



Soms mag je best een beetje stout zijn.

**Een onderzoek naar de discrepantie tussen
autonomie de jure en autonomie de facto
bij het voortgezet onderwijs.**

**Master scriptie
Bestuur en Beleid
Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap
Universiteit Utrecht**

**Dana de Gier
0133922
Utrecht, 7 juli 2008
Scriptiebegeleider: dhr. dr. A.K. Yesilkagit**

2^e lezer: dhr. dr. S.B.M. Princen

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|-----------|
| Voorwoord | 6 |
| Samenvatting | 7 |
| Lijst van gebruikte afkortingen | 8 |
| 1 Inleiding | 9 |
| 1.1 Introductie | 9 |
| 1.2 Probleemstelling | 10 |
| 1.3 Relevantie van de probleemstelling | 11 |
| 1.4 Vraagstelling en deelvragen | 12 |
| 1.5 Theoretisch kader | 13 |
| 1.6 Methoden en technieken | 14 |
| 1.7 Leeswijzer | 14 |
| 2 Theoretisch kader | 15 |
| 2.1 Inleiding | 15 |
| 2.2 Verzelfstandiging | 15 |
| 2.2.1 Spectrum van verzelfstandiging | 15 |
| 2.2.2 Verzelfstandiging bij de Rijksoverheid en het voortgezet onderwijs | 16 |
| 2.3 Autonomie | 17 |
| 2.3.1 Het neo-institutionalisme | 17 |
| 2.3.2 De studie naar autonomie | 18 |
| 2.3.3 Conceptualisering van autonomie | 19 |
| 2.3.4 Invloedsfactoren op autonomie | 21 |
| 3 Autonomie en onderwijstijd in het voortgezet onderwijs | 26 |
| 3.1 Inleiding | 26 |
| 3.2 De sector voortgezet onderwijs | 26 |
| 3.2.1 Deregulering en autonomie binnen het onderwijsbeleid | 27 |
| 3.2.2 De lumpsumfinanciering | 28 |
| 3.2.3 Dimensies van autonomie binnen het voortgezet onderwijs | 29 |
| 3.3 De normen voor onderwijstijd | 30 |
| 3.3.1 Totstandkoming van de normen voor onderwijstijd | 30 |
| 3.3.2 Onderzoek naar onderwijstijd | 32 |
| 3.3.3 Oorzaken voor het niet halen van de normen voor onderwijstijd | 33 |
| 3.3.4 Maatregelen om de normen voor onderwijstijd te kunnen halen | 34 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3.4 | Casusbeschrijving | 35 |
| 3.4.1 | Gooische Scholen Federatie | 35 |
| 3.4.2 | Clusius College | 36 |
| 3.4.3 | Onderzoeksmethode | 37 |
| 4 | Verdeling van de financiële middelen | 38 |
| 4.1 | Inleiding | 38 |
| 4.2 | Verdeling van de financiële middelen | 38 |
| 4.2.1 | Gooische Scholen Federatie | 39 |
| 4.2.2 | Clusius College | 40 |
| 4.3 | Wijze van verdelen van de financiële middelen | 42 |
| 4.3.1 | Gooische Scholen Federatie | 42 |
| 4.3.2 | Clusius College | 43 |
| 4.4 | Dimensies van autonomie | 43 |
| 4.4.1 | Gooische Scholen Federatie | 44 |
| 4.4.2 | Clusius College | 45 |
| 4.5 | Discrepanctie tussen autonomie de jure en autonomie de facto | 46 |
| 4.5.1 | Gooische Scholen Federatie | 47 |
| 4.5.2 | Clusius College | 48 |
| 4.6 | Vergelijking van de GSF en het Clusius | 49 |
| 4.7 | Conclusie | 50 |
| 5 | Behalen van de normen voor onderwijstijd | 51 |
| 5.1 | Inleiding | 51 |
| 5.2 | Oorzaken voor het niet halen van de normen voor onderwijstijd | 51 |
| 5.2.1 | Gooische Scholen Federatie | 52 |
| 5.2.2 | Clusius College | 52 |
| 5.3 | Omgaan met de normen voor onderwijstijd | 53 |
| 5.3.1 | Gooische Scholen Federatie | 54 |
| 5.3.2 | Clusius College | 54 |
| 5.4 | Dimensies van autonomie | 55 |
| 5.4.1 | Gooische Scholen Federatie | 55 |
| 5.4.2 | Clusius College | 57 |
| 5.5 | Discrepanctie tussen autonomie de jure en autonomie de facto | 58 |
| 5.5.1 | Gooische Scholen Federatie | 58 |
| 5.5.2 | Clusius College | 58 |
| 5.6 | Vergelijking van de GSF en het Clusius | 59 |
| 5.7 | Conclusie | 60 |
| 6 | Conclusie | 61 |
| 6.1 | Inleiding | 61 |

| | | |
|-------|---|-----------|
| 6.2 | Bevindingen | 61 |
| 6.2.1 | Autonomie de jure in het voortgezet onderwijs | 61 |
| 6.2.2 | Verdeling van de financiële middelen | 62 |
| 6.2.3 | Behalen van de normen voor onderwijstijd | 63 |
| 6.3 | De discrepantie tussen autonomie de jure en autonomie de facto | 64 |
| 6.3.1 | Verdeling van de financiële middelen | 64 |
| 6.3.2 | Behalen van de normen voor onderwijstijd | 66 |
| 6.3.3 | Conclusie | 69 |
| 6.4 | Generaliseerbaarheid | 70 |
| 6.5 | Discussie van de onderzoeksmethode | 72 |
| 6.6 | Aanzet tot vervolgonderzoek | 73 |
| | Bijlage 1: Toelichting bij de indicatoren voor de mate van autonomie | 75 |
| | Bijlage 2: Samenvatting interviews Gooische Scholen Federatie | 76 |
| | Bijlage 2a: Gooische Scholen Federatie College van Bestuur | 76 |
| | Bijlage 2b: College de Brink schooldirecteur | 80 |
| | Bijlage 3: Samenvatting interviews Clusius College | 83 |
| | Bijlage 3a: Clusius College College van Bestuur | 83 |
| | Bijlage 3b: Clusius College Castricum schooldirecteur | 87 |
| | Bijlage 3c: Clusius College Medezeggenschapsraad | 90 |
| | Bijlage 4: De kostenposten van de scholengemeenschappen | 91 |
| | Bijlage 4a: Overzicht van de kostenposten van de Gooische Scholen Federatie | 91 |
| | Bijlage 4b: Samenvatting van de jaarrekening van het Clusius College | 92 |
| | Literatuurlijst | 93 |
| | Geraadpleegde documenten | 95 |

VOORWOORD

Scholen in het voortgezet onderwijs hebben de afgelopen jaren in toenemende mate autonomie gekregen om zelf te bepalen hoe ze hun onderwijs inrichten. Dit lijkt logisch, scholen moeten immers in de dagelijkse lespraktijk met situaties om kunnen gaan. Daarbij lijken ze echter ook steeds meer vrijheid te nemen om tegen overheidsbeleid in te gaan. Neem de normen voor onderwijstijd, deze worden op grote schaal niet gehaald. Ondanks dat dit een wettelijke verplichting is, benutten veel scholen hun vrijheid door zich er niet aan te houden. De overheid kan bepalen dat een regel moet worden nageleefd, maar als scholen het daar bijvoorbeeld niet mee eens zijn, zullen ze het niet in praktijk brengen. Dat is de ruimte die autonomie hen biedt. Want zeg nou zelf, soms mag je best een beetje stout zijn...

Ik hou me in deze scriptie bezig met de vraag, in hoeverre scholen in het voortgezet onderwijs hun autonomie in de praktijk kunnen benutten om overheidsbeleid uit te voeren. De commotie die er de afgelopen maanden is geweest met betrekking tot de normen voor onderwijstijd is het voorbeeld bij uitstek waar de titel van dit stuk betrekking op heeft. Ik heb me met veel plezier op dit onderwerp gestort. Sinds ik afgelopen jaar als “externe student” begon aan de opleiding Bestuur en Beleid ben ik met veel nieuwe onderwerpen in aanraking gekomen. Eén ding bleef mij echter boeien: publiek management. Ik wist al gauw dat de sector onderwijs mij interesseerde en het schrijven van deze scriptie heeft mij de kans geboden dieper in te gaan op de processen van het publiek managen binnen de onderwijssector.

Het proces dat vooraf is gegaan aan deze scriptie is niet altijd even eenvoudig geweest. Aangezien ik ben doorgestroomd vanuit een andere opleiding, miste ik op sommige momenten wat extra bagage. Een scriptie Bestuur en Beleid is toch wat anders dan een scriptie Theaterwetenschap. Desondanks kijk ik vooral met fijne gedachten terug op het onderzoeks- en schrijfproces. Ik heb veel steun gehad uit verschillende hoeken, waardoor het nooit een saai proces is geweest en ik altijd uit heb gekeken naar de resultaten die het op zou leveren. Mijn dank gaat in eerste plaats uit naar mijn begeleider, Kutsal Yesilkagit. Hij heeft me op de juiste momenten moed in weten te praten en mijn zoektocht binnen het onderwerp autonomie een stuk gemakkelijker gemaakt. Ook wil ik mijn tweede lezer Sebastiaan Princen bedanken voor zijn heldere adviezen. Verder gaat veel van mijn dank uit naar de respondenten op de scholengemeenschappen die mee hebben gewerkt aan het onderzoek: dhr. Huiberts, dhr. Jurjjens, dhr. Kastelein, dhr. Kok en dhr. Van Tilburg. Zonder hun hulp en medewerking zou deze scriptie nooit de vorm hebben kunnen krijgen die het nu heeft. Ik hoop dat het onderzoek ook voor hen van toegevoegde waarde zal zijn. Een woord van dank gaat tevens uit naar Robert van den Boezem van de VO-raad, die in de opstartperiode goede adviezen heeft gegeven. Tot slot wil ik naast vrienden, huisgenoten en familie in het bijzonder mijn vader bedanken, die mijn steun en toeverlaat is geweest tijdens het hele proces.

Dana de Gier,
Juni 2008

SAMENVATTING

Sinds de invoering van de lumpsumfinanciering in 1995 zijn scholen in het voortgezet onderwijs (VO) vrij bij het verdelen van hun financiële middelen. Tegelijkertijd is er nog gebondenheid aan wettelijke verplichtingen, zoals de normen voor onderwijstijd. Dit onderzoek houdt zich bezig met het vraagstuk in hoeverre scholen hun autonomie in de praktijk kunnen benutten, aan de hand van de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre is er een discrepantie tussen de autonomie de jure en de autonomie de facto bij scholen in het voortgezet onderwijs en hoe valt dit te verklaren?

Deze vraag is beantwoord aan de hand van twee voorbeelden: de verdeling van de financiële middelen en het behalen van de normen voor onderwijstijd. Er zijn twee casusstudies uitgevoerd, waarvoor twee scholengemeenschappen zijn onderzocht. Bij elke gemeenschap is op één school specifiek ingegaan, maar wordt verondersteld dat deze uitkomsten representatief zijn voor de overige scholen van de betreffende scholengemeenschap.

De personele en materiële middelen worden verdeeld in een verhouding van ongeveer 80:20, die overeenkomt met de verhouding in de hele sector VO. De verdeling ligt bij de scholen grotendeels vast en is niet onderhevig aan verandering en vernieuwing. In de praktijk blijken de onderzochte scholen iets minder management- en beleidsautonomie te kunnen benutten dan dat ze feitelijk hebben. De interventieautonomie wordt daarentegen in de praktijk meer benut dan er feitelijk ruimte is. Er wordt weinig ruimte ervaren om te kunnen schuiven met middelen, mede omdat de bekostiging ontoereikend is en er veel vaste factoren zijn.

Op de onderzochte scholengemeenschappen wordt ongeveer 5 à 10% onder de normen gerealiseerd. De oorzaken voor de problemen met de normen liggen vooral op het gebied van personeel en lesuitval, ontoereikende bekostiging, interpretatie van het begrip onderwijstijd en organisatorische redenen. Maatregelen worden genomen op het gebied van personeel en lesuitval en organisatie. De scholen kunnen in de praktijk iets minder managementautonomie benutten dan ze feitelijk hebben, omdat Inspectie beperkend werkt. De beleidsautonomie benutten ze niettemin hoog: de scholen gebruiken deze ruimte om zelf te bepalen hoe ze met de normen omgaan. Ze vinden het geen groot probleem als de normen niet worden gehaald.

Er is geen omvangrijke discrepantie tussen de autonomie de jure en de autonomie de facto. Er zijn slechts minimale verschillen wat betreft management-, beleids-, financiële- en interventieautonomie. Wel lijkt het er op dat scholen meer problemen hebben autonomie te benutten bij het verdelen van de financiële middelen dan bij het omgaan met wettelijke normen. De factoren van invloed op de autonomie van de scholen zijn kenmerken van de autonomie, ander overheidsbeleid, kenmerken van de organisatie en leerlingenaantallen. Vermoedelijk heeft de discrepantie tussen autonomie de jure en de facto minder effect op de prestaties van scholen in het VO dan verwacht. Het is niet duidelijk in hoeverre dit te generaliseren valt naar andere publieke organisaties. Wegens de kleinschaligheid van het onderzoek zijn veel van de uitkomsten niet te generaliseren. Vervolgonderzoek is nodig om dit aan te kunnen tonen.

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

| | |
|-----------------|---|
| AOC | Agrarisch Opleidings Centrum |
| BML | Begeleidingscommissie Monitor Lumpsumbekostiging |
| CvB | College van Bestuur |
| Clusius College | Clusius |
| GSF | Gooische Scholen Federatie |
| Inspectie | Inspectie van het Onderwijs |
| LNV | Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit |
| MR | medezeggenschapsraad |
| NPM | New Public Management |
| OCW | Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen |
| quango | quasi-autonome organisatie |
| RvT | Raad van Toezicht |
| RWT | rechtspersoon met een wettelijke taak |
| vap | vestigingsactiviteiten plan |
| VO | voortgezet onderwijs |
| WVO | Wet op het voortgezet onderwijs |
| ZBO | zelfstandig bestuursorgaan |

1 INLEIDING

1.1 Introductie

Het is 23 november 2007. Duizenden scholieren verzamelen zich op het Museumplein in Amsterdam. Ze dragen spandoeken en scanderen leuzen. Ze zijn in staking. Doelwit van het protest is de zogenaamde 1040-uren norm, de wettelijke norm die scholen in het voortgezet onderwijs er toe verplicht 1040 klokuren onderwijs in de onderbouw te verzorgen.¹ De dag eindigt in rellen en de politie moet met man en macht werken om losgeslagen jongeren onder controle te houden. Dat de helft van de stakers eigenlijk niet goed weet waarom ze staken, lijkt voor de jongeren niet belangrijk. De Minister van Onderwijs moet gewoon geen onhaalbare eisen stellen aan scholen en leerlingen...

Van de Mammoetwet tot de Basisvorming, van de Tweede Fase tot het vmbo; het onderwijs is de afgelopen decennia onderhevig geweest aan een aantal grote vernieuwingen. Zo ook de wijziging van het financieringsstelsel. In 1993 hebben de Rijksoverheid, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en verschillende onderwijsinstanties tijdens het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing afspraken gemaakt over onder andere een terugtrekkende overheid en het vergroten van autonomie voor scholen. Dit heeft er toe geleid dat het onderwijs in Nederland de afgelopen jaren steeds meer autonomie heeft gekregen. Scholen mogen sinds de invoering van de lumpsumfinanciering zelf beslissen over de besteding van financiële middelen en de controle van bovenaf wordt verder teruggedrongen. De overheid streeft er naar dat scholen meer bottom-up worden bestuurd dan top-down (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap [Ministerie van OCW], 2008).

Tegelijkertijd heeft de regering in haar beleidsprogramma een aantal beleidspunten voor het onderwijs benoemd, die zij tijdens haar ambtsperiode in werking wil stellen. Het onderwijs krijgt autonomie, maar moet zich nog wel aan een aantal wettelijke verplichte normen houden. Er lijkt een spanning te bestaan tussen enerzijds het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna te noemen OCW) dat wil dat bepaalde doelen worden gehaald, en anderzijds autonome middelbare scholen die dit in de praktijk moeten bewerkstelligen met de middelen die ze tot hun beschikking hebben. Dit onderzoek zal zich bezighouden met deze spanning.

¹ Deze norm geldt voor de onderbouw, voor de bovenbouw geldt een minimum van 1000 uur en voor de examenjaren 700 uur.

1.2 Probleemstelling

Scholen in het voortgezet onderwijs (hierna te noemen VO) hebben dus autonomie en zijn vrij om zelf hun middelen te verdelen. De lumpsumfinancieringsystematiek kent schoolbesturen een grote mate van vrijheid toe bij de verdeling van de financiële middelen. Tegelijkertijd is er geen sprake van volledige vrijheid in het doen en laten van scholen in het VO, omdat er wettelijke regelingen zijn die normen stellen om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. Deze wettelijke regelingen zijn vastgelegd in de Wet op het Voortgezet Onderwijs (hierna te noemen WVO). Het “wat” wordt door de overheid vastgelegd, het “hoe” wordt aan de schoolbesturen over gelaten. Een voorbeeld van die wettelijke bepalingen zijn de normen voor onderwijstijd, in de volksmond ook wel de 1040-uren norm genoemd. Deze bepaling schrijft voor dat scholen een verplicht aantal uren onderwijstijd per jaar moeten realiseren. Binnen deze normstelling mogen scholen echter zelf invulling geven aan het realiseren van de normen en is er sprake van vrijheid. Het begrip autonomie bevat bij dit voorbeeld verschillende aspecten. Je zou kunnen stellen dat er autonomie is met gebondenheid, en binnen die gebondenheid weer een zekere mate van autonomie.

Het lijkt tegenstrijdig dat een organisatie zowel autonomie als gebondenheid geniet. De vraag rijst dan ook hoe scholen in het VO omgaan met zowel de gebondenheid (afhankelijkheid van overheidsbekostiging en de normen voor de onderwijstijd) als de vrije invulling van die gebondenheid (autonomie bij het verdelen van financiële middelen en het realiseren van de normen voor onderwijstijd). Waar OCW het aantal onderwijsuren wettelijk vast heeft gelegd in de overtuiging dat het zal leiden tot waarborging van de kwaliteit van het onderwijs, blijkt in de praktijk dat de normen juist ten koste gaan van de kwaliteit van het onderwijs. Scholen zeggen onvoldoende middelen te hebben om de urennormen te realiseren zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van het onderwijs. Het lijkt er op dat scholen in het VO in de praktijk problemen hebben bij het omgaan met wettelijke bindingen die de overheid hen oplegt.

Deze problematiek is voor mij aanleiding om te verwachten dat er in het VO problemen zijn bij het omgaan met autonomie. Scholen in het VO hebben autonomie gekregen om op professionele wijze hun taken in de praktijk uit te kunnen voeren. Toch zijn de urennormen voor onderwijstijd in de praktijk nauwelijks haalbaar. Het is opvallend dat scholen niet in staat zijn de urennormen te halen, terwijl zij daar wettelijk gezien wel ruimte voor hebben. Is het zo dat schoolbesturen hun autonomie in de praktijk niet benutten bij het bewerkstelligen van de normen voor onderwijstijd? Of blijkt dat scholen in de praktijk minder autonoom zijn dan ze formeel gezien zijn en dat de lumpsum niet tot meer autonomie heeft geleid? In dit onderzoek zal in worden gegaan op de wijze waarop schoolbesturen in de praktijk gebruik kunnen maken van de autonomie die ze ten opzichte van de overheid hebben om bepaalde taken uit te voeren. Dit zal gebeuren door te onderzoeken of er een discrepantie bestaat tussen de autonomie die scholen formeel gezien (of “de jure”) hebben en de autonomie die ze in de praktijk (of “de facto”) kunnen benutten. Het onderzoek zal zich bezig houden met bovenstaande vragen en de puzzel van formele autonomie en autonomie in de praktijk, allocatiegedrag van schoolbestuurders en het realiseren van de normen voor onderwijstijd.

1.3 Relevantie van de probleemstelling

De afgelopen decennia is er in de praktijk van het publiek management een toename van verzelfstandiging van overheidsdiensten te ontdekken. Vanuit het subsidiariteitsbeginsel en vanwege de idee dat het de efficiëntie verhoogt, zijn steeds meer taken uit handen van de overheid genomen en in de handen van gespecialiseerde agentschappen of zelfstandige organen geplaatst. In het licht van deze ontwikkelingen, die plaats hebben gevonden binnen uiteenlopende sectoren, is een toenemende aandacht voor dit onderwerp in het wetenschappelijk onderzoek naar publiek management en publieke organisaties ontstaan. Een belangrijk onderdeel hiervan is het onderzoek naar autonomie. Vooral sinds de jaren tachtig zijn de consequenties van het vergroten van de autonomie van publieke organisaties een populair onderwerp van onderzoek geworden (Verhoest, Peters, Bouckaert, & Verschuere, 2004, p. 101).

Onderzoek naar autonomie richt zich veelal op de consequenties van een toename van autonomie en de relatie tussen autonomie en performance (Verhoest e.a., 2004). Ondanks dat verschillende wetenschappers (o.a. Christensen & Laegreid, 2005; Greve, Flinders, & Van Thiel, 1999; Maggetti, 2007; Verhoest, 2003; Yesilkagit, 2007) het belang van onderzoek naar een mogelijke discrepantie tussen formele autonomie en autonomie in de praktijk onderschrijven, is hier nauwelijks debat over gevoerd. Op basis van de problemen die er bij de sector VO lijken te zijn bij het omgaan met autonomie, verwacht ik dat deze mogelijke discrepantie van invloed is op de effecten van autonomie. Wanneer een publieke organisatie in de praktijk zijn autonomie niet volledig kan benutten, kan dit immers een negatieve invloed hebben op de performance van die organisatie. Het is dan ook relevant om mijn onderzoek op dit onderwerp te richten, omdat de verhouding tussen autonomie de jure en autonomie de facto tot op heden in de wetenschappelijke studies naar autonomie relatief onderbelicht is gebleven. Op deze manier kan er een mogelijke nieuwe factor die de effecten van automatisatie van publieke organisaties beïnvloedt, worden belicht.

Binnen de bestudering van toenemende autonomie van overheidsdiensten lijkt het onderwijs een vreemde eend in de bijt te zijn. De meeste studies houden zich bezig met quasi-autonome organisaties (hierna te noemen quango's), agentschappen en zelfstandige bestuursorganen (hierna te noemen ZBO's). Binnen deze organisatievormen bestaan ook nog eens veel uiteenlopende variaties. Er bestaat dus geen "standaard" ZBO (o.a. Christensen & Laegreid, 2005; Greve e.a., 1999; Smullen, Van Thiel, & Pollitt, 2001). Het VO in Nederland kan ook worden opgevat als ZBO. Het lijkt zodoende onterecht dat deze sector nauwelijks belicht is in het onderzoek naar autonomie. Mogelijk valt dit te wijten aan het feit dat het bij scholen in het VO niet om één organisatie gaat, maar om honderden organisaties die samen de sector vormen. Aangezien er steeds meer bekend is over autonomie bij verzelfstandigde overheidsdiensten binnen één organisatie, lijkt het mij relevant in dit onderzoek juist in te gaan op die onderbelichte sector van het VO. Daarnaast is het onderwijs, net als bijvoorbeeld de gezondheidszorg, bij uitstek een sector waar autonomie een grote rol speelt, omdat het autonomie van de overheid nodig heeft om in de praktijk te kunnen functioneren (Van Thiel, 2006).

Op dit moment zijn de ontwikkelingen vooral binnen het VO actueel. Het onderwerp domineert het nieuws al maanden, met als hoogtepunt het onlangs verschenen rapport van de Commissie Dijsselbloem (2008). Uit dit onderzoek naar de onderwijsvernieuwingen van de afgelopen decennia bleek dat de overheid zich te veel heeft bemoeid met de inhoud van het onderwijs. Vanuit de maatschappij worden 'zorgen geuit over wat het onderwijs doet met de ruimte die ze heeft gekregen' (Ministerie van

OCW, 2008, p. 2). De spanning tussen sturing van de overheid en autonomie van scholen is binnen het VO een onderwerp dat hoog op de agenda staat. In aansluiting daarop lijkt het mij relevant nader onderzoek te doen naar de relatie tussen sturing en autonomie binnen het VO. Het is voor zowel de scholen in het VO als de overheid interessant om meer inzicht te krijgen in deze spanning en hoe daar mee om te gaan.

Er worden in dit onderzoek twee casussen onderzocht, te weten de verdeling van de financiële middelen en het behalen van de normen voor onderwijstijd. Het eerste onderwerp is gekozen, omdat dit de directe aanleiding is voor de toegenomen autonomie van het VO. Door de invoering van lumpsumfinanciering zijn scholen in het VO feitelijk gezien volledig vrij bij het verdelen van hun geldmiddelen. Dit heeft gezorgd voor een tot dan toe ongekend hoge mate van autonomie. Deze casus is het voorbeeld bij uitstek waarbij er een hoge autonomie de facto is. In de vorige paragrafen is echter ook het beeld geschetst van de normen voor onderwijstijd, die een voorbeeld zijn van een normerende overheid die de autonomie van scholen inperkt. Er vindt directe sturing plaats en de overheid is voorschrijvend en normerend (Onderwijsraad, 2007). Deze casus is gekozen, omdat de verwachting is dat de autonomie de facto, oftewel in de praktijk, hierbij laag is. Wegens de actualiteit is specifiek deze casus als voorbeeld van lage autonomie gekozen. Ook is het interessant dat de bekostiging van scholen een veelvoorkomend gespreksonderwerp is binnen de discussie omtrent de normen voor onderwijstijd. Daarnaast heeft OCW er onlangs mee ingestemd een onderzoek uit te laten voeren naar de haalbaarheid van de normen voor onderwijstijd. De uitkomsten van mijn onderzoek kunnen hopelijk als voorloper hierop een beeld geven van de rol die autonomie hierbij speelt.

1.4 Vraagstelling en deelvragen

Het onderwerp dat ten grondslag ligt aan dit onderzoek past in de grotere puzzel die zich bezig houdt met de vraag hoe publieke organisaties hun autonomie in de praktijk benutten. Het beantwoorden van de centrale hoofdvraag van het onderzoek zal hopelijk een bijdrage kunnen leveren aan het beantwoorden van deze specifiek theoretische vraag, die als volgt kan worden geformuleerd:

In hoeverre benutten publieke organisaties in de praktijk de autonomie die ze hebben?

