

Verzelfstandiging openbaar primair onderwijs

Welke effecten treden op bij de verzelfstandiging?

Onderzoek naar de effecten op de gemeenten en schooldirecteuren naar aanleiding van de mogelijkheid om het bestuur van openbaar primair onderwijs te verzelfstandigen

Ottelien Rikhof
2009
Utrecht

Verzelfstandiging openbaar primair onderwijs

Welke effecten treden op bij de verzelfstandiging?

Onderzoek naar de effecten op de gemeenten en schooldirecteuren naar aanleiding van de mogelijkheid om het bestuur van openbaar primair onderwijs te verzelfstandigen

Inleverdatum: 19 juni 2009
Plaats: Utrecht
Opleiding: Master bestuur en beleid
Studentnummer: 0441686
Naam: Ottelien Rikhof
Adres: Berkelstraat 62 Utrecht
Begeleider: Margo Trappenburg
Tweede lezer: Ank Michels

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1. Inleiding.....	7
2. Vraagstelling.....	9
3. Relevantie	10
3.1 Wetenschappelijke relevantie.....	10
3.1.1 Reeds uitgevoerd onderzoek.....	10
3.1.2 Dit onderzoek	10
3.2 Maatschappelijke relevantie	11
4. Theoretisch kader	12
4.1 Ontstaansgeschiedenis.....	12
4.1.1 New Public Management als globale trend	12
4.1.2 Principaal agent	13
4.1.3 Ontwikkelingen binnen New Public Management	14
4.1.4 Ontwikkeling in Nederland.....	15
4.2 Verzelfstandiging	16
4.3 Het primair onderwijs in Nederland	17
4.3.1 Begrippen	17
4.3.2 Bestuursvormen.....	18
4.4 Motieven voor verzelfstandiging.....	19
4.5 Mogelijke gevolgen van verzelfstandiging.....	21
4.5.1 Werk van de schooldirecteur	22
4.5.2 Werk van de gemeente.....	23
4.5.3 Relatie tussen directeur en gemeente	23
4.5.4 Andere effecten	25
5. Methoden	27
5.1 Documentenanalyse.....	27
5.2 Interviews.....	27
5.2.1 Casusselectie	27
6. Resultaten	30
6.1 Motieven.....	30
6.1.1 Dubbele pet	30
6.1.2 Financiën	31
6.1.3 Profilering.....	31
6.1.4 Samenwerkingsmogelijkheden.....	32
6.2 Effecten voor directeuren.....	32
6.2.1 Werk	32
6.2.2 Financiën	36
6.2.3 Verantwoording	38
6.3 Effecten voor gemeenten	39
6.3.1 Werk	39
6.3.2 Financiën	40
6.3.3 Verantwoording	42
6.4 Relatie gemeente en schooldirecteur	42
6.5 Andere effecten	43
6.5.1 Gelijkwaardigheid.....	43
6.5.2 Invloed medezeggenschap	44

6.5.3 Leerkrachten.....	44
6.6 Algemene gedachte	46
6.7 Toekomst	46
7. Analyse	48
7.1 Motieven.....	48
7.2 Effecten voor directeuren.....	48
7.2.1 Werk	48
7.2.2 Financiën	49
7.2.3 Verantwoording.....	50
7.3 Effecten voor de gemeente.....	50
7.3.1 Werk	50
7.3.2 Financiën	50
7.4 Relatie gemeente en schooldirecteur	50
7.5 Andere effecten	51
7.5.1 Gelijkwaardigheid.....	51
7.5.2 Invloed medezeggenschap	51
7.5.3 Leerkrachten.....	51
8. Conclusies en aanbevelingen voor vervolg onderzoek.....	52
8.1 Effecten op de schooldirecteuren.....	52
8.2 Effecten op de gemeenten.....	53
8.3 Relatie gemeente en schooldirecteur	53
8.4 Vervolg onderzoek	54
9. Literatuurlijst.....	55
Bijlage A: Topiclijst.....	57
Samenvatting	58

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie geschreven in het kader van de master bestuur en beleid aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschappen. De keuze voor bestuur en beleid komt voort uit mijn belangstelling voor bestuurlijke zaken, vooral na mijn raadsjaar in de universiteitsraad van de Universiteit Utrecht.

Het onderwerp voor de scriptie komt voort uit mijn interesse voor het onderwijs. Het uitvoeren van dit onderzoek en het schrijven van de scriptie hebben ervoor gezorgd dat mijn kennis over het basisonderwijs is toegenomen. Daarnaast heb ik inzicht gekregen in de gevolgen die een hervorming kan hebben voor betrokkenen.

Deze scriptie was niet tot stand gekomen zonder de begeleiding en input van mijn scriptiebegeleidster Margo Trappenburg. Ook heeft de scriptiegroep waarmee we regelmatig overleg hadden bijgedragen aan het vinden van de juiste richting binnen dit onderwerp. In het bijzonder bedank ik Annemieke met wie ik vele uren in de bibliotheek heb doorgebracht, pauzes heb gehouden en gediscussieerd heb over onze beide scripties. Ook mijn andere ub-maatjes Dian en Jacky ben ik dank verschuldigd. Mijn tweede begeleidster Ank Michels bedank ik ook voor de opmerkingen op zowel de opzet als op de eerste versie.

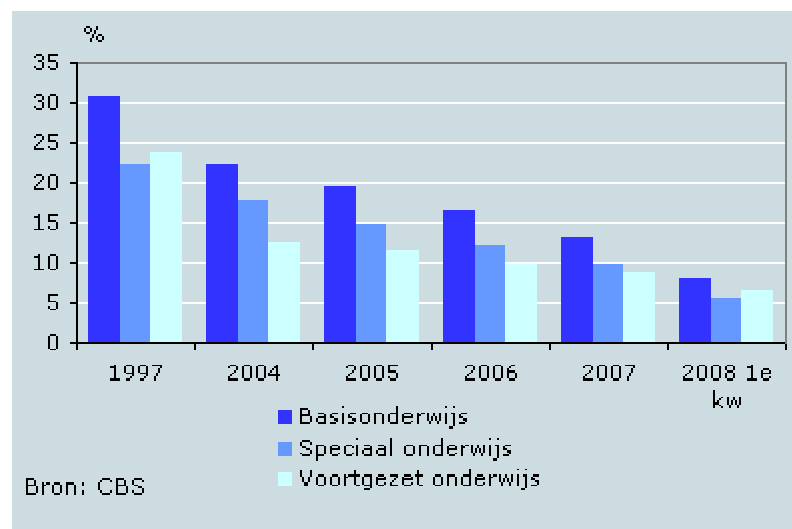
Daarnaast is de steun van mijn familie ook belangrijk geweest. Eindeloos werd er geluisterd naar mijn verhalen over de scriptie. Ook mijn vader, die mede heeft geholpen bij de keus voor het onderwerp en commentaar heeft geleverd op mijn eerste versie, bedank ik.

De resultaten in de scriptie waren niet tot stand gekomen zonder de hulp van gemeenteambtenaren en schooldirecteuren die mij toestonden interviews te houden en mij van informatie voorzagen.

Verzelfstandiging openbare scholen zet flink door

Steeds meer openbare scholen worden zelfstandig, waarbij zij het geld direct van het rijk krijgen in plaats van via de gemeente. Eind maart 2008 was 75 procent van de scholen in het openbaar onderwijs verzelfstandigd. Dat is aanzienlijk meer dan begin 2007, toen 50 procent een zelfstandig bestuur had. De trend van verzelfstandiging die eind 1996 is begonnen, zet hiermee flink door. De stichting is bij zelfstandige scholen de meest voorkomende rechtsvorm. Inclusief het bijzonder onderwijs, dat altijd al een zelfstandig bestuur had, wordt momenteel nog maar 8 procent van het basisonderwijs via de gemeente gefinancierd. In het voortgezet onderwijs is dit ruim 6 procent.

Aandeel gemeentelijk gefinancierd onderwijs



Webmagazine CBS, maandag 26 mei 2008 9:30

1. Inleiding

Vanaf 1996 wordt de mogelijkheid geboden om openbare scholen te verzelfstandigen. Dit wordt mogelijk gemaakt door een wijziging in de Wet op primair onderwijs (www.wetten.overheid.nl). Hierbij worden twee soorten bestuursvormen toegevoegd aan de eerder bestaande vormen; de openbare rechtspersoon en de stichting (Peters, 2000). Met het toevoegen van deze bestuursvormen wordt het mogelijk het bestuur van een school te verzelfstandigen.

Zoals in bovenstaand bericht te lezen is, is er sprake van een landelijke trend op het gebied van verzelfstandiging in het openbaar onderwijs. Deze verzelfstandiging betreft een verandering in de bevoegdheden en taken van de betrokken partijen; de gemeente en de schooldirecteuren. Dat de verzelfstandiging niet overal positief uitpakt laat het onderstaande bericht zien:

Onderwijscrisis Borger-Odoorn door fouten directie

DVHN | Gepubliceerd op 09 juni 2009, 18:39

EXLOO -

De bovenschoolse directie is verantwoordelijk voor de forse financiële problemen bij de zestien openbare basisscholen in Borger-Odoorn. Dat staat in een onderzoeksrapport dat in handen is van Dagblad van het Noorden.

Het basisonderwijs in Borger-Odoorn verkeert in een crisis. Alleen al over afgelopen jaar was er een begrotingstekort van een miljoen euro. Door onderwijsbanen te schrappen en mogelijk scholen te sluiten wordt getracht de financiën weer op orde te krijgen. Volgens het externe onderzoek naar het ontstaan van de problemen zijn er door de onderwijsdirectie fouten gemaakt bij de berekening van de inkomsten en de personeelskosten. Er is onder meer te weinig rekening gehouden met dalende leerlingenaantallen. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de gemeente. Naar aanleiding van de conclusies van de onderzoekers krijgt directeur Roel Zwiers een andere functie bij het openbaar basisonderwijs.

www.citysite.nl

Het is van belang de effecten van de verzelfstandiging in kaart te brengen om dergelijke situaties te voorkomen. In deze scriptie zal de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs centraal staan. Gekeken wordt naar de effecten die de verzelfstandiging heeft op de gemeente, haar taken en invloed en de schooldirecteur en zijn werk. Er is voor gekozen de stichtingen, die nu schoolbestuur zijn, buiten het geheel te laten. Zij zijn immers een nieuw bestuursorgaan en hebben geen eerdere situatie die vergeleken kan worden met de huidige.

Om het kader van het onderzoek duidelijk te maken zal in hoofdstuk 2 eerst de vraagstelling aan bod komen. Daarna zal kort worden ingegaan op de relevantie die dit onderzoek heeft, dit gebeurt in hoofdstuk 3. Daarna wordt overgegaan tot het theoretische gedeelte in hoofdstuk 4. Als eerste zal ingegaan worden op de theorie omtrent verzelfstandiging, er wordt aandacht besteed aan New Public Management en de principal-agent theorie. Ook wordt kort uitgelegd hoe het Nederlandse basisonderwijs in elkaar zit en wordt de bijbehorende terminologie behandeld. Ook de nieuwe bestuursvormen die nu mogelijk zijn en de veranderingen die er zijn ten opzichte van de eerdere vormen worden uitgelegd. Daarnaast wordt ingegaan op de motieven die er bestaan om tot de verzelfstandiging over te gaan. Uit deze motieven komen ook enkele gevolgen naar voren, die worden behandeld

en daarnaast worden ook andere te verwachten effecten besproken. In het vijfde hoofdstuk worden de onderzoeksmethodes besproken en worden de onderzochte gemeenten en schooldirecteuren kort beschreven. Daarna worden de resultaten weergegeven in hoofdstuk 6, waar onder meer ingegaan wordt op de motieven en de effecten voor schooldirecteuren en gemeenten. Hierop volgt in hoofdstuk 7 de analyse van de resultaten. De conclusies die getrokken kunnen worden uit de resultaten en de analyse komen aan bod in hoofdstuk 8. In dit hoofdstuk worden ook aanbevelingen gegeven voor vervolgonderzoek.

2. Vraagstelling

In deze scriptie staat de verzelfstandiging van het openbaar basisonderwijs centraal.

De hoofdvraag van de scriptie is: Welke effecten treden op bij de verzelfstandiging van het openbaar basisonderwijs? Er wordt in dit onderzoek ingegaan op de gevolgen die de verzelfstandiging heeft voor de schooldirecteuren, die aan het hoofd staan van een school. Voor de schooldirecteuren betekent de verzelfstandiging dat zij een ander schoolbestuur krijgen. Eerder was de gemeente schoolbestuur, nu wordt dat een stichting. Welke effecten deze overgang heeft voor de directeuren, hun werk, de invloed die ze kunnen uitoefenen en hun financiële positie wordt onderzocht. De andere partij die onderzocht wordt in deze scriptie zijn de gemeenten, van hun eerdere positie als schoolbestuur gaan zij een andere rol spelen.

Naast de gevolgen die de verzelfstandiging kan hebben voor de gemeenten en schooldirecteuren, verandert de relatie tussen beiden ook. Om deze effecten op beide partijen en de verandering die er is in hun onderlinge samenwerking te kunnen meten, komen onderstaande deelvragen aan bod:

- Wat zijn de effecten van de verzelfstandiging op de schooldirecteuren?
- Wat zijn de effecten van de verzelfstandiging op de gemeenten?
- Wat betekent verzelfstandiging voor relatie tussen de gemeente en de verzelfstandigde?

3. Relevantie

3.1 Wetenschappelijke relevantie

Verzelfstandiging is onderdeel van een grotere hervormingstrend binnen de publieke sector. Deze hervorming staat ook wel bekend als New Public Management (NPM). De verwachting bij invoering van NPM is dat het betreffende onderdeel efficiënter wordt, dat er meer vanuit de economie wordt gedacht en dat winst maken belangrijk is (Christensen & Lægreid, 2003). De verzelfstandiging van het openbaar onderwijs is onderdeel van deze hervormingstrend. Onderzoek naar de werking van deze hervorming is belangrijk, zodat bij andere hervormingen geleerd kan worden van de effecten die bij de verzelfstandiging optraden. NPM is een breed verspreid fenomeen, vaak wordt er vanuit gegaan dat de publieke sector op dezelfde manier kan functioneren als de private sector (Noordegraaf, 2004). Vanwege deze gedachte is het goed onderzoek te doen naar de werking ervan in één van de onderdelen van de publieke sector.

3.1.1 Reeds uitgevoerd onderzoek

Binnen gemeenten zijn over de verzelfstandiging documenten verschenen, zo is bijvoorbeeld in Rotterdam (2006) gekeken naar de toekomstige ondersteuning van de dienst Openbaar Onderwijs. In Westerveld (2008) is er voor de verzelfstandiging een uitgebreid onderzoek gedaan naar de materiële en personele gevolgen die op zullen treden.

De Onderwijsraad (2004, 2005 & 2008) heeft drie onderzoeken gedaan naar de effecten van fusies en schaalvergroting (laatstgenoemde komt vaak voor bij een verzelfstandiging). Deze onderzoeken richtten zich echter voornamelijk op de effecten ervan op de samenleving en op de individuele burger. Naar de effecten voor gemeenten en schooldirecties hebben zij geen onderzoek gedaan.

De Vereniging van Openbare en Algemeen Toegankelijke Scholen (VOS/ABB) heeft in 2008 een onderzoek gedaan: *'Verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs, een onderzoek naar de motieven en doelen van de verzelfstandiging en de intensiteit van het toezicht in de praktijk'*. Hierin wordt gekeken naar de motieven, of deze bereikt zijn en op welke manier het toezicht van de gemeente op de schoolbesturen plaats vindt. Het onderzoek maakt gebruik van kwantitatieve data. Daarnaast bevat het een casestudie van vier gemeenten. Het onderzoek gaat uitgebreid in op de motieven die een rol spelen bij het besluit om te gaan verzelfstandigen en in hoeverre de betrokken partijen (schooldirecteur, algemeen directeur van de stichting en betrokken gemeenteambtenaar) het idee hebben dat deze motieven bereikt zijn na de verzelfstandiging. Alleen de gevolgen die terug te voeren zijn op de motieven voor de verzelfstandiging, worden besproken. Wel wordt gesproken over het proces van verzelfstandiging, de bruidschat (financiële tegemoetkoming van de gemeente naar scholen toe) en het creëren van draagvlak voordat de verzelfstandiging van start gaat. Er wordt daarnaast ingegaan op de relatie van de gemeente met het schoolbestuur, de schooldirecteur wordt hier buiten gelaten.

3.1.2 Dit onderzoek

Het voorliggende onderzoek gaat niet alleen in op de motieven van de verzelfstandiging, maar kijkt vooral naar effecten die optreden, ongeacht of deze samenhang hebben met de motieven die ten grondslag liggen aan de verzelfstandiging. Bovendien wordt er gekeken naar de relatie van de gemeente met de schooldirecteur. Dit in tegenstelling tot het onderzoek van VOS/ABB (2008) waarin de relatie tussen schoolbestuur en schooldirecteur centraal stond. Dit onderzoek zal ingaan op de literatuur die bestaat over hervormingen binnen het publiek bestuur en deze in samenhang brengen met de gevolgen die het heeft voor zowel de directieuren als de gemeente.

Op dit moment is het verzelfstandigingsproces geruime tijd aan de gang, waardoor het nu een geschikt moment is om een onderzoek erover te starten.

3.2 Maatschappelijke relevantie

Onderwijs is een belangrijk onderdeel van de verzorgingsstaat. Iedereen ziet het belang in van het onderwijs en een goede werking daarvan. Het is daarom belangrijk om te weten hoe de nieuwe bestuursvorm binnen het openbaar onderwijs werkt en welke gevolgen dit heeft voor de betrokkenen.

De gemeente is, ondanks de verzelfstandiging nog wel steeds medeverantwoordelijk voor het basisonderwijs, de vraag is hoe zij invulling geeft aan deze nieuwe rol.

Voor de schooldirecteuren betekent de nieuwe vorm vaak schaalvergroting en bovenschools management, gekeken dient te worden hoe zij hiermee omgaan.

Hervormingen hebben niet alleen invloed op de direct betrokkenen, maar ook de omgeving kan gevolgen ondervinden. De verzelfstandiging kan invloed hebben op het onderwijs, de leerkrachten en ouders. Het onderwijs zelf dient echter geen last te hebben van de hervormingen, om deze reden is het goed te onderzoeken welke effecten er op kunnen treden.

4. Theoretisch kader

Onderzoek naar effecten van de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs is nodig. Naar effecten van andere hervormingen is al onderzoek gedaan. Om te bekijken of al eerder gevonden effecten ook optreden bij de verzelfstandiging van het onderwijs, worden deze in dit hoofdstuk uiteengezet. Als eerste zal in paragraaf 4.1 ingegaan worden op de geschiedenis van de hervormingen binnen de publieke sector, onderdeel hiervan zijn New Public Management (NPM) en de principal-agent theorie. Ook in Nederland zijn er invloeden van NPM te merken. Welke zijn dit en hoe hebben deze invloed op de onderwijsveranderingen, dat zijn vragen die aan bod zullen komen. De term verzelfstandiging kent vele omschrijvingen. De verschillende definities worden behandeld in paragraaf 4.2. Daarna zal in 4.3 kort worden ingegaan op het Nederlandse onderwijs en de termen en de veranderingen die daarbinnen plaats hebben gevonden. Ook de soorten bestuursvormen die gangbaar zijn binnen het openbaar onderwijs worden beschreven. Hierdoor wordt een duidelijk kader geschept voor de behandeling van de resultaten en de analyse. De motieven die ten grondslag kunnen liggen aan de verzelfstandiging worden in paragraaf 4.4 behandeld. Als laatste worden effecten besproken die kunnen optreden na een verzelfstandiging en al bekend zijn in de literatuur, hier is paragraaf 4.5 aan gewijd.

4.1 Ontstaansgeschiedenis

Het besluit om verzelfstandigde bestuursvormen mogelijk te maken binnen het openbaar onderwijs past binnen een trend die al langere tijd gaande is, zowel in Nederland als in andere landen. Als eerste zal worden ingegaan op New Public Management, waarvan sporen te vinden zijn in diverse gebieden van de publieke sector. Daarna worden de veranderingen in Nederland beschreven.

4.1.1 New Public Management als globale trend

Een etiket dat op veel hervormingen wordt geplakt is New Public Management (NPM). Volgens Christensen & Lægreid (2003), die een heel boek wijden aan NPM, is het een globale hervormingstrend die zich in de jaren tachtig en negentig heeft voorgedaan. Noordegraaf (2004), die veel onderzoek heeft gedaan naar de publieke sector, stelt dat het 'in' was om instrumenten van de marktsector ook te gaan gebruiken in de publieke sector en *"publieke organisaties staken elkaar aan in het gebruik van bedrijfsmatige modellen."* (p. 134). De Onderwijsraad (2007) stelt: *"NPM stelt de vraag centraal waar (elementen van) marktwerking kunnen worden geïntroduceerd. Beleidsinstrumenten die goed passen bij het gedachtegoed van NPM zijn deregulering, marktwerking, privatisering, managementtechnieken uit het bedrijfsleven en het benaderen van burgers als klanten."* (p. 31). Christensen & Lægreid (2003) geven als voorbeelden van NPM het marktgericht denken, deconcentratie (lokaal gezag, maar wel onderworpen aan centraal gezag), outputcontrole en gebruik van contracten en het invoeren van competitie.

In ieder land zijn de hervormingen die onder NPM vallen echter anders. Dit heeft te maken met de geschiedenis van het betreffende land en de aanwezige bestuursvormen (Noordegraaf, 2004; Pollitt & Bouckaert, 2004). Ook worden diverse hervormingen geschaard onder de noemer NPM. Dat maakt het lastig om een eenduidig beeld te geven. Globaal gezien kan onderstaande tabel als richtlijn worden aangehouden.

