governance gebruikt. Dat betekent in de kern dat het speelveld vooral wordt vastgelegd in termen doelstellingen, do's en don't's. Ofwel: wat moet perse wel en wat mag perse niet?

De bestuurder maakt vervolgens binnen de schoolorganisatie afspraken over het speelveld van de schooldirecteuren. Dat kán een verkleining van het aan de bestuurder verleende speelveld betekenen, maar dat is niet noodzakelijk zo.

Hoe zit dat nou bij scholen?

De feitelijke afspraken over het speelveld bepalen dus de verhouding tussen centrale sturing aan de ene kant en autonomie van scholen aan de andere.

Harde algemeen geldende uitspraken kunnen we dus niet doen. In deze verkenning maken we aan de hand van een aantal voorbeelden een gang langs een diverse beleidsvelden. Het begrip 'autonomie' wordt als synoniem voor zelfbestuur, vrije wil of zelfstandigheid gebruikt.

Resultaten

• Inspectie

De indicatoren die de inspectie hanteert voor opbrengsten, verwijzen direct naar landelijke normen. Daarmee is een minimumgrens voor te realiseren resultaat gegeven.

De ruimte voor discussie zit in de afwijking naar boven. Bestuurlijk kan worden afgesproken een schepje bovenop die landelijke norm te doen omdat je nu eenmaal beter wilt zijn dan de buurman.

• Specifieke andere opbrengsten

Denk daarbij aan zaken als culturele vorming, sport, vreemde talen. Scholen kunnen die op hun programma hebben als extra aanbod. Moeten alle scholen een dergelijk programma bieden, mogen ze zelf dan nog de inhoud kiezen of is die ook bepaald? En welke prestatie wordt verwacht?

Hoe meer doelstellingen en resultaten worden afgesproken, hoe kleiner het speelveld? In zekere zin wel. De beperking ligt vooral in de extra's die intern worden afgesproken. Of je moet het gegeven dat de maatschappij een resultaat verwacht voor het geïnvesteerde kapitaal, ook al als een ongewenste beperking van autonomie zien. Kun je wat betreft de extra's oprecht van een beperking in autonomie spreken als die extra's een gevolg zijn van een gemeenschappelijke visie op onderwijs?

Waardering ouders, leerlingen en medewerkers

Veel besturen gebruiken voor alle scholen dezelfde tevredenheidsonderzoeken. We gaan in op twee aspecten daarvan: de rubrieken en de cijfers.

• Tevredenheidsrubrieken

In tevredenheidsonderzoeken worden respondenten bevraagd op tal van onderwerpen. Bij de zinvolheid daarvan zijn wel wat vragen te stellen. Want waarom mensen bevragen over items die geen relatie hebben met jouw schoolplan? Waarom mensen bevragen op zaken die je als school toch niet kunt beïnvloeden? Vaak wordt gebruik gemaakt van standaardvragenlijsten zodat de uitkomsten in een benchmark kunnen worden getoond. Maar kun je die uitkomsten eigenlijk wel vergelijken? Het gaat er toch om dat de respondenten van school A tevreden zijn over die aspecten van school A waarmee die school zich wil onderscheiden?

De inspectie wil ook dit soort onderzoeken, horen we u al denken. Oke, maar wel gerelateerd aan betrokkenheid en veiligheid en zijn de vragenlijsten daarop geconcentreerd?

• Tevredenheidscijfers

Waar de ene school met pijn en moeite uit een diep dal klimt en maar net een zesje kan halen op 'algemene tevredenheid', scoort de andere school een zeven terwijl een acht makkelijk haalbaar zou zijn. Het gaat altijd over het verhaal achter de cijfers. Vergelijking van de kale cijfers biedt weinig tot geen informatie.

Tevredenheidsonderzoeken zijn vooral bedoeld om met verschillende gremia in gesprek te gaan over de school, het onderwijs en het werkgeverschap. Maar of het nou zinvol is allemaal dezelfde standaard te gebruiken en centrale streefcijfers te stellen? Hoeveel autonomie mag er zijn?

Onderwijs

• Concept

De meeste scholen hebben vanaf de oprichting een bepaald onderwijsconcept. Natuurlijk komt het voor dat een school na verloop van jaren kiest voor een ander concept. Dat gebeurt dan meestal na intensief overleg met leraren, ouders en bestuur. Ook een bestuur kan uit strategische overwegingen een heel pallet aan onderwijsconcepten in de stichting willen hebben en daar bewust op sturen. Ook dan zal veel overleg plaatsvinden.

Is het kiezen voor zo'n concept een inbreuk op de autonomie? Jazeker, want de school moet dan aan tal van voorschriften voldoen. Maar het is niet erg, want er wordt voor gekozen. En de minderheid die niet mee wil? Tja....je kunt niet altijd je eigen gang blijven gaan, toch?