Het vraagstuk met betrekking tot de spanning tussen enerzijds OCW dat wil dat bepaalde doelen worden gehaald en anderzijds autonome scholen in het VO die dit in de praktijk moeten bewerkstelligen, zal ik bestuderen aan de hand van de volgende concrete hoofdvraag:

In hoeverre is er een discrepantie tussen de autonomie de jure en de autonomie de facto bij scholen in het voortgezet onderwijs en hoe valt dit te verklaren?

Deze hoofdvraag zal worden beantwoord voor twee vraagstukken: de verdeling van de financiële middelen en het behalen van de normen voor onderwijstijd. Naar aanleiding hiervan kunnen drie deelvragen worden geformuleerd, die van belang zijn voor het beantwoorden van de hoofdvraag. De deelvragen luiden als volgt:

- 1) In welke mate hebben scholen in het voortgezet onderwijs autonomie de jure?
- 2) Op welke wijze verdelen schoolbesturen hun financiële middelen en in welke mate wordt de autonomie hierbij benut?
- 3) Welke factoren zorgen er voor dat scholen de normen voor onderwijstijd niet halen en in welke mate wordt de autonomie hierbij benut?

De eerste deelvraag zal worden beantwoord aan de hand van een documentstudie. De antwoorden op deelvraag 2 en 3 zullen worden geformuleerd aan de hand van twee casestudies. Vervolgens zal een koppeling met relevante theorie worden gemaakt om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. Door middel van beantwoording van de hoofdvraag zal ik uitspraken kunnen doen over zowel de werking van autonomie binnen de sector VO, als het mogelijk belang van een discrepantie tussen autonomie de jure en autonomie de facto voor de wetenschappelijke theorie.

1.5 Theoretisch kader

Om een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag en de deelvragen, is het belangrijk een schets te maken van de terminologie en de theorie die een rol spelen bij het onderwerp van dit onderzoek. Het theoretisch kader heeft betrekking op twee onderwerpen, namelijk verzelfstandiging en autonomie. De opkomst van verzelfstandiging bij de overheid zal worden geschetst aan de hand van onder andere Ter Bogt (1999), Kickert, Mol en Sorber (1992) en Noordegraaf (2004). Hiermee wordt de achtergrond duidelijk waarbinnen een toename van autonomie meestal plaatsvindt. Een belangrijk begrip hierbij is de verzelfstandigingsparadox, welke wordt besproken naar aanleiding van 't Hart (2002) en Smullen, Van Thiel en Pollitt (2001).

Vervolgens zal dieper in worden gegaan op het begrip autonomie. De overkoepelende theorie die een rol speelt bij de bestudering van dit onderwerp, is die van het neo-institutionalisme (Christensen & Laegreid, 2007; Steunenberg, De Vries, & Soeters, 1996; Verhoest & Verschuere, 2003). Vervolgens worden de vier belangrijkste debatten binnen de studie van autonomie kort geïntroduceerd. Ik zal ingaan op autonomie als een element van New Public Management (o.a. Verhoest, 2003, 2005; Verhoest e.a. 2004), de regulerende staat (o.a. Christensen & Laegreid, 2005; Christensen & Yesilkagit, 2005; Gilardi, 2002), quango's (Van Thiel, 2006) en het primaatschap van de politiek (o.a. Verhoest e.a., 2004; Peters, 2008). Aan de hand van Verhoest e.a. (2004) zal het concept autonomie nader toe worden gelicht en zullen zes dimensies van autonomie worden onderscheiden. Deze dimensies zullen in de casusstudies dienen als indicatie voor de mate van autonomie van de scholen. Tot slot zal een aantal verklaringen in de theorie worden gezocht voor het mogelijk ontstaan van verschillen tussen autonomie de jure en autonomie de facto. Op basis van onder meer Christensen en Laegreid (2005), Maggetti (2007), Smullen e.a. (2001), Verhoest (2003) en Yesilkagit (2007) zal een vijftal invloedsfactoren worden beschreven, die in het onderzoek zullen worden vergeleken met de uitkomsten van de casusstudies.

1.6 Methoden en technieken

Het onderzoek zal bestaan uit een documentstudie en twee casusstudies. De documentstudie dient om een schets te geven van de sector VO, de lumpsumbestedingssystematiek en de totstandkoming van de normen voor onderwijstijd. Tevens zal op basis hiervan deelvraag 1 worden beantwoord door de autonomie de jure vast te stellen. Om een antwoord te geven op deelvragen 2 en 3 zal ik de casusstudies uitvoeren. Hiervoor zijn twee scholengemeenschappen geselecteerd: de Gooische Scholen Federatie (hierna te noemen GSF) en het Clusius College (hierna te noemen Clusius). Van elk van deze scholengemeenschappen is een school uitgelicht, respectievelijk College de Brink en het Clusius College Castricum. De casussen zullen in paragraaf 3.4 nader worden toegelicht. De casussen zijn geselecteerd op basis van beschikbaarheid. Er was vooraf niet bekend in hoeverre de normen niet werden gehaald bij de scholengemeenschappen en betreffende scholen. Wegens het korte tijdsbestek waarin deze studie uit is gevoerd, is het niet mogelijk geweest meer scholen en scholengemeenschappen bij het onderzoek te betrekken. Het onderzoek bij de scholengemeenschappen is uitgevoerd aan de hand van diepte-interviews. Bij beiden is gesproken met de voorzitter van het College van Bestuur (hierna te noemen CvB) en met de schooldirecteur van de betreffende school. Indien dit van toegevoegde waarde is, is deze data aangevuld met gegevens uit jaarverslagen en andere documenten. Door deze data te koppelen aan zowel de theorie als de documentstudie zullen de deelvragen en de hoofdvraag uiteindelijk kunnen worden beantwoord.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komt het theoretisch kader dat in paragraaf 1.5 kort is geïntroduceerd, uitgebreid aan bod. Daar zal in worden gegaan op de verschillende begrippen en theorieën die van belang zijn bij het onderzoek, waaronder verzelfstandiging en autonomie.

Vervolgens zal in hoofdstuk 3 een schets worden gemaakt van de sector VO. Er wordt beschreven in welke mate er autonomie is en deelvraag 1 wordt beantwoord. Tevens worden de wettelijke normen voor onderwijstijd en de mogelijke oorzaken voor het niet halen van de normen toe gelicht en wordt een casusbeschrijving van de scholengemeenschappen gegeven.

Hoofdstuk 4 richt zich op de tweede deelvraag hoe scholen hun financiële middelen verdelen en in hoeverre autonomie hierbij wordt benut. Hierbij zal een koppeling worden gemaakt met de autonomie de jure die in hoofdstuk 3 is geclassificeerd.

In hoofdstuk 5 zal in worden gegaan op de factoren die er aan bijdragen dat de normen niet worden gehaald en in hoeverre autonomie hierbij wordt benut (deelvraag 3). Ook hier zal een koppeling worden gemaakt met de autonomie de jure.

In hoofdstuk 6 zal, tot slot, een concluderend overzicht worden gegeven van de belangrijkste resultaten en bevindingen, om zo een antwoord te geven op de hoofdvraag. Dit zal vervolgens worden gegeneraliseerd. Ook zal hier de gekozen onderzoeksmethode worden bediscussieerd en zal een aanzet worden gegeven voor vervolgonderzoek.

2 THEORETISCH KADER

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal het theoretisch kader worden besproken dat betrekking heeft op de problematiek die in het vorige hoofdstuk is geschetst. Daarnaast zullen de begrippen uit de verschillende onderzoeksvragen worden toegelicht. Het theoretisch kader is gevormd aan de hand van twee onderwerpen, verzelfstandiging en autonomie. De ontwikkelingen binnen het voortgezet onderwijs hangen nauw samen met de tendens binnen de overheid om te verzelfstandigen. In paragraaf 2.2 zal ik ingaan op het proces van verzelfstandiging en in het bijzonder verzelfstandiging bij de Rijksoverheid en het voortgezet onderwijs. Autonomie is het centrale begrip waar dit onderzoek om draait. Het kader van verzelfstandiging is nodig om tot een beter begrip van autonomie te komen, omdat autonomie in de meeste gevallen voortkomt uit verzelfstandiging. In paragraaf 2.3 zal ik dieper ingaan op het begrip autonomie, zowel theoretiserend als conceptualiserend. Ik zal de achterliggende theorie bespreken en de verschillende debatten die worden gevoerd binnen de studie naar autonomie. Ook zal ik het concept autonomie nader uitwerken en zal ik een aantal verklaringen vanuit de theorie geven voor het mogelijk ontstaan van een discrepantie tussen formele autonomie en autonomie in de praktijk.

2.2 Verzelfstandiging

Verzelfstandiging en autonomie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het verzelfstandigen van een organisatie(onderdeel) verlangt immers meer vrijheid voor de organisatie om zelfstandig taken uit te voeren. Alvorens in te gaan op de theorie en conceptualisatie van autonomie, zal ik in deze paragraaf eerst ingaan op de vormen van verzelfstandiging van publieke organisaties. Dit zal ik doen door eerst het zogenaamde spectrum van verzelfstandiging toe te lichten, zodat duidelijk wordt op welke manieren kan worden verzelfstandigd. Hierbij zal ik ook ingaan op de keerzijde van het verzelfstandigingsproces: de verzelfstandigingsparadox. Daarna zal ik kort toelichten hoe verzelfstandiging bij de overheid en het voortgezet onderwijs plaats heeft gevonden.

2.2.1 Spectrum van verzelfstandiging

Met name in het licht van het New Public Management (hierna te noemen NPM) is de afgelopen decennia veel aandacht geweest voor verzelfstandiging van (publieke) organisaties. NPM is een verzameling van inzichten en praktijken die er op zijn gericht om publieke organisaties bedrijfsmatiger en efficiënter te laten werken. Verzelfstandiging kan hieraan bijdragen doordat het 'de effectiviteit en kwaliteit van uitvoering' kan verbeteren (Noordegraaf, 2004, p. 382). Verzelfstandiging is het op afstand plaatsnemen van publieke organisaties en houdt volgens Ter Bogt (1999, p. 3) in dat de 'zeggenschap van het politieke bestuur over een bepaalde taak terugloopt'.

Er zijn twee vormen van verzelfstandiging te onderscheiden: interne verzelfstandiging en externe verzelfstandiging (o.a. Ter Bogt, 1999; Kickert, Mol, &

Sorber, 1992). Bij interne verzelfstandiging wordt de autonomie van de organisatie vergroot, maar blijft de organisatie onderdeel van de moederorganisatie. Dit kan bijvoorbeeld de vorm aannemen van contractmanagement en de oprichting van agentschappen. Bij externe verzelfstandiging is sprake van een zelfstandige organisatie, zoals de oprichting van een ZBO en uitbesteding. De verschillende vormen van verzelfstandiging kunnen in een spectrum worden geplaatst, van geen vrijheid tot volledige vrijheid (Ter Bogt, 1999, p. 3). Dit spectrum gaat van centrale sturing, via vormen van interne verzelfstandiging, naar vormen van externe verzelfstandiging. Het spectrum is afgebeeld in tabel 2.1.

| Tabel 2.1 | |
|--|--|
| Spectrum van verzelfstandiging | |
| Geen vrijheid ↓ Volledige vrijheid | Centrale sturing |
| | Interne verzelfstandiging: - zelfbeheer - contractmanagement - agentschap |
| | Externe verzelfstandiging - ZBO - overheids-NV - uitbesteding - volledige marktsturing |

Tegelijk met meer verzelfstandiging valt binnen NPM ook een toename van controle over beleidsuitvoering te zien. In feite is dit een tegenstrijdigheid: meer vrijheid met een toename van controle. Verzelfstandiging leidt daarom niet altijd tot meer zelfstandigheid. Smullen e.a. (2001, p. 6) spreken in dit geval van een verzelfstandigingsparadox. De mate van zelfstandigheid is niet alleen afhankelijk van de controle door de moederorganisatie. Het is ook afhankelijk van de helderheid van de prestatiesturing en normen, de taken en de omvang van de organisatie en de omgeving (idem, p. 7). De praktijk van zelfstandige organisaties is niet eenvoudig en de verdeling van taken en verantwoordelijkheden is complex. Waar verzelfstandiging binnen de NPM gedachte zou moeten leiden tot meer efficiëntie, blijkt het in de praktijk vaak tot onduidelijkheid en complexe relaties te leiden ('t Hart, 2002).

2.2.2 Verzelfstandiging bij de Rijksoverheid en het voortgezet onderwijs

De laatste decennia zijn ook bij de Rijksoverheid in toenemende mate trends van verzelfstandiging te ontdekken. Met efficiëntieverhoging en vergroting van de doelmatigheid als doel, is de overheid sinds de beide kabinetten-Lubbers steeds meer gaan verzelfstandigen. Volgens Kickert e.a. (1992, p. 8) was het streven hierbij de 'terugdringing van het sterk in omvang toegenomen takenpakket van de overheid'. Van Thiel (2006, p. 115) stelt dat in Nederland vooral "autonomisatie" plaats heeft gevonden, waarbij departementale units zijn uitbesteed, maar wel binnen het publieke domein zijn gehouden. Autonomisatie wordt ook wel omschreven als het proces waarbij publieke organisaties meer autonomie krijgen (Verhoest e.a., 2004, p. 101).

Scholen in het voortgezet onderwijs zijn rechtspersonen met een wettelijke taak (hierna te noemen RWT's). Dit zijn

‘rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen én daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van de bij of krachtens de wet ingestelde heffingen’.²

RWT's zijn in de meeste gevallen vergelijkbaar met ZBO's, alle onderwijsinstellingen met een openbaar gezag zijn gelijk aan een ZBO. Een ZBO kan in verschillende hoedanigheden voorkomen, maar in de meeste gevallen is sprake van een verzelfstandigde organisatie met publieke taken en bevoegdheden en een publiekrechtelijke rechtsvorm (Bovens, 't Hart, Van Twist, & Rosenthal, 2001). Een ZBO is niet direct hiërarchisch ondergeschikt aan het betreffende ministerie. Hierdoor zijn verhoudingen tussen ZBO's en bewindspersonen zijn vaak complex en onduidelijk ('t Hart, 2002). Ook de grens tussen beleid en uitvoering is soms moeilijk te trekken en publieke en private belangen lopen door elkaar heen. Volgens Noordegraaf (2004, p. 178) kan er hierdoor worden gesproken over 'hybridisering' van publieke organisaties: zowel publieke als private waarden spelen een rol.

2.3 Autonomie

Verzelfstandiging leidt in veel gevallen tot een toename van autonomie, het op afstand plaatsen van de moederorganisatie creëert immers ruimte om zelfstandig te opereren. In deze paragraaf zal ik nader ingaan op de theorie met betrekking tot autonomie en de betekenis van het concept zelf. Ik zal eerst het overkoepelende theoretische raamwerk toelichten dat doorgaans ten grondslag ligt aan het onderzoek naar autonomie. Vervolgens zal ik ingaan op de debatten die spelen binnen de studie naar autonomie. Hierna zal ik het concept van autonomie beschrijven aan de hand van de verschillende dimensies die het concept bevat. Deze paragraaf wordt afgesloten met een aantal factoren dat van invloed kan zijn op de hoogte van autonomie. Deze kunnen mogelijk dienen als verklaring voor het ontstaan van een verschil tussen autonomie de jure en autonomie de facto.

2.3.1 Het neo-institutionalisme

De theoretische achtergrond waaruit autonomie veelal wordt bestudeerd, is die van het neo-institutionalisme. Het neo-institutionalisme is een overkoepelende benaming voor verschillende theorieën die zich bezig houden met 'de rol van instituties in het openbaar bestuur' (Steunenberg e.a., 1996, p. 212). Als reactie op de in de bestuurskunde heersende rationele benaderingen en het behaviorisme, kwam de nadruk te liggen op de gevolgen van instituties op het menselijk gedrag. Volgens Steunenberg, De Vries en Soeters (idem, p. 212) moesten instituties 'gezien worden als serieus te nemen onafhankelijke factoren, die direct van belang zijn voor het verklaren van menselijke gedragingen'. De verschillende benaderingen die onder het neo-institutionalisme zijn te scharen, zijn onder te brengen in drie theoretische richtingen: het sociologisch institutionalisme, het historisch

² Deze definitie is ontleend aan de website van de algemene rekenkamer: <http://www.rekenkamer.nl/cgi-bin/as.cgi/0282000/c/start/file=/9282301/modulest/h5vjtr5s>, geraadpleegd 2 april 2008.

institutionalisme en het rationele-keuze institutionalisme (o.a. Christensen & Laegreid, 2007; Steunenberg 2000; Steunenberg e.a., 1996; Verhoest & Verschuere, 2003).³

Het *sociologisch institutionalisme* richt zich op de relatie tussen instituties en gedrag (Steunenberg, 2000). Onderzoek in deze richting houdt zich bezig met de processen die zich afspelen tussen belanghebbenden binnen de organisatie en de kenmerken van de omgeving en richt zich vooral op het meso-niveau (Steunenberg e.a., 1996, p. 214). Het gaat om interactiepatronen en er wordt verondersteld dat instituties een kader vormen waarmee mensen de omgeving kunnen begrijpen (Steunenberg, 2000). Binnen deze stroming van onderzoek is vooral veel aandacht voor casusstudies.

Op een meer macro-niveau veronderstelt het *historisch institutionalisme* dat 'instituties van invloed zijn op de politiek en dat de instituties zelf het resultaat van historische processen zijn' (Steunenberg e.a., 1996, p. 213). Onderzoek in deze richting is veelal van vergelijkende aard en houdt zich bezig met veelomvattende fenomenen.

Het *rationele-keuze institutionalisme*, tot slot, ziet instituties als begrenzing van het individuele gedrag (Steunenberg, 2000; Steunenberg e.a., 1996). Onder andere de principaal-agent theorie en de publieke keuze theorie vallen hier onder. Deze richting wordt ook wel aangeduid als economisch perspectief, omdat het zich regelmatig bezighoudt met vraagstukken omtrent efficiëntie (Christensen & Laegreid, 2007).

2.3.2 De studie naar autonomie

De hierboven beschreven benaderingen die in het neo-institutionalisme centraal staan, zijn op verschillende wijzen gekoppeld aan de studie naar autonomie. Volgens Verhoest, Peters, Bouckaert en Verschuere (2004) zijn er vier debatten te onderscheiden die worden gevoerd bij de bestudering van de effecten van autonomie op performance. Binnen elk van deze debatten wordt op verschillende wijze gebruik gemaakt van neo-institutionalistische benaderingen. De bestudering van autonomie vindt plaats in het licht van de ontwikkelingen van NPM, het ontstaan van een regulerende staat, het ontstaan van *quango's* en het herstellen van het primaatschap van de politiek.

Een eerste debat richt zich op *autonomie als een element van NPM*. Vanuit het perspectief van het rationele-keuze institutionalisme wordt binnen dit debat verwacht dat autonomie kan leiden tot specialisatie en hogere performance als er binnen een organisatie voldoende drijfveren om goed te presteren aanwezig zijn (Verhoest, 2003, 2005; Verhoest e.a. 2004). Ook concepten uit het sociologisch institutionalisme worden bij dit debat betrokken, zoals het isomorfisme en politieke efficiëntie.

Een tweede discussie wordt gevoerd over het ontstaan van de zogenaamde *regulerende staat*. In de regulerende staat wordt regulatie verkozen boven andere manieren van beleidsvorming en vindt een verschuiving plaats van directe naar indirecte overheid (Christensen & Laegreid, 2005; Gilardi, 2002). Binnen deze discussie wordt een belangrijke rol toegekend aan het vraagstuk van verantwoording: hoe maak je agentschap autonoom en tegelijkertijd verantwoordelijk naar overheid en maatschappij (o.a. Christensen & Laegreid, 2005, 2007; Christensen & Yesilkagit, 2005; Gilardi, 2002; Thatcher en Sweet, 2002)?

Een andere tendens houdt zich bezig met de bestudering van quasi-autonome organisaties, oftewel *quango's*. Binnen dit debat veronderstelt men dat er al sprake was van decentralisatie van publieke organisaties voor de opkomst van NPM (Verhoest e.a.,

³ Deze richtingen krijgen vaak verschillende namen, ik volg hier de indeling van Verhoest en Verschuere (2003).

2004). Binnen deze onderzoeksstroming wordt met name gekeken naar het ontstaan van quango's (Van Thiel, 2006).

Het laatste debat houdt zich bezig met het *primaatschap van de politiek*. Dit houdt in dat decentralisatie onder andere heeft geleid tot verlies aan politieke verantwoordelijkheid en controle. Met name theorieën uit het rationele-keuze institutionalisme, zoals de principaal-agent theorie en de publieke keuze theorie, dienen als verklaring voor dit verlies (Verhoest e.a., 2004; Peters, 2008).

Er bestaat een grote verscheidenheid aan studies naar autonomie. Sommige studies richten zich op het ontstaan en verspreiden van autonome organisaties, maar de meeste studies houden zich bezig met de effecten van autonomie, voornamelijk op performance. Omdat deze vier verschillende debatten de effecten van autonomie elk vanuit een andere theoretische achtergrond bestuderen, is er volgens Verhoest e.a. (2004) echter veel onvolledigheid in de studies en de uitkomsten daarvan. Zij pleiten voor een aanpak waarbij met alle aspecten van autonomie rekening wordt gehouden. Ik voeg hier tevens de vergelijking van autonomie de jure met autonomie de facto aan toe.

Onderzoek naar autonomie de jure en autonomie de facto

Ondanks dat de meeste studies naar autonomie zich bezig houden met de effecten van autonomie, is er tot op heden weinig aandacht besteed aan de mate waarin instituties in de praktijk autonomie hebben (Maggetti, 2007; Yesilkagit, 2007). De onafhankelijkheid die instituties in de praktijk hebben, zijn volgens Maggetti (2007, p. 272) echter cruciaal voor de consequenties (en dus de effecten) van verzelfstandiging en autonomie. Het kan namelijk zo zijn dat een institutie in de praktijk meer of minder autonomie heeft dan het formeel gezien zou moeten hebben (Christensen & Laegreid, 2005). Zoals Maggetti (2007, p. 272) aangeeft: '(...) the notion of *de facto independence* characterizes the effective independence of agencies as they manage day-to-day regulatory actions'.

Het is dientengevolge van belang om onderscheid te maken tussen autonomie de jure en autonomie de facto (o.a. Christensen & Laegreid, 2005; Greve e.a., 1999; Verhoest, 2003; Smullen e.a., 2001). In hoofdstuk 1 is de relevantie van dit onderwerp al aangegeven. Autonomie de jure duidt op de daadwerkelijke autonomie die een organisatie formeel of wettelijk gezien heeft. Autonomie de facto duidt op de autonomie die in de praktijk kan worden benut door de organisatie. In de huidige studies naar autonomie ontbreekt deze scheiding grotendeels. Er is nauwelijks debat gevoerd over het verschil tussen autonomie de jure en autonomie de facto. Door hier in dit onderzoek wel op in te gaan, hoop ik een bijdrage te kunnen leveren aan het discours op het gebied van autonomie.

2.3.3 Conceptualisering van autonomie

Het concept autonomie bevat volgens Verhoest e.a. (2004, p. 104-106) zes dimensies. Deze komen voort uit twee soorten autonomie: interne en externe autonomie. Interne autonomie heeft betrekking op de mate waarin een organisatie bevoegd is besluiten te nemen, ofwel de discretionaire ruimte die er is om besluiten te nemen. Naarmate er meer interne autonomie is, liggen er meer bevoegdheden bij de organisatie dan bij de overheid en gaan regulatie en controle omlaag. Er zijn twee dimensies van interne autonomie: managementautonomie en beleidsautonomie. *Managementautonomie* duidt op de discretie die er is bij de keuze en het gebruik van input. *Beleidsautonomie* duidt op de discretie bij het vormen en uitvoeren van beleid. Dit is bijvoorbeeld hoog bij zogenaamde 'street-level

bureaucrats', die zelf kunnen kiezen tussen verschillende handelingen bij het uitvoeren van beleid (idem, p. 105).

Zelfs al heeft een organisatie hoge interne autonomie, de overheid kan beslissingen op andere manieren toch beïnvloeden. Externe autonomie gaat over de mate waarin een organisatie daadwerkelijk onafhankelijk is bij het maken van besluiten en vrij is gesteld van beperkingen op het gebruik van de discretionaire ruimte om besluiten te nemen. Externe autonomie kent vier dimensies. *Structurele autonomie* heeft betrekking op de overheidsinvloed via hiërarchische lijnen en verantwoordelijkheid. *Financiële autonomie* heeft te maken met de mate waarin een publieke organisatie afhankelijk is van overheidsbekostiging. De legale status van een publieke organisatie hangt samen met de *legale autonomie*. De *interventieautonomie*, tot slot, heeft betrekking op de vrijheid van rapportage en bijvoorbeeld sancties. De omschrijvingen van alle zes dimensies van autonomie zijn opgenomen in tabel 2.2.

| Tabel 2.2 | | |
|---|-----------------------|---|
| Dimensies van autonomie (ontleend aan Verhoest e.a., 2004, p. 105-106) | | |
| Interne autonomie | Managementautonomie | Mate waarin een organisatie zelf beslissingsbevoegdheden heeft met betrekking tot de keuze en het gebruik van input (financiële-, personele- of andere productiefactoren) |
| | Beleidsautonomie | Mate waarin een organisatie beslissingsbevoegdheden heeft met betrekking tot de keuze en het gebruik van processen, procedures en instrumenten bij beleid (ook wel beleidsvrijheid genoemd) |
| Externe autonomie | Structurele autonomie | Mate waarin een organisatie afgeschermd is van overheidsinvloed door middel van lijnen van hiërarchie en verantwoordelijkheid |
| | Financiële autonomie | Mate waarin een organisatie onafhankelijk is van overheids gelden en verantwoordelijk is voor zijn eigen verliezen |
| | Legale autonomie | Mate waarin de legale status van een organisatie het niet toelaat dat de overheid de allocatie van beslissingsbevoegdheden kan veranderen |
| | Interventieautonomie | Mate waarin een organisatie niet kan worden onderworpen aan rapportages na afloop, evaluatie, audits, overheidssancties en -interventies |

Bij het bestuderen van autonomie is het niet alleen nuttig te kijken naar de vrijheid van de organisatie, maar ook naar de controle van de overheid op de organisatie. White (in Verhoest e.a., 2004, p. 106) definieert controle als

‘the mechanisms and instruments used by the government to influence the decisions and the behaviour of the agency intentionally in order to achieve government objectives’.