Tabel 1: traditional and modern public governance

<i>Traditional public governance</i>	<i>Modern public governance (NPM)</i>
Accent op de politiek	Accent op 'getting the job done'
Het gebruik van publiekrechtelijke mechanismen: a departementen, b publieke ondernemingen	Het gebruik van privaatrechtelijke instrumenten: a contracten, b 'tendering/bidding'
Scheiding tussen publieke en private spelers	Gelijkschakeling van spelers in het veld
Scheiding tussen toewijzing en voorschriften	Gelijkwaardigheid tussen toewijzing en voorschriften

Bron: Lane (2000, p. 37)

Het scheiden van de politieke en bestuurlijke taak is een doelstelling van NPM. Zowel Lane (2000) als Christensen & Lægheid (2003) zeggen dat het efficiënter is om deze te scheiden. De politiek dient doelen uit te zetten en ambtenaren moeten het beleid implementeren, dit onderscheid is niet duidelijk aanwezig in de managementideeën die gangbaar waren voor NPM. Het gevolg hiervan was dat politici beïnvloed konden worden en dat ambtenaren druk op hen konden uitvoeren. Daarentegen dient er geen scheiding meer te zijn, bij NPM, tussen private en publieke spelers. Dit houdt in dat voor beide partijen het bereiken van doelen op dezelfde manier gebeurt. Lane zegt hierover: *"accomplishing objectives is in principle no different in the public sector than in the private sector. It results from contracting where the providers may be public or private organization."*(p. 37).

De publieke sector wordt vaak omschreven als een bureaucratie waarin traag gehandeld wordt. Door contracten, bindende afspraken en verantwoording in te voeren hoopt NPM deze problemen op te lossen. Lane (2000) omschrijft de nieuwe vorm: *"The public sector will operate better if contracts are made explicitly, stating what is expected in terms of outputs and how accountability for outcomes can be exercised"* (p. 193). Lane (2000) denkt ook dat door de contracten en afspraken duidelijk wordt wie verantwoordelijk is voor welke taak en dat men de afspraken ook nakomt. Ook Noordegraaf (2004) geeft aan dat contracten tussen werknemer en werkgever belangrijk zijn en dat zij zorgen voor duidelijke afspraken en vastgestelde doelen. De contracten zijn niet altijd officieel maar kunnen ook bestaan uit afspraken of overeenkomsten (Lane, 2000). Door deze nieuwe manier van afspraken maken, zal een werknemer meer resultaatgericht gaan werken. Het achteraf bekijken van vastgestelde doelen in de contracten is de manier waarop verantwoording wordt afgelegd binnen NPM. Ook rapportages over het bereiken van de doelen en het halen van de targets zijn een manier van verantwoorden. De verantwoording wordt volgens Christensen & Lægheid (2003) hierdoor transparanter en inzichtelijker voor anderen. In de eerdere vorm van management was er volgens Lane wel een overeenkomst tussen de werknemer en werkgever, maar die wordt beschreven als de uitwisseling van salaris voor uitgevoerd werk, afspraken over doelen werden niet gemaakt. De relatie tussen een werkgever en werknemer is veel beschreven in de literatuur en wordt ook aangeduid als de principal-agent relatie.

4.1.2 Principaal agent

Deze principaal-agent theorie (PAT) is afkomstig uit de economie. De theorie gaat uit van een relatie tussen een agent en een principaal. Miller (2005) beschrijft deze theorie als de relatie tussen een agent en principaal, waarbij de principaal de formele autoriteit heeft. In het model draait het erom dat de principaal de agent over moet halen om de acties uit te voeren die de principaal zou uitvoeren, als hij dezelfde informatie had als de agent. Het draait tussen beide partijen om informatie en er is sprake van een informatie asymmetrie. Andere veronderstellingen in het model van Miller zijn dat de principaal alle onderhandelingsmacht heeft. Hij kan een agent een take-it-or-leave-it aanbod doen. Ook wordt er vanuit gegaan dat de agent een actie zal ondernemen, naar aanleiding van het

bevel van de principaal, waarbij er een resultaat uitkomt dat belangrijk is voor de principaal. Daarnaast is er niet alleen binnen de informatie sprake van asymmetrie, maar ook bij de voorkeuren, zo zal een agent bijvoorbeeld meer risico-ontwijkend zijn. De relatie tussen beiden beschrijft Miller als een spel, waarin beide moeten strijden voor hun eigen belang. Het zogenaamde agency probleem ontstaat volgens Eisenhardt (1989) als er incomplete informatie is en als sprake is van onzekerheid, zoals vaak het geval is. Een probleem dat dan kan ontstaan is dat de principaal delegeert aan de agent, maar er vervolgens niet zeker van is dat deze daadwerkelijk de taken uitvoert waar hij voor aangenomen is. Een agent kan bijvoorbeeld voor zijn eigen gewin bepaalde besluiten nemen. Ook kan de principaal er niet zeker van zijn dat de agent zich maximaal inzet om een uitkomst te bereiken. Als voorbeeld geeft Eisenhardt (1989) dat ambtenaren (agent) een informatiemonopolie kunnen hebben, dat ze de politici (principaal) overvragen en ook dat zij zullen streven naar een groot budget. Hierbij wordt dan uitgegaan van een top-down relatie waarin de principaal de bevelen geeft. Problemen die hierbij voorkomen, kunnen opgelost worden door onder andere het screenen van medewerkers, straffen uitdelen bij slecht functioneren en het in de gaten houden van iedereen (Eisenhardt, 1989). Bij een bottom-up benadering, waar Noordegraaf (2004) over schrijft, krijgt de ambtenaar meer vrijheid om naar eigen inzicht te handelen. De verwachting is dan dat de ambtenaar gemotiveerder zal zijn en dat ingrijpen van bovenaf minder snel nodig. Bij een hervorming verandert de relatie tussen de principaal en agent of kan de agent een andere principaal krijgen.

4.1.3 Ontwikkelingen binnen New Public Management

Binnen NPM zijn volgens Noordegraaf (2004), naast de verandering die NPM zelf al is op de traditionele manier van publiek management, wijzigingen opgetreden in de traditionele NPM. Hij onderscheidt drie perioden; in de jaren tachtig staan de drie E's centraal (economy, effectiveness, efficiency). Empowerment, decentralisatie en ondernemerschap staan in de eerste helft van de jaren negentig centraal, waarna in de tweede helft vooral gekeken wordt naar kwaliteit en verantwoording.

Noordegraaf (2004) maakt binnen het publiek management nog onderscheid tussen vier vormen: Het publiek management met de focus op bedrijfsmanagement, op organisatiemanagement, op beleidsmanagement en op politiek management. Publiek management als bedrijfsmanagement richt zich op effectiviteit en resultaatgerichtheid en op efficiëntie. Het gaat om *“het resultaatgericht, gecoördineerd en efficiënt runnen van publieke organisaties als normale bedrijven.”* (p. 95). Hier voegt hij aan toe: *“het New Public Management dat vooral in de bestuurspraktijk populair is.”* (p. 98). Deze vorm heeft het meest te maken met de verzelfstandigde besturen in het openbaar onderwijs en zal daarom wat uitgebreider beschreven worden. Bedrijfsmanagement wil organisaties zo goedkoop en goed mogelijk laten functioneren, waarbij planning & control, prestatiecontracten en kosten-baten analyses gebruikt worden. Onderstaande tabel geeft weer welke vormen van management zich voor kunnen doen bij bedrijfsmanagement.

Tabel 2: verschijningsvormen van bedrijfsmanagement

Prestatiemanagement	Met behulp van planning & control, contracten, benchmarking en meer van dat soort modellen en instrumenten wordt geprobeerd om de organisatie meer 'value for money' te laten leveren.
Kwaliteitsmanagement	Door het oordeel van de consument voortdurend te monitoren of door het productiesysteem optimaal vorm te geven, wordt de kwaliteit van de geleverde producten of diensten geoptimaliseerd.
Strategisch management	Met strategische plannen en visies wordt de organisatie strategisch gepositioneerd, zodat deze geprofileerder, selectiever en competitiever opereert.

Bron: Noordegraaf (2004, p. 99)

Volgens Noordegraaf (2004) is er, om bedrijfsmanagement in te kunnen voeren, vaak wel een cultuuromslag nodig. De invoering van bedrijfsmanagement is noodzakelijk, omdat er schaarse bronnen zijn en er wordt gevraagd om bewust met deze bronnen om te gaan vanuit klanten. Kanttekeningen met betrekking tot het besturen van publiek management als bedrijfsmanagement geeft Noordegraaf (2004) ook aan. Niet alle onderdelen van de publieke sector zijn volgens hem geschikt om op deze manier gemanaged te worden. Vooral in complexe omgevingen is dit moeilijker. Het voorbeeld wordt gegeven van politieorganisaties die hun afnemers geen klanten kunnen noemen. Wellicht is een dergelijke benadering in het onderwijs ook lastig. Ook het feit dat er door deze manier van managen een soort tweede private sector wordt gecreëerd vindt hij een nadeel.

Onder de noemer NPM vallen volgens Noordegraaf (2004) en Lane (2000) veel soorten hervormingen. Hierdoor kan geen eenduidig beeld gegeven worden, dit maakt het moeilijk om te zeggen of NPM leidt tot een beter management. Daarnaast blijkt de publieke sector niet altijd in staat te zijn om bijvoorbeeld kosten van iets duidelijk te maken en concurrentie te voeren. En, zoals bij elke hervorming, kunnen tegengestelde effecten of neveneffecten optreden. Het is daarom moeilijk om vanuit de literatuur over NPM duidelijk aan te geven welke effecten op kunnen treden na een verzelfstandiging. Wel is duidelijk dat het invoeren van marktdenken en marktmechanismen kan leiden tot een efficiënte omgeving, maar dat kan leiden tot een efficiënte omgeving, maar dat de publieke sector niet altijd de meest geschikte plek is om deze in te voeren. Zoals gezegd zijn de invloeden van NPM verschillend per land. In de volgende paragraaf wordt duidelijk welke veranderingen zich specifiek in Nederland hebben voorgedaan.

4.1.4 Ontwikkeling in Nederland

Nederland kent specifieke ontwikkelingen op het gebied van bestuurlijke hervorming. Zo zette het kabinet Lubbers I (1982-1986) al in op privatisering, decentralisatie en deregulering. Hierbij moest sprake zijn van minder overheid en moest meer aan de markt overgelaten worden. Er werden diverse privatiserings – en dereguleringsoperaties opgezet. Volgens Van Damme (2004) werd verzelfstandiging in deze kabinetsplannen gezien als een eerste stap richting afstoting en privatisering. De afstoting van organen volgde in de jaren tachtig. Er werden toen veel Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO) opgericht, een ZBO is een verzelfstandigde organisatievorm. Voorbeelden hiervan zijn het Kadaster, Centraal Bureau voor de Statistiek en het Centrum voor Werk en Inkomen. Volgens Hoolland (2003), die onderzoek deed naar de verschillen tussen België en andere landen op het gebied van de publieke sector is het opvallend dat bij de oprichting van de ZBO's in Nederland het niet de financiën waren die de doorslag gaven, maar de politieke sfeer. Er was behoefte vanuit de politiek om ZBO's op te richten, waarschijnlijk vanwege het inzicht dat hervormingen nodig waren. Bij de ZBO's geldt wel een ministeriële verantwoordelijkheid, maar niet voor elke taak die uitgevoerd wordt. In deze verzelfstandigde vorm is een groei merkbaar. Waren er in 1960 300 ZBO's, in 2007 waren dit er ongeveer 430. Het precieze aantal is moeilijk te bepalen vanwege ZBO's die dubbel geteld worden of die bestaan uit meerdere organisaties (www.inoverheid.nl).

Naast de hervormingen die ingegeven werden door het politieke klimaat kent Nederland invloeden vanuit een maatschappij die voortdurend veranderd. Dit vraagt om een overheid die zich telkens weer aanpast. Noordegraaf (2004) zegt dat de maatschappelijke condities, waarbinnen een overheid zich bevindt, worden bepaald door "*diffuse kennis, eigenwijze burgers en machtige bedrijven*" (p. 50). Belangrijk hierbij is de kennissamenleving waarin we op dit moment leven. Iedereen heeft toegang tot informatie en kan zelf informatie inwinnen over elk onderwerp. Besluiten van bovenaf worden dan ook minder snel aanvaard. Een

overheid moet inspringen op deze burgers en de eisen die ze stellen, zo zegt Noordegraaf (2004). Deze veeleisende burgers roepen om *“effectieve, betaalbare en kwalitatief hoogstaande prestaties”* (p. 57). Het gebruik van NPM mechanismen, die beloven effectief te zijn, kan gezien worden als poging meer effectiviteit in de publieke sector te krijgen. Een van de verwachtingen van de verzelfstandiging is dat het betreffende onderdeel effectiever wordt. Deze effectiviteit wordt veroorzaakt door een professioneel bestuur en men hoopt ook dat er beter met geld om wordt gegaan. Een aantal van de doelen van NPM komen dus terug in de motieven voor de verzelfstandiging. Om duidelijk te krijgen wat verzelfstandiging inhoudt, wordt hieronder ingegaan op de verschillende definities die bestaan.

4.2 Verzelfstandiging

Verzelfstandiging kan volgens Noordegraaf (2004) geschaard worden onder een van de managementideeën die doorgedrongen zijn in de publieke sector vanuit het bedrijfsleven en de bestuurswetenschappen. Het overnemen van de mechanismen uit de private sector is een onderdeel van NPM, zoals hierboven beschreven.

Verzelfstandiging is een begrip dat diverse omschrijvingen heeft: *“Verzelfstandiging is het proces waarbij een overheidsbedrijf wordt omgevormd in een zelfstandig publiekrechtelijk of privaatrechtelijk bedrijf. Het wordt dan bestuurd door een eigen directie en niet meer door (top)ambtenaren. Het bedrijf functioneert geheel zelfstandig en is niet meer een onderdeel van een overheid”* (nl.wikipedia.org). Schrotten(2000), die promoveerde op onderzoek naar de verzelfstandiging van overheidsdiensten definieert verzelfstandiging als volgt: *“Bij verzelfstandiging wordt een bepaalde taak niet langer door (ambtenaren van) het departement, en dus onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid uitgevoerd, maar door een bestuursorganisatie waarvoor de minister niet meer de volledige, maar een beperkte verantwoordelijkheid draagt. Het verschil tussen volledige en beperkte verantwoordelijkheid van de minister maakt de zelfstandigheid van de bestuursorganisatie uit. Verzelfstandiging vereist ten minste dat de minister niet langer de taakuitvoering in concrete gevallen bepaalt, zodat hij voor die taakuitvoering ook geen verantwoordelijkheid draagt. Afgezien daarvan beschikt de minister wel over sturingsbevoegdheden jegens de zelfstandige organisatie (te denken valt aan bevoegdheden die de minister zeggenschap geven inzake de bestuursbenoeming, de vaststelling van reglementen en jaarstukken et cetera)”* (p. 5). Schrotten gaat er vanuit dat verzelfstandiging plaats vindt van Rijksniveau naar decentraal niveau. De verzelfstandiging binnen het openbaar onderwijs vindt echter plaats van gemeenteniveau naar een stichting, ministeriële verantwoordelijkheid speelt geen rol. Wel blijft de gemeente verantwoordelijk voor voldoende openbaar onderwijs.

Dauids (1999) beschrijft in haar onderzoek naar de verzelfstandiging van de PTT soorten privatisering, waarbij verzelfstandiging er een is. Er zijn volgens haar drie soorten van privatisering. Privatisering omschrijft zij als *“terugtrekking van de overheid uit een bepaalde taak of dienst”* (p. 14). De drie vormen van privatisering die zij onderscheidt zijn uitbesteding, afstoting en verzelfstandiging. Bij verzelfstandiging worden volgens haar *“taken of activiteiten overgedragen aan verzelfstandigde organisaties met indirecte overheidstoezicht”* (p. 15). Het verschil met uitbesteding is dat bij uitbesteding een bepaalde dienst tegen betaling wordt uitgevoerd door een ander, zoals een particulier bedrijf. De overheid blijft verantwoordelijk voor het uiteindelijke product. Er is sprake van een afstoting als de overheid én de uitvoering én alle verantwoordelijkheden voor een taak overdraagt. Bij de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs blijft de gemeente verantwoordelijk voor de instandhouding van het openbaar onderwijs in een gemeente en heeft zij een toezichthoudende rol op de financiële gang van zaken. Hierdoor valt de term afstoting af. Of de verzelfstandiging van het onderwijs met recht een verzelfstandiging genoemd mag worden, of meer een uitbesteding is, hangt af van de definiëring van indirect

overheidstoezicht. Davids gaat daar verder niet op in. De verzelfstandiging van het openbaar onderwijs kan volgens haar indeling zowel een verzelfstandiging als een uitbesteding zijn. Om duidelijk te hebben wat er precies wordt verzelfstandigd in het geval van het openbaar onderwijs en eventueel onbekende termen uit te leggen, dient de volgende paragraaf.

4.3 Het primair onderwijs in Nederland

Sinds 1848 geldt de vrijheid van onderwijs in Nederland. Hierdoor is er een splitsing tussen het openbare en het bijzondere onderwijs. Naar het openbaar onderwijs gaat 30% van de leerlingen, protestants-christelijk kent een percentage van 27% en het katholieke onderwijs krijgt 34%, nog 8% van de ouders kiest voor een andere vorm van bijzonder onderwijs (CBS, 2004). Het Nederlandse basisonderwijs is bedoeld voor kinderen van 4-12/13 jaar. Leerplicht in Nederland is er vanaf 5 jaar.

Na de schoolstrijd werden in 1917 het bijzonder en openbaar onderwijs aan elkaar gelijk gesteld wat betreft financiering. Daarna heeft men zich lang bezig gehouden met eventuele decentralisering van het onderwijs, waarin de gemeente een belangrijke rol zou krijgen.

In 1989 bespraken diverse deskundigen de noodzaak van een nieuwe bestuursvorm van het openbaar onderwijs. Zo ziet Verkruijsen (1989) dat er in grote gemeenten een lange afstand zit tussen het college van B&W en de scholen. Het gevolg is dat scholen bestuurd worden door ambtenaren die tussen het college en scholen vallen. Hij ziet dit als een vorm van verzelfstandiging, zij zijn uit het zicht van de gemeente. Naar zijn idee is de oplossing voor het probleem dat er een mogelijkheid komt om commissies, die de bevoegdheden van het college en de gemeenteraad krijgen, op te richten. Een dergelijke commissie zou beter functioneren dan een ambtenaar die tussen beide partijen valt. Ook Steen (1989) is van mening dat het wettelijk mogelijk gemaakt dient te worden dat een gemeente zelf een keuze kan maken om het lokale openbare onderwijs privaatrechtelijk te besturen. Volgens hem zal deze keuze er ook toe leiden dat op lokaal en regionaal niveau op elkaar kan worden afgestemd. Binnen de huidige verzelfstandigde bestuursvormen is het mogelijk dat het bijzonder en openbaar onderwijs samenwerken en er meerdere gemeenten een gezamenlijk bestuur op kunnen zetten. Steen was er toen al van overtuigd dat verzelfstandiging voordelen had, welke nu ook worden genoemd bij het overgaan tot een verzelfstandigde bestuursvorm.

Na lang overleg in 1993-1994, ook wel het Schevenings Beraad genoemd, werd er daadwerkelijk ingezet op deregulering en decentralisatie binnen het onderwijs. Hierin wordt beschreven dat besturen en scholen zelf verantwoordelijk worden voor de kwaliteit binnen een school. Daarbij is sprake van autonomievergroting. Door een wetswijziging in de Wet op primair onderwijs in 1996 (www.wetten.overheid.nl) kunnen schoolbesturen verzelfstandigd worden.

4.3.1 Begrippen

Gedurende het Schevenings Beraad werd besloten een autonomievergroting door te voeren. Een onderdeel daarvan is de invoering van de lumpsumfinanciering in 2006. Dit houdt in dat drie eerdere geldstromen (formatie, scholingsbudget, materiële instandhouding) één budget worden. Scholen kunnen dus meer gaan schuiven in hun budget en zelf beslissingen maken over het inzetten van de financiering. (Ecorys, 2005). De mogelijkheid om te kunnen verzelfstandigen kan als logisch gevolg gezien worden van deze ontwikkeling. De Vereniging Nederlandse van Nederlandse Gemeenten (VNG) (1998) ziet dat het onderwijs ook te maken krijgt met marktdenken, zo zien zij concurrentie, profilering en resultaatgericht beleid opkomen. In een verzelfstandigde bestuursvorm, mede door invoering van de bijbehorende mechanismen, kan een school zich daar meer op richten.

De verzelfstandiging van het primair onderwijs is mogelijk vanaf 1996. Verzelfstandiging houdt in dat niet meer de gemeente maar een stichting of openbare rechtspersoon het

schoolbestuur wordt. Voordat een gemeente haar scholen afstoot is er vaak sprake van een bruidsschatregeling. Hierbij betaalt de gemeente vijf jaar lang geld aan de school voor bestuurs- en beheerstaken, welke de gemeente eerder uitvoerde. Ook de reserves die bestemd zijn voor gebouwen en materiële kosten zijn onderdeel van de bruidsschat. Voor de verzelfstandiging moest de gemeente het bijzonder en openbaar onderwijs op financieel gebied hetzelfde behandelen. Dit betekende dat er sprake was van een doorbetalingsregeling. De overschrijdingsregeling houdt in dat een gemeente vaststelt hoeveel zij uitgeeft aan het openbaar onderwijs. Elke vijf jaar wordt dan bekeken in hoeverre hier overheen gegaan is. Het bedrag dat extra is uitgegeven wordt als percentage berekend van het gehele bedrag. Dit overschrijdingspercentage dient doorbetaald te worden aan het bijzonder onderwijs (Wet op het primair onderwijs, artikelen 141 t/m 147). Gemeenten die investeerden in het openbaar onderwijs moesten daarvoor boeten.

Ondanks dat de scholen, na de verzelfstandiging, losgekoppeld zijn van de gemeente op schoolbestuurniveau, blijven er onderwerpen waarin de gemeente en de scholen samen moeten werken. Voorbeelden hiervan zijn het onderwijsachterstandenbeleid, de voor- en vroegschoolse educatie, huisvesting en de brede school. Het onderwijsachterstandenbeleid houdt in dat iedere leerling een gelijke kans moet hebben in het onderwijs en dat als er een achterstand is deze aangepakt moet worden (www.minocw.nl). Onderdeel van het tegengaan van een achterstand is de voor- en vroegschoolse educatie (VVE). De VVE houdt in dat kinderen op jonge leeftijd, voordat zij naar de basisschool gaan, al meedoen aan educatieve programma's. Ook in de kleuterklas wordt deze vorm van educatie dan doorgezet, waardoor ieder kind gelijke kansen heeft (www.onderwijsachterstanden.nl). Voor de huisvesting van het onderwijs is de gemeente sinds 1997 verantwoordelijk. Zij moet ervoor zorgen dat er genoeg lokalen zijn in elke school. Bij het opzetten van een brede school zorgt de gemeente vaak ook voor de huisvesting. Een school is voor zijn huisvesting dus afhankelijk van de gemeente. Zelf een lokaal bijbouwen gaat niet. Samenwerking blijft dus noodzakelijk (www.onderwijsachterstanden.nl). De brede school is een school met een wijkfunctie, waarbij in een gebouw niet alleen een basisschool zit, maar bijvoorbeeld ook de peuterspeelzaal, de buitenschoolse opvang, de GGD en anderen.