• Inrichting onderwijs

We hebben het hier over het werken met jaargroepen, bouwen, klassenmanagement, pedagogische en didactische modellen, voor zover die al niet in het concept ingebakken zijn.

Op dit punt hebben heel veel scholen heel veel vrijheid van handelen. Hoewel? De inspectie stelt nogal wat indicatoren ten aanzien van pedagogisch, didactisch handelen en zorg. Die zijn echter wel gebaseerd op onderzoek naar goed onderwijs. Zo kunnen de inspectie-indicatoren en de aspecten van Marzano bijna naadloos over elkaar worden gelegd.

Ervan uitgaande dat alle scholen kwalitatief goed onderwijs willen bieden en dus wetenschappelijke inzichten aanwenden, kan er toch niets tegen zijn om die indicatoren te gebruiken? Of wordt het vooral ervaren als een beperking van autonomie als juist het bestuur die indicatoren gaat gebruiken om de kwaliteit van onderwijs te monitoren?

Schooldirecteuren hebben op het punt van de inrichting van het onderwijs veel ruimte om in goed overleg met betrokkenen keuzes te maken. Dat elke keuze ook een beperking oplevert, doet geen afbreuk aan de beschikbare beslissruimte.

Personeelsmanagement

• Professionalisering

Volgens de wet BIO dient elke professional in het onderwijs zich bij voortduring te bekwamen. De arbeidsvoorwaarden sluiten daar keurig op aan door een dagdeel per week (bij fulltimers) te reserveren voor deskundigheidsbevordering. Daarvan mag de helft door de schoolleiding worden ingevuld. In een aantal gevallen zie je dat het bestuur daarvan een stukje afsnoept voor bovenscholse scholingsactiviteiten. Die 'centraal' bepaalde inhoud moet wel aansluiten bij de behoefte, anders hoor je navenante reacties over het nut en verloren tijd. Vanuit de wetgeving liggen er dus verplichtingen, de inhoud kan door het bestuur en/of de school zelf worden bepaald.

• In-, door- en uitstroom

Veel besturen beschikken over IPB, uitgewerkt in gemeenschappelijke afspraken over bijvoorbeeld werving & selectie, professionalisering, beoordeling, managementontwikkeling, loopbaanplanning, mobiliteit, verzuimbeleid en ontslagbeleid.

Die afspraken zijn er met het oog op rechtvaardigheid en 'zo doen wij die dingen hier'.

Nu willen directeuren natuurlijk goede medewerkers voor goed onderwijs op hun school. Met deze beste bedoelingen lijken directeuren daarom wel eens de grenzen van hun autonomie op personeelsgebied op te zoeken. Zij willen een kandidaat uit de eigen portefeuille, liever geen kandidaat 'uit de mobiliteit', hebben het eigenlijk te druk om 'al' die functioneringsgesprekken te voeren, organiseren het liefst de professionalisering zelf en nemen het niet zo nauw met de aanwezigheid van vakbekwaamheidsdossiers.

Personeelsmanagement is vooral bedoeld om de juiste mensen op de juiste plekken te krijgen en te houden. Dat geldt voor de hele organisatie, maar het hemd blijkt vaak nader dan de rok. Een strakke sturing van bovenaf op personele kengetallen leidt gemakkelijk tot een in de ogen van directeuren ongewenste beperking van autonomie met als reactie: 'als ik verantwoordelijk ben voor de school, laat me dan ook mijn eigen medewerkers kiezen en doen wat ons goed dunkt'. Niet helemaal onterecht. Stuur daarom op de gemeenschappelijke visie om juist ook de kwalitatieve doelen als de juiste mensen op de juiste plek en goed in hun vel zittende medewerkers) te realiseren.

Middelenmanagement

• Financiën, gebouw en materiaal

Van oudsher een terrein waarop al sterk bovenschools is gestuurd. Het bestuur wil immers een sluitende begroting en liefst geen overschrijdingen. De administratie wordt veelal gedaan door een extern bureau met grote kennis van zaken. Centrale inkoop van spullen, centrale regeling van onderhoud en schoonmaak, centraal overleg met gemeenten over de gebouwen? De meeste directeuren zien er het nut en voordeel wel van in op voorwaarde dat overleg over de inhoud en kosten plaatsvindt en dat de verantwoordelijkheid blijft liggen waar die hoort: bij het bestuur en daarvan afgeleid bij elke schooldirecteur. Kort en goed: geld heb je nodig, maar het is geen doel op zich en velen houden zich liever bezig met onderwijs. Als de ondersteuningsbehoefte goed wordt vervuld is er nauwelijks sprake van een gevoel van verlies van autonomie.