De verzelfstandigingsparadox kan ook voor autonomie gelden: meer autonomie van publieke organisaties kan leiden tot striktere controle door de overheid (idem). Een organisatie krijgt bijvoorbeeld meer managementautonomie, maar een striktere controle op het beleid. In tabel 2.3 is bij elke dimensie van autonomie aangegeven welke vorm van overheidscontrole aanwezig kan zijn. Om uitspraken te kunnen doen over de autonomie van een organisatie, is het belangrijk naar alle zes dimensies van autonomie te kijken en de mate van overheidscontrole daarop. Het kan namelijk zo zijn dat een organisatie veel autonomie heeft op een bepaalde dimensie, maar er controle is op een andere dimensie van autonomie. Dit zou er toe kunnen leiden dat een organisatie in de praktijk minder autonomie kan benutten dan gewenst. Er moet als het ware een balans zien te worden gevonden tussen autonomie en controle.

| Tabel 2.3 | |
|---|---|
| Vormen van overheidscontrole bij de dimensies van autonomie (ontleend aan Verhoest e.a., 2004, p. 109) | |
| Managementautonomie | Controle op input, door regels en goedkeuring/betrokkenheid bij beslissingen vooraf met betrekking tot financiële-, personele- of productiebronnen |
| Beleidsautonomie | Controle op processen; of prestatiecontrole door regels en normen te specificeren met betrekking tot processen, beleidsinstrumenten en output, doelen en effecten |
| Structurele autonomie | Controle door beslissingen te beïnvloeden door lijnen van hiërarchie en verantwoordelijkheid |
| Financiële autonomie | Controle door beslissingen te beïnvloeden door verlagen of verhogen van budget |
| Legale autonomie | Controle door het veranderen van de legale status van de organisatie |
| Interventieautonomie | Controle door beslissingen te beïnvloeden door rapportage-eisen, evaluatie, audits en dreiging met sancties of interventies |

2.3.4 Invloedsfactoren op autonomie

Ondanks dat steeds meer wetenschappers het belang van het onderscheid tussen autonomie de jure en autonomie de facto onderstrepen, is er – zoals gezegd – weinig onderzoek naar gedaan. Het meeste onderzoek heeft zich wel bezig gehouden met de effecten van autonomie op de performance van organisaties, maar heeft dit onderscheid daarbij niet meegenomen als invloedsfactor. Er zijn tot op heden weinig pogingen gedaan verklaringen te vinden voor een discrepantie tussen autonomie de jure en autonomie de facto. Verklaringen hiervoor zullen daarom moeten worden gezocht in algemene verklaringen

voor het af of toenemen van autonomie. Het is zodoende niet mogelijk om hypothesen op te stellen op basis van de theorie. Wel zal ik een aantal invloedsfactoren onderscheiden, waarvan in hoofdstuk 4 en 5 zal worden gekeken of deze factoren een rol spelen bij de discrepantie tussen autonomie de jure en autonomie de facto bij scholen in het VO.

Op basis van Verhoest e.a. (2004) valt te voorspellen dat de eerste factor die meespeelt te maken heeft met bepaalde kenmerken van de dimensies van autonomie. Twee andere mogelijke verklaringen kunnen volgens Yesilkagit (2007, p. 3-4) worden gezocht in twee perspectieven van onderzoek: externe controle theorieën en administratieve gedragstheorieën. Deze theorieën leggen de nadruk op kenmerken van de centrale overheid en de kenmerken van de publieke organisatie. Ook Verhoest (2003) maakt het onderscheid tussen deze twee kenmerken. In navolging van zijn onderzoek kan nog een extra categorie toe worden gevoegd: omgevingskenmerken. Ook de aanwezigheid van andere spelers buiten de organisatie en de overheid om kan van belang zijn (Maggetti, 2007; Verhoest, 2003; Yesilkagit, 2007). In tabel 2.4 zijn alle mogelijke invloedsfactoren schematisch weergegeven, met enkele indicatoren die in de verschillende wetenschappelijke studies worden genoemd.

| Tabel 2.4 | |
|--|---|
| Mogelijke invloedsfactoren voor een discrepantie tussen autonomie de jure en autonomie de facto van een publieke organisatie | |
| Kenmerken van autonomie: | <ul style="list-style-type: none"> - controle door centrale overheid - spanning tussen dimensies van autonomie - verantwoording |
| Kenmerken van de centrale overheid en de doelen van de betrokken ministers: | <ul style="list-style-type: none"> - ministeriële verantwoordelijkheid - tussenkomst van politici |
| Kenmerken van de uitvoerende publieke organisatie en de doelen van de uitvoerenden: | <ul style="list-style-type: none"> - aanstelling van het hoofd van de organisatie - ontwerp van de organisatie - politieke legitimiteit - organisatorische capaciteit - tijd dat een organisatie bestaat - administratieve cultuur - reputatie van de organisatie - ondernemerschap - taken van de organisatie - issues - afhankelijkheid van hulpbronnen - politiek belang van de organisatie - professionele deskundigheid |
| Omgevingsfactoren: | <ul style="list-style-type: none"> - omstandigheden waarin de organisatie zich bevindt - omgeving van de organisatie en de perceptie daarvan - hoge coördinatie van de economie en afhankelijkheid van de sector - onvoorspelbaarheid van technologische ontwikkelingen |
| Aanwezigheid en hoeveelheid van andere belangrijke spelers: | <ul style="list-style-type: none"> - invloed van belangengroepen - invloed van meerdere principalen - wederzijdse afhankelijkheden tussen organisaties - participatie in (EU-)netwerken - invulling van (formele) agentschaparrangementen |

Kenmerken van autonomie

Een eerste factor die mogelijk van invloed is op de autonomie die organisaties in de praktijk blijken te hebben, heeft te maken met de beschreven dimensies van autonomie. Uit onderzoek van Verhoest e.a. (2004, p. 111) is gebleken dat spanningen op kunnen treden tussen verschillende types van autonomie. Lage externe autonomie kan het bijvoorbeeld bemoeilijken om in de praktijk van interne autonomie gebruik te maken. Het kan dus zo zijn dat er spanning is tussen de mate waarin organisaties op bepaalde dimensies autonomie hebben. In de vorige paragraaf is betoogd dat autonomie en controle met elkaar samen kunnen hangen. In de meeste gevallen leidt vermindering van controle tot toename van autonomie, en andersom.

Een andere factor die een rol speelt bij de autonomie van publieke organisaties, is publieke verantwoording. Een autonome publieke organisatie moet nog altijd verantwoording afleggen, naar de politiek en naar de maatschappij. Ook bij scholen in het VO is dit het geval: ondanks hun autonomie, moeten schoolbesturen verantwoording afleggen aan de maatschappij en de overheid. Verantwoording kan de mate van autonomie van een organisatie bemoeilijken en inperken (o.a. Christensen & Laegreid, 2005; 't Hart, 2002). Een toename van autonomie kan een afname van politieke verantwoording inhouden. Als politieke verantwoording wordt vervangen door maatschappelijke verantwoording, kan dit echter ook knellen met de gevoelde autonomie.

Kenmerken van de centrale overheid en de doelen van de betrokken ministers

De factoren met betrekking tot de overheid die mogelijk een rol kunnen spelen bij het verklaren van een verschil tussen autonomie de jure en autonomie de facto, zijn bijvoorbeeld ministeriële verantwoordelijkheid en de tussenkomst van politici (Maggetti, 2007, Yesilkagit, 2007). Hoe meer verantwoordelijkheid een minister moet nemen voor een bepaalde taak, des te meer zal hij interveniëren en de autonomie van de publieke organisatie inperken.

Kenmerken van de uitvoerende publieke organisatie en de doelen van de uitvoerenden

Het belang van de kenmerken van de organisatie wordt door verschillende studies benadrukt. De onafhankelijke variabelen die te maken hebben met de organisatie en die volgens Yesilkagit (2007, p. 17) van invloed zijn op wat hij noemt de informele autonomie, zijn de aanstelling van het hoofd van de autonome organisatie, het ontwerp van de organisatie, politieke legitimiteit en organisatorische capaciteit. In zijn onderzoek wordt vooral invloed van de laatste twee variabelen geconstateerd (idem, p. 30). Volgens Maggetti (2007, p. 273) is er een complexe relatie tussen de formele onafhankelijkheid en de onafhankelijkheid die een organisatie de facto geniet. Hij acht de tijd dat een organisatie bestaat van positieve invloed op de hoogte van de onafhankelijkheid de facto. Christensen en Laegreid (2005, p. 17) stellen dat kenmerken van de organisatie zoals administratieve cultuur, reputatie van de organisatie, ondernemerschap, de taken van de organisatie en issues van invloed zijn op de mate van autonomie. Tot slot vermelden Smullen e.a. (2001, p. 6-8) de afhankelijkheid van hulpbronnen, het politiek belang van de organisatie en de professionele deskundigheid.

Omgevingsfactoren

De omgevingsfactoren die een rol kunnen spelen bij het toe- of afnemen van autonomie hebben in het bijzonder betrekking op de omstandigheden waarin de organisatie zich bevindt en de omgeving en de perceptie daarvan (Christensen & Laegreid, 2005; Smullen e.a., 2001). Uit onderzoek van Maggetti (2007) is tevens gebleken dat een hoge coördinatie van de economie en afhankelijkheid van de sector leidt tot hogere autonomie in de praktijk.

Aanwezigheid en hoeveelheid van andere belangrijke spelers

Naast bovengenoemde factoren zijn er nog andere spelers die invloed uit kunnen oefenen op de autonomie van een organisatie. Yesilkagit (2007) wijst hierbij op de rol van belangengroepen en Maggetti (2007) noemt de rol van meerdere principalen. Ook de participatie in (EU-)netwerken acht hij van belang. Smullen e.a. (2001) vullen dit aan met de invloed van wederzijdse afhankelijkheden tussen organisaties en de invulling van (formele) agentschaparrangementen.

Het blijkt dat er veel factoren zijn die mogelijk invloed uitoefenen op de mate van autonomie van een publieke organisatie. Het is echter niet met zekerheid te stellen dat deze factoren mogelijke verschillen tussen formele autonomie en autonomie in de praktijk kunnen verklaren. Aangezien er verschillende factoren zijn die van invloed kunnen zijn op de autonomie van een publieke organisatie, ligt het in elk geval in de lijn der verwachting dat autonomie de jure in de praktijk lang niet altijd volledig te benutten is. Leidinggevendenden van publieke organisaties zullen met deze factoren om moeten gaan om gebruik te kunnen maken van hun autonomie. In de volgende hoofdstukken zal dieper in worden gegaan op de balans tussen autonomie de jure en autonomie de facto. Daarbij zal na worden gegaan in hoeverre de invloedsfactoren uit tabel 2.4 een verklaring kunnen bieden voor een onbalans tussen autonomie de jure en autonomie de facto.

3 AUTONOMIE EN ONDERWIJSTIJD IN HET VOORTGEZET ONDERWIJS

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal ik nader ingaan op het gebied van onderzoek dat centraal staat: het voortgezet onderwijs. Op basis van de documentstudie zullen twee onderwerpen worden besproken, te weten autonomie binnen het VO en de normen voor onderwijstijd. In paragraaf 3.2 zal ik een introductie geven van de sector voortgezet onderwijs. Hierbij zal ik aandacht besteden aan deregulering binnen het onderwijs, de lumpsumfinanciering en autonomie binnen het onderwijs. In deze paragraaf wordt de autonomie de jure vastgesteld, die in de volgende hoofdstukken vergeleken wordt met de autonomie de facto. Dit geeft antwoord op de eerste deelvraag:

In welke mate hebben scholen in het voortgezet onderwijs autonomie de jure?

In paragraaf 3.3 zal ik ingaan op de normen voor onderwijstijd. Hierbij worden de totstandkoming van de huidige normen, de uitkomsten van verschillende onderzoeken naar onderwijstijd, mogelijke oorzaken voor het niet halen van de normen en eventuele maatregelen die kunnen worden genomen om de normen wel te behalen, beschreven. Tot slot zullen in paragraaf 3.4 de twee casussen worden besproken, die als onderzoeksobject zullen dienen bij de casusstudies.

3.2 De sector voortgezet onderwijs

Het VO vormt samen met het basisonderwijs het zogenaamd funderend onderwijs. Dit is het onderwijs dat kinderen tijdens de leerplicht moeten volgen en kinderen voorbereidt op eventueel hoger (beroeps)onderwijs. Het VO in Nederland kent een aantal onderwijsniveaus: praktijkonderwijs, vmbo, havo en vwo (bestaande uit atheneum en gymnasium). Er zijn ruim 550 scholen voor het VO en 100 scholen voor beroepsonderwijs in Nederland, met zowel openbaar als bijzonder onderwijs (Commissie Dijsselbloem, 2008). In dit onderzoek zal het alleen over het openbaar onderwijs gaan.

In de omgeving van scholen in het VO bevinden zich veel actoren. Allereerst de wetgevers: Rijksoverheid en in het bijzonder OCW, waar de sector onder valt. Daarnaast zijn er organisaties die OCW ondersteunen. CFI is een agentschap dat is belast met de uitvoering van de bekostiging. Het toezicht op het onderwijs wordt uitgevoerd door de Inspectie van het Onderwijs (hierna te noemen Inspectie). Daarnaast zijn er verschillende sectororganisaties, met als belangrijkste de VO-raad die als sectororganisatie voor het gehele veld optreedt. Op meer lokaal niveau spelen onder andere gemeenten, leerlingen en ouders een rol; binnen de scholen spelen docenten en medezeggenschapslichamen een rol binnen de sector VO.

De sector VO kent dus veel spelers en een uitgebreid krachtenveld. In deze paragraaf zullen de ontwikkelingen op het gebied van autonomie binnen deze sector worden beschreven. Het onderwijsbeleid is de afgelopen decennia steeds meer gedereguleerd, met als hoogtepunt de invoering van de lumpsumfinanciering. Ook zal in deze paragraaf worden vastgesteld in welke mate openbare scholen in het VO autonomie de jure hebben op de in het vorige hoofdstuk beschreven dimensies, wat een antwoord is op de eerste deelvraag.

3.2.1 Deregulering en autonomie binnen het onderwijsbeleid

Tot de jaren '70 was het onderwijsbeleid in Nederland sterk regulerend en voorschrijvend (Kolvoort & Huis, 2003; Onderwijsraad, 2000). In de daaropvolgende jaren is echter steeds meer aandacht voor deregulatie gekomen, mede in het licht van de trends tot verzelfstandiging binnen de overheid. Deregulatie van het onderwijsbeleid houdt in dat er 'ten aanzien van een bepaald aspect van het onderwijs minder of in minder sterke mate dan voorheen beleidsinstrumenten met een normerende werking worden ingezet' (Onderwijsraad, 2000, p. 10). Dit heeft vooral op de domeinen financiën, materieel en personeelsbeleid plaatsgevonden, niet zo zeer op het onderwijskundige domein. Het idee achter de deregulering van het onderwijsbeleid was dat het zou leiden tot meer kwaliteit en doelmatigheid binnen het onderwijs (idem). Halverwege de jaren '80 zijn voor het eerst nota's verschenen die pleitten voor meer autonomie voor scholen. Volgens de Onderwijsraad (2000, p. 3) vroegen '(...) veranderingen in de samenleving [om verandering van] (...) de aansturing van het onderwijs'. Naast autonomievergroting streefde men ook naar deregulering. Door de jaren heen is de deregulatie steeds verder toegenomen, onder meer door invoering van de basisvorming en de tweede fase (Kolvoort & Huis, 2003; Onderwijsraad, 2000).

De deregulering van het VO en de daarmee gepaard gaande toename van autonomie heeft in 1993 zijn hoogtepunt bereikt. Toen is tijdens het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing besloten dat het financieringsstelsel van het onderwijs op de schop zou gaan. De invoering van de lumpsumsystematiek moest scholen in het VO een aanzienlijke mate van autonomie geven. In de volgende paragraaf van dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de werking van de lumpsum. Volgens de Onderwijsraad (2002, p. 66-70) draagt autonomie in het voortgezet onderwijs een aantal kansen en risico's met zich mee. Kansen zijn bijvoorbeeld het versterken van de eigen identiteit van de school, beter aansluiten bij de omgeving, innovatie en verbetering van lesmethoden. Risico's daarentegen zijn bijvoorbeeld oneigenlijk gebruik om onder andere innovaties af te wenden, besturen die te veel beleidsruimte claimen, extra belasting wegens het produceren van gegevens en oneigenlijk gebruik van middelen en bevoegdheden.

Een toename van autonomie vraagt om een visie van schoolbesturen, aangezien zij zelf verantwoordelijk worden voor de inrichting van de processen binnen hun school. Het beleidsvoerend vermogen van schoolbesturen speelt dan ook een rol bij omgaan met autonomie (Onderwijsraad, 2000). Er moet onder andere rekening worden gehouden met zaken als rechtmatigheid, draagvlak, effectiviteit, kosten en controle en handhaving (idem, p. 75-76). Daarnaast moet er steeds meer aan governance worden gedaan en moeten scholen zelf aandacht besteden aan hun maatschappelijke taak. De afgelopen jaren is er binnen het VO daarom meer aandacht gekomen voor de scheiding van toezicht en uitvoering en voor publieke verantwoording (Ministerie van OCW, 2005). Een toename van verantwoording achteraf kan volgens de Minister van OCW (2008) de verminderde voorschriften aan de voorkant (door de invoering van de lumpsum) compenseren.

3.2.2 De lumpsumfinanciering

Tot aan het begin van de jaren '90 werden scholen in het VO gefinancierd door de overheid door middel van een declaratiesystematiek. Dit betekende dat scholen hun werkelijk gemaakte kosten kregen vergoed aan de hand van een voorschot en de afrekening. In 1992 is overgegaan op het formatiebudgetsysteem, waarbij er vrijheid kwam ten aanzien van de inrichting van de formatie, maar de personeelssalarissen nog moesten worden gedeclareerd. Sinds 31 mei 1995 is in het VO de lumpsumfinanciering van kracht. Hierdoor heeft het VO een tot dan toe nog ongekeerde mate van autonomie gekregen. Volgens de Commissie Dijsselbloem (2008, p. 87) is daarbij sprake van 'steeds globalere normstellingen en een steeds grotere beleidsruimte voor de scholen'. Met de invoering van de lumpsum is vastgelegd dat scholen meer autonomie krijgen en 'dat het bestuur van de school binnen de grenzen van de wet bestedingsvrijheid heeft' (Begeleidingscommissie Monitor Lumpsumbekostiging [BML], 2001, p. 4).

In de lumpsumbekostigingssystematiek komt het er op neer dat aan de hand van een aantal normen een bedrag wordt berekend dat aan de school wordt toegekend. Dit bedrag bestaat uit een personele en materiële component en wordt bepaald naar aanleiding van het aantal leerlingen en een vast bedrag per schooltype (de zogenaamde vaste voet). Uit een evaluatie door de Begeleidingscommissie Monitor Lumpsumbekostiging (2001) bleek dat in 2001 ongeveer 86% van het geld werd besteed aan personele middelen en 14% aan materiële middelen. Deze verhouding is volgens een onlangs gehouden benchmark inmiddels weinig veranderd naar een verdeling van 84% aan personeel en 16% aan materieel (Blank, Van Hulst, & Koot, 2007). De budgetten die de overheid aan de scholen verstrekt, worden berekend per brinnummer en verstrekt aan het bevoegd gezag van de scholen(gemeenschappen).⁴ Bij meerdere scholen en brinnummers onder één bevoegd gezag (zoals bij een scholengemeenschap) moet er een verdeling van de middelen over de verschillende scholen tot stand komen. Een bevoegd gezag kan dit op een aantal manieren doen. Hierbij is het van belang welk deel van het budget centraal wordt beheerd en welk deel op de scholen. Walraven (2007, p. 19) onderscheidt vijf verdeelsleutels, die in aflopende mate van vrijheid voor de scholen als volgt kunnen worden gerangschikt:

- het direct aan scholen toe wijzen van berekende rijksbudgetten
- het door de organisatie berekenen van een vast bedrag per leerling
- het door de organisatie berekenen van een vast bedrag per genormeerde groep
- het verdelen aan de hand van functieplaatseenheden
- het werken met budgetaanvragen door de schooldirectie

De keuze van de verdeelsleutel bepaalt waar de financieringsrisico's komen te liggen: op centraal niveau (laatste vier opties) of op schoolniveau.

De voornaamste doelen van de invoering van het nieuwe financieringsstelsel waren, naast het vergroten van de beleidsruimte van de scholen in het VO, ook het vereenvoudigen van de beheerslast van scholen en de overheid en een betere beheersing van de Rijksbegroting (BML, 2001). Inmiddels is gebleken dat de lumpsum hiernaast heeft geleid tot een aantal neveneffecten. Zo is de beheerslast voor de scholen toegenomen en wordt er dientengevolge meer budget besteed aan het secundaire proces in plaats van het primaire proces van onderwijs verzorgen (BML, 2001; Onderwijsraad, 2004).

⁴ De afkorting "brin" staat voor Basis Registratie INstellingen, het door de overheid toegekende nummer van een schooleenheid.

3.2.3 Dimensies van autonomie binnen het voortgezet onderwijs

In het theoretisch kader is beschreven dat het begrip autonomie meerdere dimensies bevat. Nu duidelijk is geworden dat er binnen het VO sprake is van toegenomen autonomie, is het mogelijk te bekijken om welke dimensies van autonomie dit gaat. Het gaat hierbij om de autonomie de jure, met andere woorden de formele autonomie die scholen in het VO wettelijk gezien hebben. Dit is vastgesteld aan de hand van overheidsdocumenten en wettelijke regelingen. In de volgende hoofdstukken zal aan de hand van de casussen worden gekeken welke mate van autonomie de facto er is. Bij de vaststelling van de mate van autonomie op de verschillende dimensies, is uitgegaan van de indicatoren die Verhoest e.a. (2004, p. 107-108) in hun onderzoek hebben gebruikt. Hier is bij sommige dimensies een extra middencategorie aan toegevoegd. De autonomie kan worden uitgedrukt in termen van minimaal, laag, middelmatig, hoog en maximaal. De indicatoren voor de bepaling van de hoogte van autonomie zijn terug te vinden in bijlage 1. Een overzicht van de hoogte van de autonomie en controle bij het VO is opgenomen in tabel 3.1.

| Tabel 3.1 | | |
|--|----------------------|----------------------|
| Hoogte van autonomie en controle bij scholen in het VO (op vijfpuntsschaal van minimaal tot maximaal) | | |
| | Autonomie | Controle |
| Managementautonomie | maximaal | minimaal |
| Beleidsautonomie | middelmatig / hoog | laag / middelmatig |
| Structurele autonomie | verschilt per school | verschilt per school |
| Financiële autonomie | laag | hoog |
| Legale autonomie | hoog | laag |
| Interventie autonomie | laag | hoog |

De interne autonomie de jure van scholen in het VO is vrij hoog te noemen. De *managementautonomie* van scholen is maximaal, instellingen mogen zelf beslissen over procedures, transacties en andere aspecten van management. De controle van de overheid op de input en het gebruik van financiële, personele en organisatiebronnen is minimaal. Door de lumpsumfinanciering hebben scholen maximale managementautonomie op het gebied van financiële middelen, ze zijn vrij hun budgetten zelf te verdelen. De *beleidsautonomie* van scholen in het VO kan worden omschreven als middelmatig tot hoog, aangezien scholen zelf mogen beslissen over beleidsinstrumenten binnen de kaders van de door de overheid gestelde outputnormen, doelen en effectnormen. De beleidsautonomie is minder hoog dan de managementautonomie, omdat scholen aan kwaliteitseisen en wettelijke normen moeten voldoen die vast zijn gelegd in de WVO. De controle op het beleid is laag tot middelmatig te noemen, aangezien er wordt gecontroleerd op doelen, effecten en output, en niet op processen en beleidsinstrumenten.

De dimensies die vallen onder externe autonomie vertonen een ander beeld. De *structurele autonomie* verschilt per type schoolorganisatie. Veel scholengemeenschappen zijn een stichting, in dat geval zijn ze bestuurlijk onafhankelijk van de overheid. Bij een model met een Raad van Toezicht (hierna te noemen RvT) wordt niemand in het bevoegd gezag van scholen aangewezen door de overheid. Er zijn echter ook bestuursmodellen waarbij de overheid nog wel invloed uit kan oefenen door middel van hiërarchische lijnen. De mate van *financiële autonomie* van scholen is laag. Scholen zijn immers voor het grootste deel van hun inkomsten afhankelijk van de centrale overheid. Slechts een klein deel van de inkomsten is afkomstig uit andere bronnen, zoals ouderbijdrage, subsidies en beleggingen. De controle met betrekking tot financiële autonomie is hoog, aangezien scholen bij overtredingen financiële sancties kunnen krijgen opgelegd en de overheid het bekostigingsbedrag bepaalt. Het overgrote deel van de scholen in het VO is een RWT, met een publiekrechtelijke status. Openbare scholen vallen onder het publiekrecht, alleen bijzondere scholen hebben een privaatrechtelijke status (Zoontjes, 2003). Aangezien ik me hier richt op openbare scholen, is de *legale autonomie* van openbare scholen hierdoor hoog en de overheidscontrole laag. De legale status van scholen zal vermoedelijk niet snel worden veranderd door de overheid, hoewel hier nog wel enige mogelijkheid toe is. De *interventieautonomie*, tot slot, is bij scholen in het VO laag. Scholen staan onder redelijk scherp toezicht van de onderwijsinspectie. De controle door de Inspectie is hoog, er zijn veel rapportage-eisen en de prestaties van scholen worden uitgebreid bijgehouden.

3.3 De normen voor onderwijstijd

Ondanks de hierboven geschetste dimensies van autonomie van het VO, behoudt OCW te allen tijde het recht op interventie. De overheid moet ‘de toegankelijkheid, de kwaliteit, de rechtmatigheid en de toegankelijkheid van het onderwijs’ waarborgen (Minister van OCW, 2003, p. 2). Onderwijs wordt immers bekostigd uit publieke middelen en speelt een belangrijke rol binnen de (kennis)samenleving. In de WVO is een aantal normen vastgelegd waar scholen in het VO zich aan moeten houden. Dit omvat onder meer een aantal kwaliteitseisen, kerndoelen, eisen aan het lesprogramma en eisen voor examens. In de WVO is ook vastgelegd dat scholen een minimum aantal uren onderwijstijd aan moeten bieden. Deze normen voor onderwijstijd worden ook wel aangeduid als de 1040-uren norm, omdat de norm voor de onderbouw 1040 klokuren beslaat. De normen voor onderwijstijd worden in deze studie als voorbeeld gehanteerd van een normstelling die door de overheid naar autonome scholen toe is opgesteld. In de volgende paragrafen zal de totstandkoming van de normen voor onderwijstijd, onderzoek naar de normen en mogelijke oorzaken voor het wel of niet halen van de normen worden besproken.