4.3.2 Bestuursvormen

Om duidelijkheid te scheppen in de mogelijke bestuursvormen binnen het onderwijs wordt hieronder een overzicht gegeven van zowel de 'oude' situatie, waarin er drie mogelijke bestuursvormen waren en de twee 'nieuwe' bestuursvormen.

Integraal bestuur

De traditionele bestuursvorm is het integraal bestuur. Hierin is het College van Burgemeesters en Wethouders (B & W) het bevoegd gezag van de openbare school in kwestie. De gemeenteraad heeft hierbij een controlerende functie. Vaak betekent dit in de praktijk dat de wethouder van onderwijs het bevoegd gezag is. Voordeel van deze vorm is dat de gemeente kosten voor o.a. de administratie, beheer en bestuur buiten de overschrijdingsregeling kan houden. Zij hoeft dan niet dezelfde bedragen aan het bijzonder onderwijs te betalen (AOB, 1999).

Bestuurscommissie

Als tweede vorm kan gekozen worden voor een bestuurscommissie of de artikel-82 commissie. Hierbij wordt een commissie ingesteld door de gemeenteraad, die alle bestuurlijke bevoegdheden krijgt toegekend. Financieel gezien liggen de verantwoordelijkheden echter nog steeds bij de gemeente, zo legt de bestuurscommissie verantwoording over onder meer financiën af aan de gemeenteraad. Geheel onafhankelijk kan deze commissie dus niet opereren. Ook bij deze vorm geldt dat de kosten voor administratie en beheer en bestuur buiten de overschrijdingsregeling vallen (AOB, 1999).

Openbaar lichaam

De derde vorm is een openbaar lichaam. Bestuursleden van het openbaar lichaam zijn gemeenteraadsleden. Deze vorm richt zich vooral op samenwerking tussen een gemeente en een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen. De financiën zijn hierbij gescheiden van de deelnemende gemeenten en rechtspersonen. Wel dienen de gemeenten de kosten die binnen de overschrijdingsregeling vallen door te betalen aan het bijzonder onderwijs (AOB, 1999). De bovengenoemde bestuursvormen komen allemaal voor, al was de integrale bestuursvorm in het primair onderwijs het meest voorkomend.

Openbare rechtspersoon + stichting

De bestuursvormen die sinds 1996 mogelijk zijn, verschillen van de al bestaande vormen. De openbare rechtspersoon is een publiek gerechtelijke variant en de stichting is een privaatrechtelijke variant. Juridisch zijn beide bijna gelijk aan elkaar. De manier van oprichten verschilt. De hieronder genoemde omschrijvingen zijn op beide van toepassing. Beiden functioneren op financieel gebied onafhankelijk van de gemeente. Beheer van de financiën ligt bij de rechtspersoon of stichting. De overschrijdingsregeling is hierdoor niet meer van toepassing. De schoolbesturen moeten er wel rekening mee houden dat uit de middelen die zij van het Rijk krijgen en zelf beheren, ook de administratiekosten betaald moeten worden. De gemeente is hiermee een kostenpost kwijt, een schoolbestuur krijgt er een bij. (AOB, 1999)

Grondwettelijk gezien heeft de gemeente de plicht om te zorgen voor voldoende openbaar onderwijs en het karakter van het openbaar dient zij te bewaken. Om aan deze plichten te voldoen is er bij beide bestuursvormen sprake van een overheersende overheidsinvloed: De gemeenteraad ziet niet alleen toe op de toegankelijkheid van het onderwijs, gemeenteraden kunnen ook de begroting en jaarrekening goedkeuren. De gemeente heeft daarnaast de bevoegdheid om in te grijpen indien er sprake is van wanbeleid. Zij kan dan zelf plaatsnemen in het bestuur of het besluit nemen tot ontbinding van het bestuur. Ook het besluit om een school op te heffen blijft voorbehouden aan de gemeenteraad. Een directe sturing op de financiën of beleidsinvulling is niet meer mogelijk.

De stichtingsvorm maakt het ook mogelijk dat openbare en bijzondere scholen binnen één stichting worden bestuurd. Dit kan een voordeel zijn voor scholen die te maken krijgen met de opheffingsnorm of voor regio's waarin een beperkt aanbod is van onderwijs. Met het samengaan van de scholen wordt één bestuursstructuur gecreëerd, die slagvaardiger en efficiënter kan besturen (AOB, 1999).

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat de overgang van integraal bestuur naar een andere bestuursvorm een verandering inhoudt van taken en bevoegdheden. Waarom een gemeente of schooldirecteur zou willen verzelfstandigen wordt nu verder uitgelegd.

4.4 Motieven voor verzelfstandiging

De redenen om te gaan verzelfstandigen, niet alleen binnen het onderwijs, worden door Hooland (2003), in een basisboek over nieuw publiek management, weergegeven in een overzicht:

- Verzelfstandigen inzake beheer laat meer ruimte en inzet voor kerntaken van openbaar bestuur.
- Medewerkers kunnen zich meer en beter identificeren met de meer zelfstandige organisatie of een onderdeel ervan, specifiek met de missie-opdracht.
- Het responsabiliseren voor het vervullen van de opdracht en het behalen van de gewenste resultaten.
- Flexibiliteit in besluitvorming, beleid en beheer door grotere autonomie, dichter bij de problemen.
- Meer ruimte en vooral stimulans voor ondernemerschap: personeelsbeleid, verandering, beschikking over potentiële middelen en opbrengsten.

Bron: Hooland (2003, p. 56)

In hun onderzoek naar 30 zelfstandige bestuursorganen en de motieven voor het zelfstandig maken van een orgaan vonden Boxum et al. (1989) veel verschillende motieven. Een motief is dat er een scheiding aangebracht kan worden tussen voorbereiding en besluitvorming. Een andere reden die zij vonden is het bevorderen van consensusvorming. Er is een toegenomen afhankelijkheid van actoren. Zo zijn organisaties onderling afhankelijk, maar ook van de overheid. Deze afhankelijkheid wordt zichtbaar als er sprake is van een gezamenlijke besluitvorming. De consensusvorming wordt bevorderd door een sterkere afhankelijkheid. Het bevorderen van de efficiency, het tegengaan van een 'bureaucratische' manier van werken en participatie van belanghebbenden mogelijk maken kwamen uit de analyse. Het bevorderen van onpartijdigheid bij de besluitvorming en het wegnemen van een verdenking daarop door betrokken partijen wordt volgens Boxum et al. (1989) als veel voorkomend motief genoemd, niet zozeer bij de onderzochte organisaties, maar wel in de literatuur.

Als motieven voor verzelfstandiging van het openbaar onderwijs is de 'te grote' rol van de gemeente binnen het lokale onderwijsbeleid en mogelijke belangenverstrengeling van de gemeente in verband met haar twee 'petten' (lokaal beleid en bevoegd gezag) een van de meest genoemde. 40% van de gemeenten noemt dit als hoofdmotief en 38% van de schoolbesturen. Uit het rapport van VOS/ABB (2008), *Verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs, een onderzoek naar de motieven en doelen van de verzelfstandiging en de intensiteit van het toezicht in de praktijk*, dat ingaat op de motieven en of deze zijn behaald, blijkt daarnaast dat het mogelijk maken van een bestuurlijke schaalvergroting voor 31% van de gemeenten het belangrijkste motief was en voor 24% van de schoolbesturen. Als derde motief wordt het creëren van een professionele bestuurlijke organisatie genoemd. 22% van de gemeenten ziet dit als hoofdmotief tegenover 24% van de schoolbesturen.

Tabel 3: Belangrijkste motieven voor verzelfstandiging.

Motief	Gemeente	Schoolbestuur
Tegengaan belangenverstrengeling	40	38
Bestuurlijke schaalvergroting	31	24
Professionele bestuurlijke organisatie	22	24

Bron: VOS/ABB (2008, p. 12)

De memorie van toelichting van de verandering in de wet spreekt van verschillende motieven. Een van de motieven is het tegengaan van de dubbelrol van de gemeente. De gemeente is zowel het lokaal bestuur als het bevoegd gezag, dit kan leiden tot een "remmende werking... op het aanpakken van bovenschoolse gezamenlijke vraagstukken". (Kamerstukken 1994/95, 24 138, nr.3. p. 3) Achterstandenbeleid, leerplicht, schoolbegeleiding, vroegtijdig schoolverlaten en voor- en vroegschoolse educatie vallen onder het lokaal onderwijsbeleid (VNG, 1998).

Ook de eventuele behoefte aan een schoolbestuur dat zich puur kan richten op het besturen wordt als motief genoemd. De gemeente heeft immers meerdere taken waardoor het onderwijs wel eens minder belangrijk gevonden kan worden. Een ander motief dat genoemd wordt is "de wens om een sterkere ouderparticipatie te verenigen met het publieke karakter van de voorziening" (p. 3). De mogelijkheid tot samenwerking met andere scholen (specifiek het bijzonder onderwijs) kan ook als een achterliggende rede worden beschouwd. Bij het integraal bestuur is dit lastig voor het openbaar onderwijs vanwege de nauwe band die er is met de lokale politiek. In de politiek spelen andere belangen, waardoor het openbaar onderwijs niet gelijkwaardig aan het bijzonder onderwijs is in een samenwerking. Voor de gemeente speelt de mogelijkheid tot een doelmatiger beheer een rol. Onder het oude

systeem zijn gemeentes veel geld kwijt aan het onderwijs onder andere vanwege een teveel aan gebouwen en administratieve ondersteuning. (Kamerstukken 1994/95, 24 138, nr.3)

Sinds 2006 is de lumpsum financiering in het primair onderwijs doorgevoerd, scholen krijgen hierdoor een totaalbedrag wat ze naar eigen inzicht kunnen besteden. Om optimaal gebruik te kunnen maken van deze nieuwe manier van financieren is het wel noodzakelijk zelfstandig te kunnen opereren. Volgens Interstudie NDO (2008) kan dit ook een oorzaak zijn van het overgaan tot verzelfstandigde bestuursorganen.

Een ander argument kan zijn dat de bruidsschatregeling slechts tot 2010 gestart kan worden. Gemeenten zullen daarom haast willen maken met verzelfstandiging, zonder bruidsschatregeling zijn hun kansen om het openbaar onderwijs financieel goed weg te zetten gering. Na de verzelfstandiging is er, zonder goede financiële tijdelijke ondersteuning, een groter risico op financiële wantoestanden, waardoor het onderwijs uiteindelijk weer bij de gemeente terecht komt, maar zonder geld. Zaak is dus om dit goed te regelen.

Tabel 4: overzicht mogelijke motieven verzelfstandiging

Motief	Gemeente	School
Tegengaan belangenverstreming/dubbele pet gemeente	X	X
Bestuurlijke schaalvergroting	X	X
Professionele bestuurlijke organisatie	X	X
Sterkere ouderparticipatie		X
Financieel voordeel	X	
Optimaal voordeel lumpsum financiering		X
Bruidsschatregeling slechts tot 2010 inzetbaar	X	

Bron: VOS/ABB (2008, p. 12)

4.5 Mogelijke gevolgen van verzelfstandiging

De verzelfstandiging van het openbaar onderwijs brengt ook effecten met zich mee. Deze kunnen een gevolg zijn van het in werking treden van één van de motieven. Zo is er na de verzelfstandiging logischerwijs geen sprake meer van een dubbele pet bij de gemeente. Maar ook onvoorziene effecten zijn mogelijk. Hier wordt getracht een overzicht te geven van de mogelijke gevolgen die de verzelfstandiging heeft op de diverse betrokkenen en de omgeving.

Verzelfstandiging is, zoals gezegd, onderdeel van een brede hervorming. Eerder is beschreven dat bedrijfsmanagement, als onderdeel van publiek management, het meest overeenkomt met de invoering van de verzelfstandigde bestuursvorm. Als men overgaat tot verzelfstandiging, is te verwachten dat het gebruik van de instrumenten, behorend bij het prestatie management, een gevolg is. Een algemeen directeur of schooldirecteur zal zich, door de nieuwe positie, bezinnen op de instrumenten waarmee het best gewerkt kan worden. In eerdere hervormingen, lijkend op de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs, bleken de mechanismen van bedrijfsmanagement ingevoerd te worden.

Noordegraaf (2004) geeft aan welke instrumenten gebruikt kunnen worden binnen prestatie management, een van de drie onderdelen van bedrijfsmanagement. Als eerste instrument noemt hij bonussen. Hiermee zullen volgens hem mensen geprikkeld worden om beter te gaan presteren. Het onderwijs is echter afhankelijk van overheidsfinanciering en kan geen bonussen uitkeren, salarissen staan ook gewoon vast. Het afrekenen van mensen op resultaten wordt ook genoemd als instrument. De verwachting is echter dat de stichting zelf nog niet genoeg middelen in handen heeft om directeuren af te rekenen. Ook is de onderwijscultuur daar niet geschikt voor. Maar het zou een mogelijk effect kunnen zijn na enige tijd van gewenning aan de verzelfstandiging en de nieuwe instrumenten. Het derde

instrument wat Noordegraaf aanhaalt zijn teams. Hierbij krijgen teams verantwoordelijkheid voor een bepaalde taak. Zij zullen door de verantwoordelijkheid gemotiveerd worden. In het onderwijs wordt binnen een school met teams gewerkt, bestaande uit al het personeel binnen één school. Na de verzelfstandiging verandert er echter weinig voor de leerkrachten. De verwachting is dan ook niet dat een team van leerkrachten meer verantwoordelijkheden zal krijgen, de veranderingen van taken liggen alleen op het gebied van de schooldirecteur en de gemeente. Het vierde en meest relevante instrument is mobiliteit. Noordegraaf verwacht dat er meer mobiliteit optreedt en dat mensen na verloop van tijd op andere functies gezet gaan worden. Na de verzelfstandiging behoren alle scholen tot een grotere groep van scholen. Daar is in zijn totaliteit meer werk aanwezig voor leerkrachten, er zou dus meer mobiliteit kunnen plaatsvinden. Onder de gemeente was een leerkracht in veel gevallen aangesteld bij een school. Deze aanstelling was alleen voor de betreffende school. Er vond wel uitwisseling van personeel plaats, maar dat was niet in alle gevallen vanzelfsprekend. Nu krijgt iedere leerkracht een bestuursaanstelling, er zou dan makkelijker op een andere school gewerkt kunnen gaan worden. Omdat er binnen een school een beperkt aantal taken zijn, zal binnen het onderwijs minder snel sprake zijn van echt andere functies, maar meer een ander type onderwijs waar men kan gaan werken. Interstudie NDO (2008) noemt het samenwerkingsverband tussen scholen als een positief aspect om bijvoorbeeld gespecialiseerde leerkrachten aan te kunnen trekken, van elkaar te kunnen leren en overplaatsing makkelijker te maken. De Both (1994) ziet dat verzelfstandiging gepaard gaat met het ontstaan van nieuwe functies zodat specialistische taken uitgevoerd kunnen worden. Hij noemt hierbij beleidsmedewerkers, personeelsfunctionarissen, beheerders van gebouwen en onderwijsmanagers. Door een verzelfstandiging kunnen wijzigingen plaats vinden in taken, posities, machtsverschuivingen, normen en waarden. De verschuivingen kunnen als positief worden ervaren, maar voor de mensen zelf ook beangstigend zijn.

Nu zal er ingegaan worden op de effecten die de verzelfstandiging kan hebben voor de schooldirecteuren, de gemeente en hun onderlinge relatie.

4.5.1 Werk van de schooldirecteur

Voor de directeuren verandert er veel. Ze krijgen een nieuwe baas, nieuwe collega-directeuren waarmee ze kunnen en moeten samenwerken en er worden andere eisen gesteld aan hun werk. Over het feit of de directeur meer of minder vrijheid zal krijgen is in de literatuur niet eenduidig. Aan de ene kant leidt decentralisering tot minder ruimte voor directeuren. Uit het rapport *Autonomie en sturing, dilemma's en paradoxen in een vernieuwd krachtenveld* van Vreugdenhil et al. (1997) wordt duidelijk dat decentralisering leidt tot minder vrijheid. De schrijvers zijn van mening dat het sturende gedrag van de bovenschoolse besturen of algemeen directeuren doet denken aan hetzelfde sturende gedrag eerder merkbaar bij het ministerie, of in het geval van het onderwijs, bij de gemeente. De verwachting is dat dit afhankelijk is van het type bovenschools management en van de afspraken die onderling gemaakt worden. Aan de andere kant kan decentralisering leiden tot meer vrijheid. Taken mogen zelf worden uitgevoerd en de invulling ervan ligt dan ook op lager niveau.

Ook maakt de verzelfstandiging het mogelijk om een regionale samenwerking aan te gaan eventueel ook met bijzonder onderwijs. Samenwerking kan zorgen voor uitwisseling van expertise.

De invoering van NPM mechanismen, zoals kosten-batenanalyses en focus op resultaten, zal het werk van de directeur richting geven. De verwachting is dat als er vanuit de stichting wordt besloten dat bepaalde NPM mechanismen ingevoerd worden, dit gevolg vindt bij de directeuren.

4.5.2 Werk van de gemeente

De gemeente zal volgens VOS/ABB (2008) een gedeelte van haar taken verliezen. Hierdoor verlaten medewerkers, belast met taken op onderwijsterrein, de gemeente. Dit heeft een verlies van expertise tot gevolg.

Ook voor de betrokken medewerkers binnen een gemeente kan de verandering lastig zijn. Zij verliezen hun baan, worden herplaatst of komen ineens in dienst van het administratieve apparaat van de school. Een ander effect door de VOS/ABB genoemd is dat het mogelijk is dat een gemeente minder mogelijkheden zal hebben om het onderwijsbeleid te beïnvloeden. Duidelijk is dat gemeenten in beperkte mate directe sturingsmogelijkheden hebben en het belangrijk is dat ze wel in goed overleg blijven met het onderwijs. Een gemeente blijft medeverantwoordelijk voor het hebben van kwalitatief goed openbaar onderwijs in haar gebied (VOS/ABB, 2008). De gemeente blijft wel het recht hebben om plaats te nemen in een slecht presterende stichting of openbare rechtsvorm en kan deze zelfs ontbinden. De functie van de gemeente verschuift vooral van een sturende naar een controlerende. Dit kan zorgen voor verwarring over verantwoordelijkheden en bijvoorbeeld het laten liggen van taken.

4.5.3 Relatie tussen directeur en gemeente

De relatie tussen de schooldirecteuren en de gemeenteambtenaren zal ook veranderen. Het eerder genoemde gat in de expertise kan samenwerking volgens VOS/ABB (2008) lastig maken, bij de uitvoering van bepaalde projecten, waarbij de gemeente onmisbaar is.

Bij de verzelfstandigde bestuursvormen is vaak sprake van het ontstaan van een bovenschools management. Dit is volgens Karsten et al. (2005) *“een structurele, professionele voorziening voor enerzijds bovenschoolse beleidsontwikkeling en – uitvoering, anderzijds bovenschoolse coördinatie en sturing. Het is een voorziening die gesitueerd is tussen twee klassieke spelers in, het bevoegd gezag en de schooldirectie”* (p. 15). Het inzetten van een bovenschools bestuur sluit aan bij een van de motieven om te verzelfstandigen; dat een bestuur zich kan gaan richten op het onderwijs besturen en dat als enige taak heeft. Na verzelfstandiging kan een bestuur niet meer terugvallen op de gemeente, dit zorgt er voor dat het bestuur zelf een professionaliseringslag zal moeten maken om op het niveau van de gemeente te komen. Een gevolg van de verzelfstandiging, blijkt ook uit het onderzoek van Interstudie NDO (2008), is dat er een bovenschools management komt. Een nieuw managementteam of bestuur kan professioneler zijn dan een gemeente. Een dergelijk nieuw bestuur houdt zich primair bezig met het onderwijs, waar een gemeente nog wel eens meerdere taken of petten had op het gebied van het openbaar onderwijs. Dit bestuur kan zelf ook beleid uitschrijven, wat er toe kan leiden dat, op onderwijsgebied, een andere weg wordt ingeslagen. De relatie tussen de directeur en de gemeente veranderd door de tussenkomst van een dergelijk bestuur, wat deze verandering inhoudt is niet duidelijk.

4.5.3.1 Principal-agent

Vanuit de principal-agent theorie kan gezegd worden dat er spanning optreedt in de relatie tussen de principaal en de agent. Vanwege deze spanning verandert hun onderlinge relatie. Zo krijgt de agent (schooldirecteur) een nieuwe principaal (de stichting).

Waar eerder de agent ruimte had om beleid uit te kunnen zetten, omdat de gemeente zich daar nauwelijks mee bezig hield, kan dit nu veranderen. De nieuwe principaal kan vrijheid inperken of andere taken uitdelen. Afhankelijk van de invulling van de nieuwe principaal-agent relatie kunnen er problemen zijn of niet. Zo kan de agent een gevoel van controle krijgen met de nieuwe principaal boven zich. De nieuwe principaal is voor de informatie en de uitvoering van taken afhankelijk van de inzet van de agent. Eerder was de gemeente ook

afhankelijk van de schooldirecteur, wat dat betreft is er voor de directeur dus niet veel veranderd.

4.5.3.2 Prestatiemanagement

Het eerder genoemde prestatimanagement, als onderdeel van bedrijfsmanagement, kent specifieke relaties, weergegeven in onderstaande tabel. Het invoeren hiervan zal gevolgen hebben voor de relatie tussen de directeuren en de gemeente.

Tabel 5: Prestatierelaties

Contracten	Het meest voor de hand liggen instrument om relaties te verzakelijken is het contract. Op 'quasi-juridische' wijze wordt afgesproken wie, wat, wanneer tegen welke prijs doet.
Werkafspraken	Managers worden op contractbasis aangesteld, waarbij vooraf duidelijkheid gecreëerd wordt over de te behalen prestaties. Wanneer niet gepresteerd wordt, verliezen ze hun baan.
Ketenafspraken	Tussen organisaties onderling die tot eenzelfde keten behoren – een productieketen – worden afspraken gemaakt over wie waarvoor verantwoordelijk is.