Strategie en beleid

• Missie en visie

De missie en visie van de school en die van de stichting sluiten op elkaar aan en zeggen iets over de identiteit van de school, het schoolconcept en schooleigen kenmerken. Identiteit is meestal een gegeven is al bloeit daar af en toe een discussie over op. Verder hebben scholen nogal wat ruimte om de inhoud van hun missie en visie zelf te bepalen. Naarmate het bestuur in de visie concretere uitspraken doet over onderwijs en andere beleidsvelden, wordt de bewegingsvrijheid van de school beperkter. Die uitspraken zouden betrekking kunnen hebben op de pedagogische en didactische kenmerken van het onderwijs, de sfeer die men op de scholen wil, de relatie met ouders, de plaats van de school in de samenleving etc. De kern van dit gesprek wordt gevormd

door vragen als: Wat wil je als onderwijsorganisatie uitstralen, welke reputatie wil je opbouwen en wat zijn dan de kernwaarden van die organisatie? Of is elke school daarin helemaal vrij?

• Kwaliteitsbeleid

Kwaliteitsbeleid raakt het wezen van elke organisatie omdat het voortdurend gaat over de vraag of je doet wat je zegt te doen en dat ook goed doet, ja zelfs telkens verbetert.

Het bestuur is verantwoordelijk voor de resultaten en dús voor de kwaliteit van onderwijs.

Op grond van haar verantwoordelijkheid zou geen enkel bestuur verrast mogen zijn door de uitkomsten van een inspectiebezoek. Ongeacht inspectiebezoek, dient een bestuur te weten hoe de vlag erbij hangt en zonodig actie te hebben ondernomen. Monitoren en evalueren behoort volgens Marzano tot een kerntaak van leiders in het onderwijs.

Hoe kan een bestuur die verantwoordelijkheid waarmaken als elke school een eigen kwaliteitssysteem heeft. 'Eigen' betekent in een aantal gevallen letterlijk: een eigen maaksel dat verheven is tot 'systeem'? Zo is het werken met een INK model of Demincircle een goed vertrekpunt, maar goed kwaliteitsbeleid vergt meer diepgang.

In het geval van kwaliteitsbeleid zal een bestuur vanuit de gegeven verantwoordelijkheid aan de hand van een vastgesteld beoordelingskader de kwaliteit van onderwijs op een wezenlijk aantal punten willen monitoren. De omvang van het beoordelingskader bepaalt in welke mate de autonomie wordt beperkt. Dat kan per situatie verschillen; bij de ene school moet je er meer bovenop zitten dan bij de andere, dat is adaptief kwaliteitsbeleid.

Leiderschap

Leiderschap heeft te maken met keuzes ten aanzien van stijl van leidinggeven, cultuur, waarden en normen, reputatie, verantwoordelijkheidsverdeling, mandatering of delegatie etc. Op het moment dat de maatschappij kritischer wordt ten aanzien van de uitgaven voor onderwijs en daarvoor een duidelijke prestatie terug verlangt, wordt de druk op de schoolorganisatie groter. Misschien hoeft er niet eens méér gepresteerd te worden (op de zwakke scholen na dan) en is het vooral nodig meer inzicht te geven in de prestaties.

De toenemende druk kan gemakkelijk leiden tot een zekere krampachtigheid met meer voorschriften en engere kaders die autonomie beperken als gevolg. Maar diezelfde druk kan ook worden gebruikt om de verantwoordelijkheid écht neer te leggen waar die thuishoort en af te spreken waarover dan verantwoording wordt afgelegd. Die twee horen immers wel bij elkaar. Welke keuze maakt u?

Conclusie

Beperking van autonomie zal vooral zo worden ervaren als van bovenaf veel wordt opgelegd. In een aantal situaties (bijvoorbeeld bij slecht presterende scholen of uit bedrijfskundig oogpunt) zal dat ook nodig zijn. Een slecht presterende school is dat immers niet voor niets en wat druk van buiten of boven is dan wel eens nodig.

Bedrijfskundig kan het effectief en efficiënt zijn om met z'n allen een bepaald systeem aan te schaffen of gebruik te maken van eenzelfde administrateur. In die gevallen wacht je niet op de laatste voorstemmer om maar vooral geen afbreuk aan autonomie te willen doen.

In veel gevallen zal het meer gaan over gezamenlijk te maken afspraken. Natuurlijk beperkt elke afspraak die je met elkaar maakt de vrije ruimte. Maar als je die afspraken in vrijheid en in goed overleg maakt, kun je toch alleen maar theoretisch blijven spreken over aantasting van de autonomie?

Essentieel is de visie op leiderschap, die is bepalend voor de verdeling van de ruimte en de daarmee gepaard gaande verantwoordelijkheid.

Literatuur

Maas J. en Ravenstein H van (2006) Verantwoord besturen uitgegeven in eigen beheer

Valks W. (2006) Marktgericht Schoolmanagement Soest: uitgeverij Nelissen

Voor vragen of opmerkingen:



Dhr. Wim Valks

E-mail:

Tel.

Senior adviseur Bestuur & Schoolmanagement

w.valks@ocghadvies.nl

0492 - 53 88 55