3.3.1 Totstandkoming van de normen voor onderwijstijd

De discussie omtrent de normen voor onderwijstijd is rond 2005 opgekomen. De norm voor onderwijstijd voor de onderbouw was toen nog vastgesteld op 1067 uur. Scholen in het VO gingen hier al enkele jaren “creatief” mee om, wat in zekere zin werd gedoogd door de Inspectie. Uit onderzoek van de Inspectie werd echter duidelijk dat veel scholen in het VO te weinig onderwijstijd aanboden. De regelgeving bleek inconsistent en de omschrijving van het begrip onderwijstijd bleek niet in overeenstemming met de praktijk op scholen (Minister van OCW, 2005). Zo waren er voorschriften die uitgingen van 40 lesweken per jaar en voorschriften die uitgingen van 38,5 lesweken per jaar. In reactie

hierop deed de Minister van OCW in 2005 (idem, p. 1-2) een viertal voorstellen voor aanpassing van de regelgeving:

- de introductie van een bandbreedte voor onderwijstijd van 1000-1134 klokuren, voor de onderbouw en het derde jaar havo/vwo
- de gelijkschakeling van minimale onderwijstijd in het hele VO, met een minimum van 1000 klokuren voor de onderbouw en de bovenbouw en 700 klokuren voor de examenjaren
- een passende omschrijving van het begrip onderwijstijd: ‘klokuren begeleid onderwijs onder schooltijd en onder verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel’
- de verheldering van de relatie tussen verschillende voorschriften over onderwijstijd, het minimale aantal klokuren op jaarbasis is de norm.

In 2006 wordt toch besloten om een minimumnorm te stellen van 1067 klokuren voor de onderbouw, in plaats van een bandbreedte. Uit het Amendement De Vries (Tweede Kamer [TK], 30 323, nr. 11) blijkt dat de norm van 1067 klokuren is gebaseerd op de foutieve aanname dat een schooljaar 40 lesweken bevat. In de praktijk blijkt dit door uitval van vakantie- en feestdagen 39 weken te zijn. De nieuwe norm wordt hierdoor uiteindelijk vastgesteld op 1040 klokuren voor de onderbouw (39/40 deel van 1067 klokuren). Er is sprake van gedifferentieerde normen, omdat de normen per leerjaar verschillen.⁵ Op 29 mei 2006 zijn de nieuwe urennormen wettelijk vastgelegd in de WVO. Het aantal klokuren dat per leerjaar op de verschillende niveaus aan moet worden geboden, is opgenomen in tabel 3.2. Ook wordt in de WVO opgenomen dat scholen geordende gegevens bij moeten houden over de geprogrammeerde onderwijstijd, dat het toezicht door de Inspectie zal worden verscherpt en dat er geen minimum is voor het aantal lesweken (alleen een maximum van 68 vrije dagen).⁶

⁵ Ik zal in deze studie dan ook spreken van “normen voor onderwijstijd”, in plaats van “norm” of “1040-uren norm”.

⁶ De tekst van de WVO is op 19 februari 2008 ontleend aan http://www.st-ab.nl/wetten/0728_Wet_op_het_voortgezet_onderwijs_WVO.htm

| Tabel 3.2 | | |
|---|------------------------|---------------------|
| Overzicht van de wettelijke normen voor onderwijstijd (in klokuren) | | |
| Leerjaar | Norm t/m 31-7-2006 | Norm vanaf 1-8-2006 |
| Onderbouw VO (leerjaar 1 en 2) | 1067 | 1040 |
| Derde leerjaar havo/vwo | 1067 | 1040 |
| Bovenbouw vmbo (leerjaar 3) | 1067 | 1000 |
| Bovenbouw havo (leerjaar 4) | 1000 | 1000 |
| Bovenbouw vwo (leerjaar 4 en 5) | 1000 | 1000 |
| Examenjaar vmbo (leerjaar 4) | Geen wettelijk minimum | 700 |
| Examenjaar havo (leerjaar 5) | 700 | 700 |
| Examenjaar vwo (leerjaar 6) | 700 | 700 |
| Praktijkonderwijs alle leerjaren | 1000 | 1000 |

Er zijn twee aspecten van onderwijstijd te onderscheiden: de geprogrammeerde en de gerealiseerde onderwijstijd. In de praktijk zit namelijk een discrepantie tussen het aantal uren dat een school voorafgaande het jaar programmeert en het aantal uren dat daadwerkelijk kan worden gerealiseerd tijdens een schooljaar. Bij het programmeren van onderwijstijd moeten scholen rekening houden met lesuitval (zowel structureel als incidenteel) en ongeveer 10% boven de normen voor de gerealiseerde tijd programmeren. Sinds de invoering van de nieuwe normen konden onderwijsactiviteiten mee worden geteld als onderwijstijd als ze aan de volgende criteria voldeden:

- ‘het moet gaan om begeleid onderwijs, dat wil zeggen dat de leerlingen afdwingbaar aanspraak kunnen maken op begeleiding;
- het onderwijs moet deel uitmaken van het door de school geplande en voor alle leerlingen van een bepaalde stroom verplichte onderwijsprogramma;
- het onderwijs moet onder verantwoordelijkheid van een leraar worden verzorgd die op grond van de wet met die werkzaamheden mag worden belast’ (Minister OCW, 2006a, p. 5).

In 2007 is het tweede criterium veranderd naar ‘voor alle leerlingen toegankelijk’ (Minister OCW, 2007, p. 2).

3.3.2 Onderzoek naar onderwijstijd

Het wijzigen van de normen voor onderwijstijd is, zoals gezegd, gepaard gegaan met een toename van controle door de Inspectie. In het voorjaar van 2006 is een eerste algemeen onderzoek door de Inspectie gedaan naar de naleving van de normen voor onderwijstijd. De normen betroffen in dat lopende schooljaar nog 1067 klokuren voor de onderbouw. Slechts twee van de 75 onderzochte scholen hadden dit aantal uren gerealiseerd (Inspectie van het Onderwijs [Inspectie], 2006). Een van de grootste struikelblokken op de scholen bleek lesuitval. Uit onderzoek van Regioplan (Berndsen, Van der Ploeg, Van Cooten, & Van Otterloo, 2006) bleek in september van datzelfde jaar dat de programmering en realisering op ongeveer 17% lag. In het najaar van 2006 voerde de Inspectie (2007a) een tweede onderzoek uit, dit keer naar de geprogrammeerde tijd bij 25 scholen bij een norm

van 1040 klokuren. 44% van de scholen had voldoende klokuren geprogrammeerd, wat neerkomt op ongeveer 1150 klokuren (1040 klokuren + 10% aan structurele en incidentele lesuitval). Tot slot heeft de Inspectie in het voorjaar van 2007 een onderzoek uitgevoerd onder 76 vestigingen naar de gerealiseerde onderwijstijd. Uit dit onderzoek bleek dat een op de vijf scholen genoeg tijd had geprogrammeerd en een op de vijftien scholen genoeg tijd had gerealiseerd (Inspectie, 2007b).

Doordat de Inspectie gericht onderzoek uitvoerde naar de programmering en realisering van onderwijstijd, kregen de normen voor onderwijstijd prioriteit binnen het onderwijsbeleid. De normen dienen volgens OCW (2006) als bekostigingsvoorwaarde en kwaliteitsaspect en dienen daartoe door de scholen gerealiseerd te worden. In 2006 kondigde de Minister van OCW voor het eerst sancties aan bij niet-naleving van de normen. Uiteindelijk zijn 15 scholen financieel gesanctioneerd wegens het niet halen van de normen. Daarnaast is de definitie van onderwijstijd op een aantal punten aangepast. Zo is het criterium ‘voor alle leerlingen verplicht’ voor maximaal 40 klokuren gewijzigd naar ‘voor alle leerlingen toegankelijk’, wat meer ruimte biedt voor maatwerkactiviteiten (Minister van OCW, 2007, p.2). Ook mag de maatschappelijke stage voor maximaal 72 uur over de gehele schoolperiode mee worden geteld en wordt er een correctie toegepast op scholen die kortere jaren hebben in verband met de vakantiespreiding.

3.3.3 Oorzaken voor het niet halen van de normen voor onderwijstijd

De onderzoeken die uit zijn gevoerd naar het programmeren en realiseren van onderwijstijd hebben zich ook gericht op de redenen waardoor de normen wel of niet gehaald konden worden. Hier is door de onderzochte scholen een veelvoud aan verschillende antwoorden op gegeven. Het blijkt dat er veel discussie over de normen is. De verschillende redenen zijn onder te brengen in vijf overkoepelende categorieën, welke ik hieronder kort zal bespreken. In hoofdstuk 5 zal worden gekeken welke oorzaken bij de twee casussen een rol spelen bij het niet halen van de normen voor onderwijstijd. De categorieën met oorzaken die uit de onderzoeken van de Inspectie naar voren zijn gekomen zullen dan naast de oorzaken op de scholengemeenschappen worden gelegd.

Interpretatie van het begrip onderwijstijd

Door de initiële definitie van het begrip “onderwijstijd” dat er eerst heerste, kon een groot aantal onderwijsactiviteiten niet langer mee worden geteld als onderwijstijd (Inspectie, 2007b; Commissie Dijsselbloem, 2008). In het onderwijs worden steeds minder traditionele lesvormen aangeboden en is er een toename aan alternatieve lesmethoden te zien. Met name de bepaling dat de activiteiten voor alle leerlingen verplicht moesten zijn, zorgde hierdoor voor problemen. Inmiddels is de definitie aangepast en kan sinds vorig jaar 40 uur aan maatwerk mee worden geteld als onderwijstijd.

Organisatorische redenen

Veel van de onderzochte scholen klaagden over de te korte voorbereidingstijd voor de implementatie van de nieuwe norm (Inspectie, 2007b; VO-raad, 2007b). Aangezien scholen al jaren beneden de normen realiseerden, was de overgang naar de nieuwe normen en de strenge controle daarop voor veel scholen te groot. Dit bracht problemen op organisatorisch niveau met zich mee (Berndsen e.a., 2006; VO-raad, 2007b). Scholen moesten hun bedrijfsvoering aanpassen om te kunnen omgaan met de nieuwe eisen.

Personeel en lesuitval

Een van de belangrijkste redenen die scholen aangeven voor het niet halen van de normen, is lesuitval (Berndsen e.a., 2006; Inspectie, 2007b; VO-raad, 2007b). De ziekteverzuimpercentages op scholen liggen erg hoog en slechts een deel daarvan kan op worden gevangen door vervanging. Scholen geven aan onvoldoende financiële mogelijkheden te hebben om het ziekteverzuim tegen te gaan en voor voldoende vervanging te zorgen. Daarbij komt dat de nieuwe normen in sommige gevallen leiden tot werkdrukverhoging voor docenten, omdat er meer les moet worden gegeven. Een andere veel genoemde oorzaak voor lesuitval is de vakantiespreiding, waardoor scholen niet het aantal weken onderwijstijd aan kunnen bieden dat nodig is om de normen te halen. Inmiddels is ook dit aangepast door OCW en is er een vakantiespreidingcorrectie toegepast.

Ontoereikende bekostiging

In het verlengde van voorgaande blijkt bij veel scholen dat er binnen de huidige bekostiging onvoldoende maatregelen kunnen worden genomen om de normen te halen. De kosten van personeel, ziekteverzuim en vacatures zijn volgens de scholen hoger dan de bekostiging van het Rijk. Zo ligt het ziekteverzuim gemiddeld rond 5-7%, maar wordt slechts 2% vergoed (VO-raad, 2007a). Er heerst twijfel of de hoogte van de bekostiging in het algemeen wel hoog genoeg is om de normen te halen (Inspectie, 2007b; VO-raad, 2007b; Commissie Dijsselbloem, 2008).

Onvrede met de norm

In de sector VO is over het algemeen een tendens te zien van onvrede met de norm (Berndsen e.a., 2006; Inspectie, 2007b; VO-raad, 2007b). Er wordt geklaagd over de hoogte van de norm, in vergelijking met andere landen wordt in Nederland bijzonder veel onderwijstijd aangeboden. Ook zou de norm gebaseerd zijn op foutieve aannames en berekeningen wat betreft het aantal lesweken en lessen in een jaar. Daarnaast zien veel scholen de relatie tussen kwaliteit en onderwijstijd niet.

3.3.4 Maatregelen om de normen voor onderwijstijd te kunnen halen

Ondanks dat er volgens de scholen die zijn onderzocht door de Inspectie veel redenen zijn waarom de normen niet gehaald zouden kunnen worden, hebben scholen een aantal maatregelen tot hun beschikking om de normen wel te kunnen halen. Deze maatregelen kunnen ook onder worden gebracht in categorieën, die grotendeels samenhangen met voorgaande indeling. Ook deze maatregelen zullen in hoofdstuk 5 worden gekoppeld aan de bevindingen van de casusstudies.

Interpretatie van het begrip onderwijstijd

Op een aantal scholen is het beleid ten aanzien van onderwijstijd op papier vastgelegd. Op deze manier is overzichtelijk gemaakt welke activiteiten wel en welke niet mee kunnen worden geteld als onderwijstijd. Daarnaast zijn bepaalde activiteiten aangepast, zodat ze wel binnen de definitie van onderwijstijd zouden vallen (Inspectie, 2007b).

Organisatorische maatregelen

Op organisatorisch niveau hebben scholen maatregelen genomen om bijvoorbeeld de registratie te verbeteren (Inspectie, 2007b).

Personeel en lesuitval

De lesuitval kan op worden gevangen door een aantal maatregelen te nemen. Het aantal wekelijkse lessen kan worden verhoogd, incidentele lesuitval kan systematisch op worden gevangen, de duur van lessen kan worden verhoogd en de lesvrije periodes aan bijvoorbeeld het begin en einde van het jaar kunnen worden ingekort. Op personeelsgebied kan meer tijd voor lesgeven vrij worden gemaakt door vergader- en overlegmomenten te verplaatsen en schrappen en door minder tijd te besteden aan scholing en ontwikkeling (Inspectie, 2007b; VO-raad, 2007b).

Schuiven met financiële middelen

Volgens de VO-raad (2007b) worden maatregelen om de normen te kunnen halen grotendeels bekostigd door te bezuinigen op niet-lesgevende taken. Ongeveer de helft van de scholen zet financiële reserves in om maatregelen te kunnen bekostigen. In de motie-Lambrechts en Hamer (TK, 30 323, nr. 28) is OCW gevraagd om met een berekening aan te tonen dat de bekostiging van scholen wel toereikend zou zijn om de normen te halen. De Minister van OCW (2006b, p 8) heeft in reactie hierop een berekening gepresenteerd waaruit blijkt dat de bekostiging bij 'een realistische klassengrootte' toereikend is om de urennormen te halen.

3.4 Casusbeschrijving

Deelvraag 2 en 3 die ik in hoofdstuk 1 heb geformuleerd, zullen in de volgende twee hoofdstukken worden beantwoord aan de hand van twee casusstudies. Er zijn twee scholengemeenschappen als casus geselecteerd: de Gooische Scholen Federatie en het Clusius College. Bij beide scholengemeenschappen is een school uitgelicht. In deze paragraaf zullen zowel de scholengemeenschappen als de bezochte scholen worden beschreven en zal de onderzoeksmethode worden toegelicht.

3.4.1 Gooische Scholen Federatie

Onder de GSF vallen acht scholen voor voortgezet onderwijs in de Gooi- en Vechtstreek. De stichting GSF heeft ongeveer 6500 leerlingen en 750 medewerkers en is opgericht op 1 augustus 1995. Een overzicht van de scholen die onder de GSF vallen, is opgenomen in tabel 3.3. De federatie staat naar eigen zeggen voor 'toekomstgericht onderwijs in een kleinschalige en overzichtelijke situatie'.⁷ Het CvB treedt op als bevoegd gezag van de scholen die onder de GSF vallen. Het CvB is eindverantwoordelijk voor de gang van zaken binnen de scholen en rectoren en directeuren van de verschillende scholen moeten verantwoording afleggen aan het CvB. Daarnaast heeft de GSF zowel een RvT als een Medezeggenschapsraad (hierna te noemen MR). College de Brink is een van de scholen van de GSF en is gevestigd in Laren. De school herbergt ongeveer 990 leerlingen die vmbo onderwijs volgen en er zijn 123 medewerkers werkzaam. De school is gevestigd in een modern gebouw en hecht veel waarde aan ontwikkeling en vernieuwing. College de Brink ziet zichzelf als een 'permanent lerende organisatie'.⁸

⁷ <http://www.gsf.nl/>, geraadpleegd 28 maart 2008.

⁸ <http://www.gsf.nl/showpage.asp?steID=1&item=4296>, geraadpleegd 28 maart 2008.

3.4.2 Clusius College

Het Clusius heeft acht verschillende vestigingen, verspreid over gemeenten boven het Noordzeekanaal. De scholen die onder het Clusius vallen zijn opgenomen in tabel 3.3. Het Clusius is een stichting die onderwijs verzorgt op het gebied van vmbo-groen en mbo. Groen onderwijs valt onder het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna te noemen LNV) en wordt ook wel landbouwonderwijs genoemd. De inhoud van dit onderwijs omvat naast plantenteelt en veehouderij onder andere diervverzorging, voeding, groene ruimte en milieutoezicht. De scholengemeenschap heeft ruim 4300 vmbo leerlingen en 1300 mbo leerlingen en er werken ruim 600 medewerkers. Ook het Clusius heeft een CvB als bevoegd gezag en er is een RvT en een MR aanwezig. Aangezien het Clusius een Agrarisch Opleidings Centrum (hierna te noemen AOC) is, ontvangt het Clusius al langer lumpsum financiering dan andere scholen in het VO. Daarnaast vallen de medewerkers onder een andere CAO, namelijk de CAO-BVE (voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie). Het Clusius College Castricum is een school die alleen vmbo aanbiedt en heeft ongeveer 1211 leerlingen. Speerpunten van het Clusius College Castricum (2007) zijn maatschappelijke ontwikkeling van de leerlingen en een goede aansluiting met het vervolgonderwijs.

| Tabel 3.3 | | | |
|---|------------------|--------------------------|-------------------|
| Overzicht van de scholen behorende bij de scholengemeenschappen (gebaseerd op gegevens over het jaar 2006) | | | |
| School | Plaats | Onderwijsvorm | Aantal leerlingen |
| Gooische Scholen Federatie | | | |
| De Fontein | Bussum | vmbo-t | 422 |
| Goois Lyceum | Bussum | havo, vwo, gymnasium | 1092 |
| A. Roland Holst College | Hilversum | vmbo, havo, vwo | 1384 |
| Gooise Praktijkschool | Hilversum | praktijkonderwijs | 252 |
| Scholengemeenschap Huizermaat | Huizen | vmbo-t, havo, vwo | 1009 |
| <i>College de Brink</i> | <i>Laren</i> | <i>vmbo</i> | <i>1026</i> |
| Casparus College | Weesp | vmbo | 331 |
| Vechtstede College | Weesp | vmbo-t, vwo, havo, t-vwo | 1006 |
| Clusius College | | | |
| Clusius College Alkmaar | Alkmaar | vmbo-groen, mbo | 524 |
| Clusius College Amsterdam | Amsterdam | vmbo-groen | 359 |
| <i>Clusius College Castricum</i> | <i>Castricum</i> | <i>vmbo-groen</i> | <i>1211</i> |
| Clusius College Grootebroek | Grootebroek | vmbo-groen | 200 |
| Clusius College Heerhugowaard | Heerhugowaard | vmbo-groen | 364 |
| Clusius College Hoorn | Hoorn | vmbo-groen, mbo | 509 |
| Clusius College Purmerend | Purmerend | vmbo-groen | 612 |
| Clusius College Schagen | Schagen | vmbo-groen, mbo | 586 |

3.4.3 Onderzoeksmethode

De resultaten van de casusstudies van beide scholengemeenschappen zullen in de volgende twee hoofdstukken worden gepresenteerd. Bij beide scholengemeenschappen zijn twee diepte-interviews afgenomen. De interviews zijn gehouden met de voorzitter van het CvB en de directeur van de geselecteerde school. Bij het Clusius is tevens een gesprek gehouden met de secretaris van de MR. Er is dus een gesprek geweest op centraal niveau en een gesprek op schoolniveau. Aan de CvB's is zo veel mogelijk gevraagd naar de situatie op schoolniveau, niet op centraal niveau. Er wordt van uit gegaan dat de resultaten voor de onderzochte scholen representatief zijn voor de overige scholen van de betreffende scholengemeenschap. De samenvattingen van de interviews zijn terug te vinden in de bijlagen. Bijlage 2 bevat de interviews bij de GSF; bijlage 3 de interviews bij het Clusius. Aan de hand van deze interviews zullen de deelvragen en uiteindelijk ook de hoofdvraag van het onderzoek worden beantwoord.

Er is voor beide scholengemeenschappen gekeken op welke wijze de financiële middelen worden verdeeld en op welke wijze autonomie daar een rol bij speelt. Hoofdstuk 4 zal hier verder op in gaan. Ook is er gekeken welke oorzaken er bij de scholengemeenschappen zijn voor het niet halen van de normen en op welke wijze autonomie daar een rol bij speelt. Hier zal hoofdstuk 5 verder op in gaan. Op basis van de casusstudies zal in combinatie met het theoretisch kader uit het vorige hoofdstuk en de documentstudie die in dit hoofdstuk is gepresenteerd, in hoofdstuk 6 een antwoord kunnen worden gegeven op de onderzoeksvraag.

4 VERDELING VAN DE FINANCIËLE MIDDELEN

4.1 Inleiding

In voorgaande hoofdstukken is het theoretisch kader beschreven en is een introductie van de sector VO gegeven. In dit hoofdstuk zal ik aan de hand van de twee casussen ingaan op de wijze waarop schoolbesturen hun financiële middelen inzetten. De data die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd zijn afkomstig van de interviews die op de scholengemeenschappen zijn gehouden en welke terug zijn te vinden in bijlage 2 (GSF) en bijlage 3 (Clusius). Aan de hand hiervan zal ik antwoord geven op de tweede deelvraag:

Op welke wijze verdelen schoolbesturen hun financiële middelen en in welke mate wordt de autonomie hierbij benut?

Deze vraag zal zo veel mogelijk op schoolniveau worden beantwoord. Het is gebaseerd op uitspraken van de CvB's over het schoolniveau en de uitspraken van de directies van de onderzochte scholen. Er wordt van uit gegaan dat deze resultaten representatief zijn voor alle scholen van de betreffende scholengemeenschap, omdat de scholen verhoudingsgewijs per leerling allemaal hetzelfde bedrag te besteden hebben.

In paragraaf 4.2 zal ik ingaan op de verdeling van de financiële middelen bij beide scholengemeenschappen, in het bijzonder de bezochte scholen. Vervolgens zal ik in paragraaf 4.3 ingaan op de wijze waarop deze verdeling tot stand komt en hoe besluiten worden genomen. In paragraaf 4.4 zal ik een koppeling maken met het begrip autonomie en voor de verschillende dimensies van autonomie nagaan in welke mate het de facto wordt benut bij de verdeling van de financiële middelen. Hierna zal in paragraaf 4.5 worden vastgesteld of er een discrepantie is tussen autonomie de jure en autonomie de facto en welke verklaringen hiervoor kunnen worden gegeven. In paragraaf 4.6 zullen de uitkomsten van de beide casussen met elkaar worden vergeleken en de overeenkomsten en verschillen tussen de scholengemeenschappen worden gepresenteerd. Tot slot zal ik in paragraaf 4.7 afsluiten met een conclusie en de beantwoording van de tweede deelvraag.

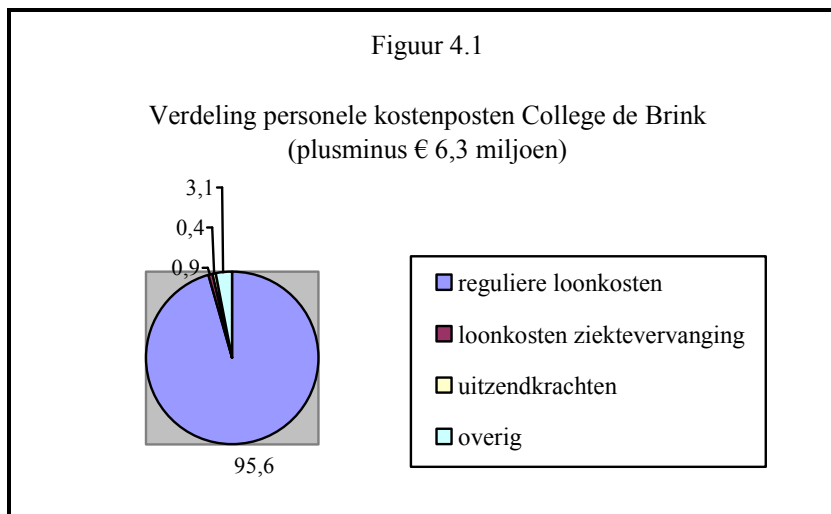
4.2 Verdeling van de financiële middelen

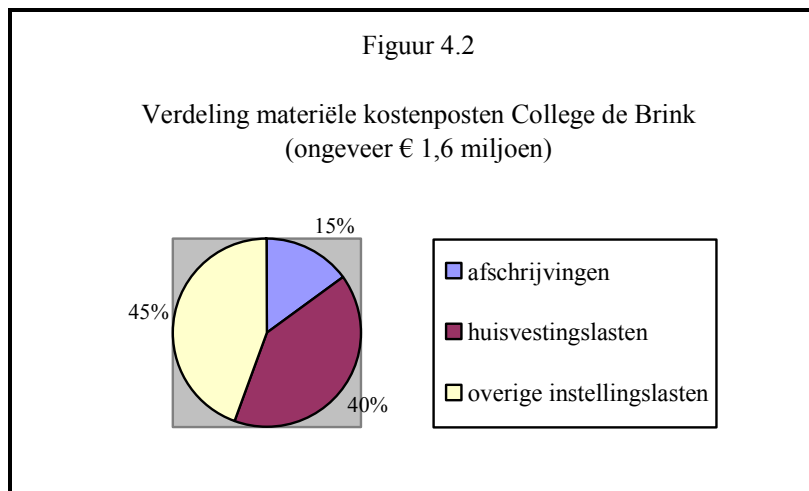
In het vorige hoofdstuk is toegelicht hoe de lumpsumfinanciering werkt. Scholen krijgen een vast bedrag van de overheid, dat is gebaseerd op het aantal leerlingen en een vast bedrag per school (de vaste voet). In deze paragraaf zal ik per scholengemeenschap in kaart brengen over welke factoren de scholen hun financiële middelen vervolgens verdelen. Dit is gebaseerd op gegevens uit het afgelopen jaar, die naar voren zijn gekomen uit de gesprekken met de CvB's en de schooldirecties.