Bron: Noordegraaf (2004, p. 161, geen officiële tabel)

Het invoeren van contracten, zoals genoemd in de tabel, is bijvoorbeeld goed mogelijk binnen de relatie van een schooldirecteur met zijn leerkrachten. Maar ook tussen een bovenschools directeur en een locatiedirecteur kunnen afspraken gemaakt worden. Waarschijnlijk is er nauwelijks sprake van contracten tussen directeuren en gemeenten. Beiden hebben weinig meer met elkaar te maken, de onderwerpen waarover contracten afgesloten kan worden zijn zeer beperkt. De werkafspraken zijn ook mogelijk een gevolg van de verzelfstandiging. De verwachting is dat het 'baan verliezen' minder snel aan de orde zal zijn, dit is in het bedrijfsleven goed mogelijk, maar binnen het onderwijs is echter vaak sprake van baangarantie. De genoemde ketenafspraken zullen naar verwachting ook gemaakt worden. Of hier echter een verandering in waarneembaar is naar aanleiding van de verzelfstandiging is de vraag. Wel is het zo dat er binnen de keten van onder andere het onderwijs, het lokaal onderwijsbeleid etc. een nieuwe speler is bijgekomen: de stichting/algemeen directeur.

4.5.3.3 Ketenrelatie

Het basisonderwijs kan in diverse ketens worden ingedeeld, bijvoorbeeld van peuterspeelzaal-basisonderwijs-middelbaar onderwijs, er kan ook een keten gevormd worden waarin basisonderwijs, jeugdzorg, achterstandenbeleid, de gemeente, voor – en vroegschoolse educatie en meer van dit soort instanties in voorkomen.

De ketenbenadering wordt aan de ene kant als voordeel gezien. Problemen kunnen dan beter en sneller aangepakt worden en er wordt op elkaar afgestemd. Uit onderzoek van Van Venrooy & Sonnenschein (2008) blijkt echter dat er ook problemen zijn, dit doet zich ook voor binnen de afstemming in het onderwijs.

Binnen een brede school, een nieuw concept, dat veelal vanuit de gemeente wordt geregisseerd, kan de samenwerking van veel van deze instanties goed plaats vinden. Een probleem dat hierbij kan optreden is volgens van Venrooy & Sonnenschein (2008) de

autonomie van veel van deze organisaties, dit maakt echte sturing moeilijk. Ook kan er sprake zijn van een gebrek aan ketencoördinatie op bestuurlijk niveau. Binnen het brede schoolconcept staat samenwerking voorop, vaak met een regierol van de gemeente. De verzelfstandiging van het openbaar basisonderwijs maakt dat er nog een extra autonome speler bij komt, dit kan problemen opleveren. Aan de andere kant noemt Interstudie NDO (2008) dat de stichting bijvoorbeeld in het kader van de brede scholen kan gaan samenwerken met andere partijen en zelf besluiten op dat gebied kan maken. Een stichtingsbestuur is niet meer afhankelijk van de besluitvormingsprocedures van de gemeente, dit kan tijd kan besparen. Een ander voordeel is dat het openbaar onderwijs als gelijkwaardige partner behandeld wordt. Het is een autonome speler, net als alle anderen. De verwachting is dan ook dat er meer gelijkwaardigheid zal ontstaan tussen het bijzonder en openbaar onderwijs door de verzelfstandiging.

4.5.4 Andere effecten

Naast de effecten die terug te leiden zijn tot het werk, de financiën of de verantwoordingsdruk van de betrokkenen leidt de verzelfstandiging ook tot andere effecten.

4.5.4.1 Schaalvergroting

Zoals eerder genoemd gaat een verzelfstandiging van het onderwijs vaak samen met een fusie of bestuurlijke schaalvergroting. Andersom kan beargumenteerd worden dat als men een schaalvergroting wil doorvoeren, een keuze voor een van de verzelfstandigde bestuursvormen voor de hand ligt. Dit is echter niet zonder gevolgen. Volgens de Onderwijsraad (2008) brengen schaalvergroting en fusies diverse risico's met zich mee. Effecten van fusies en schaalvergrotingen liggen volgens de raad op de gebieden van kwaliteit, doelmatigheid, toegankelijkheid, sociale cohesie, keuzevrijheid en legitimatie. In het Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2007-2008) wordt ook verwezen naar nadelige gevolgen van schaalvergroting: *"Bestuurlijke schaalvergroting draagt het risico in zich van afstandelijk bestuur. Grote conglomeraten van scholen zijn ontstaan. Draagvlak voor van bovenaf genomen beslissingen komt dan al snel onder druk. De verbinding tussen de praktijk van de professionals in het onderwijs enerzijds en management en bestuur anderzijds dreigt dunner te worden"* (p. 140).

4.5.4.2 Invloed medezeggenschap

Door de verzelfstandiging kan de functie van medezeggenschapsraden invloedrijker worden. De rol van de gemeente wordt een stuk kleiner waardoor de raden op meer gebieden zullen meebeslissen (Interstudie NDO, 2008). Omdat medezeggenschapsraden voor een groot gedeelte uit ouders bestaan, zal hun invloed ook toenemen.

Een verzelfstandigde bestuursvorm kent volgens de besproken literatuur diverse effecten. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de mogelijke effecten. Bij bespreking van de resultaten zal bekeken worden of de verwachte resultaten opgetreden zijn.

Tabel 6: overzicht van mogelijke effecten

Effect	Invloed op
Opheffing dubbele pet	Directeur + gemeente
Toenemende mobiliteit	Leerkrachten
Ontstaan nieuwe functies	Leerkrachten + directeur
Meer/minder vrijheid in het werk	Directeur
Meer samenwerking tussen scholen	Directeur
Verlies van taken	Gemeente
Minder beïnvloedingsmogelijkheden	Gemeente

Samenwerking gemeente + schooldirecteur wordt lastig	Directeur + Gemeente
Instelling bovenschools management →professionalisering	Directeur + Gemeente
Ontstaan van contracten, werkafspraken, ketenafspraken	Directeur + Gemeente
Lastigere ketensamenwerking door autonomie scholen	Ketenpartners
Gelijkwaardigheid openbaar + bijzonder onderwijs	Directeur + Gemeente
Schaalvergroting → afstandelijk bestuur, kwaliteit, doelmatigheid etc.	Directeur
Meer invloed medezeggenschap	Medezeggenschapsraden (mr + gmr)

5. Methoden

In dit hoofdstuk worden de gebruikte methoden besproken en wordt de casusselectie toegelicht. Er is in dit onderzoek gebruik gemaakt van twee soorten onderzoeksmethoden:

5.1 Documentenanalyse

Voor de documentenanalyse worden de besluitvormingsstukken van gemeenteraden en rapporten van gemeenten gebruikt. Om het openbaar onderwijs in een gemeente te verzelfstandigen is een besluit van de gemeenteraad nodig. In de besluitvormingsstukken en eventuele onderzoeksrapporten die geschreven zijn, voorafgaand aan de verzelfstandiging, staat informatie over de verzelfstandiging. De informatie die hieruit te halen valt is nodig om te bepalen hoe lang er al sprake is van een verzelfstandiging, welke mate van verzet/bezwaren aanwezig was en welke voordelen genoemd werden. Ook kunnen deze documenten een goed handvat bieden voor interviews met de betrokken personen.

In de aanwezige documenten wordt gekeken naar de feitelijke gegevens zoals jaartallen en aanwezigheid van bestuurscommissies. Daarnaast wordt bekeken of er bezwaren beschreven zijn en bepaalde effecten verwacht worden.

5.2 Interviews

Om inzicht te krijgen in de gevolgen van de verzelfstandiging zijn interviews gehouden met betrokkenen: bij de gemeente met een medewerker van de afdeling die eerder verantwoordelijk was voor het openbaar onderwijs en bij de scholen met de schooldirecteuren die voor de verzelfstandiging ook al directeur waren, op dezelfde of op een andere school. Bij het zoeken naar respondenten voor de interviews is specifiek gezocht naar schooldirecteuren en gemeenteambtenaren die de situatie voor de verzelfstandiging hadden meegemaakt. Op deze manier kon er in de interviews gevraagd worden naar verschillen tussen de oude en huidige situatie. Niet altijd was even duidelijk binnen een gemeente wie betrokken was geweest bij de verzelfstandiging. In veel gemeenten waren de gemeenteambtenaren van destijds door natuurlijk verloop niet meer werkzaam bij de gemeente. Voordat de interviews gehouden zijn is gesproken met twee gemeenteambtenaren van de gemeenten Diever en Purmerend. Zij hebben beide veel ervaring met de verzelfstandiging en waren in staat aan te geven waar knelpunten lagen en naar welke effecten gekeken kon worden in het onderzoek.

De interviews zijn afgenomen aan de hand van een topiclijst, zie bijlage A.

5.2.1 Casusselectie

De selectie van gemeenten en bijbehorende scholen is begonnen met een inventarisatie van gemeenten die in februari 2008 een verzelfstandigde bestuursvorm hadden. Daarna werd snel duidelijk dat in veel gemeenten de betrokken ambtenaren niet meer werkzaam waren bij de gemeentelijke organisatie. In andere gevallen waren er nauwelijks schooldirecteuren die lang genoeg in het vak zaten. Uiteindelijk zijn in totaal acht gemeenten en acht bijbehorende schooldirecteuren bereid gevonden mee te werken, zij verschillen in inwoneraantal, datum van verzelfstandiging en wel of niet overgaan tot schaalvergroting. In totaal is in de helft van de gevallen sprake van een schaalvergroting. In drie gemeenten is men vanuit integraal bestuur overgegaan tot een verzelfstandigde bestuursvorm, waarbij in twee gevallen sprake was van een bestuurscommissie die haar opdracht had teruggegeven. De diversiteit in data van verzelfstandiging, aanwezigheid bestuurscommissie, schaalvergroting en grootte van de gemeente maakt dat de casussen een goed beeld geven van de mogelijke effecten.

Om directe herkenning van respondenten te voorkomen is gekozen voor het noemen van de plaats waar de basisschool staat, in plaats van de naam van de basisschool. In de rest van de

scriptie worden fictieve namen gebruikt bij het aanhalen van citaten. Namen of andere gegevens waarmee de naam van de respondent te herleiden is zijn, zover mogelijk, weggelaten.

Tabel 7: overzicht onderzochte gemeenten en schooldirecties

Gemeente	Basisschool	Verzelfstandigd sinds	Schaalvergroting n.a.v. verzelfstandiging	Aantal inwoners gemeente
		Bestuurscommissie		
Tiel	Wadenoijen	1 januari 2008 Ja sinds 1999	Nee	41.189
Dordrecht	Dordrecht	1 januari 2005 Ja sinds 1998	Nee	118.187
Leusden	Leusden	1 augustus 2005 Ja sinds 1999	Nee	28.540
Amersfoort	Amersfoort	2005 Ja sinds 1995	Nee	141.203
Geldermalsen	Meteren	1 januari 2006 nee	Ja (met Neerijnen, samengaan met Tiel en Culemborg vastgelopen)	26.288
Maassluis	Maassluis	1 augustus 2005 Ja vanaf 1998, in 2002 weer integraal bestuur	Ja (met Vlaardingen)	31.663
Oisterwijk	Oisterwijk	1 augustus 2006 Ja sinds 1999	Ja (met Tilburg, Baarle-Nassau, Hilvarenbeek)	25.743
Zeist	Zeist	1 januari 2005 Ja vanaf 1997, in 2000 weer integraal bestuur	Ja (met Bunnik, De Bilt, Veenendaal, Maarssen, Utrechtse Heuvelrug)	60.379

Onderstaande tabel geeft weer op welke data interviews gehouden zijn. Getracht is om de gemeenteambtenaar en schooldirecteur uit dezelfde gemeente kort na elkaar te spreken. Dit zorgde ervoor dat interviews nog vers in het geheugen lagen en er goed doorgevraagd kon worden naar verschillen in interpretaties tussen beide personen. Niet in alle gevallen was dit mogelijk, onder meer door vakantie en drukbezette agenda's.

Tabel 8: data waarop interviews gehouden zijn

Datum	Interview
19 februari	Gesprek gemeente Purmerend
11 maart	Gesprek gemeente Diever
26 maart	Directeur Zeist
27 maart	Gemeente Leusden
30 maart	Directeur Leusden
31 maart	Gemeente Oisterwijk
2 april	Directeur Oisterwijk
6 april	Gemeente Zeist
8 april	Gemeente Maassluis
8 april	Directeur Maassluis
14 april	Directeur Amersfoort
14 april	Directeur Wadenoijen
15 april	Gemeente Geldermalsen
15 april	Directeur Meteren
16 april	Gemeente Amersfoort
23 april	Gemeente Dordrecht
24 april	Directeur Dordrecht
27 april	Gemeente Tiel

6. Resultaten

Dit hoofdstuk zal ingaan op de resultaten die verkregen zijn uit de interviews. In paragraaf 6.1 wordt ingegaan op de motieven die volgens de geïnterviewden een rol hebben gespeeld bij het besluit om te gaan verzelfstandigen. In 6.2 worden de effecten op het werk van de schooldirecteuren beschreven, waarbij onder meer ingegaan wordt op de gebieden werk, financiën en verantwoording. Daarna in paragraaf 6.3 worden ook de effecten voor de gemeente besproken, waarbij dezelfde aandachtsgebieden aan bod komen. De relatie tussen beide partijen is ook aan verandering onderhevig, dit wordt besproken in 6.4. In 6.5 worden effecten beschreven die niet direct invloed hebben op de directeuren of gemeenten, maar wel optreden na de verzelfstandiging. In paragraaf 6.6 wordt de algemene gedachte over de verzelfstandiging uiteen gezet. Als laatste wordt in paragraaf 6.7 een blik geworpen op de toekomst.

6.1 Motieven

De motieven die een rol hebben gespeeld bij het besluit om tot verzelfstandiging over te gaan verschillen. De aanzet om te gaan verzelfstandigen ligt vaker bij de gemeente dan bij het onderwijs. Als er vanuit het onderwijs besloten werd dat een verzelfstandiging goed zou zijn, was dit bij de gemeente ook vaak duidelijk, conflicten zijn er in dat geval niet. Als het initiatief om te gaan verzelfstandigen bij de gemeente lag, waren de schooldirecteuren van die gemeente niet altijd positief. In de gevallen waarbij de schooldirecteuren het nut van de verzelfstandiging niet zagen, was sprake van conflict of was het gevoel aanwezig dat men gedwongen werd mee te gaan in de nieuwe bestuursvorm. Als de samenwerking van directeuren met de gemeente goed liep was er voor de directeuren weinig noodzaak om over te gaan tot een andere bestuursstructuur. Zo ziet een van de directeuren niet de noodzaak van de verzelfstandiging. In het verleden was de samenwerking wat hem betreft prima:

“het is vooral vanuit de gemeente gekomen die ons wilde afstoten, wij hadden er gewoon totaal geen moeite met de gemeente als bestuur, omdat we gewoon jarenlang een hele goede relatie hebben gehad. En we ook de voordelen hadden dat je dicht bij het vuur zit als er iets moest gebeuren, dus voor ons was het een totaal overbodige zet en ik kijk nu regelmatig nog weemoedig terug naar de tijd dat dat nog zo was, ook onder de nieuwe stichting.” (F. Windt, directeur Maassluis).

Hier tegenover staat de reactie van een andere directeur: *“als schoolbestuur heb ik de gemeente niet als bijzonder aantrekkelijke werkgever ervaren, de betrokkenheid was heel ver te zoeken, dus vanuit mijn perspectief is het wel heel plezierig dat die gemeenten losgekoppeld werden.”* (H. Jonas, directeur Zeist).

Wat opvalt is dat in enkele gemeenten (N=3) de geïnterviewde gemeentebestuurders van mening zijn dat het initiatief voor de verzelfstandiging vooral bij de gemeente lag, terwijl de schooldirecteuren uit dezelfde gemeente denken dat beide partijen een rol hebben gehad bij het initiatief. De ambtenaar uit Amersfoort is betrokken bij een eerdere verzelfstandiging en hij ziet dat de initiërende rol juist vaak bij het onderwijs ligt: *“Maar ik weet wel, want hiervoor heb ik een andere gemeente een verzelfstandiging meegemaakt, dat het initiatief vaak afkomstig is van het onderwijs”* (H. Achterland, gemeente Amersfoort).

6.1.1 Dubbele pet

Er wordt veel verwezen (N=12) naar de dubbele pet van de gemeente, die niet altijd in het voordeel was van de scholen en de gemeente. Aan de ene kant is het handig om geen

dubbele pet meer te hebben zodat er niet gesproken kan worden van belangenverstrengeling:

“nou ja je kan inderdaad niet van belangenverstrengeling beticht worden, vind ik wel belangrijk, ook bij de andere organisaties’. ... ‘ik bedoel je bent geen gekke Henkie, je hebt ook wel in de gaten dat er andere politieke dingen een rol spelen, laat dat nou net niet de goede drijfveer zijn om tot goede resultaten te komen.” (H. Jonas, directeur Zeist).

Aan de andere kant hoeft de dubbele pet niet voor problemen te zorgen, één van de gemeenteambtenaren (gemeente Zeist) is van mening dat het een ‘gevonden argument’ was in Nederland om over te kunnen gaan naar een stichting. Dezelfde ambtenaar is ook van mening dat als er voldoende vertrouwen was vanuit het bijzonder onderwijs er geen problemen waren:

‘ja, ik vond het zelf niet lastig, het was ook een kwestie van vertrouwen met het christelijk onderwijsveld. En als ze wisten dat er geen spelletjes gespeeld werden, gewoon openheid van zaken, dan had je absoluut geen last van de dubbele petten, in tegendeel zelfs.’ (J. Harensma, gemeente Zeist)

Een andere gemeenteambtenaar is van mening dat de gemeente als instituut op meerdere gebieden te maken heeft met dubbele petten, in het onderwijs zou dat ineens een probleem zijn, hij ziet niet in waarom dit het geval is:

“Maar ja de gemeente heeft zoveel petten op, je bent, je verleent bouwvergunningen, je verleent subsidie, je houdt toezicht, je sloopt huizen of je past dwang toe, dus je hebt zoveel dubbele petten en dat zou opeens geen probleem zijn of een probleem zijn. Nou goed ok, het is een argument geweest om te zeggen van wij gaan hier nu voor kiezen.” (B. Hoeven, gemeente Oisterwijk).

6.1.2 Financiën

Voor de gemeente geldt bij integraal bestuur van het openbaar onderwijs de doorbetalingsregeling naar het protestants-christelijke en katholieke onderwijs. Deze regeling kan zorgen voor een flinke hap uit de gemeentebegroting. Uit de interviews is gebleken dat het verschilt in hoeverre gemeenten last hadden van de doorbetalingsregeling. De gemeente Dordrecht betaalde wel veel door en vond de verzelfstandiging daarom financieel gezien beter. In Amersfoort betaalde de gemeente echter weinig door, waardoor de scholen, volgens de gemeenteambtenaar, liever wilden verzelfstandigen. De ambtenaar uit Amersfoort merkt wel op dat het onderwijs misschien verwaarloosd werd als er geen geld doorbetaald moest worden.

Op financieel gebied is niet alleen de doorbetalingsregeling een reden, ook de ondoorzichtigheid van de financiën op het moment dat deze bij de gemeente ondergebracht zijn is een reden. Meer zeggenschap willen hebben over deze financiën speelt voor sommige directeuren ook een rol.

6.1.3 Profilering

De verzelfstandiging zou ook goed zijn voor de profilering van het openbaar onderwijs naast het bijzonder onderwijs. Een gemeenteambtenaar beschrijft de eerdere situatie: *“dan was het vanuit het openbaar onderwijs niet altijd even handig dat je moest zeggen; ‘ja ik word bestuurd door de gemeente’, daar scoorde je niet altijd mee zal ik zeggen.”* (H. Achterland, gemeente Amersfoort) Nu worden de scholen bestuurd door een stichting die naar zijn

mening professioneler is, waardoor de scholen zich beter kunnen profileren. Hij is ook van mening dat profilering een van de hoofdredenen is om tot verzelfstandiging over te gaan. Wat hem dan ook opvalt, is dat het nu vaak gaat over juridische en financiële zaken, waarbij de onderwijskundige kant niet echt aan bod komt, terwijl dat in principe een zeer belangrijk punt is. Deze profilering zou mogelijk gemaakt worden door een bestuur wat zich puur kan richten op de scholen. Andere geïnterviewden zien de profileringmogelijkheden niet als redenen om te gaan verzelfstandigen. Wel kunnen veel scholen zich, na de verzelfstandiging, beter profileren.

6.1.4 Samenwerkingsmogelijkheden

De eventuele schaalvergroting die samenhangt met de verzelfstandiging wordt door slechts één directeur genoemd. Hij geeft aan dat in andere gemeenten waarmee samengewerkt werd ook slechte ervaringen waren opgedaan met een bestuurscommissie en dat deze ervaringen een band schepten waardoor tot samenwerking over kon worden gegaan. Voordelen die samenwerking kan opleveren in termen van leren van elkaar of financiële voordelen worden niet genoemd.

6.2 Effecten voor directeuren

6.2.1 Werk

Binnen de scholen zijn de veranderingen door de verzelfstandiging vooral merkbaar voor de schooldirecteuren. Leerkrachten en ouders merken minder van de verandering. Voor de schooldirecteuren is er echter veel veranderd, zij hebben een nieuwe baas gekregen, vaak in de gedaante van een algemeen directeur, en deze stelt andere eisen aan hun werk. Een veel gehoorde uitspraak is echter dat directeuren altijd al veel werk hebben gehad, de taken die een directeur voor de verzelfstandiging had, liepen uiteen van manager tot conciërge:

“Ik denk dat voorheen een schooldirecteur vooral iemand was die de school moest zien te draaien, en ja klinkt basaal, dat er genoeg tl balken waren als er een keer een kapot ging en dat die een schilder kon bellen als dit, als die een zieke docent dat die vervanging had, dat zijn klassen gevuld waren en dat het meubilair op orde was, dat die niet zo heel erg toekwam aan een specifieke visie op onderwijs.” (G. Jacobs, gemeente Maassluis).