4.2.1 Gooische Scholen Federatie

Aangezien de GSF een scholenfederatie is, komt de bekostiging van de Rijksoverheid op het Centraal Bureau binnen. Op dit niveau wordt bepaald in welke verdeling de financiële middelen worden verspreid over de scholen. Dit gebeurt aan de hand van allocatieafspraken op het gebied van personeel en materieel. In bijlage 4a is een overzicht terug te vinden van de verschillende kostenposten van de GSF. De Rijksbijdrage komt binnen op drie brinnummers. Op dit totaal worden de kosten voor GSF Algemeen en Centraal Bureau in mindering gebracht. De bekostiging van één van de brinnummers komt na aftrek in zijn geheel ten goede aan de praktijkschool. De bekostiging voor de overige twee brinnummers wordt na aftrek evenredig verdeeld over de zeven overgebleven scholen. Elke school ontvangt een vaste voet op basis van de schoolsoortgroep en een leerlingafhankelijk bedrag, zowel voor personeel als materieel. Door deze verdeelsleutel liggen de financieringsrisico's op centraal niveau, niet op schoolniveau. Naast de vergoedingen van de overheid ontvangt de GSF ook geoordeelde en niet-geoordeelde subsidies van OCW. Deze bedragen worden verdeeld over de scholen waar de subsidies voor worden ontvangen.

Elke school van de GSF krijgt een eigen budget voor personeel en materieel toegekend. Bij College de Brink gaat het grootste deel naar personele kosten, dit beslaat omstreeks 80%. Het restant gaat naar materiële zaken. De verdeling van de middelen kan per jaar verschillen. Afgelopen jaar was ICT een belangrijke kostenpost op College de Brink, komend jaar zal worden geïnvesteerd in huisvesting. De verdeling van de personele kostenposten bij College de Brink is in figuur 4.1 terug te vinden en de verdeling van de materiële kostenposten is terug te vinden in figuur 4.2.



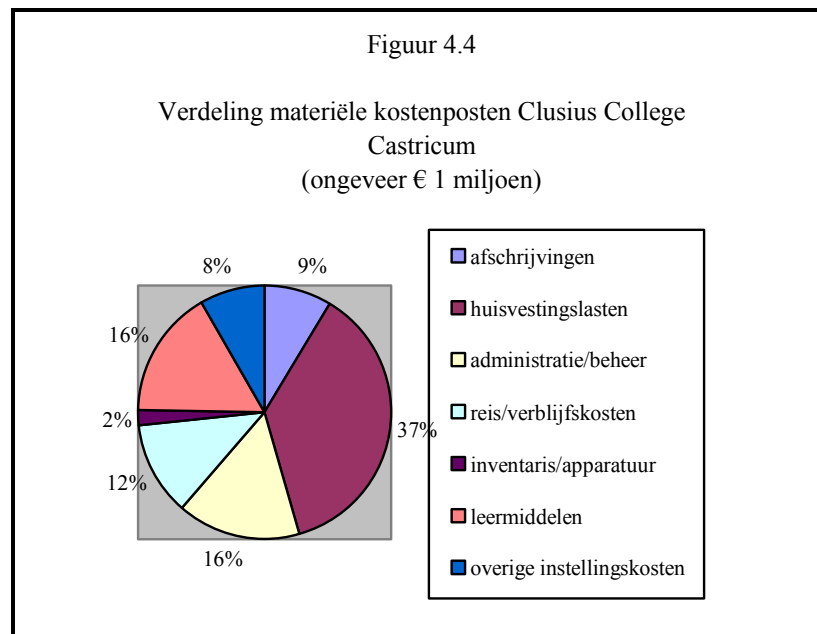
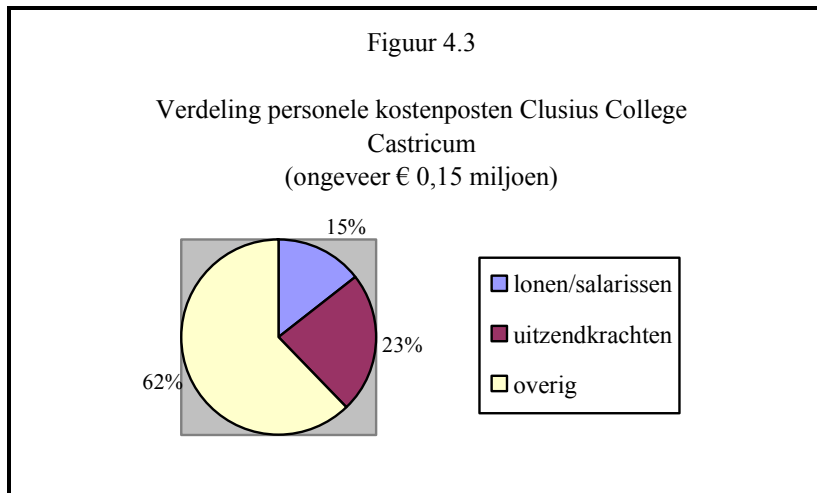


Uit figuur 4.1 valt op te maken dat het overgrote deel van de personele kosten opgaat aan reguliere loonkosten. Slechts een zeer klein percentage wordt besteed aan vervanging (ziektevervanging en uitzendkrachten). De beschikbare gegevens in figuur 4.2 zijn weinig gespecificeerd, waardoor niet duidelijk is wat onder overige instellingslasten valt. Vermoedelijk bevat dit posten als lesmateriaal, inventaris, apparatuur, et cetera. Wel valt uit de figuur af te lezen dat iets meer dan de helft van het budget wordt besteed aan huisvesting en afschrijvingskosten. Dit zijn dus posten die zwaar drukken op de begroting van de school.

4.2.2 Clusius College

Het Clusius College ontvangt, net als de GSF, een Rijksbijdrage voor personeel en materieel op centraal niveau. Dit bedraagt jaarlijks ongeveer 40 miljoen euro. Daarnaast ontvangt het Clusius ongeveer 3 miljoen aan extra subsidies, ouderbijdragen en kleinere subsidies vanuit gemeenten en provincies. Dit geld wordt op een aantal compartimenten ingezet, een overzicht hiervan is terug te vinden in bijlage 4b. Grofweg 9% van de totale inkomsten wordt over de vestigingen verdeeld voor materiële kosten en ongeveer 63% wordt volgens bepaalde verdeelsleutels verdeeld over het personeel van de vestigingen. De kosten voor het personeel worden grotendeels centraal betaald. Ook bij het Clusius ligt het risico voor de aansluiting tussen rijksbekostiging en schoolbekostiging op centraal niveau.

De verdeling van de middelen op schoolniveau vindt vrij traditioneel plaats. Dat houdt in dat er voornamelijk wordt uitgegaan van het verleden en er geen grote omslagen plaatsvinden. Bij het Clusius College Castricum is de verdeling van de middelen voornamelijk gebaseerd op exploitatiekosten, de basisvoorwaarden om de school te kunnen laten draaien. Andere belangrijke posten zijn ICT, schoonmaakkosten en scholing. Een overzicht van de verdeling van de personele kosten is in figuur 4.3 terug te vinden en de verdeling van de materiële kosten in figuur 4.4.



De verhouding tussen materiële en personele kosten ligt bij het Clusius College Castricum anders dan bij College de Brink. Dit komt doordat de personele kosten bij het Clusius grotendeels centraal worden verdeeld en niet op schoolniveau. Hierdoor vertoont figuur 4.3 een ander beeld dan figuur 4.1. Vanuit het centraal niveau wordt vermoedelijk ongeveer 4 miljoen euro besteed aan personeelskosten. Deze kosten zijn echter niet te traceren in de afrekening van het Clusius College Castricum, waardoor ze niet weer kunnen worden gegeven in figuur 4.3. Uit die figuur valt wel af te lezen dat slechts 15% van de personeelskosten op het Clusius College Castricum wordt besteed aan loonkosten. De rest van de loonkosten wordt centraal betaald. Op het Clusius College Castricum wordt een aanzienlijk percentage van het geld besteed aan uitzendkrachten. Uit figuur 4.4 valt af te lezen dat huisvestingskosten de grootste materiële kostenpost vormen, gevolgd door administratie/beheer en de aanschaf van leermiddelen.

4.3 Wijze van verdelen van de financiële middelen

Aangezien scholen door de lumpsumfinanciering autonomie hebben om hun financiële middelen zelf in te zetten, rijst de vraag hoe ze hierbij hun prioriteiten stellen. In deze paragraaf zal ik ingaan op de wijze waarop de verdeling van de financiële middelen tot stand komt. Zo ontstaat een beter beeld van hoe de scholen omgaan met hun autonomie. De gegevens die in deze paragraaf worden weergegeven zijn gebaseerd op de diepte-interviews die op de scholengemeenschappen zijn gehouden. Hierbij is aan de CvB's gevraagd hun antwoorden voor zover mogelijk te richten op de situatie op de scholen. In de volgende paragraaf zal terug kunnen worden gekoppeld naar de dimensies van autonomie.

4.3.1 Gooische Scholen Federatie

Binnen de GSF worden zo veel mogelijk financiële beslissingen op schoolniveau genomen. Op deze manier voelen de scholen meer verantwoordelijkheid voor de inzet van hun middelen. Desondanks is er volgens de respondenten slechts een klein deel van de financiële middelen waar daadwerkelijke keuzevrijheid voor is, het overgrote deel bestaat uit vaste lasten. Leidende factoren bij de verdeling van de middelen die niet onder vaste lasten vallen, zijn lessentabel, CAO- en taakbeleid en leerlingenaantallen. In de lessentabel is vastgelegd welke vakken, hoeveel uur, per jaarlaag moeten worden gegeven. De lessentabel komt tot stand binnen de kaders van de normen voor de onderwijstijd en wettelijke leseisen. De lessentabel ligt bij de GSF per school voor een aantal jaren vast. Het CAO- en taakbeleid heeft betrekking op de inzet van de aanstellingsuren van docenten. Hier worden zowel op centraal niveau als op schoolniveau afspraken over gemaakt. Een derde factor is het aantal leerlingen dat een school heeft. Er kan worden geschoven met de klassengrootte om meer geld vrij te krijgen voor het taakbeleid. Bij dit alles moet een schooldirecteur wel rekening houden met verantwoording naar de MR en het CvB toe. De voorzitter van het CvB geeft aan: *'horizontale verantwoording is een ontzettend belangrijke factor bij de keuze. Want je moet je daar aan houden'*.

Bij College de Brink geschiedt de totstandkoming van het financiële beleid aan de hand van prognosecijfers over leerlingenaantallen. De schoolplannen met daarin de beleidsprioriteiten en onderwijsvernieuwingen vormen de basis voor de financiële overwegingen. Een andere factor die volgens de directeur van de school meespeelt, is de aansluiting op het vervolgonderwijs. Dit vraagt om extra investeringen in bijvoorbeeld apparatuur. Ook externe factoren en horizontale verantwoording spelen een rol bij de keuzes voor de verdeling van de middelen.

Ondanks dit alles worden veranderingen en vernieuwingen volgens de respondenten langzaam doorgevoerd bij de scholen van de GSF. Het zijn afgewogen besluitvormingsstappen waar veel mensen bij worden betrokken. Scholen hebben te maken met geroutineerde docenten voor wie het niet eenvoudig is met veranderingen om te gaan. Schooldirecteuren en -rectoren leggen vooraf verantwoording af aan het CvB over financiële en onderwijskundige keuzes. Dit gaat vrij beleidsmatig, aan de hand van een jaarplan, begroting en lange termijnplannen. In de praktijk kan volgens de directeur van College de Brink op schoolniveau het grootste deel van de plannen uit worden gevoerd. Volgens het CvB van de GSF verlopen besluitvormingsprocessen niet heel rationeel. Wel wordt er aan agendabepaling gedaan en wordt er voor gezorgd dat er niet te veel grote

discussies tegelijk worden gevoerd. Daarnaast wordt er vastgehouden aan vastgestelde (meerjaren)plannen. Ook moet er regelmatig aan draagvlak worden gewerkt.

4.3.2 Clusius College

Ook bij het Clusius worden de meeste beslissingen op schoolniveau genomen. Prioriteitsbepaling gebeurt volgens de respondenten voornamelijk daar. De voorzitter van het CvB heeft aangegeven dat er steeds meer van de scholen wordt verwacht dat er met problemen uit de maatschappij om wordt gegaan. Zo heeft het Clusius redelijk wat leerlingen met een leerachterstand of zorgindicatie. Hier ontvangen de scholen extra geld voor, maar tegelijkertijd vergt het veel inspanning van de vestigingen.

Bij de verdeling van de middelen op schoolniveau wordt volgens de voorzitter van het CvB voornamelijk uitgegaan van het verleden. Het vloeit grotendeels voort uit het zogenaamde vestigingsactiviteiten plan (hierna te noemen vap). Dit wordt door de schooldirecteur opgesteld, naar aanleiding van geluiden binnen en buiten de school. De prioriteitsbepaling hangt daardoor af van de onderwijskundige koers die de school wil volgen. Feitelijk ligt een groot deel volgens de directeur van het Clusius College Castricum vast: er moet onderwijs worden gegeven en er is personeel nodig. Er is op vestigingsniveau grofweg eenderde deel dat kan worden gebruikt voor andere taken dan onderwijstaken. Hier zit ongeveer 15% beleidsruimte in. De verdeling van de middelen is bij het Clusius College Castricum voornamelijk gebaseerd op exploitatiekosten, de basisvoorwaarden om de school te kunnen laten draaien. Andere belangrijke prioriteiten zijn ICT, schoonmaakkosten en scholing van personeel. Er worden binnen de verschillende vestigingen van Clusius vergelijkingen gemaakt tussen de verdeling van de middelen, om zo te kunnen uitzoeken welke verdeling de beste is.

Besluitvorming bij het Clusius College Castricum verloopt gestructureerd en wordt niet gekenmerkt door veel veranderingen. Ook hier is te zien dat het schoolpersoneel moeite heeft met onderwijsvernieuwingen. Bij besluitvormingsprocessen moet daar rekening mee worden gehouden en moet worden gewerkt aan draagvlak. De afgelopen jaren is de bedrijfsvoering binnen het Clusius verbeterd en is een planning & control-cyclus opgesteld. Besluiten worden hierdoor veelal aan de hand van bijvoorbeeld het vap en andere plannen genomen.

4.4 Dimensies van autonomie

Nu duidelijk is hoe de financiële middelen worden verdeeld en hoe deze verdeling tot stand komt, kan worden bekeken in hoeverre de scholen hier autonomie de facto bij hebben. Ook dit gebeurt op basis van de gehouden diepte-interviews. De autonomie is bepaald voor de onderzochte scholen van de scholengemeenschappen, er wordt vanuit gegaan dat dit tevens representatief is voor de overige scholen van de scholengemeenschappen. Er is niet gekeken naar de relatie tussen schoolniveau en centraal niveau, omdat op schoolniveau is aangegeven dat de CvB's niet als (autonomie)beperkend worden ervaren. In deze paragraaf zal een koppeling worden gemaakt tussen de resultaten van de casusstudies en de theorie op het gebied van autonomie. In het vorige hoofdstuk is de autonomie de jure vastgesteld voor scholen in het VO. In deze paragraaf zal voor beide casussen de autonomie de facto in kaart worden gebracht voor de verschillende dimensies.

4.4.1 Gooische Scholen Federatie

Op schoolniveau wordt door de directeur van College de Brink ‘*veel autonomie en vrijheid*’ ervaren bij de verdeling van de financiële middelen. De schooldirectie laat zich niet leiden door overheidsbeleid, er zijn weinig beperkende factoren bij de verdeling van de financiële middelen. Er is volgens de directeur van College de Brink ‘*vrijheid om te gaan ondernemen*’. Op financieel-economisch gebied is bij de scholen van de GSF volgens de voorzitter van het CvB sprake van ‘*autonomie op basis van collectiviteit*’. Hiermee doelt de respondent op het feit dat scholen wel worden gehoord, maar de beslissingsbevoegdheid bij het CvB ligt. De scholen moeten immers verantwoording aan het CvB afleggen. Dit is tevens de plaats waar de financiële risico’s liggen, omdat de verdeelsleutel van leerlingafhankelijk bedrag en genormeerde groep is gekozen. Op basis van de uitspraken die de voorzitter van het CvB en de directeur van College de Brink hebben gedaan, kan na worden gegaan hoe hoog de autonomie op de verschillende dimensies in de praktijk bij College de Brink en de scholen van de GSF is. Een overzicht van de mate waarin er autonomie de facto is bij de GSF, is opgenomen in tabel 4.1. Hierbij is gebruik gemaakt van de indicatoren die in bijlage 1 op zijn genomen.

| | Autonomie | Controle |
|-----------------------|-------------|----------|
| Managementautonomie | hoog | minimaal |
| Beleidsautonomie | middelmatig | minimaal |
| Structurele autonomie | maximaal | minimaal |
| Financiële autonomie | laag | maximaal |
| Legale autonomie | hoog | laag |
| Interventieautonomie | hoog | laag |

Er is hoge autonomie om zelf beslissingen te nemen met betrekking tot het management van de financiële middelen. Zoals de directeur van College de Brink aangeeft, is er de vrijheid om te gaan ondernemen. De controle is minimaal, aangezien er nauwelijks voorgeschreven procedures zijn. Desondanks zijn de middelen die binnenkomen voor de niet-personele onkosten volgens de voorzitter van het CvB niet toereikend. Hierdoor classificeer ik de *managementautonomie* als hoog, niet als maximaal. Er is immers minder vrijheid om te schuiven met middelen, doordat de hoogte van de bekostiging dit niet altijd toestaat. Daarnaast wisselt de bekostiging jaarlijks, omdat het afhankelijk is van leerlingenaantallen. Dit zorgt voor extra onzekerheid. Wat betreft de *beleidsautonomie* op het gebied van de verdeling van de financiële middelen, lijken er volgens de respondenten geen richtlijnen vanuit de overheid te zijn. Het financieel beleid vloeit voort uit het onderwijskundig beleid, wat op schoolniveau wordt gemaakt. Toch zijn er op het gebied van bijvoorbeeld personeelskosten bepalingen vanuit de overheid met betrekking tot CAO- en taakbeleid die de autonomie inperken. Op College de Brink wordt hier volgens de directeur echter ‘*zo vrij mogelijk mee omgegaan*’. De beleidsautonomie zou ik daarom niet

als laag omschrijven, maar als middelmatig. Er is niets bekend over overheidscontrole op het beleid, de controle is hier minimaal.

De *structurele autonomie* is bij de scholen van de GSF maximaal, omdat er door het RvT-model geen hiërarchische lijnen zijn met gemeente en Rijksoverheid. De *financiële autonomie* van College de Brink is laag, aangezien ze vrijwel volledig afhankelijk zijn van overheidsbekostiging en slechts een klein deel afkomstig is van andere bronnen. De controle op dit vlak is maximaal, de overheid kan geldsancties opleggen en bepaalt ieder jaar opnieuw het budget voor de scholen. De GSF is een stichting voor openbare scholen en heeft een publiekrechtelijke status, waardoor de *legale autonomie* hoog en de controle op dit gebied laag is. Controle door de Inspectie heeft een ad hoc karakter en richt zich niet op de verdeling van de financiële middelen. Wel geeft de voorzitter van het CvB aan dat 'er wel een bepaalde constellatie op het nemen van beslissingen is', die mede wordt gevormd door de Inspectie. Op basis hiervan valt de *interventieautonomie* bij College de Brink en de andere scholen van de GSF als hoog te karakteriseren. Er wordt geen last ondervonden van de Inspectie, maar er zijn wel gelimiteerde rapportage eisen.

4.4.2 Clusius College

Op de onderzochte vestiging wordt volgens de directeur van het Clusius College Castricum op onderwijskundig en personeelsbeleid '*voldoende autonomie*' ervaren. Op financieel gebied ervaart hij weinig ruimte en is volgens hem meer sprake van integraal management dan van autonomie. Dit wordt ook in de kaderbrief van het Clusius (2008) benadrukt. De middelen kunnen vrij in worden gezet, maar de keuzes zijn weinig variabel. Dit kan er mee te maken hebben dat het personeel vanuit het centraal niveau wordt bekostigd. Hier zijn echter op basis van de interviews geen uitspraken over te doen. Door toegenomen planning & control binnen het Clusius is de beleidsautonomie op het Clusius College Castricum afgenomen. Volgens de directeur van de school wordt de vrijheid die er is om middelen zelf in te zetten, ook ingeperkt door het bedrag dat beschikbaar is. Hij geeft aan dat keuzes lastig te maken zijn, omdat de financiering plaatsvindt naar rato van leerlingenaantallen. '*De vrijheid wordt beperkt door het bedrag dat beschikbaar is*'. In tabel 4.2 is de hoogte van de autonomie de facto bij het Clusius weergegeven. Hierbij is gebruik gemaakt van de indicatoren die in bijlage 1 terug zijn te vinden.

| Tabel 4.2 | | |
|--|--------------------|-----------------|
| Hoogte van autonomie en controle bij de vestigingen van het Clusius wat betreft de verdeling van de financiële middelen (op vijfpuntsschaal van minimaal tot maximaal) | | |
| | Autonomie | Controle |
| Managementautonomie | hoog | minimaal |
| Beleidsautonomie | laag / middelmatig | minimaal |
| Structurele autonomie | maximaal | minimaal |
| Financiële autonomie | laag | hoog |
| Legale autonomie | hoog | laag |
| Interventieautonomie | hoog | laag |

De ruimte om de financiële middelen te verdelen lijkt bij het Clusius College Castricum te worden beperkt door een gebrek aan keuzemogelijkheden. De procedures voor de verdeling van middelen kunnen wel zonder veel overheidsbemoeienis worden bepaald. De jaarlijks wisselende hoogte van de financiering (wegens de financiering naar rato van het aantal leerlingen) zorgt er volgens de respondenten echter voor dat er minder vrijheid is in het schuiven van budgetten over verschillende jaren. Ik duid de *managementautonomie* hierdoor niet als maximaal, maar als hoog aan. De controle is minimaal, er zijn nauwelijks voorgeschreven procedures. De *beleidsautonomie* is laag tot middelmatig, omdat er niet in alle vrijheid kan worden beslist over processen, procedures en instrumenten. Er is weinig keuzevrijheid, omdat een school nu eenmaal moet draaien en er nauwelijks voldoende budget is om dat te dekken. De respondenten hebben niets gezegd over overheidscontrole op het beleid, de controle is minimaal.

De *structurele autonomie* is bij de scholen van het Clusius maximaal, er zijn geen hiërarchische lijnen met de overheid. De *financiële autonomie* is laag, het Clusius is grotendeels afhankelijk van de Rijksoverheid voor de financiën. De overheidscontrole hierop is hoog; alleen het opleggen van financiële sancties is niet in alle gevallen mogelijk, omdat het Clusius ook onder LNV valt. Hierdoor is het niet maximaal. Wegens de publiekrechtelijke status van het Clusius is de *legale autonomie* hoog en de controle hierop laag. Het Clusius College Castricum heeft het afgelopen jaar onder strikte controle van de Inspectie gestaan. Dit heeft echter geen betrekking gehad op de verdeling van de financiële middelen. De *interventieautonomie* bij het verdelen van de middelen classificeer ik daarom als hoog.

4.5 Discrepantie tussen autonomie de jure en autonomie de facto

De hoofdvraag die centraal staat in dit onderzoek, heeft betrekking op het bestaan van een mogelijke discrepantie tussen autonomie de jure en autonomie de facto. In deze paragraaf zal naar aanleiding van de hierboven vastgestelde hoogte van de autonomie de facto bij beide scholengemeenschappen worden gekeken in hoeverre dit afwijkt van de autonomie de jure die in het vorige hoofdstuk is vastgesteld. Daarnaast zal er voor beide scholengemeenschappen worden bekeken of er vanuit de theorie verklaringen voor een eventuele discrepantie zijn te geven.

4.5.1 Gooische Scholen Federatie

Wanneer tabel 4.1 wordt vergeleken met tabel 3.1 uit het vorige hoofdstuk, blijkt er op een aantal punten een licht verschil te zijn tussen respectievelijk de autonomie de facto en de autonomie de jure. De *managementautonomie* de facto van de scholen van de GSF bij de verdeling van de financiële middelen is hoog, terwijl de autonomie de jure maximaal is. Deze discrepantie is niet groot. Toch blijkt de managementautonomie bij de GSF lager, omdat er door de hoogte van de bekostiging relatief weinig keuzemogelijkheden zijn bij het schuiven met de financiële middelen. Wettelijk gezien zijn scholen vrij om hun input in te zetten. Doordat scholen grotendeels afhankelijk zijn van de overheid voor de bekostiging, blijkt dat deze vrijheid niet altijd kan worden benut. De voorzitter van het CvB heeft hierover gezegd: '*op materieel gebied zijn we jarenlang niet gecompenseerd voor prijsstijgingen en inflatiecorrectie*'. Daarnaast zorgt de financiering naar rato van leerlingenaantallen voor een jaarlijks wisselende bekostiging, die het maken van lange termijn plannen bemoeilijkt. Een verklaring voor de discrepantie op de dimensie van managementautonomie kan mogelijk worden gevonden in een spanning tussen de dimensies van autonomie: lage financiële autonomie is van invloed op de hoogte van de managementautonomie de facto. Hiermee vertoont de casus van de GSF gelijkenis met de uitkomsten van Verhoest e.a. (2004, p. 113), die aantonen dat de externe autonomie in sommige gevallen een beperkende factor kan zijn voor de interne autonomie.

Het gebrek aan keuzemogelijkheden bij de verdeling van de financiële middelen is tevens een beperkende factor voor de *beleidsautonomie*, waardoor deze de facto eerder middelmatig uitvalt dan middelmatig tot hoog. De discrepantie met de autonomie de jure is erg klein te noemen. De autonomie wordt in de praktijk enigszins ingeperkt door bepalingen vanuit de overheid met betrekking tot CAO- en taakbeleid. Er is dus ander overheidsbeleid dat van invloed is op de autonomie die de GSF kan benutten. In hoofdstuk 2 is beredeneerd dat kenmerken van de centrale overheid van invloed kunnen zijn op de toe- of afname van autonomie. Hierbij is echter de invloed van ander overheidsbeleid niet als factor genoemd. De uitkomst van de casusstudie bij de GSF wat betreft de beleidsautonomie kan een indicatie zijn dat niet alleen de rol van de betrokken minister en andere politici van invloed is op het ontstaan van een discrepantie tussen autonomie de jure en autonomie de facto, maar ook de invloed van ander overheidsbeleid. De controle op het gebied van beleid is in de praktijk lager dan de jure zou worden verwacht. In hoofdstuk 2 is beschreven dat er een paradoxale situatie kan ontstaan waarbij meer autonomie leidt tot meer controle. In deze casus is het tegenovergestelde zichtbaar: minder autonomie gaat samen met minder controle. Dit lijkt mij ook een paradoxale situatie, ondanks lage controle is er nog steeds weinig ruimte. Dit impliceert dat met name ander overheidsbeleid de beperkende factor voor beleidsautonomie is en niet de hoogte van de controle.

Doordat de bekostiging jaarlijks opnieuw door de overheid wordt vastgesteld aan de hand van leerlingenaantallen, blijkt de overheids*controle* wat betreft *financiële autonomie* in de praktijk maximaal te zijn. De overheid is echter niet verantwoordelijk voor de hoogte van de leerlingenaantallen, alleen voor de hoogte van de vergoeding. Voor de leerlingenaantallen zijn de scholen afhankelijk van de aanwas uit de omgeving. Het lijkt er dan ook op dat omgevingsfactoren er mede voor zorgen dat de controle op de financiële autonomie de facto hoger is dan de jure.

De opvallendste discrepantie zit tussen de *interventieautonomie* de jure en de interventieautonomie de facto. Het blijkt dat bij de scholen van de GSF bij de verdeling van de financiële middelen nauwelijks overheidscontrole wordt ervaren en de interventieautonomie als hoog kan worden omschreven. Dat terwijl formeel gezien de

autonomie laag en de controle hoog is bij deze dimensie. De interventieautonomie is de enige dimensie waarbij in de praktijk meer autonomie wordt ervaren dan formeel gezien zou worden verwacht. Dit heeft te maken met het gegeven dat de Inspectie, die namens de overheid controleert en intervenueert, amper controle uitoefent op het gebied van de verdeling van de financiële middelen. Er wordt nauwelijks gecontroleerd hoe de scholen hun middelen verdelen, waardoor de autonomie in de praktijk hoger uitvalt dan bij andere onderwerpen mogelijk het geval is.

4.5.2 Clusius College

Uit een vergelijking van de autonomie de jure (tabel 3.1) en de autonomie de facto (tabel 4.2) bij het Clusius komt een aantal verschillen naar voren. De *managementautonomie* de facto bij het Clusius ligt iets lager dan de managementautonomie de jure. Formeel gezien is de managementautonomie maximaal, in de praktijk blijkt dit bij het Clusius hoog te zijn. De wisselende financiering kan een belemmerende factor zijn voor het vrijelijk schuiven van de middelen over de verschillende jaren. De controle is in de praktijk wel gelijk aan de formele controle. Net als bij de GSF, is de afhankelijkheid van de bekostiging een factor die er voor zorgt dat de autonomie in de praktijk wat lager is. Dit duidt op een lage financiële autonomie. Ook deze casus impliceert dat er mogelijk een spanning is tussen financiële autonomie en managementautonomie, waarbij lage financiële autonomie het scholen bemoeilijkt om gebruik te kunnen maken van hun autonomie.

De *beleidsautonomie* is de facto ook lager dan de jure, omdat er weinig keuzemogelijkheden zijn en het budget niet volstaat om andere prioriteiten te stellen dan de basis exploitatiekosten. Een verklaring voor de lagere beleidsautonomie in de praktijk kan worden gevonden in de invloed van ander overheidsbeleid. De voorzitter van het CvB geeft aan dat er '*vaste mechanismen aan het werk*' zijn. Hiermee doelt hij op bijvoorbeeld personeelsbeleid. Daarnaast wordt bij het Clusius aangegeven dat er weinig ruimte zit in de vaste lasten van de scholen. De scholen moeten draaien en daar zijn basisvoorwaarden voor nodig. Mogelijk spelen kenmerken van de organisatie, zoals het ontwerp en de capaciteiten van de organisatie, hier een rol bij. De controle op het gebied van beleid vertoont in de praktijk het tegenovergestelde beeld: het is lager dan de jure zou worden verwacht. Ook de casus van het Clusius lijkt zich in een paradoxale situatie te bevinden, waarbij minder controle in de praktijk niet tot meer beleidsautonomie hoeft te leiden.

Een laatste discrepantie bij het Clusius zit op de dimensie *interventieautonomie*. De interventieautonomie facto is bij de scholen van het Clusius, net als bij de GSF, hoger dan de interventieautonomie de jure. Er wordt nauwelijks geïntervenieerd bij de verdeling van de financiële middelen. Dit valt niet te verklaren aan de hand van de invloedsfactoren die in hoofdstuk 2 zijn beschreven. De verklaring hiervoor is mijns inziens dat de Inspectie zich niet bezighoudt met dit onderwerp.

4.6 Vergelijking van de GSF en het Clusius

De verdeling van de financiële middelen bij beide onderzochte scholengemeenschappen verloopt niet geheel gelijk. Een verschil tussen de beide scholengemeenschappen is de verdeling tussen materieel en personeel. Bij College de Brink beslaan de personele kosten bijna 80% van het totale budget, bij het Clusius College Castricum beslaat het slechts 12,5%. Een verklaring hiervoor is dat een deel van het personeel bij het Clusius College Castricum direct vanuit het Centraal Bureau wordt betaald. Wanneer de kosten die

vermoedelijk vanuit centraal worden uitgegeven aan personeel mee worden gerekend, komen de personeelskosten neer op ongeveer 80% van het totale budget van Clusius College Castricum. Dit komt dus overeen met het percentage van de GSF. Deze percentages vertonen tevens ongeveer hetzelfde beeld als de rest van de scholen in het VO. Uit een benchmark in het VO is namelijk gebleken dat de verhouding landelijk 84:16 is (Blank e.a., 2007). De invulling van de personele kosten verschilt wel door de andere manier van verdelen bij beide scholen. De reguliere loonkosten zijn procentueel veel hoger bij College de Brink dan bij het Clusius College Castricum, terwijl laatstgenoemde weer meer geld uitgeeft aan uitzendkrachten dan College de Brink.

De uitgaven voor materieel zijn bij beide scholen van redelijk gelijke omvang. De verhouding afschrijving/huisvesting/overig is bij beide scholen ongeveer gelijk, hoewel College de Brink meer geld besteedt aan afschrijvingen dan het Clusius College Castricum. Van het Clusius College Castricum is meer gedetailleerde informatie beschikbaar over de indeling van de overige instellingslasten, van College de Brink zijn deze posten niet bekend. Het beeld bij beide scholen is dat ongeveer de helft van het budget voor materieel wordt verdeeld over huisvesting en afschrijving.

De totstandkoming van de verdeling van de middelen vertoont bij beide scholengemeenschappen een aantal gelijke kenmerken. Bij beide casussen is aangegeven dat er veel vaste lasten zijn die de keuzevrijheid bemoeilijken. Er vindt weinig verandering plaats en besluiten worden langzaam doorgevoerd. De verdeling van de middelen komt bij zowel College de Brink als het Clusius College Castricum tot stand aan de hand van school- en jaarplannen. Externe factoren spelen bij beide scholen een rol, wel is te zien dat bij het Clusius College Castricum meer uit wordt gegaan van het verleden en bij College de Brink meer aansluiting wordt gezocht met vervolgonderwijs. Twee andere factoren die bij de GSF wel een rol spelen, maar bij het Clusius niet expliciet zijn genoemd, zijn lessentabel en CAO- en taakbeleid. Toch moet er mijns inziens ergens ruimte zijn gevonden om zelf te schuiven met de middelen, aangezien College de Brink en het Clusius College Castricum beiden procentueel een iets andere verdeling van de middelen hebben. De scholen hebben ondanks de beperkte keuzemogelijkheden dus wel gebruik kunnen maken van hun managementautonomie. Dit komt overeen met de hoge mate van interne autonomie.

De interne autonomie bij het Clusius lijkt op basis van de interviews als iets lager te kunnen worden geclassificeerd dan die van de GSF. Het verschil is echter minimaal. Beide casussen vertonen het beeld dat de beleidsautonomie lager is dan de managementautonomie. Bij het Clusius is explicieter aangegeven dat er overheidsbemoeienis is bij de verdeling van de financiële middelen, waardoor de beleidsautonomie een fractie lager is dan bij de GSF. Ook verschilt de controle op de financiële autonomie iets, een oorzaak hiervoor is mogelijk te vinden in het feit dat het Clusius naast OCW ook onder LNV valt. De verklaringen voor de (kleine) discrepanties die er zijn tussen de autonomie de jure en de autonomie de facto bij beide scholengemeenschappen zijn ongeveer gelijk. Bij beide casussen zijn de spanning tussen financiële autonomie en managementautonomie, ander overheidsbeleid en de paradox van autonomie en controle van invloed. Daarnaast spelen bij het Clusius waarschijnlijk het ontwerp en de capaciteiten van de organisatie een rol. Deze zorgen er mogelijk voor dat er minder vrijheid is om te schuiven met de exploitatiekosten. Op beide scholengemeenschappen is het belang van verantwoording aangegeven en de invloed die dit heeft op de verdeling van de middelen.

Er zijn nauwelijks verschillen te ontdekken tussen de scholen. Het lijkt er op dat de verdeling van de middelen bij beide scholengemeenschappen onderhevig is aan dezelfde

invloeden. Het enige verschil is dat bij het Clusius meer hinder wordt ervaren van de vaste lasten waar de scholen mee te maken hebben. Bij de GSF is men dus beter in staat om hier mee om te gaan. Beide scholengemeenschappen zeggen het gevoel te hebben niet echt vrij te zijn in de verdeling van de middelen. Toch is de managementautonomie hoog. Alleen de beleidsautonomie is laag tot middelmatig. Mogelijk is dit een oorzaak waardoor de respondenten minder autonomie voelen. De lagere beleidsautonomie maakt het lastig om de managementautonomie te benutten. Zoals Verhoest e.a. (2004, p. 113) aangeven, kan zowel beleidsautonomie als managementautonomie niet alléén worden gebruikt om de mate van interne autonomie vast te stellen.

4.7 Conclusie

Bij de GSF worden de personele en materiële kosten in een verhouding van 80:20 verdeeld, voor het Clusius is dit vermoedelijk ongeveer gelijk. Het blijkt dat de scholen wel autonomie hebben bij het verdelen van de financiële middelen, maar hier niet altijd even goed gebruik van kunnen maken. Dit komt waarschijnlijk omdat er te veel vaste factoren zijn waar het geld over moet worden verdeeld. De verdeling gaat vrij traditioneel, de scholen moeten draaien en daar is een aantal basisvoorwaarden voor nodig. De verdeling is om zo te zeggen “niet echt spannend” en volgt elk jaar ongeveer hetzelfde stamien. Het is vooral historisch bepaald en er is weinig ruimte om onderwerpen prioriteit te geven. Dit hangt ook samen met de hoogte van de vergoeding, die volgens de respondenten onvoldoende ruimte biedt om te schuiven.

De discrepantie tussen de autonomie de facto en de autonomie de jure zit bij beide scholengemeenschappen op beide dimensies van interne autonomie, hoewel de discrepantie niet groot is. De managementautonomie de facto is iets lager dan de autonomie de jure, dit verschil wordt bij beide scholengemeenschappen mogelijk veroorzaakt door een spanning tussen managementautonomie en financiële autonomie. Wat betreft de beleidsautonomie wordt de autonomie de facto bij beide scholengemeenschappen beïnvloed door ander overheidsbeleid. De ruimte bij het verdelen van de middelen wordt ingeperkt door wetgeving die er voor bijvoorbeeld personeelsbeleid is. Met name binnen de personele middelen valt dan ook weinig te schuiven. Aangezien dit het grootste deel van de totale bekostiging beslaat, kan dit verklaren waarom er bij de scholen het gevoel heerst dat minder ruimte kan worden benut. Daarnaast is bij deze dimensie te zien dat minder autonomie samengaat met minder controle. De interventieautonomie de facto vertoont bij beide scholen een grote discrepantie met de autonomie de jure, de scholen ervaren weinig overheidsinterventie bij het verdelen van de financiële middelen. Dit is de enige dimensie waarbij de autonomie in de praktijk hoger blijkt te zijn, in plaats van lager.

5 BEHALEN VAN DE NORMEN VOOR ONDERWIJSTIJD

5.1 Inleiding

Nu duidelijk is op welke wijze scholen omgaan met hun autonomie bij het verdelen van de financiële middelen, kan hetzelfde worden gedaan voor de casus van het behalen van de normen voor onderwijstijd. In dit hoofdstuk zal worden gekeken naar de factoren die eraan toe bijdragen dat de normen voor onderwijstijd niet worden gehaald en op welke manier de scholen hier mee om gaan. Hierbij zal worden vastgesteld in welke mate de scholen hun autonomie benutten. Ook dit hoofdstuk is gebaseerd op de casusstudies die op de scholengemeenschappen zijn uitgevoerd. Zo zal aan de hand van de gehouden diepte-interviews (zie bijlage 2 en bijlage 3) antwoord worden gegeven op de derde deelvraag:

Welke factoren zorgen er voor dat scholen de normen voor onderwijstijd niet halen en in welke mate wordt de autonomie hierbij benut?

Deze vraag zal – net als de vorige deelvraag – zo veel mogelijk voor schoolniveau worden beantwoord, aan de hand van uitspraken van de CvB's over het schoolniveau en de uitspraken van de directies van de onderzochte scholen. Ook bij deze resultaten wordt er van uit gegaan dat ze representatief zijn voor alle scholen van de betreffende scholengemeenschap.

In paragraaf 5.2 zal ik ingaan op de factoren die er voor zorgen dat de normen niet worden gehaald en welke maatregelen de scholen hebben genomen om de normen alsnog te halen. In paragraaf 5.3 ga ik in op de inzet van de financiële middelen bij het halen van de normen, om te bekijken in hoeverre er met financiën is geschoven om de normen te kunnen bekostigen en hoe de scholen omgaan met de normen. In paragraaf 5.4 zal, net als in het voorgaande hoofdstuk, worden gekeken naar de autonomie die de scholen bij dit alles in de praktijk kunnen benutten. Vervolgens zal ik in paragraaf 5.5 nagaan in hoeverre een discrepantie is tussen de autonomie de jure en de autonomie de facto bij het behalen van de normen. Dit zal worden verklaard aan de hand van de invloedsfactoren die in hoofdstuk 2 zijn beschreven. Paragraaf 5.6 zal een overzicht bieden van de overeenkomsten en verschillen tussen beide scholengemeenschappen. In paragraaf 5.7 zal ik afsluiten met een conclusie, waarbij ik antwoord zal geven op de derde deelvraag.

5.2 Oorzaken voor het niet halen van de normen voor onderwijstijd

In hoofdstuk 3 is een aantal oorzaken voor het niet halen van de normen voor onderwijstijd gecategoriseerd. In deze paragraaf wordt nagegaan welke van deze oorzaken bij de scholen van de twee scholengemeenschappen een rol spelen. Hetzelfde zal worden gedaan voor de maatregelen die scholen kunnen nemen om de normen alsnog te halen. Hierbij wordt uitgegaan van de interviews die op beide scholengemeenschappen zijn gehouden en de factoren die door de respondenten zijn genoemd.

5.2.1 Gooische Scholen Federatie

Het algemene beeld binnen de scholen van de GSF is volgens de voorzitter van het CvB dat de scholen met vmbo de normen beter halen dan scholen met havo/vwo/gymnasium. De grootste problemen zitten in de bovenbouw. De realisatie zit ongeveer tussen 970-1020 uur in. De reden dat de normen bij het vmbo gemakkelijker kunnen worden gehaald, is volgens de respondent dat er bij technisch onderwijs meer onderwijsvormen mogelijk zijn. Zo kunnen er bij praktijkvakken instructeurs in plaats van docenten in worden gezet en grotere klassen worden gevormd. De reden waarom de normen bij havo/vwo/gymnasium niet worden gehaald, zijn volgens het CvB de versnippering in de bovenbouw ten gevolge van de Tweede Fase. Hierdoor zijn er te veel kleine klassen om de normen te kunnen halen met de huidige personeelsinzet. Ook noemt hij de hoogte van de normen in relatie tot de bekostiging als oorzaak voor het niet halen van de urennormen.

Bij College de Brink worden de normen voor onderwijstijd niet voor alle klassen van de school gehaald, het gaat hierbij om een tekort tussen 50 en 100 uur. De voornaamste oorzaken voor het niet realiseren van voldoende onderwijstijd zijn volgens de directeur van College de Brink lesuitval, ziekteverzuim en de krappe arbeidsmarkt. De oorzaken voor het niet halen van de normen vallen bij de GSF en College de Brink vooral in de categorie personeel en lesuitval en ook ontoereikende bekostiging speelt een rol.

Vanuit het CvB is ingegrepen om te voorkomen dat vestigingen te weinig onderwijstijd zouden realiseren. Scholen moesten zich aan het CvB verantwoorden over de ondernomen acties met betrekking tot onderwijstijd. De voorzitter van het CvB heeft deze aanpassingen naar eigen zeggen over het algemeen geaccepteerd, waar nodig heeft hij geadviseerd dat meer actie moest worden ondernomen. Hierbij heeft de respondent vooral gekeken naar de inspanning die de scholen hebben geleverd. Wanneer dit te veel zou gaan kosten of te belastend voor de leerlingen zou worden, was het niet nodig verdere actie te ondernemen. De lesuitval wordt nu wel strenger gevolgd en bijgehouden. Maatregelen die op de verschillende vestigingen zijn genomen om meer onderwijstijd te realiseren, zijn onder andere het inzetten van meer vervanging, meer assistenten, inkorten van vrije dagen aan het begin en eind van het schooljaar, lesgeven tijdens proefwerkweken en het verplicht stellen van bijvoorbeeld toneelactiviteiten.

Op College de Brink kan het onderwijskundig beleid volledig door de schooldirectie worden bepaald. Om de urennormen te kunnen realiseren heeft de directeur van de school voor een aantal maatregelen gekozen: het verhogen van de geprogrammeerde onderwijstijd (ook door stages langer te programmeren), het vergroten van klassen, het terugdringen van het ziekteverzuimpercentage en het inzetten van leraarassistenten. De maatregelen die zijn genomen, vallen binnen de categorieën organisatorische maatregelen en personeel en lesuitval. Ondanks dat organisatorische redenen niet zijn genoemd als factor voor het niet behalen van de normen, zijn toch maatregelen op dit niveau genomen.

5.2.2 Clusius College

De meeste scholen van het Clusius ondervinden wat knelpunten op het gebied van onderwijstijd, maar er wordt volgens de voorzitter van het CvB niet echt onvoldoende gerealiseerd. Het is niet bekend hoeveel uren onder de norm wordt gerealiseerd. Alleen de vestiging van het Clusius in Hoorn is meegenomen in een onderzoek van de Inspectie (2007), waaruit bleek dat het onvoldoende onderwijstijd realiseerde. Er zijn volgens de voorzitter van het CvB vier belangrijke factoren die het halen van de normen bemoeilijken.

Een eerste factor is de overheidsregeling dat onderwijs toegankelijk moet zijn voor alle leerlingen. Hierdoor kunnen remedial teaching en persoonlijke mentoruren niet mee worden geteld. Inmiddels is deze regeling aangepast, zodat deze begeleiding (die bij vmbo veel voorkomt) ook meetelt als onderwijstijd. Verder wordt er op de scholen te veel gekeken naar geprogrammeerde tijd en niet naar de realisatie. Een derde factor is lesuitval en een vierde factor de vakantiespreiding waardoor het Clusius een aantal korte jaren achter de rug heeft.

Op het Clusius College Castricum worden de normen voor onderwijstijd niet bij alle klassen gehaald. Volgens de directeur van de school is lesuitval de belangrijkste oorzaak. Naast redenen uit de categorie personeel en lesuitval spelen bij het Clusius ook de interpretatie van het begrip onderwijstijd en organisatorische redenen een rol bij het niet halen van de normen. Ook heeft zowel het CvB als de schooldirectie van de vestiging in Castricum aangegeven dat de normen niet haalbaar zijn binnen de huidige bekostiging.

Het CvB heeft het realiseren van voldoende onderwijstijd als speerpunt opgenomen in hun kaderbrief. Op basis daarvan hebben alle vestigen in hun vop op moeten nemen welke activiteiten ze zouden gaan ondernemen voor het realiseren van voldoende onderwijstijd. Bij de jaarlijkse interne audit op de vestigingen is meer aandacht besteed aan onderwijstijd. Daarnaast is een plannings- en realisatieinstrument ontwikkeld waar scholen hun onderwijsuren in bij moeten houden. Activiteiten die scholen hebben ondernomen om meer onderwijstijd te realiseren zijn onder andere: het geven van meer vervangingsuren in de taak van docenten, het aanstellen van extra docenten, de inzet van vrijwilligers om toezicht te houden en de inzet van instructeurs.

Op de vestiging in Castricum wordt geprobeerd de lesuitval te compenseren door 5% boven de normen te programmeren. Ook is de lesduur verhoogd van 45 naar 50 minuten. Bij de aanpassingen heeft de directeur van de school in overleg met de MR getracht de zorgstructuur binnen de school zoveel mogelijk in stand te houden. De maatregelen die zijn genomen vallen vooral binnen de categorie organisatorische maatregelen en personeel en lesuitval. Hoewel het wel als oorzaak is genoemd, zijn er geen maatregelen getroffen om de interpretatie van het begrip onderwijstijd te verbeteren.

5.3 Omgaan met de normen voor onderwijstijd

Nu duidelijk is welke oorzaken bij de onderzochte scholengemeenschappen ten grondslag liggen aan het probleem met onderwijstijd en welke maatregelen zijn genomen, is het van belang dieper in te gaan op de manier waarop de scholengemeenschappen hier mee om zijn gegaan. Op welke wijze hebben ze de maatregelen bekostigd en hoe is bepaald welke maatregelen zouden worden ondernomen? In deze paragraaf zal aan de hand van de gehouden diepte-interviews worden beschreven hoe de scholen van beide scholengemeenschappen om zijn gegaan met de normen voor onderwijstijd. Op basis hiervan kan dan in de volgende paragraaf worden beschreven in hoeverre de scholen autonomie de facto kunnen benutten bij het halen van de normen voor onderwijstijd.

5.3.1 Gooische Scholen Federatie

Een aantal maatregelen om meer onderwijstijd te realiseren heeft geen extra geld gekost. Maatregelen waarbij extra vervanging en assistenten in zijn gezet, kosten volgens de voorzitter van het CvB wel geld. Ook het verhogen van de geprogrammeerde tijd kost volgens de directeur van College de Brink geld. De bekostiging hiervan is ten koste van andere zaken gegaan. Personeel moet meer uren draaien en hierdoor ervaren zij een hogere werkdruk. In het taakbeleid van docenten zijn volgens het CvB altijd al uren vrij geweest voor vervanging, maar in de praktijk bleek dat deze uren nauwelijks werden gehaald. Op College de Brink konden de aanpassingen uit het reguliere budget worden betaald, doordat ze in de schoolplannen op waren genomen en het geld al in was begroot. De uitgaven die het verhogen van de geprogrammeerde tijd met zich mee bracht zijn volgens de directeur van de school ten koste van de groeps grootte gegaan. Er is dus geschoven met financiële middelen om het behalen van de normen te bewerkstelligen.

Op de GSF is er volgens de voorzitter van het CvB naar aanleiding van de commotie omtrent de onderwijstijd, weinig veranderd in organisatie en aansturing. De scholen zijn zelf met aanpassingen gekomen om meer onderwijstijd te realiseren. Zo is er aansluiting gebleven met de onderwijskundige visies van de verschillende scholen. Dat er meer onderwijstijd moest worden gerealiseerd, stond vast, maar de scholen hebben zelf kunnen bepalen hoe ze dit wilden bewerkstelligen. Op College de Brink is vooral vastgehouden aan de koers die de school al voor zich had bepaald. Voor zover mogelijk zijn ontwikkelingen hierin ingepast. Beleidsprocessen verlopen hierdoor volgens de respondent niet bijzonder chaotisch. Er is een duidelijk beeld zichtbaar dat er bij de GSF vrij om wordt gegaan met de normen. Er is een aantal maatregelen genomen, maar als dit onvoldoende blijkt te zijn, maken ze daar op de GSF geen probleem van. Zoals de directeur van College de Brink stelt: *‘ook met onderwijstijd, mag je zo af en toe best een beetje stout zijn’*.

5.3.2 Clusius College

De bekostiging van de activiteiten om meer onderwijstijd te realiseren is bij het Clusius ten koste van andere zaken gegaan. Het is bij de meeste vestigingen het afgelopen jaar uit reserves betaald, maar dit kan volgens de voorzitter van het CvB in de toekomst niet zo blijven. Op de vestiging in Castricum was het realiseren van meer onderwijstijd al eerder in het vop opgenomen, waardoor het niet uit reserves hoefde te worden betaald. Ook is de klassegrootte aangepast om het te kunnen financieren. Desondanks geeft zowel de voorzitter van het CvB als de directeur van het Clusius College Castricum aan dat de normen niet haalbaar zijn binnen de huidige bekostiging. Er is ook hier geschoven met financiële middelen om de normen te kunnen halen.

Bij het Clusius is eerst op centraal niveau gekeken naar de definitie van onderwijstijd en is er geformuleerd welke activiteiten meetellen als onderwijstijd. Hierbij is veel aandacht besteed aan de motivering waarom bepaalde activiteiten als onderwijstijd gelden. Vervolgens hebben de scholen activiteiten die zij wilden ondernemen in hun vop opgenomen. De maatregelen om meer onderwijstijd te realiseren brengen in een aantal gevallen werkverzwarende kanten met zich mee. Dit is op vestigingsniveau besproken en de MR is hierbij betrokken. Er is volgens de respondenten over het algemeen weinig weerstand geweest met betrekking tot de onderwijstijd. De lesuitval is tevens veel besproken door het CvB en de vestigingsdirecteuren. Op het Clusius zijn ze bezig de maatregelen van de verschillende scholen met elkaar te vergelijken, om zo tot de beste

aanpak te komen. Wel is ook bij deze scholengemeenschap te zien dat het CvB bereid is de vestigingen de hand boven het hoofd te houden naar de Inspectie toe. De voorzitter van het CvB geeft aan *'als mensen hun stinkende best doen om planning te halen en uitval tegen te gaan, dan gaan we er niks meer aan doen. Als de inspectie dan langskomt, melden ze zich maar bij ons'*. Op het Clusius College Castricum wordt de norm niet reëel bevonden.