Veel directeuren zien een duidelijke verandering in hun werk, zo noemen zij dat er meer verantwoording afgelegd moet worden aan de algemeen directeur en stichting, er wordt meer om resultaten en plannen gevraagd en er is sprake van een onderwijsvisie vanuit de stichting. De verandering in het werk wordt omschreven door één van de directeuren:

“Waar de directeur tot voor kort een soort van verzamelfunctionaris was, van lampen indraaien, wc-rollen uit de pot vissen en een functionerings - en beoordelingsgesprek voeren en een ouder vriendelijk de deur wijzen; is het nu veel meer iemand die middenin in het onderwijs moet staan om te kijken wat het resultaatgerichte gedrag van zijn leraren is, ten opzichte van afspraken die gemaakt zijn.” (H. Jonas, directeur Zeist).

Er wordt door de respondenten vaak opgemerkt dat een algemeen directeur veel meer wil zien van een directeur zoals rapporten en bereikte resultaten. Dit zorgt voor een toename van werk. Onder de gemeente moest wel een schoolplan ingeleverd worden, maar een dergelijk plan was niet op resultaat gericht en de directeur uit Zeist vraagt zich ook af of er

wel wat mee gedaan werd. Hij nam deze manier van verantwoorden ook niet echt serieus: *“Ik kan me herinneren dat ik uit liederlijkheid een schoolplan heb gemaakt van 200 pagina’s, in de hoop dat iemand die het zou lezen er goed ziek van zou worden.”* (H. Jonas, directeur Zeist). Nu wordt er in Zeist gewerkt met een onderwijsondernemingsplan, er moeten handtekeningen onder van de medezeggenschapsraad, dus zomaar onzin aanleveren gaat niet meer. Het voordeel van dit nieuwe beleid vindt de heer Jonas dat je gaat nadenken over hoe je het wil gaan uitvoeren, terwijl het de gemeente weinig uitmaakte wat je als directeur deed *“als de ouders maar stil waren en je niet teveel geld uitgaf.”* (H. Jonas, directeur Zeist). De directeuren uit Wadenoijen en Oisterwijk zien niet dat de taak of taken van de schooldirecteur erg veranderd zijn, het verantwoorden van een begroting en het schrijven van plannen zou bij elk bestuur moeten gebeuren. Dit gebeurde in Wadenoijen ten tijde van integraal bestuur ook al. De ambtenaar uit Tiel heeft het idee dat directeuren zelf veroorzaken dat ze meer werk krijgen. Hij vindt dat directeuren die nu een schaduwboekhouding bijhouden en zelf contracten afsluiten er zelf voor zorgen dat ze meer werk hebben. Naar zijn idee zou dit niet het geval zijn als zij zich meer zouden richten naar de administratie van het administratiekantoor en geen schaduwboekhouding hadden. In Dordrecht is de ambtenaar van mening dat de beleidsstukken, begrotingen en dergelijke vooral van de algemeen directeur of bestuur moeten komen en dat de schooldirecteur daar minder mee te maken heeft.

Positief zijn de directeuren ook over hun nieuwe baas. Waar een gemeente eerder ‘weinig deed aan onderwijsvisie’, wordt dat nu wel gedaan. Het hebben van een onderwijsvisie wordt door de directeuren als prettig beschouwd, ze hebben het gevoel dat ze met de algemeen directeur inhoudelijk op één lijn zitten en samen werken aan een heldere visie. Een gemeente had in veel gevallen geen onderwijsvisie en door de dubbele petten had men niet altijd hetzelfde belang. Het zichtbaar maken van kwaliteit en daar ook naar toe werken wordt vaak genoemd als onderdeel van de onderwijsvisie. De directeur uit Zeist vindt dit een goede ontwikkeling en denkt ook dat de meetinstrumenten om de kwaliteit te achterhalen op een gegeven moment gestandaardiseerd zullen worden binnen de stichting, hij denkt niet dat deze ontwikkeling zich had voltrokken onder de gemeente als schoolbestuur.

Een ander voordeel is dat er sneller een beroep kan worden gedaan op mensen die bij de stichting werken en dat zij ook verstand van zaken hebben. Directeuren geven aan dat als zij een vraag voorlegden aan de gemeente dit niet altijd leidde tot een bevredigend antwoord of zelfs geen beantwoording. Het bestuurs – of administratiebureau, wat vaak de administratieve ondersteuning voor de algemeen directeur is, heeft wel een antwoord op de vragen. Soms neemt het bureau werk over van schooldirecteuren of zoekt iets voor ze uit. Dit kunnen zij doen omdat ze er verstand van hebben. Ook geeft de directeur uit Amersfoort aan dat de stichting ziet dat het werk voor directeuren toeneemt. Zij proberen door ondersteuning van de directeuren de hoeveelheid werk terug te dringen en bij te dragen aan een prettigere positie voor de directeur.

6.2.1.1 Samenwerking

Een ander positief aspect aan de verzelfstandiging is de samenwerking. De schooldirecteuren van verschillende scholen in een gemeente of gebied vallen onder één stichting, wat enige vorm van samenwerking noodzakelijk maakt. Een voordeel van samenwerken is dat men kennis kan uitwisselen en elkaars expertise kan benutten, het werk van directeuren kan hierdoor wat makkelijker worden en het kan als uitlaatklep dienen voor bepaalde problemen.

In Leusden is de brede school in een vergevorderd stadium. Zowel het protestants-christelijke als het katholieke onderwijs nemen hier aan deel. Tussen de scholen vindt er veel samenwerking plaats, bijvoorbeeld op het gebied van meubilair, lesmethoden en leerkrachten. Ook in Wadenoijen en Amersfoort vindt op deze gebieden samenwerking

plaats. In Leusden wordt er dit jaar samen invulling gezocht voor de tijdsbesteding van groep 8. Eerder was dit volgens de directeur niet mogelijk, omdat zo iets toch de pr van de school was, nu wordt al het onderwijs in Leusden sterk neergezet. Er is volgens de directeur geen sprake van concurrentie. Misschien komt dit nog wel als er een terugloop van leerlingen gaat plaatsvinden. Wel zijn er afspraken gemaakt dat wat samen kan ook samen gedaan wordt, maar wat apart gedaan moet worden, wordt niet alsnog samen geprobeerd. Dit heeft ook te maken met de keuze van ouders voor een school, zij kiezen een basisschool om bepaalde redenen; de sfeer, de onderwijsvisie etc., sommige van deze aspecten kunnen weg vallen als er te veel wordt samengewerkt. Het contact met de andere directeurs is positief veranderd volgens deze directeur.

De directeur in Oisterwijk ziet initiatieven ontstaan op het gebied van samenwerking, maar dit heeft tijd nodig. Er vindt nu meer samenwerking plaats, omdat de scholen en het bestuur op één lijn zitten, waar bij de gemeente nog meerdere belangen speelden.

6.2.1.2 Positie directeur

De positie van directeurs na de verzelfstandiging is een lastige, omschrijft de ambtenaar in Amersfoort. Problemen die leerkrachten hebben komen bij hen terecht, ze moeten daar iets mee doen en om de problemen op te kunnen lossen hebben ze de algemeen directeur nodig. De algemeen directeur staat op zijn beurt weer verder af van de praktijk, maar dichtbij de planning en financiën en kan daarmee bepalen of er mogelijkheden zijn om een bepaald probleem op te lossen. De schooldirecteur moet volgens Achterland, ambtenaar uit de gemeente Amersfoort, de link tussen beide lagen leggen, waarbij het meestal over geld gaat. Aan de ene kant wordt er aan de schooldirecteur getrokken door de leerkrachten en aan de andere kant staat de algemeen directeur met een visie en eisen. Hoewel men positief is over de onderwijsvisie die er nu is, vindt men de betrokkenheid van de algemeen directeur soms ook een vorm van bemoeienis. Zo is de directeur uit Maassluis niet te spreken over het feit dat er een p&o manager wordt bijgehaald, van buiten de school, die het werk gaat overnemen van de directeur op dat gebied, puur omdat de algemeen directeur op kwaliteit wil gaan scoren. Ook vindt hij het vervelend dat er continu wordt gevraagd om resultaatgericht management, terwijl hij daar al langere tijd mee werkt, maar dat dan blijkt dat andere directeurs dit niet doen. De directeur uit Oisterwijk stelt dat er wel kaders liggen, maar ervaart die niet als knellend, mocht dit wel het geval zijn dan zou het voor hem snel over zijn: *'dan zou ik zeggen; dan stap ik heel snel op.'* (W. Wouden, directeur Oisterwijk).

Dat de verzelfstandiging een verandering in werk betekent en dat er een omslag in denken moet zijn, daar zijn veel directeurs het over eens, maar ook de gemeenteammbtenaren zien dit. Door veel respondenten wordt aangegeven dat er misschien gewoon wat tijd overheen moet gaan. Zo zegt de ambtenaar in Maassluis dat de directeurs van de openbare scholen in Maassluis al lang in het vak zitten en dat hij kan begrijpen dat het voor hen een grote omschakeling is in werkwijze.

6.2.1.3 Grotere geografische afstand tot bestuur

Als de verzelfstandiging inhoudt dat scholen uit meerdere gemeenten onder één bestuur vallen, kan het gebeuren dat het kantoor van de stichting in een andere plaats staat dan waar de school zich bevindt. Voor Maassluis en Oisterwijk geldt dat het kantoor zich in een andere gemeente bevindt. Gevolg is dat er een geografische afstand is, die er eerder niet was bij de gemeente. Zo geeft de directeur in Oisterwijk aan dat hij Tilburg erg ver vindt en dat het hem elke keer toch drie kwartier kost om daar naar toe te gaan. De afstand van Maassluis naar het kantoor in Vlaardingen is minder dan drie kwartier, maar het kost wel tijd en het is onhandig als er handtekeningen nodig zijn. Waar de directeur eerder zelf de

gemeentestempel had, moet er nu een stempel van de stichting en een handtekening van de algemeen directeur gehaald worden.

6.2.1.4 Ondernemerschap

De vele genoemde veranderingen in het werk van de schooldirecteuren zorgen ervoor dat zij zich in veel gevallen meer als ondernemer moeten gaan gedragen, meer op het budget moeten gaan letten en beleid moeten ontwikkelen: *“dus waar heel veel directeuren op de winkel pasten, moet je nu toekomstgericht onderwijs overwegen, wat zijn trends, wat is voor jouw doelgroep van belang en hoe stem je dat af met je omgeving.”* (H. Jonas, directeur Zeist). Volgens de heer Jonas, directeur uit Zeist, was het eerder ondenkbaar dat directeuren hun school als een onderneming leidden. Eerder probeerde je zo veel mogelijk geld binnen te halen en dat in zijn geheel uit te geven, nu wordt er bewust met geld omgegaan. Hij zegt ook dat *“het vele malen aantrekkelijker is geworden om zeg maar mijn rol als onderwijskundig leider te spelen.”* (H. Jonas, directeur Zeist). In Zeist geeft de ambtenaar aan dat een school nu wordt gezien als een ‘eigen toko’ van een directeur, waar targets zijn gesteld die gehaald moeten worden. De targets hebben betrekking op het onderwijs en op de verantwoording richting de inspectie en het schoolbestuur. In deze gemeente zijn sommige directeuren met hun onderwijsondernemingsplan naar de Rabobank gestapt om dit als een businessplan te laten beoordelen en te kijken waar knelpunten zaten. De ondernemersgeest is bij deze directeuren dus goed aanwezig. Denken in termen van klanten, marktwerking, profilering is echter niet iedereen gegeven: *“Ik word nu geacht mijn ouders klanten te noemen, nou dat zijn geen klanten, het zijn ouders met hun kinderen. ... nou daar walg ik van hoor, want zo zit het volgens mij niet.”* (W. Wouden, directeur Oisterwijk). Ook vanuit de gemeente Maassluis klinkt de vraag of scholen wel de aangewezen plek zijn om ondernemerschap in te voeren:

“Kijk meer als ondernemer, dan waren ze ondernemer geworden, zeg ik altijd maar, dan hadden ze wel een patatzaak begonnen of een bouwbedrijf, dat zijn ze niet natuurlijk, het zijn onderwijsmensen en daar ligt hun hart en dat blijkt ook wel, want ze zitten er al jaren.” (G. Jacobs, gemeente Maassluis).

De ambtenaar uit Amersfoort denkt dat het marktdenken wat lange tijd als ideaal werd gezien voor de publieke sector op zijn retour is, omdat blijkt dat het niet werkt en de sector daar niet altijd geschikt voor is.

Niet iedere directeur is zich meer als ondernemer gaan gedragen. Zo zijn de schooldirecteuren uit Maassluis en Meteren juist minder ondernemer geworden. In Meteren komt dit omdat er een professioneel bestuur zit en een directeur dus niet op allerlei manieren op zoek hoeft te gaan naar geld en voordelen, zo vertelt de directeur:

“nou ik ben minder ondernemer geworden, ik was altijd heel erg ondernemer, ik wist wel overal geld vandaan te halen. Als het er niet was, had ik altijd wel geld wat dat betreft, maar ja daar hoef je nu zelf niet meer zo achteraan om geld in te zamelen, het goedkoper doen. In mijn eentje reed ik naar Utrecht om papier te halen bijvoorbeeld of naar Culemborg, nou ja dat was je eigen benzinegeld en dat vergat je dan helemaal, dan lag die hele eend vol, maar je kon weer 2 jaar plakken van de () stickers enzovoort. Ja, dat doe je nu dus niet meer, dus je bent wat professioneler bezig denk ik en dat kan allemaal nog veel beter.” (S. van Wulven, directeur Meteren).

In Maassluis is de directeur van mening dat de stichting door het innemen van de reserves geen ruimte meer geeft om ondernemer te zijn. Afgelopen jaar zijn op zijn school de

reserves door de stichting ingenomen, volgend jaar zal hij dus al zijn geld gaan opmaken voor december:

“Als ik in november bijvoorbeeld nog 20.000 euro over zou hebben, dan moet ik het als de donder opmaken, anders vervalt het aan de stichting. Dat is niet erg handig omgaan met geld, want je hoeft niet zeggen ik kan volgend jaar 1,5 dag een leerkracht daarvoor inhuren, nee je bent het kwijt. Dus op andere manieren ga je dan nadenken, of je gaat proberen op tekorten uit te komen zodat je dan zegt; het zijn verantwoorde tekorten, want dan hoef ik in ieder geval niets af te dragen aan de anderen. En als dat in veelvoud gebeurt, kom je in een neergaande spiraal terecht als bestuur.” (F. Windt, directeur Maassluis).

Ook het deel van de begroting waarop hij ondernemer kan zijn is afgenomen. Zo kon de directeur uit Maassluis eerst voor de loonkosten en materiële kosten bepalen hoe hij daarmee omging, nu kan dit alleen nog op de materiële kosten, terwijl ook op de personele kosten volgens hem voordelen te behalen waren. De materiële kosten zijn voor een gedeelte ook ondergebracht bij de stichting. Zo sluiten zij contracten af voor printers etc. De heer Windt is echter van mening dat dit niet de voordeligste contracten zijn en sluit deze zelf af, voor een voordeliger tarief. Volgens hem mag er dus bij de stichting ook nog wel wat gedaan worden aan het ondernemerschap. Het ondernemerschap van de stichting waaronder de schooldirecteur van Meteren valt wordt ook in twijfel getrokken, zijn stichting vertelt hem waar hij moet bestellen, maar zelf heeft hij last van het bedrijf. Zo bleek, na berekening door hemzelf, dat het bedrijf hem nog geld schuldig was. Ook kost in zijn ogen het opmaken van bestellingen meer tijd bij deze leverancier dan bij zijn eerdere leverancier, maar de stichting gaat door met het contract en hij moet zich daar naar schikken.

6.2.1.5 Trend

De toename in het werk en de focus op ondernemerschap zijn door bijna alle directeuren waargenomen. Een directe link met de verzelfstandiging legt echter niet iedereen. Zo wordt er ook gesproken van een trend, dit wordt gedaan door de directeuren uit Dordrecht, Wadenoijen, Meteren en Oisterwijk. Deze trend is niet alleen merkbaar in het onderwijs en komt volgens de directeur uit Wadenoijen voort uit de maatschappelijke veranderingen. Hij snapt dat het noodzakelijk is hier in mee te gaan, maar vindt het soms wat te gek worden. De directeur uit Dordrecht denkt dat zij dezelfde papieren last had gehad onder de gemeente, vanwege de trend die er bestaat op het gebied van verantwoording afleggen. Er wordt volgens haar niet alleen vanuit het schoolbestuur om verantwoording gevraagd, maar ook de leerplicht, de inspectie en de rijksaccountant bezorgen haar werk. De trend die sommige directeuren waarnemen, is volgens de directeur uit Maassluis niet aanwezig. Hij wijt de toegenomen werkdruk geheel aan het nieuwe bestuur want hij heeft: *“dubbel zoveel last vanuit het bestuur, je moet een jaarverslag maken, je moet een jaarplan maken, je moet dit aanleveren, je moet dat aanleveren.”* (F. Windt, directeur Maassluis). Deze toegenomen druk op het onderwijs in zijn geheel is voor de directeur van Meteren ook merkbaar. Men ziet de toename in werk en ondernemerschap als een trend, maar ook als een duidelijk gevolg van de verzelfstandiging.

6.2.2 Financiën

Op financieel gebied hebben de schooldirecteuren nu meer inzicht gekregen in de financiën. Waar eerder de bonnetjes werden opgestuurd naar de gemeente en er één pot was bij de gemeente voor het onderwijs, wordt nu traceerbaar waar het geld aan uitgegeven wordt. Ook het idee dat niet uitgegeven geld van het openbaar onderwijs weer in de gemeente pot

verdwijnt en er straatlantaarns van betaald worden, is weggenomen. Elke directeur kan de financiën van de stichting inzien en heeft ook beter zicht op zijn eigen financiën.

In hoeverre directeurs zelf kunnen beslissen over hun financiën hangt erg af van hun schoolbestuur. Als een bestuur bijvoorbeeld de inkopen doet, is het sterk afhankelijk van de vrijheid die een schooldirecteur binnen een dergelijke afspraak heeft, hoe hij financieel zelf beslissingen kan nemen. Zo worden bijvoorbeeld in Amersfoort de financiën beheerd door de stichting. Een voordeel wat de directeur uit Amersfoort wel ziet is dat er nu door de stichting geïnvesteerd kan worden omdat er geld is, de gemeente had niet altijd geld om in het onderwijs te investeren. Bij de gemeente konden investeringen in één keer opgevoerd worden op de begroting. Nu wordt er met afschrijvingstermijnen gewerkt, wat volgens de directeur prettiger is. Een directeur kan volgens hem nu ook makkelijker naar de stichting stappen met een plan en daar is dan geld voor. In Wadenoijen kan de schooldirecteur nu aan voorfinanciering doen, dit ziet hij als voordeel. Daarnaast wordt er gewerkt met meerjarenbegrotingen, wat de financiën overzichtelijk maakt.

In Meteren is de directeur van mening dat hij er financieel gezien zeer op vooruit is gegaan, hij heeft meer geld te besteden dan onder de gemeente en hij heeft meer zicht op de financiën.

Naast de voordelen zien mensen ook nadelen aan de nieuwe manier waarop de financiën worden gedaan. Zo kon er volgens de directeur uit Oisterwijk vroeger naar de gemeente gestapt worden als er een leerkracht nodig was, nu kan dat niet meer: *“inderdaad vroeger kon je, als we een leerkracht nodig hadden, dan ging iemand van het mt (managementteam), op maandagmorgen even naar de overkant naar het gemeentekantoor en dan zei iemand; nou ik heb er weer een. Dan had je weer 60.000 euro of het bedrag wat erbij hoort, en dat kan dus nu niet meer.”* (W. Wouden, directeur Oisterwijk). De ambtenaar uit Amersfoort denkt echter dat het weinig verschil maakt voor een directeur om nu een stichting boven zich te hebben, op financieel gebied ‘willen ze altijd meer dan dat ze krijgen’.

6.2.2.1 Lumpsum

Wat betreft de financiën is er overgegaan tot de lumpsumfinanciering. In veel gemeenten gebeurde dit in de periode dat ook de verzelfstandiging plaats vond. Op de vraag of verzelfstandiging van het onderwijs invloed heeft gehad op de uitvoering van de lumpsumfinanciering en of dit makkelijker uitvoerbaar is, is voor veel respondenten geen antwoord te geven, zij hebben de lumpsum nooit in een eerdere situatie meegemaakt. In Zeist denkt de ambtenaar wel dat de lumpsumfinanciering meer ruimte geeft aan het schoolbestuur om bepaald beleid uit te voeren, er moet nog wel altijd een bedrag gereserveerd worden voor personele lasten, maar daarbinnen kunnen dan accenten gelegd worden. De directeur in Leusden was in eerste instantie bang voor de lumpsum omdat het één pot zou worden, net als bij de gemeente. Hij ziet nu dat alles duidelijk te traceren is en er is makkelijker te schuiven tussen de posten.

6.2.2.2 Instandhouding scholen

Financieel gezien vallen alle scholen onder de stichting. Al het openbare basisonderwijs binnen één gemeente of gebied valt daardoor onder één stichting, wat betekent dat samenwerking mogelijk is. Waar een bepaalde school het goed doet, doet een ander het wat minder. Op financieel gebied houden de goed lopende scholen de kleine scholen in stand. Zo denkt de directeur uit Meteren dat zijn school, die redelijk groot is, wel geld moet bijdragen aan kleinere scholen:

“dat is heel vervelend om dat te zeggen, hier kost een leerling 8 euro voor computeronderwijs en diezelfde leerling kost in een klein dorpje 50 euro voor die computer, dus dat soort dingen, dus daar zitten behoorlijke prijsverschillen in. En

daar moeten wij financieel aanbijdragen en zolang dat een bepaalde rechtschapenheid heeft is dat niet erg.” (S. van Wulven, directeur Meteren).

Bij veel gemeenten is het wel zo dat een school die onder het minimum leerlingenaantal zit niet te lang kan voortbestaan, ook vanwege wettelijke regels op dat gebied. In Leusden wordt voor elke school het gemiddelde leerlingenaantal gehaald omdat alle leerlingen bij elkaar worden opgeteld, een kleine school kan dus blijven bestaan, de directeur denkt echter niet dat dit een gevolg is van de verzelfstandiging, maar van een goede samenwerking. In sommige gemeenten is de filosofie nog wel steeds dat iedere school zelfvoorzienend moet zijn. In Maassluis ziet de directeur niet helemaal in welk belang hij heeft bij de kinderen uit een andere gemeente, hij is er voor het openbaar onderwijs binnen zijn eigen gemeente. Hij heeft wel het idee dat dit gevoel misschien gaat veranderen in de loop van de tijd.