5.4 Dimensies van autonomie

In hoofdstuk 1 schreef ik dat er in het onderwijs autonomie met gebondenheid is en dat binnen die gebondenheid autonomie is. De normen voor onderwijstijd zijn een voorbeeld van die gebondenheid, het zijn wettelijke normen die de overheid aan scholen stelt. In deze paragraaf zal worden gekeken in hoeverre er sprake is van autonomie om te kunnen omgaan met de gebondenheid door de urennormen. Dit wordt gedaan voor de onderzochte scholen, waarbij wordt aangenomen dat dit representatief is voor alle scholen van de scholengemeenschappen. Er is niet gekeken naar de relatie tussen schoolniveau en centraal niveau, omdat op schoolniveau is aangegeven dat de CvB's niet als (autonomie)beperkend worden ervaren. Ik zal per scholengemeenschap aan de hand van de casusstudies proberen te bepalen in welke mate er bij de verschillende dimensies autonomie de facto benut wordt bij het realiseren van de normen voor onderwijstijd.

5.4.1 Gooische Scholen Federatie

Wat betreft onderwijskundig beleid hebben de vestigingen van de GSF volgens de voorzitter van het CvB veel autonomie, meer dan op financieel gebied. Zo bekeken ligt de verantwoordelijkheid om voldoende onderwijstijd te realiseren vooral op schoolniveau, het is immers een onderwijskundige keuze om een bepaald aantal uren onderwijs aan te bieden. Wel werkt de onderwijswetgeving hier volgens het CvB beperkend over. Besluiten vanuit de overheid werken volgens hem *'verstikkend'*. De directeur van College de Brink heeft aangegeven zich bij de verdeling van de middelen niet te laten leiden door overheidsbeleid. Toch was het realiseren van voldoende onderwijstijd al opgenomen in het jaarplan en was er geld voor begroot. De schooldirectie heeft er zelf voor gekozen het realiseren van voldoende onderwijstijd op te nemen in hun onderwijskundig beleid. Opvallend is, dat er op de GSF een eigen koers wordt gevaren wat betreft onderwijstijd. De scholen doen wat ze kunnen om meer tijd te realiseren, maar liggen er niet wakker van als de normen dan nog niet worden gehaald. Ook het CvB vindt dit geen probleem, zo lang er pogingen worden ondernomen is men tevreden. Aan de hand van de indicatoren uit bijlage 1 is de hoogte van de autonomie de facto bij de GSF vastgesteld. Dit is terug te vinden in tabel 5.1.

| Tabel 5.1 | | |
|--|------------------|--------------------|
| Hoogte van autonomie en controle bij de scholen van de GSF wat betreft het behalen van de normen voor onderwijstijd (op vijfpuntsschaal van minimaal tot maximaal) | | |
| | Autonomie | Controle |
| Managementautonomie | hoog / maximaal | minimaal |
| Beleidsautonomie | hoog | laag / middelmatig |
| Structurele autonomie | maximaal | minimaal |
| Financiële autonomie | minimaal | maximaal |
| Legale autonomie | hoog | laag |
| Interventieautonomie | laag | hoog |

De *managementautonomie* bij het halen van de normen voor onderwijstijd is bij de GSF hoog tot maximaal. Uit de interviews valt op te maken dat de respondenten zelf hebben mogen beslissen over managementaspecten als productiegoederen en strategieën. De overheidscontrole op dit gebied lijkt minimaal te zijn, er zijn nauwelijks principes vanuit de overheid gesteld waarbinnen de procedures moeten worden bepaald. Wel kan de Inspectie volgens de voorzitter van het CvB limiterend werken over de keuzes voor processen, procedures en instrumenten. Dit verklaart waarom ik de managementautonomie niet als volledig maximaal classificeer. De *beleidsautonomie* is hoog, omdat bij de scholen verder zelf wordt besloten over de processen, de in te zetten instrumenten en de kwaliteit en kwantiteit van de geproduceerde goederen. Alleen de uitkomst ligt vast (het aantal verplichte uren), waardoor de autonomie niet maximaal is. Desondanks is de overheidscontrole wat betreft de beleidsautonomie bij het halen van de normen laag tot middelmatig, omdat er wordt gecontroleerd op doelen, uitkomsten en de kwaliteit en kwantiteit van het resultaat. Het gegeven dat de scholen zich op een zeker punt neerleggen bij het feit dat de normen niet worden gehaald, duidt op een hoge benutting van de interne autonomie.

De *structurele* en *legale autonomie* zijn bij de casus van de onderwijstijd niet veranderd ten opzichte van de verdeling van de middelen, de structuur en legale status van de GSF zijn respectievelijk maximaal en hoog. De *financiële autonomie* is minimaal, omdat de GSF volledig afhankelijk is van de overheid voor de bekostiging van de onderwijstijd. De overheidscontrole op dit gebied is maximaal, omdat er gekort kan worden op het budget en de bekostiging volgens de respondenten ontoereikend is. De respondenten hebben geen directe uitspraken gedaan over de *interventieautonomie* bij het behalen van de normen voor onderwijstijd. Ik vermoed dat deze laag is, omdat er momenteel streng wordt gecontroleerd op onderwijstijd en er een sanctiebeleid door de overheid wordt gehanteerd. Over de controle heeft de voorzitter van het CvB gezegd dat de Inspectie limiterend werkt over de keuzes die op de school worden gemaakt.

5.4.2 Clusius College

Onderwijstijd is een factor die op het Clusius zorgt voor meer beheerslast. Door het stellen van de normen voor onderwijstijd stuurt de overheid scholen in hun prioriteitsbepaling, wat volgens de voorzitter van het CvB leidt tot vermindering van de autonomie. Zeker in het geval van onderwijstijd is het toezicht van de Inspectie datgene dat volgens de respondent knelt met de autonomie van scholen. Toch is ook op het Clusius te zien dat er wordt gedaan wat mogelijk is om de normen te halen, maar men het niet erg vindt als de normen dan nog niet worden gehaald. De autonomie op onderwijskundig gebied wordt dus gebruikt bij het voldoen aan de normen voor onderwijstijd. De hoogte van de verschillende dimensies van autonomie is weergegeven in tabel 5.2. Dit is vastgesteld op basis van de indicatoren die in bijlage 1 terug zijn te vinden.

| Tabel 5.2 | | |
|---|------------------|--------------------|
| Hoogte van autonomie en controle bij de scholen van het Clusius wat betreft het behalen van de normen voor onderwijstijd (op vijfpuntsschaal van minimaal tot maximaal) | | |
| | Autonomie | Controle |
| Managementautonomie | hoog / maximaal | minimaal |
| Beleidsautonomie | hoog | laag / middelmatig |
| Structurele autonomie | maximaal | minimaal |
| Financiële autonomie | minimaal | maximaal |
| Legale autonomie | hoog | laag |
| Interventieautonomie | laag | hoog |

Volgens de voorzitter van het CvB mag het Clusius zelf volledig beslissen over processen, procedures en instrumenten, alleen in het geval van onderwijstijd heeft de Inspectie de neiging zich er mee te bemoeien. De management- en beleidsautonomie worden door het Clusius als hoog ervaren, gegeven het feit dat ook zij zich niet druk maken als de normen niet worden gehaald. Wel zijn er wat algemene principes vanuit de overheid die limiterend kunnen werken, zoals de definitie van onderwijstijd. Ik classificeer op basis hiervan de *managementautonomie* als hoog tot maximaal. De controle van de overheid op management is minimaal. De *beleidsautonomie* classificeer ik als hoog, omdat het Clusius niet zelf mag beslissen over de doelen en uitkomsten (de norm ligt immers vast en de term onderwijstijd is strikt omschreven). De controle op beleid is laag tot middelmatig, omdat er wordt gecontroleerd op doelen, uitkomsten en de kwaliteit en kwantiteit van het resultaat.

Bij het Clusius is de *structurele autonomie* ook bij het behalen van de normen voor onderwijstijd nog steeds maximaal en de *legale autonomie* hoog. De *financiële autonomie* is minimaal, omdat de financiële afhankelijkheid van de overheid groot is en de bekostiging niet toereikend is om de normen te kunnen halen. Zowel op centraal niveau als op schoolniveau is door de respondenten aangegeven dat de Inspectie limiterend werkt over de vrijheid die de scholen hebben. De *interventieautonomie* is hierdoor laag, er moet op een gedetailleerd niveau worden gerapporteerd aan de Inspectie.

5.5 Discrepantie tussen autonomie de jure en autonomie de facto

Nu de hoogte van de autonomie de facto voor de verschillende dimensies is geclassificeerd, zal ik in deze paragraaf bekijken of er een discrepantie is tussen de autonomie de jure en de autonomie de facto. Dit inzicht is belangrijk om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. Ik zal tevens ingaan op mogelijke verklaringen voor eventuele discrepanties. Dit zal gebeuren aan de hand van de mogelijke invloedsfactoren die in hoofdstuk 2 zijn genoemd.

5.5.1 Gooische Scholen Federatie

Wanneer de autonomie de jure die in hoofdstuk 3 is beschreven naast tabel 5.1 wordt gelegd, zijn er een paar nuances te ontdekken. De *managementautonomie* is bij de GSF niet maximaal, omdat er is aangegeven dat wetgeving en Inspectie hier een rol bij kunnen spelen. Er is een zeer kleine discrepantie tussen de maximale managementautonomie de jure en de hoge tot maximale managementautonomie de facto. De verklaring voor het ontstaan van enige mate van discrepantie lijkt te zijn dat de Inspectie enigszins beperkend werkt. Dit heeft mogelijk te maken met de interventieautonomie, die laag is. Dit betekent dat er hoge controle is vanuit de overheid (en dus de Inspectie). Mogelijk is er bij de GSF een spanning tussen twee dimensies van autonomie: lage interventieautonomie bemoeilijkt het benutten van de managementautonomie. De discrepantie is echter zo klein, dat dit niet steekhoudend lijkt te zijn.

De *beleidsautonomie* de facto bij de scholen van de GSF is hoger dan de beleidsautonomie de jure, terwijl de controle geen verschil vertoont. De oorzaak hiervoor is dat de GSF zijn eigen plan trekt bij het behalen van de normen en het geen probleem vindt als de scholen met maximale inspanning de normen nog steeds niet halen. Men durft zelf de verantwoordelijkheid te nemen voor eventuele risico's. Hier is te zien dat er in de praktijk meer autonomie wordt benut dan er formeel gezien is. De uitvoerenden (de GSF) streven bij het behalen van de normen voor onderwijstijd hun eigen doelen na. De scholen kunnen zich verschuilen in de organisatiestructuur. Als zij de normen ondanks getoonde inspanningen niet halen, neemt het CvB op centraal niveau namens hen de verantwoordelijkheid. Bepaalde kenmerken van de organisatie zorgen voor een toename van beleidsautonomie in de praktijk.

Een laatste verschil zit in de *financiële autonomie* de facto, deze is iets lager dan de autonomie de jure. Dit komt doordat de bekostiging volgens de respondenten ontoereikend is. In de praktijk blijkt dat de GSF bij het behalen van de normen voor onderwijstijd volledig afhankelijk is van overheidsmiddelen. Hier is te zien dat maximale overheidscontrole kan leiden tot minimale autonomie.

5.5.2 Clusius College

Uit een vergelijking van tabel 3.1 en 5.2 blijkt dat de *managementautonomie* de facto bij het Clusius iets lager is dan de autonomie de jure, omdat bepaalde regels volgens het CvB limiterend werken. Ook bij het Clusius is aangegeven dat de Inspectie veel bemoeienis toont wat betreft het behalen van de normen voor onderwijstijd. Dit is de oorzaak voor het feit dat de managementautonomie in de praktijk iets minder kan worden benut. Het is denkbaar dat de lage interventieautonomie het lastig maakt om de managementautonomie in de praktijk volledig te benutten. Enerzijds is het Clusius vrij in de keuze van processen,

procedures en instrumenten, anderzijds oefent de Inspectie namens de overheid strenge controles uit. Hierdoor kan het Clusius zich beperkt voelen in de ruimte die ze hebben.

De discrepantie tussen de autonomie de jure en de autonomie de facto zit bij de scholen van het Clusius in het geval van het behalen van de normen voor onderwijstijd het sterkst bij *beleidsautonomie*. Waar de beleidsautonomie de jure middelmatig tot hoog is, is het in de praktijk bij het Clusius hoog. De oorzaak hiervoor is, net als bij de GSF, dat de scholen het geen probleem vinden als ze met voldoende inspanning de normen alsnog niet halen. Bepaalde kenmerken van de organisatie zorgen ervoor dat de scholen hun beleidsautonomie beter kunnen benutten dan formeel gezien zou worden verwacht.

De *financiële autonomie* de facto is bij het Clusius minimaal en daarmee iets lager dan de financiële autonomie de jure. De respondenten geven aan dat het behalen van de normen niet mogelijk is, omdat de bekostiging onvoldoende is. De financiële afhankelijkheid van de overheid is bij het behalen van de normen maximaal. Zonder de overheidsbekostiging kunnen de normen volgens de respondenten niet worden gehaald. Mogelijk is de maximale controle van de overheid op dit gebied (bijvoorbeeld het dreigen met sancties) van invloed op het afnemen van de financiële autonomie bij het Clusius.

5.6 Vergelijking van de GSF en het Clusius

Bij beide scholengemeenschappen zijn problemen te ontdekken op het gebied van onderwijstijd en worden de normen niet in alle klassen gehaald. De voornaamste reden voor het niet behalen van de normen voor onderwijstijd is bij beide scholen lesuitval. Het ziekteverzuim onder de docenten ligt hoog, waardoor te veel lessen uitvallen en onvoldoende uren kunnen worden gerealiseerd. Dit is een speerpunt voor de scholen geweest om omlaag te brengen. Op beide scholengemeenschappen is te zien dat er strenger wordt gecontroleerd op geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd en dat er maatregelen op het gebied van personeel en lesuitval zijn genomen. Waar de oorzaken voor het niet halen van de normen bij de GSF vooral in de categorie personeel en lesuitval vallen, vallen de oorzaken bij het Clusius ook nog in de categorieën interpretatie van het begrip onderwijstijd en organisatorische redenen. Bij beide scholengemeenschappen blijkt tevens de hoogte van de bekostiging ontoereikend voor het behalen van de normen. Hiermee vertonen beide scholengemeenschappen gelijkenis met de oorzaken die in de verschillende onderzoeken naar onderwijstijd veelvuldig zijn genoemd (Berndsen e.a., 2006; Commissie Dijsselbloem, 2008; Inspectie, 2007b; VO-raad, 2007b). De oorzaken die bij de onderzochte scholen een rol spelen bij het niet halen van de normen zijn op basis hiervan als representatief te beschouwen voor de sector.

Bij zowel College de Brink als het Clusius College Castricum is te zien dat ze al eerder bezig waren met het verhogen van de onderwijstijd, waardoor het niet uit reserves is betaald. Het realiseren van meer onderwijstijd was al als activiteit opgenomen in jaarplannen, waardoor het van tevoren in was begroot. Binnen de financiële middelen is geschoven om geld vrij te maken voor het realiseren van meer onderwijstijd. Beide schooldirecties hebben dit geld vrij weten te maken door de groepsgrootte te vergroten, waardoor de personeelskosten relatief gezien naar beneden konden. Het feit dat er geschoven is met financiële middelen, kan iets betekenen voor de uitkomsten van het vorige hoofdstuk. De hoge managementautonomie de facto die beide scholengemeenschappen hebben met betrekking tot het verdelen van de financiële middelen, heeft het mogelijk gemaakt geldmiddelen vrij te maken voor het behalen van de normen voor onderwijstijd.

De autonomie de facto die de scholengemeenschappen kunnen benutten bij het behalen van de normen voor onderwijstijd, is voor de scholen bij alle dimensies gelijk. Er is nauwelijks discrepantie tussen de autonomie de facto bij beide scholengemeenschappen en de autonomie de jure. In het geval van beleidsautonomie hebben beide scholengemeenschappen iets meer autonomie in de praktijk dan formeel gezien. Dit wordt veroorzaakt doordat de uitvoerenden hun eigen doelen nastreven en de organisatiestructuur gebruiken als bescherming tegen overheidsbemoeienis. Een negatief verschil is er wat betreft managementautonomie en financiële autonomie. De factoren die mogelijk verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van deze discrepanties zijn bij zowel de GSF als het Clusius hetzelfde.

De onderzochte scholengemeenschappen vertonen sterk hetzelfde beeld. De normen worden niet volledig gehaald, maar er worden pogingen ondernomen dit te verbeteren. De beleidsautonomie wordt echter aangewend om zelf te bepalen waar de grens ligt van de inspanning die wordt gedaan. Ik denk dat dit zeker een oorzaak is voor het niet halen van de normen, de scholen bepalen zelf in vrijheid welke doelen ze nastreven. Gecombineerd met oorzaken die te maken hebben met personeelsbeleid en lesuitval, maakt dit dat de normen voor onderwijstijd niet worden gehaald.

5.7 Conclusie

Het beeld lijkt te zijn dat de scholen ongeveer 5 à 10% minder onderwijstijd realiseren dan de normen verplicht stellen. De belangrijkste factoren hiervoor zijn te plaatsen in de categorieën personeel en lesuitval en ontoereikende bekostiging. Bij het Clusius spelen ook factoren in de categorieën interpretatie van het begrip onderwijstijd en organisatorische redenen mee. De scholen hebben maatregelen op zowel centraal niveau als op schoolniveau genomen om de tijd te verhogen, in de categorieën organisatorische maatregelen en personeel en lesuitval.

Desondanks maken ze zich op beide scholengemeenschappen weinig zorgen over het niet halen van de normen. Er wordt naar eigen zeggen gedaan wat binnen het bereik ligt, maar de scholen hoeven niet tot het uiterste te gaan om de normen te halen. De scholengemeenschappen bepalen zelf wanneer zij vinden dat de scholen genoeg hebben gedaan en vinden het hierbij niet belangrijk als dat niet overeenkomt met wat de overheid heeft voorgeschreven. De interne autonomie wordt aangewend om de normstelling zelf invulling te geven. Het lijkt zo te zijn dat de scholengemeenschappen zich als het ware beschermd zien door hun autonomie, aangezien ze er geen moeite mee hebben de verantwoordelijkheid te nemen als blijkt dat er onvoldoende uren worden gerealiseerd. Ze maken liever hun eigen keuzes, dan zich te laten leiden door overheidsbeleid.

Alleen op het gebied van beleidsautonomie is er hierdoor in de praktijk een iets hogere autonomie dan formeel gezien. De managementautonomie vertoont een zeer lichte en de financiële autonomie een lichte discrepantie met de autonomie de jure, waarbij de autonomie de facto lager is dan de autonomie de jure. Wat betreft het behalen van de normen voor onderwijstijd ondervinden de onderzochte scholen dus wat beperkingen op de autonomie, maar dit weerhoudt hen er niet van hun eigen beleid uit te voeren.

6 CONCLUSIE

6.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk zal terug worden gekeken op de voorgaande hoofdstukken en een aantal conclusies worden getrokken. In de vorige hoofdstukken is het theoretisch kader en de sector VO geschetst en zijn de bevindingen gepresenteerd met betrekking tot de deelvragen. In paragraaf 6.2 zullen deze bevindingen kort worden herhaald. Ik zal in paragraaf 6.3 de balans opmaken en een koppeling maken tussen theorie en empirie, om zo tot een antwoord op de hoofdvraag te komen. Vervolgens zal ik in paragraaf 6.4 de representativiteit van de bevindingen nagaan en generaliseren. In paragraaf 6.5 zal ik in de discussie een reflectie geven op de onderzoeksmethode en –uitvoering. Tot slot zal ik in paragraaf 6.6 een aanzet geven voor vervolgonderzoek.

6.2 Bevindingen

Ik heb laten zien wat de theorie zegt over onderwerpen als verzelfstandiging en autonomie en hoe de sector VO in elkaar zit. Daarnaast is inzicht verkregen in de verschillende processen die op twee scholengemeenschappen spelen bij de verdeling van financiële middelen en het behalen van de wettelijke normen voor onderwijstijd. In deze paragraaf zal hier een korte samenvatting van worden gegeven en zullen de deelvragen nogmaals worden beantwoord. Hierdoor kan in de volgende paragraaf een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek.

6.2.1 Autonomie de jure in het voortgezet onderwijs

De hoofdvraag van het onderzoek heeft betrekking op de vergelijking van autonomie de jure met autonomie de facto. In hoofdstuk 3 is naar aanleiding van een documentstudie een antwoord gegeven op deelvraag 1:

In welke mate hebben scholen in het voortgezet onderwijs autonomie de jure?

Scholen in het VO hebben sinds de jaren negentig steeds meer autonomie gekregen. De invoering van de lumpsumsystematiek heeft er in 1995 voor gezorgd dat scholen zelf verantwoordelijk zijn voor de verdeling van hun financiële middelen. Hierdoor is de beleidsruimte voor scholen toegenomen. Het begrip autonomie omvat volgens Verhoest e.a. (2004) zes dimensies en kan zowel intern als extern zijn. Onder interne autonomie vallen managementautonomie en beleidsautonomie; onder externe autonomie vallen structurele autonomie, financiële autonomie, legale autonomie en interventieautonomie.

Op basis van verschillende documenten is in hoofdstuk 3 geclassificeerd in welke mate scholen in het VO wettelijk gezien autonomie hebben. Deze autonomie de jure is vastgesteld aan de hand van de indicatoren die in bijlage 1 terug zijn te vinden. Aangezien instellingen zelf mogen beslissen over procedures, transacties en andere aspecten van management, is de *managementautonomie* de jure van scholen maximaal. Door de lumpsumfinanciering zijn ze vrij hun geldmiddelen zelf te verdelen. De *beleidsautonomie* is middelmatig tot hoog, omdat scholen aan kwaliteitseisen en wettelijke normen moeten voldoen. De *structurele autonomie* de jure verschilt per type schoolorganisatie. Aangezien de overheid de belangrijkste financier is van scholen in het VO, is de *financiële autonomie* laag. De *legale autonomie* van openbare scholen is hoog, omdat openbare scholen een publiekrechtelijke status hebben. Tot slot is de *interventieautonomie* de jure bij scholen in het VO als laag omschreven, omdat de Inspectie scherp toezicht uitoefent. In paragraaf 6.3 zal de autonomie de jure in tabellen worden geplaatst naast de autonomie de facto bij de onderzochte casussen.

6.2.2 Verdeling van de financiële middelen

In hoofdstuk 4 is een antwoord gezocht op de tweede deelvraag, die als volgt luidt:

Op welke wijze verdelen schoolbesturen hun financiële middelen en in welke mate wordt de autonomie hierbij benut?

Uit de casusstudies is gebleken dat bij de onderzochte vestiging van de GSF de personele en materiële kosten in een verhouding van 80:20 worden verdeeld. Voor het Clusius valt dit niet met zekerheid te zeggen, omdat de personele kosten grotendeels op centraal niveau worden betaald. Vermoedelijk is deze verhouding ook 80:20. Deze verdeling komt ongeveer overeen met de gemiddelde verdeling van de scholen in het VO, die volgens de eerder vermelde benchmark 84:16 is (Blank e.a., 2007). De gegevens wat betreft de verdeling kunnen dientengevolge als representatief worden beschouwd. Het grootste deel van de inkomsten van scholen wordt besteed aan personeelskosten. De materiële kosten worden voor de helft aan huisvesting en afschrijving besteed.

Er is gebleken dat de verdeling van de financiële middelen bij de onderzochte scholen grotendeels vast ligt. Scholen moeten draaien en daar zijn standaardbehoeften voor nodig, zoals personeel, huisvesting, energie en water, apparatuur en leermiddelen. De verdeling van de middelen verandert niet sterk door de jaren heen en kan volgens de respondenten worden omschreven als “niet spannend”. Op het Clusius wordt weinig ruimte ervaren om onderwerpen prioriteit te geven. Het is niet duidelijk in hoeverre dit samenhangt met het gegeven dat de personeelskosten grotendeels op centraal niveau worden betaald. Op College de Brink probeert men zich zo min mogelijk te laten leiden door overheidsbeleid. De besluiten over de verdeling van de financiële middelen worden volgens de respondenten op schoolniveau genomen op basis van het verleden, met weinig veranderingen of vernieuwingen, naar aanleiding van het onderwijskundig beleid en op weloverwogen wijze.

Sinds de invoering van de lumpsumfinanciering laat de overheid de scholen vrij in het bepalen van hun prioriteiten en stelt ze geen eisen aan de verdeling van de middelen. Toch is de interne autonomie wat betreft het verdelen van de financiële middelen niet maximaal. De managementautonomie is bij beide scholengemeenschappen hoog en de beleidsautonomie is bij de GSF middelmatig en bij het Clusius laag tot middelmatig. Op het gebied van externe autonomie is de autonomie wat hoger. De structurele autonomie is

maximaal en zowel de legale- als de interventieautonomie is bij de scholen hoog. Alleen de financiële autonomie is laag.

6.2.3 Behalen van de normen voor onderwijstijd

Doordat er in de praktijk bij de verdeling van de middelen weinig keuzemogelijkheden zijn, kan het zo zijn dat het moeilijk is ruimte te vinden voor vernieuwingen en veranderingen. Het zou dientengevolge kunnen zijn dat er te weinig ruimte in de financiële middelen is om het herziene overheidsbeleid ten aanzien van de urennormen te kunnen bekostigen. In hoofdstuk 5 is nagegaan in hoeverre de scholen problemen hebben bij het behalen van de normen voor onderwijstijd, aan de hand van de volgende deelvraag:

Welke factoren zorgen er voor dat scholen de normen voor onderwijstijd niet halen en in welke mate wordt de autonomie hierbij benut?

Bij beide scholengemeenschappen zijn problemen te ontdekken bij het behalen van de normen voor onderwijstijd. Op de onderzochte scholen wordt ongeveer 5 á 10% beneden de wettelijke normen gerealiseerd. De belangrijkste oorzaken hiervoor vallen in de categorie personeel en lesuitval. Daarnaast geven beide scholengemeenschappen aan dat de bekostiging ontoereikend is. Bij het Clusius spelen daarnaast nog factoren mee die in de categorieën interpretatie van het begrip onderwijstijd en organisatorische redenen vallen. De maatregelen die op beide scholengemeenschappen zijn genomen, waren vooral op het gebied van organisatie en personeel en lesuitval. De oorzaken die door de scholengemeenschappen worden genoemd voor het niet halen van de normen, komen overeen met de verschillende onderzoeken die zijn uitgevoerd naar realisatie van de normen (Berndsen e.a., 2006; Commissie Dijsselbloem, 2008; Inspectie, 2007b; VO-raad, 2007b).