6.2.2.3 Bruidschat

Om goed te kunnen verzelfstandigen is er bij alle gemeenten gebruik gemaakt van een bruidschat. De meningen verschillen over of de hoogte ervan toereikend was voor de verzelfstandiging. Sommige directeuren vinden dat er te weinig geld is gegeven door de gemeenten, mede omdat er geen reserveringen waren gemaakt voor het onderwijs, waardoor er nu nog steeds een achterstand is op het bijzonder onderwijs.

6.2.2.4 Instandhouding bestuursbureau

De bruidschat kan onder andere gebruikt worden voor de nieuwe bestuursstructuur, vaak bestaande uit een algemeen directeur en een ondersteunend bureau. Deze structuur kost natuurlijk geld. In eerste instantie zorgt de bruidschat voor de nodige financiële ondersteuning van de stichting, na de looptijd van vijf jaar moeten de financiën van binnenuit komen. Schooldirecteuren zien dat er een bepaald percentage van de rijksfinanciering wordt ingehouden als geld voor de stichting, terwijl daarvoor de gemeente de kosten betaalde. De directeur in Maassluis ziet dat het geld wat hij krijgt van het ministerie voor bestuur en organisatie in zijn geheel naar de stichting gaat, maar dat ze eigenlijk het dubbele nodig hebben. Dat geld wordt weggehaald bij de scholen. Ook denkt hij dat het bedrag wat hij moet betalen aan de stichting omhoog zal gaan. Hij zegt hierover:

“Je gaat dus meer uitgeven om de boel te besturen, terwijl je minder geld binnenkrijgt. En wat gebeurt er dan het jaar daarop, dan gaat de afdracht die je moet doen omhoog, dus gaat er nog meer geld uit de scholen weg, dat is de cyclus. Nou, daar had je bij de gemeente nooit geen last van, want als er op een gegeven moment zaken ingevoerd werden van nieuwigheid, daar werd een ambtenaar extra op gezet, daar merkten wij niks van.” (F. Windt, directeur Maassluis).

6.2.3 Verantwoording

Verantwoording moeten schooldirecteuren afleggen aan verschillende mensen en instanties. Zo moet er naar het Rijk toe gerapporteerd worden over subsidies, naar de gemeente over leerplicht en naar het schoolbestuur over financiën en onderwijsbeleid. Sinds de verzelfstandiging is er in de relatie schoolbestuur-schooldirecteur een hoop werk bijgekomen. Waar de gemeente nauwelijks ergens om vroeg, heeft de algemeen directeur een duidelijke onderwijsvisie. Er wordt gevraagd om managementrapportages, taakstellende begrotingen, onderwijsplannen en afrekeningen. Een duidelijke toename in het afleggen van verantwoording is dus aanwezig.

6.3 Effecten voor gemeenten

6.3.1 Werk

Binnen de gemeenten is er vaak werk weggevallen op de afdeling waar het openbaar onderwijs zat. Sommige gemeenten deden veel werk voor de scholen. Een van de gemeenteambtenaren vertelt dat alle bonnetjes werden opgestuurd naar de gemeente, verwerkt werden en dat alles op financieel gebied werd bijgehouden. De ambtenaar in Zeist vertelt dat na de verzelfstandiging de eerdere afdeling onderwijs, bestaande uit acht mensen, geheel op hem terecht kwam. In die gemeente verviel niet alleen werk, maar er gingen ook mensen weg.

Het onderhoud van de buitenkant van de schoolgebouwen en de verplichting om voldoende onderwijshuisvesting te hebben zijn bij de gemeenten blijven liggen. Het onderhoud van de binnenkant van de gebouwen is bij veel gemeenten geen taak meer, hierdoor vervalt er werk. Zo staat in de gemeenteraadsstukken van de gemeente Zeist (2004), geschreven vóór de verzelfstandiging, dat er waarschijnlijk 1,6 fte zou vervallen aan taken voor gebouwenonderhoud. De directeur in Zeist is echter van mening dat er door het vrijgeven van de taken ook concurrentie kan ontstaan, wat niet ongezond is.

Op het gebied van personeelsbeleid, de gemeente was immers werkgever, zijn ook taken weggevallen. Zo had de gemeente Maassluis de vervangingspool onder haar hoede, deze is in zijn geheel overgegaan naar de stichting. De ambtenaar uit deze gemeente zegt ook dat er in de uitvoering minder te doen is voor de gemeente, maar dat er in de beleidsontwikkeling meer werk is.

Ondanks dat er veel werk weg is, heeft dit bij de meeste gemeenten niet geleid tot ontslagen. Veel medewerkers hebben andere taken gekregen binnen de gemeente of zijn door natuurlijk verloop weggegaan. Vaak wordt ook gezegd dat de afdeling financiën het onderwijs als één van hun taken zag. Ondanks het wegvallen van de onderwijstaken bleef er dus genoeg werk over. In sommige gemeenten hebben de stichtingen ook mensen overgenomen of ingehuurd van de gemeente, waardoor de expertise behouden blijft. Zo is in Geldermalsen een gemeenteambtenaar geheel meegegaan naar de stichting en in een andere gemeente werkt de ambtenaar nog voor enkele uren per week bij de stichting, als onderdeel van de bruidschat.

De overleggen die werden gehouden met de schooldirecteuren en de gemeente zijn ook weggevallen. De gemeenteambtenaren vinden het vaak prettig dat ze nu niet meer hoeven te overleggen met alle directeuren, maar dat ze kunnen overleggen met één, of in sommige gevallen twee, algemeen directeur(en). Een overleg wat er bij gemeenten bijkomt is het overleg met de andere gemeenten, mocht de verzelfstandiging gepaard gaan met schaalvergroting.

De gemeente blijft wel verantwoordelijk voor de instandhouding van het openbaar onderwijs van de gemeente en ook is ze betrokken bij de diverse overleggen in de ketens, waartoe de gemeente ook behoort. In Dordrecht is de gemeente daarnaast ook betrokken bij de financiële beoordeling van de diverse verslagen, dit omdat zij er van uitgaat dat de commissie die toezicht moet houden (speciaal opgerichte commissie onder de gemeenteraad), deze kennis niet in huis heeft.

Het lokale onderwijsbeleid ligt bij de gemeente, hieronder vallen voor- en vroegschoolse educatie, achterstandenbeleid en onderwijsbeleid voor de gehele gemeente. De gemeenteambtenaar uit Amersfoort ziet deze nieuwe rol, die vooral na de verzelfstandiging naar boven kwam als volgt:

“Van oudsher had de gemeente daar natuurlijk helemaal geen traditie in, wat was nou lokaal onderwijsbeleid vroeger, dat was eigenlijk niet meer dan ja je bent bestuur van het openbaar onderwijs en dat werd in de praktijk vaak overgelaten aan

de ambtenaren; ja die hebben er verstand van en voor de rest is het toch allemaal lastig en vaag gezeur en je kunt er niet zo goed mee sturen. Terwijl in feite met lokaal onderwijsbeleid als je dat heel serieus neemt, daar kun je best op profileren, maar dat is een hele andere rol, een heel ander vertrekpunt.” (H. Achterland, gemeente Amersfoort)

Er moet dus een omschakeling komen in de denkwijze bij de gemeente over het onderwijs. De gemeente Maassluis is ook nog zoekende naar de precieze rol van de gemeente in het onderwijsbeleid:

“waar we nu, in ieder geval met het onderwijs, naar op zoek zijn en bepraten met ze; waar staan wij nu als gemeente voor als het gaat om onze jongeren en jeugd in onze gemeente en welke rol heeft daar een school bij uit te voeren, of wat kan een school daarin betekenen.” (G. Jacobs, gemeente Maassluis)

Een andere ontwikkeling waar de gemeente zich mee bezig houdt, met onder andere de scholen als partners, is de brede school ontwikkeling. In veel gevallen blijft de gemeente verantwoordelijk voor het neerzetten van de gebouwen en heeft zij een regierol. In Leusden is de brede school ontwikkeling vergevorderd en de gemeente heeft daar volgens de ambtenaar een belangrijke rol in. Zowel op financieel vlak als ook de inhoud die in de gaten gehouden wordt. Deze regierol wordt niet door iedereen als positief beschouwd, zo zegt een ambtenaar dat het heel mooi klinkt: *“maar waarover ga je regie voeren als je niet echt de macht in handen hebt.”* (G. Jacobs, gemeente Maassluis). In Zeist heeft de gemeente een coördinator aangesteld die de regie op zich neemt. Hiermee vervult de gemeente haar regierol en geven zij hulp bij het neerzetten van het concept van de brede school. Een sturende rol in de ontwikkeling van de brede school of op andere onderwerpen zit er niet meer in voor de gemeenten, dit wordt door niemand als lastig ervaren, het hoort bij hun nieuwe positie.

De enige gemeente waar de gemeente werk extra heeft gekregen is Dordrecht. Eerder werd daar alles met betrekking tot het onderwijs afgehandeld door het onderwijsservice bureau, na de verzelfstandiging werd de gemeente verantwoordelijk. Kanttekening hierbij is dat het een nieuwe taak werd omdat de gemeente eerder had gekozen bepaalde taken uit te besteden.

6.3.2 Financiën

Op financieel gebied hebben de gemeenten geen last meer van de doorbetalingsregeling die eerder bestond, de verzelfstandiging is volgens een van de geïnterviewden een forse prikkel geweest om als gemeente de financiën opnieuw te gaan bekijken. Zoals eerder al gezegd verschilde per gemeente de ‘last’ die men had van de doorbetalingsregeling. De directeur in Leusden is van mening dat de regeling de gemeente veel te veel geld kostte. In Tiel is men positief over het feit dat ze af zijn van het onderwijs en de bijbehorende financiën.

De gemeente heeft nu geen mogelijkheden meer om het openbaar onderwijs extra geld te geven, zoals soms wel gebeurde ten tijde van het integraal bestuur. Het geld wat wordt uitgegeven aan het openbaar onderwijs is in het kader van het lokale onderwijsbeleid. De ambtenaar uit Amersfoort zegt:

“soms kan je natuurlijk wel creatief zijn. Stel dat je iets wilt doen voor het openbaar onderwijs, dat je denkt van ja je moet een criterium vinden, een objectief criterium en als ik dat dan heb gevonden dan weet ik dat 80 % van het geld gaat naar het openbaar onderwijs en 20% naar het bijzonder onderwijs en kijk dat kan je doen. En

op het moment dat alle schoolbesturen, ook de bijzondere, het daar mee eens zijn, is er ook geen probleem.” (H. Achterland, gemeente Amersfoort)

Hij is ook van mening dat als er problemen zijn bij een school, ongeacht de zuil waartoe deze behoort, de gemeente moet kunnen helpen.

Eerder was de gemeente schoolbestuur en had ook de financiële risico's die daarbij hoorden. Nu is de gemeente nog wel verantwoordelijk voor genoeg openbaar onderwijs en moet zij toezicht houden (meestal de gemeenteraad) op de begroting en jaarafrekening. De toezichthoudende rol wordt gezien als zeer belangrijk. Om deze rol uit te kunnen voeren is het natuurlijk nodig dat alle stukken op tijd worden aangeleverd, in Oisterwijk is de ambtenaar van mening dat een begroting die in augustus wordt besproken te laat is. Ze zijn daarom op zoek naar een oplossing:

“We zijn eigenlijk wel bezig om te kijken of het kan worden gemandateerd aan het college en dat de gemeenteraad alleen maar in beeld is op het moment dat sprake is van een schoolstichting of schoolopheffing. Want dat is eigenlijk ook de taak van de gemeente om te bepalen of er nog sprake is van voldoende openbaar onderwijs.” (B. Hoeven, gemeente Oisterwijk).

6.3.2.1 Financieel risico

De risico's behorend bij een schoolbestuur kent de gemeente niet meer. Wel is het risico aanwezig dat een schoolbestuur financieel gezien de mist ingaat. Het inschatten van dit risico is moeilijk en is afhankelijk van hoe goed de toezichthoudende rol vervuld is en in hoeverre risico's zichtbaar waren. Over de vraag of dit een ander soort risico, een groter of juist kleiner risico is voor de gemeente verschillen de meningen. Aan de ene kant, als een gemeente het bestuur over de scholen terugkrijgt, failliet of bestuurloos, dan wordt op dat moment vanuit het Rijk wel weer geld betaald voor de scholen, maar dat zal volgens een ambtenaar niet genoeg zijn: *“maar het zal niet voldoende zijn, want anders waren ze niet failliet gegaan, dus dan zal je moeten saneren.”* (H. Achterland, gemeente Amersfoort). Het risico voor de gemeente neemt dus toe volgens hem. Dit komt ook omdat bij saneren een fusie vaak als oplossing wordt gezien, en dat kost de scholen leerlingen, waardoor deze er nog slechter voor gaan staan. Het risico neemt ook toe omdat er zaken spelen binnen een stichting of scholen waar een gemeente geen zicht op heeft. Het is belangrijk om op tijd inzicht te krijgen in de financiële positie. Aan de andere kant zijn sommige geïnterviewden van mening dat het risico voor de gemeente afneemt, de financiën zijn weg. Anderen denken dat er een ander financieel risico is dan voorheen, er is geen inzicht in de financiën en het kan dus misgaan terwijl je daar zelf weinig invloed op kan uitoefenen, wat eerder wel kon.

De vraag is bij velen wel wanneer men moet gaan ingrijpen als het dreigt fout te gaan. De ambtenaar uit Maassluis zegt dat dit lastig is. De gemeente is immers niet echt meer bezig met de financiën van de stichting. Een oplossing is om een risicoparagraaf op te nemen in de gemeentebegroting. De gemeente Zeist vraagt daarnaast de stichting om een risicoparagraaf op te nemen in haar begroting. In Dordrecht moet er naast een risicoparagraaf ook in de jaarverslagen beschreven zijn hoe men de risico's wil gaan aanpakken. Een andere oplossing voor het verminderen van het risico van een failliete school of stichting, is een financiële injectie, al kleven hier wel bezwaren aan:

“het lastige is wel: je kunt niet zomaar geld naar het openbaar onderwijs doen, want dan krijg je wel te maken met het bijzonder onderwijs. Dan zal je ook altijd overleg moeten plegen met het bijzonder onderwijs; kijk het openbaar onderwijs verkeert in zwaar weer, wij willen dat en dat er aan gaan doen, dat kost ook geld, stemmen

jullie daar mee in en zien jullie dan af van doorbetaling? Als ze dan ja zeggen, nou ok, dan heb je een deal, als ze nee zeggen van, nou, dat kunnen we goed gebruiken want wij hebben ook problemen, dat is altijd het lastige.” (H. Achterland, gemeente Amersfoort).

De gevolgen voor de gemeente op financieel gebied zijn verschillend per gemeente en ook de perceptie over het risico wat een gemeente loopt verschilt.

6.3.3 Verantwoording

Schooldirecteuren moeten verantwoording afleggen aan de stichting, ouders, het Rijk en andere instanties. De gemeente is in haar nieuwe rol redelijk verantwoordingsvrij. Eerder was de wethouder de persoon waar ouders met klachten naar toe konden, als deze op school niet meer opgelost konden worden. Nu moet een school of algemeen directeur dit zelf oplossen. Enkele gemeenten geven wel aan dat als er nog klagende ouders bij hen aankloppen dat ze die wel helpen, maar ook doorverwijzen naar de school of stichting.

Als een afdeling van de gemeente nog verantwoordelijk is voor de huisvesting van de scholen, dan moet de betreffende afdeling dat in een begroting en jaarrekening nog wel verantwoorden naar de gemeenteraad toe. Veel directeuren hebben verteld dat ze meer verantwoording moeten afleggen, maar ook bij de gemeente wordt er steeds meer om gevraagd: *“want ook wij zien dat wij steeds meer worden aangesproken om die verantwoording en rechtmatigheid van de besteding van je middelen, om die verantwoording erover steeds beter in kaart te brengen.”* (G. Jacobs, gemeente Maassluis). Deze verantwoordingstoename heeft echter geen effect op de werkzaamheden van de gemeente na de verzelfstandiging, omdat er zeer weinig taken zijn overgebleven.

6.4 Relatie gemeente en schooldirecteur

De schooldirecteuren en de gemeente hebben over bepaalde onderwerpen nog wel contact, maar hun relatie is wel veranderd. De gemeente blijft verantwoordelijk voor voldoende openbaar onderwijs en krijgt het openbaar onderwijs terug als het schoolbestuur faalt, waardoor een bepaald verantwoordelijkheidsgevoel nog wel bestaat. Waar de gemeente subsidie verstrekt aan de scholen, moet ook nog verantwoording afgelegd worden. Ook op het gebied van achterstandenbeleid, leerlingengegevens, jeugdzorg en leerplicht blijft samenwerking nodig. Op veel van deze gebieden is het openbaar primair onderwijs nu één van de spelers, gelijk aan de anderen. Voor de gemeente geldt dat zij vaak overleg pleegt met de algemeen directeur en dat deze weer alles doorgeeft aan de directeuren, het directe overleg is minder geworden. Dit betekent voor de gemeente dat zij met minder gesprekspartners aan tafel zit en dat de directeuren niet meer direct betrokken zijn. Vanuit de gemeente Amersfoort wordt aangegeven dat er nauwelijks contact is met de schooldirecteuren. Ook als een schooldirecteur wat wil van de gemeente moet hij dat via de algemeen directeur regelen. Ook in de gemeente Geldermalsen overlegt de gemeente voornamelijk met de algemeen directeur, dat is volgens de gemeenteambtenaar ook de bedoeling. De directeur in Wadenoijen zegt dat bijvoorbeeld gesprekken over gebouwen en lokalen nog wel rechtstreeks met de gemeente zijn. Voor andere zaken wendt eenschol directeur zich nu tot de algemeen directeur. Volgens deze directeur is de samenwerking vanuit de gemeente met het openbaar onderwijs nu gelijk aan die met het bijzonder onderwijs. In Zeist, waar bij de verzelfstandiging sprake is geweest van schaalvergroting, zijn nu meerdere gemeenten ineens betrokken bij één stichting. De ambtenaar ziet dit wel als een lastig punt, maar er is twee keer per jaar een bijeenkomst met alle wethouders van onderwijs en de ambtelijke ondersteuning bereidt dit voor, waardoor alle gemeenten toch enige invloed hebben en ook met elkaar kunnen overleggen. In Maassluis heeft de gemeente naast de formele contactmomenten, zoals een stuurgroep voor- en vroegschoolse educatie

en het tweejaarlijkse overleg met de stichting, ook nog informeel contact met de schooldirecteuren. In Dordrecht is daar geen sprake van. In laatstgenoemde gemeente heeft de schooldirecteur geen enkel contact meer met de gemeente. De informele contacten van de directeur in Maassluis bestaan uit contacten uit zijn oude netwerken. Hierdoor weet hij wat er speelt bij de gemeente en kan ook vertellen aan de wethouder van onderwijs, met wie hij op die manier contact heeft, wat er bij hem op school speelt. De directeur in Leusden had verwacht dat er geen contact meer zou zijn met de gemeente. Dit contact is er nog wel, ondanks de verzelfstandigde situatie.

Om de huidige relatie tussen de schooldirecteuren en de gemeente te kunnen beoordelen is het ook belangrijk om te weten hoe de eerdere situatie er uitzag. Zo geven verschillende directeuren aan dat een wethouder van onderwijs van CDA huize niet altijd gunstig was voor het openbaar onderwijs en daarmee ook niet voor het vertrouwen van de directeur in de gemeente. Als een gemeente juist goed voor het openbaar onderwijs zorgde en er een goede relatie was heeft dat ook effect op de huidige relatie. Zo is de directeur uit Maassluis altijd tevreden geweest over de gemeente en haar aanpak. Nu vindt hij dat de stichting niet altijd even goed functioneert en hij maakt dan ook nog gebruik van zijn oude contacten bij de gemeente.

6.5 Andere effecten

De verzelfstandiging heeft effect op de schooldirecteur en de gemeente. Ook leerkrachten en de medezeggenschap ervaren gevolgen van de verandering. Die worden in deze paragraaf besproken. Ook de gelijkwaardigheid van het openbaar en bijzonder onderwijs is een effect van de verzelfstandiging, dat effect wordt als eerste besproken.

6.5.1 Gelijkwaardigheid

Het bijzonder en openbaar onderwijs zijn voor veel gemeenten altijd op een andere manier bekeken en bestuurd. De verzelfstandiging is een stap in de richting van gelijkschakeling van beide denominaties. In Dordrecht bestond het verschil niet volgens de ambtenaar. Er was alleen een financieel onderscheid vanwege de overschrijding, verder werden de scholen en hun bestuur op dezelfde manier behandeld. In de gemeenten waar het verschil wel bestond, dit is in een meerderheid van de gevallen, is nu vaak sprake van een gelijkschakeling. Het openbaar onderwijs is nu een gelijkwaardige partner geworden van de andere schoolbesturen. Het openbaar onderwijs kan zich door deze positie beter positioneren en bijvoorbeeld profileren. Dit positioneren is nodig omdat het openbaar onderwijs volgens diverse geïnterviewden zich, ten tijde van het integraal bestuur, niet als een sterke partij kon laten zien. Het bijzonder onderwijs kon dit wel. De stichting voor het openbaar onderwijs kan nu een net zo sterke vuist maken als de andere stichtingen. Voor de gemeente is het voordelig dat ze nu niet meer beticht kan worden van partijdigheid en het gevoel van andere partijen dat er soms toch wat extra geld in het openbaar onderwijs gestoken werd is weggenomen.

Een volledige gelijkschakeling zit er echter niet in, de gemeente blijft natuurlijk verantwoordelijk voor 'voldoende onderwijs' binnen de gemeente. De ambtenaar uit Amersfoort omschrijft deze blijvende taak voor de gemeente als volgt:

“Vanuit die grondwettelijke taak is het ook zo dat je toezicht houdt op het openbaar onderwijs en dat doe je in die zin niet richting het bijzonder onderwijs. En dat betekent in de praktijk dat de wethouder van onderwijs minimaal 2 keer per jaar bestuurlijk overleg heeft met de stichting voor openbaar onderwijs ... Dat soort overleggen op die manier heb je niet met het bijzonder onderwijs, dus ook een verschil, op het moment dat bijvoorbeeld een bijzonder schoolbestuur een puinhoop van maakt en die gaat bij wijze van failliet, die stichting, ja dan gaat die failliet. Als

hetzelfde zou gebeuren bij het openbaar onderwijs, maar hopelijk zie je dat soort dingen aankomen ... dan is het wettelijk gezien dat je dan als gemeente uiteindelijk gewoon het gehele openbare onderwijs terug krijgt, maar dan failliet en al en dan ben je ineens weer schoolbestuur en wij worden op die manier nooit schoolbestuur van een bijzondere school.” (H. Achterland, gemeente Amersfoort).

In Geldermalsen denkt de ambtenaar dat er door de afdeling wel op eenzelfde manier gekeken wordt naar beide denominaties, maar dat de wethouder dit nog niet doet. In Oisterwijk is de schooldirecteur er ook nog niet geheel van overtuigd dat het openbaar onderwijs gelijk wordt behandeld. Dit wordt wel gedaan door de gemeentelijke organisaties, maar in de gemeenteraad merkt hij toch dat er op een andere manier tegen het openbaar onderwijs wordt aangekeken. Dit ervaart hij niet als positief. Ook de ambtenaar uit deze gemeente behandelt beide vormen van onderwijs gelijk, maar zegt wel dat er: *“een beetje meer zicht in de keuken”* is *“en ik denk van nou wat daar gebeurt zo nu en dan”* (B. Hoeven, gemeente Oisterwijk). De ambtenaar uit Maassluis geeft juist aan dat het gevoel dat ‘het openbaar onderwijs van ons is’ geheel weg is. De gemeente heeft dezelfde relatie met het openbaar basisonderwijs als met het bijzondere.

6.5.2 Invloed medezeggenschap

In sommige gemeenten is door de verzelfstandiging een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (gmr) opgericht, maar de meeste schoolbesturen waren al groot genoeg om een gmr te hebben. De inspraak van ouders is over het algemeen niet erg veranderd. In Oisterwijk en Zeist zijn er wel veranderingen op het gebied van de organisatie van de medezeggenschap. Deze is beter geworden en heeft meer structuur gekregen. In Dordrecht wordt gestreefd naar interactieve medezeggenschap. Dat het niet altijd even goed gaat beseft men. Een echte grotere invloed van de medezeggenschap is echter niet aanwezig.

6.5.3 Leerkrachten

Leerkrachten hadden eerder een aanstelling bij een school en niet bij de gemeente, waardoor ze al snel gebonden waren aan één school. De leerkrachten hebben nu allemaal een bestuursaanstelling wat inhoudt dat ze ingezet kunnen worden op alle scholen die onder dat bestuur vallen. De verandering die merkbaar is voor de leerkrachten is dat zij een nieuw contract opgestuurd kregen. Daarnaast kan deze nieuwe aanstelling er wel voor zorgen dat de mobiliteit van leerkrachten toeneemt. Sommige directeuren denken dat de mobiliteit van hun leerkrachten is toegenomen. Niet iedereen is daar even blij mee. Soms past een leerkracht niet binnen het team of binnen de onderwijsfilosofie die de school uitdraagt. In Dordrecht kunnen alle leerkrachten een mobiliteitsformulier inleveren waarop een voorkeur wordt aangegeven voor een andere school. Het is niet zeker of aan ieders wensen voldaan kan worden, maar de mogelijkheid om ze kenbaar te maken is wel aanwezig. De directeuren uit Meteren, Oisterwijk en Dordrecht vinden dat het niet zozeer de mobiliteit is die is toegenomen, als wel de baangarantie van de leerkrachten. De stichting kan een sterkere baangarantie afgeven, wat prettig is voor de docenten.

Volgens de directeur in Zeist zorgt de samenwerking van de scholen ervoor dat er veranderingen plaats hebben gevonden in de mobiliteit van leerkrachten. Waar volgens hem eerder de slechtst functionerende leerkracht naar een groeiende school ging, is dat nu anders:

“als school A terugliep in leerlingenaantal, dan werd personeel overbodig, school B was een groeischool, teamlid van A naadloos geëxporteerd naar school B. In de tijd dat ik bij de gemeente zat en ik dat soort effecten merkte was het vaak van: zoek de

meest belabberde en beroerde leraar uit die je maar kunt bedenken en die splits je in de maag van je collega. Ik chargeer een beetje. Nu je samen verantwoordelijk bent voor resultaat en je ook veel meer inzicht hebt gekregen in de kwaliteit van mensen, want iemand die in school A uitstekend draait, kan in school B minder functioneren. Dus die relativiteit is enorm toegenomen en daarnaast is de zorg voor mensen, zorg dat ze kwaliteit kunnen leveren, ook van belang.” (H. Jonas, directeur Zeist).

Voor scholen geldt ook dat zij door de verzelfstandiging het inzetten en betalen van bijvoorbeeld een vakleerkracht gymnastiek in samenwerking met elkaar kunnen doen, waardoor iedereen een gedeelte betaalt. Dit blijkt in de praktijk nog niet zoveel te gebeuren. Wel zien de directeuren er voordelen van in, alleen is het soms nog wat te vroeg in de samenwerking om het van de grond te krijgen. Andere directeuren hebben binnen hun eigen school al wel bepaalde keuzes gemaakt en betalen daar dan ook voor.

Een overzicht van alle gevonden effecten, genoemd door de geïnterviewden, is te vinden in onderstaande tabel. Ook wordt hierin aangegeven wie er invloed ondervindt van de verandering. Deze tabel biedt daarnaast een handvat voor de analyse in hoofdstuk 7.

Tabel 9: effecten uit de interviews

Effect	Invloed op
Meer verantwoording afleggen	Directeur
Onderwijsvisie aanwezig bij de stichting	Directeur
Meer werk/geen toename werk	Directeur
Goede ondersteuning vanuit administratiekantoor	Directeur
Samenwerking met andere scholen → kennisuitwisseling, inkopen	Directeur
Lastige positie tussen stichting en leerkrachten	Directeur
Geografische afstand van de stichting	Directeur
Meer/minder ondernemerschap → targets, visie ontwikkelen, klanten, marktwerking, profilering	Directeur
Meer inzicht in financiën	Directeur
Instandhouding scholen	
Financieel ondersteunen bestuursbureau	Directeur
Minder werk op het gebied van personeelsbeleid, financiën, overleg	Gemeente
Beter kunnen inzetten op lokaal onderwijsbeleid	Gemeente
Geen sturende rol meer	Gemeente
Minder geld kwijt aan het onderwijs	Gemeente
Financieel risico is anders/toegenomen/afgenomen	Gemeente
Minder verantwoording afleggen	Gemeente
Relatie tussen directeur en gemeente verandert	Directeur + Gemeente
Gelijkwaardigheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs → profileren	Directeur + Gemeente
Mobiliteit/baangarantie is toegenomen	Directeur + Leerkrachten

6.6 Algemene gedachte

In zijn algemeenheid zijn de geïnterviewden redelijk positief over de verzelfstandiging. Voordelen van een professioneel bestuur met visie, geen dubbele pet meer, geen doorberekening meer, de kortere lijnen van schooldirecteur naar de stichting en samenwerkingsmogelijkheden worden genoemd door veel respondenten. De ambtenaar uit Tiel vindt het nu ook efficiënter. De directeur uit Meteren zou liever zien dat bij de verzelfstandiging hij ook de zeggenschap zou krijgen over het geld en de gebouwen. Hij heeft nu het idee dat de degene die afgestoten is geen verantwoordelijkheid krijgt en daardoor nauwelijks bewegingsvrijheid heeft. Geheel negatief is de directeur uit Maassluis. Hij ziet op dit moment geen enkel voordeel van de verzelfstandiging. De directeur in Dordrecht denkt dat veel directeuren niet meteen de voordelen zullen inzien. Ze denkt dat het nog niet geheel duidelijk is wat het voordeel van een stichting kan zijn. Misschien zal dat in de loop van de tijd gebeuren.

6.7 Toekomst

In de toekomst zien veel directeuren verdere samenwerking met andere stichtingen of gemeenten voor zich. De haalbaarheid van een samenwerking tussen de verschillende zuilen, zoals in Leusden al het geval is, wordt door meerdere directeuren betwijfeld. Zij geven aan dat de verzuiling nog steeds een rol speelt, hoewel zij als directeuren wel positief tegenover samenwerking staan. Verdere uitbreiding van de stichting of samengaan van de stichting met ander openbaar onderwijs ziet men al gebeuren. Zo geeft de ambtenaar uit Maassluis aan dat er al regelmatig met een andere gemeente wordt samengewerkt en dat het dus wachten is op het moment dat hier een bestuurlijke samenwerking uit voort zal komen. Enige scepsis is er ook. Zo verwoordt de directeur uit Wadenoijen:

“ja je kunt het natuurlijk net zo groot maken als je wilt, maar voor het overzicht en voor de betrokkenheid van de diverse scholen en besturen is het natuurlijk niet handig het heel groot te laten worden. Ik noem maar even een zijstraat, als je heel Gelderland onder 1 bestuur gaat brengen, nou dan weet niemand meer wie wie is, dat heeft geen enkele zin, dan ga je toch weer verdichten in allerlei groepjes.” (J. Pietersen, directeur Wadenoijen).

Ook de directeur uit Oisterwijk ziet een grens aan de schaalvergroting:

“dat zullen er in de toekomst ongetwijfeld meer bijkomen, die schaalvergroting zal wel doorgaan. Maar goed hoe groter de schaal, hoe afstandelijker het wat mij betreft wordt, dan krijgen we een bestuur in Groningen op 14 hoog waarschijnlijk.” (W. Wouden, directeur Oisterwijk).

Ondanks dat de overheid vaak weer terugkomt op ideeën - zo is er een golf merkbaar van centralisering naar decentralisering en weer terug - denken de meeste betrokkenen niet dat de verzelfstandiging nog teruggedraaid gaat worden en dat er weer sprake zal gaan zijn van integraal bestuur. De verzelfstandiging is een onomkeerbaar proces. De directeur in Oisterwijk is minder hoopvol, hij denkt dat er wel een omkeer zal gaan plaats vinden:

“Maar ik denk dat, dat ook komt omdat wij hier, en dat geldt voor het onderwijs en dat geldt voor de gemeente, achter de feiten aanlopen. Over 10 jaar krijg je waarschijnlijk, dan is het in ons land de richting weer een andere is, dan kom je hier tot de ontdekking; dat is eigenlijk niet zo handig, we moeten het eigenlijk maar zo gaan doen. Dat zie ik gewoon gebeuren, maar we lopen, zeg, altijd zo’n 10 jaar achter de feiten aan, dan komen we hier tot de ontdekking verrek. Dat kost, voordat

dat weer gerealiseerd wordt, kost dat weer een jaar of 4-5. Dus dat, dat komt wel dat moment, dat komt wel weer een keer.” (W. Wouden, directeur Oisterwijk).

7. Analyse

In dit hoofdstuk zullen de gevonden resultaten in verband worden gebracht met de verwachte effecten. In paragraaf 7.1 zullen de gevonden motieven besproken worden. Paragraaf 7.2 gaat in op de effecten die de verzelfstandiging heeft voor de directeuren en wordt een link gelegd met de literatuur. De effecten voor de directeuren die de respondenten noemen en wat hier eerder in het theoretisch kader over gezegd is, komt aan bod in paragraaf 7.3. De relatie tussen de gemeente en de schooldirecteur wordt in paragraaf 7.4 beschreven. Effecten die niet direct effect hebben op de directeur of de gemeente worden in 7.5 behandeld.

7.1 Motieven

De VOS/ABB (2008) noemt drie belangrijke motieven om te gaan verzelfstandigen. Als eerste motief wordt de rol van de gemeente genoemd. Hierin spelen de dubbele pet en de belangenverstrengeling die daarbij kan ontstaan een rol. Bij de geïnterviewden speelt dit motief ook een belangrijke rol. Als tweede reden wordt de bestuurlijke schaalvergroting genoemd, uit de interviews komt dit nauwelijks naar boven. In de helft van de geïnterviewde gemeenten is tijdens de verzelfstandiging overgegaan tot schaalvergroting, maar dit wordt niet als primair motief genoemd. Het hebben van een meer professionele bestuurlijke organisatie, de derde reden, wordt nauwelijks genoemd als motief. Wel wordt dit vaak als positief effect genoemd, maar niet als reden om over te gaan tot de verzelfstandiging.

De mogelijke samenwerking met andere scholen, een reden die genoemd wordt in de memorie van toelichting speelt wel een rol, maar niet vaak. Na de verzelfstandiging wordt echter wel vaak ingezien dat er veel samengewerkt kan worden. De sterkere ouderparticipatie en het beter kunnen doorvoeren van de lumpsumfinanciering wordt door geen enkele directeur of ambtenaar genoemd als motief, wel wordt dit vaak genoemd als effect of logisch gevolg.

7.2 Effecten voor directeuren

7.2.1 Werk

In de literatuur was er geen overeenstemming over de gevolgen van de verzelfstandiging voor de vrijheid van de directeur. Wat uit de interviews blijkt is dat de directeuren meer verantwoording moeten afleggen aan de stichting dan dat zij eerder aan de gemeente deden. Er is een duidelijke toename in werk en er wordt meer resultaatgericht gewerkt. Voordeel hiervan is dat er meer transparantie is. Een algemeen directeur kan zien waar een schooldirecteur mee bezig is. Nadeel van het hebben van meer werk is dat er andere taken kunnen blijven liggen. Het hebben van een goede verantwoording kan dus nadelig uitpakken voor andere taken van een directeur. Duidelijk is dat de diverse instrumenten van NPM, zoals rapportages en controle ingevoerd zijn.

7.2.1.1 Samenwerking

De verwachte samenwerking van scholen na de verzelfstandiging vindt plaats. De directeuren geven aan dat, omdat de scholen nu onder één bestuur vallen, samenwerking vaker plaats vindt. Voordeel hierbij is dat kennis uitgewisseld kan worden en er gezamenlijk inkopen gedaan kunnen worden. Om goed te kunnen samenwerken is het handig om van dezelfde standaarden gebruik te maken. Vraag die hierbij opkomt, ook genoemd door Noordegraaf (2004) is in hoeverre een onderdeel zich laat standaardiseren en de vraag of, in dit geval de schooldirecteur, zich er iets van aantrekt. Zo vinden enkele schooldirecteuren dat niet alles samen moet, de identiteit van een school moet wel duidelijk blijven. Ook op

technisch gebied ziet men nog wel is bezwaren, zo is het samenvoegen van bijvoorbeeld ICT systemen lastig.

7.2.1.3 Grotere geografische afstand tot het bestuur

Het probleem dat twee directeuren aangeven, van een bestuur wat niet alleen figuurlijk maar ook letterlijk op afstand staat wordt in de literatuur nergens besproken. Gevolg is dat de directeuren waar het om gaat een mindere band kunnen krijgen met de algemeen directeur. Dit kan de relatie dusdanig beïnvloeden dat de schooldirecteuren (agents) geen vertrouwen hebben in de stichting (principaal). Ook kan er dan, vanwege het niet meewerken van de schooldirecteuren een informatiekort ontstaan voor de principaal, waarmee het agency probleem ontstaat.

7.2.1.4 Ondernemerschap

Het ondernemerschap, onderdeel van NPM, is goed doorgedrongen op de meeste scholen. Geconcludeerd kan worden dat dit specifieke onderdeel van NPM in de praktijk is gebracht. Gevolg voor de schooldirecteuren is dat ze meer naar de toekomst kijken, resultaatgericht werken en soms zelfs met targets. Hun werk is meer gaan lijken op dat van een manager in de private sector. De gevallen waarin de directeuren minder ondernemer zijn geworden, liggen volgens betrokkenen aan het functioneren van de stichting. De stichting probeert zelf voordelige contracten af te sluiten, alleen gebeurt dit nog niet op de goede manier volgens de directeuren. De stichtingen zijn natuurlijk vrij nieuw, het kan dus zijn dat zij tijd nodig hebben om goede ondernemers te worden. De betrokken directeuren hebben al jaren de tijd gehad om het vak te leren.

7.2.2 Financiën

Op financieel gebied geldt dat de schooldirecteuren beter inzicht hebben in de uitgaven en de reserves. Vrijheid om het geld te besteden is er niet overal. Naast de vaste lasten die verplicht betaald moeten worden, zijn er ook gevallen waarbij de stichting het geld beheert en de zeggenschap minimaal is.

Osborne & Gaebler (1992) geven aan dat als onderdelen of managers hun geld zelf behouden ze zich meer als eigenaren ervan zullen gaan gedragen en beter zullen nadenken over de uitgave ervan. Het blijkt in de praktijk dat de schooldirecteuren meer gaan nadenken over het besteden van hun geld.

Boxum et al. (1989) verwachten dat de vrijheid die gegeven wordt, in dit geval aan de schooldirecteuren, goed kan werken. Aan het eind zal er echter wel verantwoording afgelegd moeten worden, zodat bewezen kan worden dat het beheer over het geld goed is gegaan. Een voorwaarde voor de positieve uitwerking van de vrijheid is volgens Boxum et al. wel dat er tussentijds niet ingegrepen dient te worden. Een stichting moet dus de vrijheid geven aan de directeuren om zelf te beslissen over hun budget.

7.2.2.1 Lumpsum

De verwachting dat de lumpsumfinanciering makkelijker uitvoerbaar zou zijn door de verzelfstandiging, wordt door de geïnterviewden niet bevestigd. Over het algemeen weet men niet of de financiering nu makkelijker uitvoerbaar is, in veel gevallen is men verzelfstandigd voordat de lumpsumfinanciering werd ingevoerd.

7.2.2.2 Instandhouding scholen

Voor de directeuren zitten er aan de samenwerking, naast al genoemde voordelen, ook financiële gevolgen. Zo zorgt de verzelfstandiging ervoor dat alle scholen in een gemeente of regio onder één bestuur vallen. Dit bestuur kan bijvoorbeeld de gemiddelde leerlingengrootte toepassen door alle leerlingenaantallen bij elkaar te nemen. Een school

moet een bepaalde leerlingengrootte hebben om te blijven bestaan. Als alle leerlingenaantallen binnen een gemeente of bestuur bij elkaar worden opgeteld en gedeeld worden door het aantal aanwezige scholen, kan een kleine school alsnog voldoen aan het minimum leerlingenaantal. In werkelijkheid voldoen kleine scholen niet altijd aan deze eis. Gevolg kan zijn dat kleinere scholen, die niet voldoen aan de minimale leerlingengrootte voort kunnen blijven bestaan. Het gevolg voor de schooldirecteuren is dus dat zij financieel gezien opdraaien of juist profiteren van de rest.

7.2.2.3 Instandhouding bestuursbureau

Een consequentie van het invoeren van de nieuwe bestuursstructuur is dat schooldirecteuren geld moeten leveren voor de instandhouding ervan. Het hebben van de nieuwe bestuursstructuur wordt wel als positief ervaren, alleen de betaling ervan wordt minder gewaardeerd. Voor de schooldirecteuren betekent dit dat zij een gedeelte van hun geld in het bestuursbureau moeten stoppen, ze hebben er zelf geen zeggenschap meer over.

7.2.3 Verantwoording

Door de invoering van het gedachtegoed van NPM binnen de scholen, zijn directeuren verplicht meer verantwoording af te leggen. Noordegraaf (2004) noemt het tussentijds controleren en het maken van managementrapportages als onderdeel van het bedrijfsmanagement wat steeds meer ook in de publieke sector gebruikt wordt. Deze manieren van verantwoorden worden door directeuren genoemd.

7.3 Effecten voor de gemeente

7.3.1 Werk

De VOS/ABB (2008) verwachtte dat een gemeente taken zou verliezen, minder beïnvloedingsmogelijkheden zou hebben en dat goed overleg tussen de gemeente en schooldirecteur wel belangrijk zou blijven. De meerderheid van de ambtenaren (N= 7) geeft aan dat er minder werk is en dat daarmee de mogelijkheid om invloed uit te oefenen ook kleiner is. Nu de gemeente geen schoolbestuur meer is kan ze niet meer besluiten wat een specifieke school moet doen. Wel heeft ze nu meer tijd om het lokaal onderwijsbeleid in te vullen en daar ook een visie op te ontwikkelen. Een gemeente blijft wel verantwoordelijk voor de instandhouding van het openbaar onderwijs in haar gebied, die taak blijft dus, maar de rest van de taken is vervallen.

7.3.2 Financiën

De gemeente heeft niet meer te maken met de doorbetalingsregeling, dit scheelt voor sommige gemeenten aardig wat geld, anderen betaalden nauwelijks door. Ondanks dat de gemeente af is van de doorbetalingsregeling en van het financiële werk, blijven ze wel een risico lopen. Een gemeente krijgt het schoolbestuur terug als dit failliet gaat of geen bestuur meer heeft. Effect van de verzelfstandiging is dus dat de gemeente nog wel een risico loopt met betrekking tot het openbaar basisonderwijs, of dit anders, minder of meer is lopen de meningen uiteen.

7.4 Relatie gemeente en schooldirecteur

Vanuit de literatuur werd voorspeld dat, door het wegvallen van de expertise bij de gemeente, er moeilijkheden in de samenwerking kunnen ontstaan. Dit blijkt niet uit de interviews. Wel is er sprake van een ander soort relatie, waarin de gemeente voor bepaalde onderwerpen het openbaar onderwijs nog wel nodig heeft. De relatie die er eerder was is voor een deel bepalend voor de huidige relatie. Deze wordt echter ook bepaald door de

mate waarin de algemeen directeur overleggen voor zijn rekening neemt en van te voren alles afstemt met de schooldirecteuren.

Voor de ketensamenwerking waar de gemeente vaak een regierol heeft en het openbaar onderwijs een speler is, was de voorspelling van Venrooy & Sonnenschein (2008) dat er problemen zouden optreden na de verzelfstandiging. Volgens de geïnterviewden is het geen probleem voor de gemeente dat het openbaar onderwijs nu als extra autonome speler meedoet aan projecten.

7.5 Andere effecten

7.5.1 Gelijkwaardigheid

De verwachte gelijkheid tussen het openbaar en bijzonder onderwijs is volgens alle geïnterviewden werkelijkheid geworden. Wel worden er enkele kanttekeningen gemaakt vanuit gemeenten die vinden dat, vanwege de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de gemeente voor het openbaar onderwijs, echte gelijkschakeling niet mogelijk zal zijn.

7.5.2 Invloed medezeggenschap

De verwachting vanuit het rapport van Interstudie NDO (2008) was dat de invloed van de medezeggenschap toe zou nemen. Het blijkt dat er in verschillende gemeenten een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad is die nu beter functioneert en dat daar ook belangrijke beleidsstukken worden besproken, maar van een grote verandering ten opzichte van de situatie voor de verzelfstandiging is geen sprake.

7.5.3 Leerkrachten

Volgens Noordegraaf (2004) zorgt het invoeren van het bedrijfsmanagement voor een toenemende mobiliteit van werknemers, ze kunnen na verloop van tijd in een andere functie worden gezet. In het onderwijs zijn niet zoveel functiemogelijkheden, waardoor overplaatsing naar een andere functie lastig is. Wel is bij sommige scholen de mobiliteit tussen de scholen, die onder het schoolbestuur vallen, toegenomen.

Het aantrekken van specialistische docenten, zoals verwacht werd in de studie van Interstudie NDO (2008) gebeurt nauwelijks. Het aantrekken van iemand blijft namelijk geld kosten is de opmerking. Wel geven veel geïnterviewden aan dat het wellicht in de toekomst gaat gebeuren dat er op dat gebied een bepaalde richting gekozen gaat worden en dat daar dan de specialistische kennis voor wordt aangetrokken. Het oprichten van het bestuursbureau met medewerkers die gespecialiseerd zijn in het onderwijs en bijvoorbeeld in financiën is een effect wat de Both (1994) geobserveerd heeft bij verzelfstandigingen. Hij is van mening dat een verzelfstandiging zorgt voor nieuwe functies en verschuivingen. De verschuiving die we zien is de overgang van de taken van de gemeente naar de stichting. Over het ontstaan van nieuwe functies valt te twisten, de expertise die nodig is om een bestuursbureau draaiende te houden zat eerder ook al bij de gemeente, maar wel is bijvoorbeeld de positie van algemeen directeur een geheel nieuwe.

8. Conclusies en aanbevelingen voor vervolg onderzoek

In dit hoofdstuk wordt door middel van beantwoording van de deelvragen, de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord. De hoofdvraag is: Welke effecten treden op bij de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs? De volgende deelvragen helpen bij beantwoording van de hoofdvraag:

- Wat zijn de effecten van de verzelfstandiging op de schooldirecteuren?
- Wat zijn de effecten van de verzelfstandiging op de gemeenten?
- Wat betekent verzelfstandiging voor relatie tussen de gemeente en de verzelfstandigde?

8.1 Effecten op de schooldirecteuren

Voor de schooldirecteuren zijn de meeste veranderingen merkbaar in hun dagelijkse werk. Op het gebied van de hoeveelheid werk die ze hebben kunnen we concluderen dat er een toename merkbaar is. Het schoolbestuur wat door de verzelfstandiging boven de schooldirecteur staat richt zich puur op het onderwijs, waar een gemeente meerdere taken en/of petten had. Dit zorgt er voor dat het schoolbestuur een visie ontwikkelt, verstand van zaken heeft en ook wat verwacht van de schooldirecteuren. Voor de schooldirecteur is er nu een professioneel bestuur waar naar toe gegaan kan worden met vragen, dat meestrijdt voor de belangen van het openbaar onderwijs en kwaliteit wil behalen. De schooldirecteur merkt ook dat er resultaten verwacht worden van hem, dat hij rapportages in moet leveren en dat er bemoeienis is van de algemeen directeur. Er is een toename waarneembaar van het afleggen van verantwoording. Over het algemeen kan een directeur serieuzer aan de slag met zijn onderwijsvisie, is er goede ondersteuning aanwezig en is er geen dubbele pet van de gemeente meer aanwezig. De kanttekening die enkele directeuren maken is dat zij er niet zeker van zijn dat deze toename in werk direct terug is te voeren op de verzelfstandiging, velen spreken van een trend. Deze trend zou zich volgens hen ook hebben voltrokken als zij onder de gemeente waren gebleven.

In het werk van de meeste directeuren is er ruimte gekomen om als 'ondernemer' bezig te zijn. Ondernemer zijn betekent meer letten op de financiën en doelen stellen, zoals ook in het bedrijfsleven gangbaar is. Directeuren merken dat ze meer denken in bedrijfskundige termen en dat dit ook van ze verwacht wordt. Opvallend is dat in twee gevallen de directeuren juist minder ondernemer zijn geworden, het schoolbestuur neemt die rol op zich, wat niet als positief wordt ervaren.

Om een visie te kunnen ontwikkelen en ondernemend te zijn heeft men wel overzicht over de financiën nodig. Dit overzicht is er voor de directeuren op dit moment. Waar eerder de rekeningen en bonnen werden opgestuurd naar de gemeente kan men nu zelf het financieel overzicht behouden. Niet alleen hebben de directeuren meer overzicht over de financiën, ook hebben ze vaak meer bewegingsvrijheid binnen de financiën. Zo kunnen ze zelf beslissingen nemen, afhankelijk van de vrijheid die ze hebben vanuit het bovenschools bestuur. Dit bovenschools bestuur moet natuurlijk ook betaald worden en middelen hebben, directeuren betalen vaak aan het bestuursbureau om dit in stand te houden.

Door de verzelfstandiging vallen alle openbare scholen in een bepaald gebied onder één bestuur, samenwerking is hierdoor mogelijk. Het blijkt dat er wordt samengewerkt tussen de scholen, onder andere op het gebied van inkopen, probleemleerlingen, tijdsinvulling van groep 8 en kennisuitwisseling. Niet overal is het gevoel van de 'eigen school' geheel weg, waardoor op het gebied van meubilair bijvoorbeeld nog minder wordt samengewerkt. De verwachting is dat dit wel gaat gebeuren. De samenwerking van scholen om elkaar financieel omhoog te houden vindt ook plaats. Kleine scholen worden door de grotere 'onderhouden', waarbij wel de wettelijke regels over opheffingsnormen nageleefd dienen te worden.

Veel directeuren moeten erg wennen aan de nieuwe situatie, vooral als de relatie met de gemeente voorheen prima was is men erg sceptisch over de stichting. Velen zijn het er wel over eens dat de nieuwe manier van werken een omslag betekent in denken over de schooldirecteurstaken, de ene directeur heeft daar wat meer tijd voor nodig dan de ander.

8.2 Effecten op de gemeenten

Voor bijna elke gemeente zorgt de verzelfstandiging voor een afname in het werk op het gebied van het openbaar onderwijs. De taken die weggevallen zijn liggen op het gebied van de boekhouding, het personeelsbeleid, het onderhoud van de gebouwen, het afleggen van verantwoording over het onderwijs en overleggen met de directeuren. De afname in het werk is in veel gemeenten opgevangen door natuurlijk verloop, vervulling van andere functies en (gedeeltelijk) meegaan naar de nieuwe stichting.

Op financieel gebied kent de gemeente geen doorbetalingsregeling meer, wat in sommige gemeenten zorgt voor een vermindering van het geld wat uitgegeven werd aan het openbaar onderwijs.

De gemeente blijft een toezichthoudende rol houden, in geval van wanbestuur of dreiging tot omvallen van een stichting dient een gemeente in te grijpen. Dit toezicht gebeurt door het nalopen van de begroting en jaarplanning. Gevaren dienen zich soms echter onverwacht aan, waardoor er voor de gemeente een factor van onzekerheid is. Veel gemeenten worstelen nog met de vraag hoe er goed invulling gegeven kan worden aan deze toezichthoudende rol, wanneer er sprake is van een risico en vooral op welk punt men moet ingrijpen. Of er sprake is van een afgenomen, toegenomen, of anders weergegeven financieel risico is nog niet duidelijk.

Een gemeente werkt op het gebied van lokaal onderwijsbeleid en alle onderwerpen die daar onder vallen nog wel samen met het openbaar onderwijs. De extra autonome speler die het openbaar onderwijs nu is, zorgt niet voor problemen in samenwerking binnen deze onderwerpen. Niet op elk onderwerp wordt met de schooldirecteuren overlegd, soms vindt er ook overleg plaats met de algemeen directeur die de standpunten van alle schooldirecteuren ken. Dit levert de gemeente een tijdsbesparing op. Ook zijn gemeenten van mening dat het overleg met een algemeen directeur prettig is, de directeur heeft de kennis en is een goede gesprekspartner.

Voor sommige ambtenaren in de gemeente die lang het onderwijs onder hun hoede hadden betekende de verzelfstandiging een grote verandering in hun taken.

8.3 Relatie gemeente en schooldirecteur

Ondanks dat de gemeente geen schoolbestuur meer is, is er bijna altijd nog wel contact tussen de schooldirecteur en de gemeente. Wel wordt er door de gemeente vaker overleg gepleegd met de algemeen directeur, maar men weet elkaar nog wel steeds te vinden. Er is vanuit de gemeente vooral sprake van gelijke behandeling van het openbaar onderwijs ten opzichte van het bijzonder onderwijs. Het contact wat er is heeft vaak te maken met onderwerpen die binnen het lokaal onderwijsbeleid vallen, maar ook over huisvesting vindt nog regelmatig overleg plaats.

Belangrijk element bij het beoordelen van de huidige relatie tussen een gemeente en een schooldirecteur is de eerdere situatie. Het blijkt dat de politieke kleur van de wethouder van onderwijs een belangrijke rol speelde in het vertrouwen van de schooldirecteur in de gemeente.

8.4 Vervolg onderzoek

Dit onderzoek is gedaan in een beperkt aantal gemeenten. Hoewel er een goede afspiegeling is van grote en kleine gemeenten, data van overgaan tot de verzelfstandigde vorm en schaalvergroting is het een beperkt onderzoek. Wellicht komen er uit een groter onderzoek sterkere effecten naar voren.

Het is duidelijk dat de taak van de directeur erg veranderd is. Veel directeuren zitten lang in het vak en passen zich aan de veranderingen aan. De veranderingen die er zijn door de verzelfstandiging zullen echter blijvend zijn. Goed zou het zijn om te kijken hoe hier in de opleidingen voor directeuren op wordt ingesprongen en of het huidige curriculum wel voldoet aan de nieuwe beroepseisen. Voor de gemeenten zou het goed zijn hun nieuwe rol als toezichthoudend orgaan, vooral op financieel gebied, duidelijk te omschrijven. Onderzoek naar de precieze invulling van deze rol voorkomt dat het in bepaalde situaties mis kan gaan.

Door de toenemende samenwerking tussen scholen, waarbij samenwerking met het bijzonder onderwijs ook tot stand komt, is het belangrijk om te bepalen hoe scholen hun eigen identiteit kunnen behouden. Er is angst dat door een samenwerking met het bijzonder onderwijs het 'unieke karakter' van het openbaar onderwijs verloren zal gaan. Om dat te voorkomen is het goed onderzoek te doen naar de gevolgen van verdere samenwerking voor zowel het bijzondere als het openbare onderwijs.

9. Literatuurlijst

- Both, C.M. (1994). *organisatieontwikkeling en gedragsverandering in het onderwijs, de menselijke factor bij verzelfstandiging, fusieprocessen en schaalvergroting*. Uitgeverij Nelissen BV.
- Boxum, J.L., Ridder, J. de & Scheltema, M. (1989). *Zelfstandige bestuursorganen in soorten; verslag van een onderzoek naar de praktijk van zelfstandige bestuursorganen, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken*. Deventer: Kluwer.
- Christensen, T., Lægreid, P. (red). (2003). *New Public Management, the transformation of ideas and practice*. USA: Ashgate Publishing Company.
- Davids, M. (1999). *De weg naar zelfstandigheid, de voorgeschiedenis van de verzelfstandiging van de PTT in 1989*, Rotterdam: faculteit der historische en kunstwetenschappen.
- Damme, E. van. (2004). *Pragmatic privatization: the Netherlands 1982-2002*, TILEC discussion paper. Tilburg: Universiteit Tilburg.
- Eisenhardt, K.M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review* 14(1): 57-74.
- Hooland, van B. (2003). *Nieuw publiek management van bestuurskunde tot Copernicus*, Gent: Academia Press
- Huisman, P.W.A, (1997). Bestuursvormen en modellen voor het openbaar en bijzonder onderwijs; een eerste inventarisatie. *School en Wet*, 4, 2-9.
- Karsten, S. (2000). *bovenschools management in het primair onderwijs, een studie naar veranderingen in het management van scholen*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm UvA.
- Lane, J. (2000). *New Public Management*. Londen: Taylor & Francis Group
- Miller, G.J. (2005). The political evolution of principal-agent models. *Annual Review of Political Science*, 8, 203-25.
- Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein*. Amsterdam: Coutinho.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992). *Reinventing government, how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin Group.
- Peters, J.A.F. (2000). Rechtspersonen als bestuursvormen voor openbaar onderwijs. *School en Wet*. 44 (nr.1): 2-9.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform, A Comparative Analysis*. Oxford: University Press.
- Schroten, K. (2000). *De overheidsstichting op het niveau van de centrale overheid*, proefschrift. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Steen, S.J. (1989). Onderwijsbeleid en overheidsbestuur. In Akkermans, P.W.C (red.), *Bestuur in beweging, zorg voor onderwijs, beschouwingen over de juridische grondslagen van het Nederlands stelsel van onderwijsvoorzieningen* (p. 115-131). 's Gravenhage: SDU uitgeverij.
- Venrooy, A.van., Sonnenschein, L. (2008). *Ketenunits: Grip krijgen op publieke ketens. De praktijk als inspiratiebron*. InAxis.
- Verkruisen, W.G. (1989). Over bestuursvormen, de autonome school en nog het een en ander. In Akkermans, P.W.C (red.), *Bestuur in beweging, zorg voor onderwijs, beschouwingen over de juridische grondslagen van het Nederlands stelsel van onderwijsvoorzieningen* (p. 151-65). 's Gravenhage: SDU uitgeverij.
- AOB. (1999). *Bestuursvormen openbaar onderwijs*, concept notitie. 99.0281
- AOB. (2002). *Verzelfstandiging openbaar onderwijs. Bulletin Medezeggenschap*, 3.
- Ecorys (2005) *De voorbereidingen op de lumpsum in het openbaar onderwijs (po)*.
- Gemeente Rotterdam (2006). *Eerste ijkmoment verzelfstandiging BOOR/dOO*. 06BSD13513
- Gemeente Zeist (2004). *Raadvoorstel in het kader van bestuurlijke schaalvergroting en verzelfstandiging van het openbaar basis, speciaal en praktijk onderwijs over te gaan tot het*

oprichten en inrichten van een stichting voor openbaar basis, speciaal en praktijk onderwijs. 2004-063.

Interstudie NDO (2008), *houtschoolschets fase 1 onderzoek SPOOR en OPSO*

Kamerstukken 1994/95, 24 138, nr.3

Onderwijsraad (2004). *Bureaucratisering in het onderwijs.*

Onderwijsraad (2005). *Variëteit in schaal.*

Onderwijsraad (2007). *Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs.*

Onderwijsraad (2008). *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs, waarborgen voor keuzevrijheid en legitimatie.*

Sociaal en cultureel Planbureau. (2008). *De school bestuurd, Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school.*

Stuurgroep openbaar primair onderwijs gemeente Westerveld (2008). *Eindrapport Stuurgroep openbaar primair onderwijs gemeente Westerveld.*

Tweede Kamer der Staten Generaal, *Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen*, vergaderjaar 2007-2008, 31 007

VOS/ABB (2008). *Verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs. Een onderzoek naar motieven en doelen van de verzelfstandiging en de intensiteit van het toezicht in de praktijk*
Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies.

In overheid.nl (2008). ZBO: Wat is dat precies?

<http://www.inoverheid.nl/artikel/artikelen/1441006/zbo-wat-is-dat-precies.html> (2 juni 2009).

Ministerie van OCW (z.j.). Achterstandenbeleid.

<http://www.minocw.nl/achterstanden/index.html> (2 juni 2009).

Onderwijsachterstanden (2003) Feiten en cijfers VVE Stand van zaken in de voor- en vroegschoolse educatie.

<http://www.onderwijsachterstanden.nl/vve.php/achtergrond/vveach004.html> (2 juni 2009).

Citysite.nl (2009). Onderwijs crisis Borger-Odoorn door fouten directie.

http://www.citysite.nl/link/1/nieuws/1589194/22_Onderwijs_crisis+Borger-Odoorn+door+fouten+directie.html (16 juni 2009).

Overheid.nl. Wet op het primair onderwijs.

http://wetten.overheid.nl/BWBR0003420/volledig/geldigheidsdatum_04-06-2009#Opschrift (4 juni 2009)

Overheid.nl. Wijzigingswet op het basisonderwijs enz. (bestuursvorm van het openbaar onderwijs). http://wetten.overheid.nl/BWBR0008330/geldigheidsdatum_04-06-2009 (4 juni 2009)

Sociaal en Cultureel Planbureau (2007). Helpt openbaar onderwijs heeft inmiddels zelfstandig bestuur. <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/onderwijs/publicaties/artikelen/archief/2007/2007-2190-wm.htm> (23 februari 2009).

Sociaal en Cultureel Planbureau (2004). Meeste kinderen naar het bijzonder onderwijs. <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/onderwijs/publicaties/artikelen/archief/2004/2004-1550-wm.htm> (5 juni 2009).

VNG (1998). Verzelfstandiging openbaar onderwijs.

http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Sez/JOC/verzelfstandiging_openb_onderw_1998.pdf (5 juni 2009).

Wikipedia (2008). Verzelfstandiging. <http://nl.wikipedia.org/wiki/Verzelfstandiging> (4 juni 2009)

Bijlage A: Topiclijst

Sinds wanneer is er sprake van een verzelfstandigde bestuursvorm? Stichting of openbaar rechtspersoon?

Is er voor de verzelfstandigde vorm sprake geweest van een bestuurscommissie als overgangsvorm?

Sprake van bruidsschatregeling?

Welke motieven hebben een rol gespeeld bij de keuze voor een verzelfstandigde vorm?

- Inzet: scholen of gemeente
- Scholen
- Gemeente

Besluitvormingsproces

- Hoe verlopen
- Opvallend
- Inspraak
- Na en voordelen

Gevolgen/effecten?

- **Gemeente**
 - Invloed
 - Financiële risico's
 - Hoeveelheid werk
 - Verantwoording

- **Schooldirectie**
 - Invloed
 - Financiële risico's
 - Hoeveelheid werk
 - Verantwoording
 - Samenwerking andere scholen

Relatie gemeente + schooldirectie

Samenvatting

In deze scriptie wordt onderzoek gedaan naar de verzelfstandiging van het openbaar basisonderwijs. De hoofdvraag luidt: Welke effecten treden op bij de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs? De scriptie is geschreven als afsluiting van de master bestuur en beleid aan de Universiteit Utrecht.

De verzelfstandiging van het openbaar onderwijs, mogelijk gemaakt in 1996, is in veel gemeenten doorgevoerd. Steeds meer gemeenten gaan over tot het verzelfstandigen van het openbaar onderwijs. Onderzoek naar de effecten ervan is dan ook nodig.

De verzelfstandiging wordt enerzijds ingezet vanwege de dubbele pet die de gemeente heeft ten opzichte van het openbaar onderwijs. Zo is een gemeente schoolbestuurder en tevens verantwoordelijk voor het lokaal onderwijsbeleid. Dit probleem wordt opgeheven door een verzelfstandigde bestuursvorm. Anderzijds zitten er voor de scholen voordelen aan zoals een professioneel bestuur, samenwerking met andere scholen en profileringsmogelijkheden.

Om de effecten van de verzelfstandiging duidelijk te krijgen zijn interviews gehouden met schooldirecteuren en gemeenteambtenaren, 16 in totaal. Daarnaast zijn besluitvormingsstukken van gemeenteraden en onderzoeksrapporten gebruikt.

De verzelfstandiging van het openbaar basisonderwijs betekent voor de schooldirecteuren en gemeenteambtenaren een verandering. Deze veranderingen zijn merkbaar in de hoeveelheid werkzaamheden, de financiële zeggenschap en financiële risico's en de verantwoording die afgelegd moet worden.

Voor een schooldirecteur betekent de nieuwe bestuursvorm dat er meer met contracten, plannings en targets gewerkt wordt. Mechanismen uit de private sector worden geïmplementeerd in een onderdeel van de publieke sector. Hierdoor is er werk bijgekomen voor de schooldirecteuren. Het toeschrijven van deze verandering aan de verzelfstandiging doet niet iedereen. Volgens sommige respondenten is er sprake van een algemene trend. Op financieel gebied hebben de schooldirecteuren meer inzicht en in veel gevallen meer zeggenschap. In veel gevallen kunnen de directeuren zich ook als ondernemer gaan gedragen op onderdelen van het budget.

Een vermindering van werk is aanwezig bij de gemeente, de schoolbestuurlijke taken vervallen. Wel blijft een gemeente nog verantwoordelijk voor de instandhouding van het onderwijs en krijgt zij het openbaar onderwijs terug als er sprake is van een failliete stichting. Deze taak heeft als consequentie dat een gemeente op de hoogte moet blijven van de financiële positie van een schoolbestuur en op het goede moment moet kunnen ingrijpen. Het blijkt dat het bepalen van dit moment lastig is en dat de gemeente er in veel gevallen nog niet uit is hoe zij goed inzicht kan blijven houden op de financiën.

De verzelfstandiging zorgt niet alleen voor verandering bij directeuren en gemeenten. Een effect voor de leerkrachten is dat zij onder een groot bestuur vallen, waarmee baangarantie gegeven wordt. Daarnaast is een gevolg van het overgaan van het openbaar onderwijs naar een stichting dat zij een gelijke positie krijgen met het bijzonder onderwijs. Door deze gelijkwaardigheid kan het openbaar onderwijs in onderhandelingen en samenwerking met het bijzonder onderwijs zich sterk neerzetten. Ook is verdere samenwerking van beide vormen van onderwijs nu mogelijk, waar de brede school een voorbeeld van is. Over het algemeen zijn betrokkenen positief over de nieuwe situatie en men denkt dat in de toekomst er een verdere bestuurlijke samenwerking zal gaan plaatsvinden met buurtgemeenten en/of het bijzonder onderwijs.

Dit onderzoek brengt de effecten van de verzelfstandiging in kaart. Nu de effecten bekend zijn zou het goed zijn om te kijken hoe hiermee omgegaan wordt in de praktijk. Een voorbeeld is het curriculum van de opleiding tot schooldirecteur. Daarnaast zou het goed zijn om de invulling van de toezichthoudende taak van de gemeente beter te omschrijven, zodat zij precies weet wanneer er ingegrepen moet worden.