Ondanks dat de bekostiging volgens beide scholengemeenschappen ontoereikend zou zijn, hebben de onderzochte scholen weinig problemen gehad met het bekostigen van de maatregelen om meer onderwijstijd te realiseren. De maatregelen waren al eerder in begroot, waardoor er geen aanspraak hoefde te worden gemaakt op reserves. Er is dus toch ruimte gevonden binnen de verdeling van de financiële middelen om meer onderwijstijd te bekostigen. Dit zegt iets over de verdeling van de financiële middelen: de hoge managementautonomie op dat gebied heeft het mogelijk gemaakt ruimte vrij te maken voor de maatregelen. Bij College de Brink is vooral vastgehouden aan de onderwijskundige koers die al uit was gestippeld. Het Clusius is ook bezig geweest met het tevreden houden van het personeel bij de veranderingen, waardoor er weinig weerstand is geweest.

Een van de opvallendste bevindingen is de manier waarop er op de onderzochte scholengemeenschappen tegen de normen aan wordt gekeken. De scholen nemen zelf de vrijheid om te bepalen welke maatregelen ze nemen om meer onderwijstijd te realiseren, en nog belangrijker: waar voor hen de grens van het onmogelijke ligt en ze geen verdere maatregelen meer nemen. De interne autonomie wordt aangewend om de normstelling zelf invulling te geven. De beleidsautonomie is dan ook hoog en de managementautonomie zelfs hoog tot maximaal. De externe autonomie is iets lager dan bij het verdelen van de normen. De structurele autonomie is nog wel maximaal en de legale autonomie is hoog. De financiële autonomie is bij het behalen van de normen voor onderwijstijd minimaal en de interventieautonomie is laag.

6.3 De discrepantie tussen autonomie de jure en autonomie de facto

Nu de deelvragen zijn beantwoord, is het mogelijk een antwoord te geven op de hoofdvraag:

In hoeverre is er een discrepantie tussen de autonomie de jure en de autonomie de facto bij scholen in het voortgezet onderwijs en hoe valt dit te verklaren?

Ik zal voor de verdeling van de financiële middelen (paragraaf 6.3.1) en het behalen van de normen (paragraaf 6.3.2) ingaan op de discrepantie en de verklaringen voor deze discrepantie. Hierbij zal ik me zo veel mogelijk baseren op de uitkomsten van de casestudies, in paragraaf 6.4 zal worden gekeken in hoeverre dat is te generaliseren voor de hele sector VO. Ik zal deze paragraaf afsluiten door de belangrijkste conclusies uit het onderzoek te presenteren.

6.3.1 Verdeling van de financiële middelen

In tabel 6.1 zijn de dimensies van autonomie die in hoofdstuk 3 en 4 aan bod zijn gekomen naast elkaar geplaatst. Het gaat hierbij om de autonomie de jure en de autonomie de facto bij de verdeling van de financiële middelen. In deze tabel zijn de punten waar de autonomie de facto verschilt van de autonomie de jure cursief gedrukt. Zo valt in één oogopslag te zien dat de meeste discrepantie zit op het niveau van interne autonomie (*management en beleid*). Deze discrepantie is echter niet groot. Het Clusius verschilt iets sterker dan de GSF en heeft minder autonomie op het gebied van beleid. Een mogelijke oorzaak hiervoor is de verdeling van de personele middelen, die bij het Clusius grotendeels centraal plaatsvindt. Op basis van de bevindingen zijn hier echter geen steekhoudende uitspraken over te doen. In de praktijk blijkt de interne autonomie op beide scholengemeenschappen lager te zijn dan de feitelijke autonomie. Het verschil is echter niet groot, de scholen scoren één trap lager op de schaal voor managementautonomie en een halve tot één trap lager wat betreft beleidsautonomie. Wat betreft externe autonomie is alleen een discrepantie te zien op de dimensie *interventieautonomie*. Deze discrepantie is wel sterk: de interventieautonomie de facto scoort twee trappen hoger dan de interventieautonomie de jure. Over het geheel genomen kan worden gesteld dat er een lichte discrepantie wat betreft de interne autonomie is, waarbij de autonomie de jure hoger is dan de autonomie de facto. Tevens is er een grote discrepantie wat betreft de interventieautonomie, waarbij de autonomie de jure juist lager is dan de autonomie de facto.

Tabel 6.1

Vergelijking van de dimensies van autonomie en controle de jure en de facto wat betreft de verdeling van de financiële middelen

| | Autonomie de jure | Autonomie de facto GSF | Autonomie de facto Clusius | Controle de jure | Controle de facto GSF | Controle de facto Clusius |
|------------------------------|--------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|------------------------------|----------------------------------|
| Management autonomie | maximaal | <i>hoog</i> | <i>hoog</i> | minimaal | minimaal | minimaal |
| Beleids autonomie | middel / hoog | <i>middel</i> | <i>laag / middel</i> | laag / middel | <i>minimaal</i> | <i>minimaal</i> |
| Structurele autonomie | verschilt per school | maximaal | maximaal | verschilt per school | minimaal | minimaal |
| Financiële autonomie | laag | laag | laag | hoog | <i>maximaal</i> | hoog |
| Legale autonomie | hoog | hoog | hoog | laag | laag | laag |
| Interventie autonomie | laag | <i>hoog</i> | <i>hoog</i> | hoog | <i>laag</i> | <i>laag</i> |

De belangrijkste bevinding met betrekking tot de verdeling van de financiële middelen is dat er weinig keuzemogelijkheden zijn bij het verdelen van de middelen. Er zijn veel vaste lasten die moeten worden bekostigd, waardoor weinig ruimte over blijft om te schuiven met de middelen. Tegelijkertijd wordt er nauwelijks controle ervaren op het gebied van interventie. Het is dus niet zo zeer dat de discretionaire ruimte van de scholen in de praktijk wordt ingeperkt door interventie van de overheid. Het zijn eerder de factoren waar de middelen over moeten worden verdeeld en het overheidsbeleid dat daar in sommige gevallen voor geldt, die ruimte beperken. Met name voor de personele factoren is dit een belangrijke oorzaak voor de lagere management- en beleidsautonomie in de praktijk. Ook lijkt het er op dat er op de scholengemeenschappen weinig behoefte is om te schuiven met middelen en prioriteiten. Het feit dat de besluitvorming plaatsvindt aan de hand van het verleden en er weinig veranderingen of vernieuwingen door worden gevoerd, lijkt hier mee samen te hangen. Zelfs bij het Clusius, waar ze al langer met lumpsum werken dan bij de GSF, is er geen behoefte om veranderingen aan te brengen in de verdeling van de financiële middelen.

Dit alles hangt ook samen met de hoogte van de bekostiging, deze biedt weinig ruimte om te kunnen schuiven met middelen. De bekostiging is dus net toereikend om de scholen te laten draaien, maar er is weinig geld om andere dingen mee te kunnen doen. Wel kan er per jaar gekozen worden om een bepaald onderwerp prioriteit te geven, maar dat gaat volgens de respondenten ten koste van andere zaken waar minder geld heen kan. Ook de Onderwijsraad (2000, p. 77) erkent de invloed van 'de wijze waarop en mate waarin onderwijsinstellingen worden gefaciliteerd [op de] feitelijke beleidsruimte van instellingen'. Het zou dus kunnen dat een verhoging van de bekostiging meer ruimte kan bieden aan scholen bij het verdelen van de middelen. Bekostiging blijkt nu toch nog een instrument te zijn waarmee de overheid de scholen stuurt en hun autonomie verkleint.

De discrepantie wat betreft *managementautonomie* wordt veroorzaakt door de wisselende bekostiging, die ook nog eens ontoereikend blijkt te zijn. Het feit dat de scholen sterk afhankelijk zijn van de overheid voor hun bekostiging, zorgt er voor dat er minder vrijelijk kan worden geschoven met de financiële middelen. Mogelijk is er bij beide scholengemeenschappen een spanning tussen financiële autonomie en managementautonomie, waarbij lage financiële autonomie het scholen belemmert om gebruik te kunnen maken van hun autonomie. Een andere belangrijke factor die mijns inziens van invloed is op de managementautonomie, is de afhankelijkheid van leerlingenaantallen. Minder leerlingen betekent immers minder geld en minder keuzemogelijkheden bij de verdeling van middelen. Door jaarlijks fluctuerende leerlingenaantallen fluctueert ook de bekostiging jaarlijks. Het kan niet anders dan dat dit de scholen belemmert in het maken van meerjarenplannen. Hierdoor zijn zij nooit zeker van de hoogte van de bekostiging. Mogelijk is dit een verklaring voor het feit dat er amper “spannende” dingen gebeuren bij de verdeling van de middelen.

Wat betreft *beleidsautonomie* valt er nauwelijks te schuiven binnen de personele middelen, omdat dit vast ligt in contracten en er vaststaande CAO-bepalingen zijn. Er is ander overheidsbeleid dat de scholen belemmert om volledig van hun autonomie gebruik te maken. De beleidsautonomie de jure van scholen in het VO is al niet maximaal, en wordt in de praktijk verder bemoeilijkt door andere overheidsbepalingen. Dit is een toevoeging aan de kenmerken van de centrale overheid die door Maggetti (2007) en Yesilkagit (2007) eerder zijn onderscheiden. Bij de verdeling van de middelen is te zien dat een minimale controle op een dimensie niet hoeft te leiden tot maximale autonomie. Dit is een ander soort paradoxale situatie dan Verhoest e.a. (2004) beschrijven. In het geval van de beleidsautonomie bij de onderzochte scholen gaat lage controle samen met lage autonomie. Een laatste factor van invloed op de beleidsautonomie is alleen gevonden bij het Clusius: hier is het ontwerp en de capaciteit van de organisatie mogelijk van invloed op het minder benutten van de autonomie. Er is weinig ruimte in exploitatiekosten, vermoedelijk omdat de organisatiestructuur dit niet toelaat.

Alleen de GSF vertoont een discrepantie op het gebied van *controle* op de *financiële autonomie*. Dit hangt samen met het feit dat deze scholengemeenschap volledig afhankelijk is van overheidsgelden en vooral sancties daarop. Het Clusius valt niet alleen onder OCW, maar ook onder LNV. Hierdoor wordt het niet altijd even streng gesanctioneerd (zoals in het geval van onderwijstijd). Het blijkt dat de afhankelijkheid van de bekostiging in de praktijk een erg grote rol speelt op de scholen, waardoor de controle op financiële autonomie bij de GSF stijgt tot maximaal niveau.

De meest significante discrepantie is te vinden bij de *interventieautonomie*. Hier blijkt dat de autonomie in de praktijk hoger is dan formeel gezien, in tegenstelling tot de interne autonomie die juist lager is gebleken. De hoge interventieautonomie kan worden verklaard door het ontbreken van strikte controle door de Inspectie. Er hoeft alleen achteraf verantwoording af te worden gelegd over de verdeling van de middelen en de scholen worden niet gesanctioneerd voor de keuzes die ze maken.

6.3.2 Behalen van de normen voor onderwijstijd

In tabel 6.2 zijn de uitkomsten van hoofdstuk 3 en 5 naast elkaar gezet, zodat de discrepantie tussen de autonomie de jure en de facto wat betreft het behalen van de normen voor onderwijstijd duidelijk wordt. Ook bij het behalen van de normen zit er verschil op het gebied van interne autonomie. De discrepantie tussen de *managementautonomie* de jure en de *managementautonomie* de facto bij de scholen is niet groot, het verschilt van

maximaal respectievelijk hoog tot maximaal. De *beleidsautonomie* blijkt in de praktijk door de scholen een fractie beter te kunnen worden benut dan de feitelijke ruimte die wordt geboden. Bij beide dimensies is de discrepantie slechts een halve trap op de schaal. In het geval van management een halve trap lager, in het geval van beleid een halve trap hoger. Daarnaast zit er een verschil op de dimensie *financiële autonomie*. De financiële autonomie is in de praktijk minimaal, terwijl de financiële autonomie formeel gezien laag zou moeten zijn. De controle op dit gebied blijkt in de praktijk hoger dan de controle de jure. Deze discrepanties tonen een verschil van één trap op de schaal. Er kan worden geconcludeerd dat er een lichte discrepantie is te ontdekken bij het behalen van de normen voor onderwijstijd. Op de dimensies management en financieel is de autonomie de facto iets lager, op de dimensie beleid is de autonomie de facto hoger dan de autonomie de jure.

| Tabel 6.2 | | | | | | |
|--|----------------------|------------------------|----------------------------|----------------------|-----------------------|---------------------------|
| Vergelijking van de dimensies van autonomie en controle de jure en de facto wat betreft het behalen van de normen voor onderwijstijd | | | | | | |
| | Autonomie de jure | Autonomie de facto GSF | Autonomie de facto Clusius | Controle de jure | Controle de facto GSF | Controle de facto Clusius |
| Management autonomie | maximaal | <i>hoog / maximaal</i> | <i>hoog / maximaal</i> | minimaal | minimaal | minimaal |
| Beleids autonomie | middel / hoog | <i>hoog</i> | <i>hoog</i> | laag / middel | laag / middel | laag / middel |
| Structurele autonomie | verschilt per school | maximaal | maximaal | verschilt per school | minimaal | minimaal |
| Financiële autonomie | laag | <i>minimaal</i> | <i>minimaal</i> | hoog | <i>maximaal</i> | <i>maximaal</i> |
| Legale autonomie | hoog | hoog | hoog | laag | laag | laag |
| Interventie autonomie | laag | laag | laag | hoog | hoog | hoog |

In hoofdstuk 1 is de spanning beschreven tussen de doelen die OCW stelt en de scholen in het VO die dit in de praktijk moeten bewerkstelligen met de middelen die ze tot hun beschikking hebben. Deze spanning vertoont een duaal beeld bij de casus van de normen voor onderwijstijd. Enerzijds geven de onderzochte scholengemeenschappen aan dat de normen niet kunnen worden gehaald met de beschikbare middelen, anderzijds hebben de twee onderzochte scholen laten zien dat ze wel ruimte hebben kunnen vinden om middelen vrij te maken. Desondanks hebben deze scholen de normen niet gehaald, wat weer een ondersteuning is voor de uitspraak dat de bekostiging onvoldoende is. De Minister van OCW (2006b, p. 8) heeft echter met een berekening aangetoond dat het 'huidige niveau van bekostiging scholen inderdaad financieel in staat stelt de wettelijk voorgeschreven onderwijstijd te realiseren'. Een verklaring voor het feit dat de scholen toch aangeven dat de bekostiging ontoereikend is voor het halen van de normen, kan mijn inziens te maken hebben met de minder hoge beleidsautonomie de facto bij de verdeling van de middelen.

OCW veronderstelt dat er een relatie is tussen onderwijstijd en onderwijskwaliteit (o.a. Ministerie van OCW, 2006, 2008). Uit de verschillende onderzoeken die de Inspectie (2006, 2007b) uit heeft gevoerd naar naleving van de normen kwam al naar voren dat veel

scholen in het VO deze relatie niet herkenden. Een van de verklaringen voor de laconieke houding van de scholengemeenschappen ten opzichte van de normen voor onderwijstijd kan hier mee samen hangen. Ik heb het vermoeden dat de scholen niet de behoefte voelen aan de normen te voldoen, zolang ze aan andere kwaliteitseisen voldoen. Scholen zijn afhankelijk van leerlingenaantallen en om voldoende leerlingen aan te trekken is het belangrijk dat scholen goed scoren op kwaliteitseisen. Als zij voldoende kwaliteit kunnen waarborgen zonder de normen te halen, zullen scholen vermoedelijk geen prikkels hebben om de normen alsnog te realiseren.

Op beide scholengemeenschappen is aangegeven dat regels, wetgeving en de Inspectie als limiterend kunnen werken op de *managementautonomie*. Dit duidt mogelijk weer op de invloed van overheidsbeleid: regels en wetten zorgen er voor dat er in de praktijk iets minder gebruik kan worden gemaakt van managementautonomie. Vooral de Inspectie is van invloed op de managementautonomie. De lage interventieautonomie (en dus hoge invloed van de Inspectie) bemoeilijkt het benutten van de managementautonomie de facto. De discrepantie is echter erg minimaal, waardoor het op basis van deze uitkomsten niet steekhoudend is dat er een verband is tussen interventieautonomie en managementautonomie.

Wat betreft het behalen van de normen voor onderwijstijd laat vooral de *beleidsautonomie* de facto een ander beeld zien dan die bij de verdeling van de middelen (zie paragraaf 6.3.1). De beleidsautonomie blijkt in de praktijk bij het halen van de normen voor onderwijstijd namelijk hoger te zijn dan de beleidsautonomie formeel gezien is. De belangrijkste verklaring hiervoor is de opvallende bevinding dat de scholengemeenschappen zich niet al te druk maken om het halen van de normen. De respondenten hebben veel discretionaire ruimte bij het nemen van maatregelen om de normen te halen en gebruiken die discretionaire ruimte als het ware als bescherming tegen eventuele bemoeienis van de Inspectie. De onderzochte scholen ondernemen activiteiten, maar als blijkt dat die niet voldoende zijn, maken ze zich daar geen zorgen om. Ze voelen niet de drang zich te schikken naar het beleid dat OCW heeft gesteld, omdat ze de normen niet reëel vinden. Het feit dat het overheidsbeleid is, lijkt onvoldoende prikkel voor de scholen te zijn om zich er daadwerkelijk aan te houden. De scholengemeenschappen streven hun eigen doelen na. Hierbij zien zij zich beschermd door de organisatiestructuur, ze zijn niet bang gesanctioneerd te worden. Het is niet duidelijk welke kenmerken van de organisatiestructuur hier precies voor zorgen, vervolgonderzoek zou zich hier op moeten richten.

Tot slot leidt de eerder genoemde ontoereikende bekostiging tot minimale *financiële autonomie* de facto. Hierdoor is er maximale overheidscontrole: de scholen lopen het risico gesanctioneerd te worden in hun bekostiging als ze de normen voor onderwijstijd niet halen. Dit veroorzaakt een kleine discrepantie tussen de financiële autonomie de facto en de autonomie de jure. Bij deze dimensie leidt verhoging van controle wel tot verlaging van de autonomie de facto.

6.3.3 Conclusie

Over het geheel genomen zijn er bij beide onderzochte onderwerpen weinig opvallende discrepanties gevonden tussen de autonomie de jure en de autonomie de facto. Vier van de zes dimensies van autonomie vertonen lichte discrepanties. De structurele en legale autonomie zijn in de praktijk net zo hoog als formeel gezien. Dit lijkt te verklaren door de aard van deze vormen van autonomie, het is niet waarschijnlijk dat de structuur van een publieke organisatie en de legale status in de praktijk anders blijken te zijn dan wettelijk gezien. De overige vier dimensies vertonen wel wat verschillen in de praktijk. De discrepanties zijn echter zo klein, dat het mij niet van belang lijkt op de performance van de organisaties. Waar verschillende wetenschappers (o.a. Christensen & Laegreid, 2005; Greve, Flinders, & Van Thiel, 1999; Maggetti, 2007; Verhoest, 2003; Yesilkagit, 2007) het belang een mogelijke discrepantie tussen autonomie de jure en autonomie de facto onderschrijven, wijzen de resultaten van dit onderzoek nauwelijks op een verschil tussen autonomie de jure en autonomie de facto.

De onderzochte scholen hebben aangegeven dat hun autonomie in sommige gevallen wordt belemmerd door bepaalde factoren. Wanneer tabel 6.1 en 6.2 goed worden bekeken blijkt dit echter mee te vallen. De autonomie is over het algemeen nog vrij hoog. Neem de normen voor onderwijstijd: de scholen ervaren vooral de lage interventieautonomie als een beperking, maar ze benutten in de praktijk toch veel interne autonomie. Ik vermoed dan ook niet dat bij de onderzochte scholen de discrepantie tussen autonomie de jure en de facto sterk van invloed is op het presteren van de organisatie.

In hoofdstuk 1 is geredeneerd dat de verdeling van de financiële middelen diende als voorbeeld waarbij veel autonomie de facto viel te verwachten en het behalen van de normen voor onderwijstijd als voorbeeld waarbij weinig autonomie viel te verwachten. Uiteindelijk is gebleken dat beide voorbeelden zeer kleine discrepantie vertonen met de autonomie de jure. De managementautonomie de facto is bij beide onderwerpen lager dan de jure. Voor de verdeling van de financiële middelen gaat dit tegen de verwachting in. De scholen hebben blijkbaar minder managementautonomie gekregen door de lumpsum dan verondersteld. De beleidsautonomie vertoont zelfs het tegenovergestelde beeld dan zou worden verwacht: de beleidsautonomie de facto bij de verdeling van de financiële middelen is lager en de beleidsautonomie de facto bij het behalen van de normen voor onderwijstijd is hoger dan de autonomie de jure. Alleen de financiële autonomie laat zien dat bij het behalen van de normen in de praktijk minder autonomie is en de interventieautonomie laat zien dat bij het verdelen van de financiële middelen in de praktijk meer autonomie is.

De resultaten tonen aan dat de scholen iets meer moeite hebben om gebruik te maken van de interne autonomie op het gebied van de verdeling van de financiële middelen, dan met de interne autonomie op het gebied van het behalen van de normen. Dit duidt er mogelijk op dat de scholen nog niet geheel gewend zijn aan de lumpsumsystematiek. Ze hebben problemen om bij een beperkt geldbedrag voldoende ruimte te vinden om met middelen te schuiven. Als het gaat om het omgaan met overheidsnormen weten de scholen wel meer autonomie te benutten. Dit valt vermoedelijk te verklaren door de hoeveelheid aan normeringen en wetgeving waar het onderwijs mee te maken heeft (gehad). Hierin zijn ze beter in staat om als 'street-level bureaucrats' hun dagelijkse bezigheden uit te voeren (Verhoest e.a., p. 105).

In tabel 6.3 zijn de factoren opgesomd die bij de onderzochte scholen van invloed zijn gebleken op de autonomie de facto. Deze tabel vertoont slechts enkele overeenkomsten met tabel 2.4 uit hoofdstuk 2. Vooral kenmerken van autonomie,

kenmerken van de centrale overheid en kenmerken van de uitvoerende organisatie spelen een rol bij de benutting van de autonomie door de onderzochte scholengemeenschappen. Er zijn twee invloedsfactoren gevonden in aanvulling op de wetenschappelijke theorie die in hoofdstuk 2 is besproken. Overheidsbeleid op andere gebieden, regels en wetgeving bleken een belangrijke rol te spelen bij zowel de verdeling van de financiële middelen als het behalen van de normen voor onderwijstijd. Ten tweede spelen de leerlingenaantallen een grote rol, omdat deze bepalend zijn voor de hoogte van de bekostiging. De reden dat veel van de factoren die af zijn geleid uit de theorie niet terugkomen in onderstaande tabel, is niet zo zeer dat die factoren geen rol spelen. De oorzaak is dat die factoren niet getoetst zijn in het onderzoek. In paragraaf 6.5 zal ik daar verder op in gaan.

| Tabel 6.3 | |
|---|---|
| Invloedsfactoren op de benutting van autonomie in de praktijk bij de GSF en het Clusius | |
| Kenmerken van autonomie: | <ul style="list-style-type: none"> - controle door centrale overheid: lage beleidscontrole leidt niet tot hogere beleidsautonomie hogere financiële controle leidt tot lagere financiële autonomie - spanning tussen dimensies van autonomie: lage financiële autonomie leidt tot lage managementautonomie lage interventieautonomie leidt tot lagere managementautonomie |
| Kenmerken van de centrale overheid en de doelen van de betrokken ministers: | - ander overheidsbeleid |
| Kenmerken van de uitvoerende publieke organisatie en de doelen van de uitvoerenden: | <ul style="list-style-type: none"> - organisatiestructuur - ontwerp van de organisatie bemoeilijkt beleidsautonomie (Clusius) - organisatorische capaciteit bemoeilijkt beleidsautonomie (Clusius) |
| Omgevingsfactoren: | - leerlingenaanwas |

6.4 Generaliseerbaarheid

Zoals gezegd is het antwoord op de onderzoeksvraag gegeven aan de hand van de scholen van de twee scholengemeenschappen die in dit onderzoek zijn bestudeerd. De vraag rijst in hoeverre deze conclusies representatief zijn voor de hele sector VO. In deze paragraaf zal ik ingaan op de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Op basis hiervan kan in de volgende paragrafen de onderzoeksmethode worden bediscussieerd en een aanzet worden gegeven tot vervolgonderzoek.

De verhouding waarin de middelen op de scholen worden verdeeld, is vergelijkbaar met het landelijke beeld dat uit de benchmark voor de hele sector is gekomen (Blank e.a., 2007). Op basis van de benchmark zijn ook de factoren waar de materiële kosten over zijn verdeeld voor beide gevallen representatief voor de hele sector. Scholen hebben allemaal te maken met exploitatiekosten en kosten voor bijvoorbeeld lesmaterieel. Het gebrek aan keuzevrijheid bij de verdeling van de middelen dat uit dit onderzoek naar voren is

gekomen, speelt mogelijk ook bij meer scholen in de sector. Alle scholen worden relatief gezien gelijk bekostigd (naar rato van leerlingenaantallen en onderwijstype) en hebben te maken met bijvoorbeeld CAO-beleid. Op basis van dit onderzoek kan echter niet voor de hele sector vast worden gesteld dat er weinig keuzevrijheid is bij de verdeling van de financiële middelen en dat dit een vrij vaststaand proces is. Dit hangt ook af van de manier waarop de scholen hier mee omgaan en kenmerken van de organisatie. Zoals de benchmark namelijk ook uitwijst: ‘sommige scholen zijn bij gegeven middelen in staat meer uit hun middelen te halen dan andere scholen’ (idem, p. 74).

Dat de beide scholengemeenschappen moeite hebben met het halen van de normen voor onderwijstijd, is zeker iets dat geldt voor de hele sector VO. Die problematiek is de afgelopen tijd in de politiek vaak onderwerp van gesprek geweest. De oorzaken op de onderzochte scholen passen in de categorieën die naar voren zijn gekomen uit de verschillende onderzoeken die de Inspectie al heeft uitgevoerd naar het behalen van de normen. De problemen met betrekking tot lesuitval spelen voornamelijk een belangrijke rol op veel scholen in het VO (Berndsen e.a., 2006; Inspectie, 2007b; VO-raad, 2007b). Een opvallende uitkomst van dit onderzoek is de laconieke houding van de scholengemeenschappen ten opzichte van de normen. Het is niet te zeggen in hoeverre dit representatief is voor de sector. In de jaren voor de vernieuwde normen werd wel “creatief” omgegaan met de toenmalige normen en werden de normen op grote schaal niet nageleefd. Het is echter niet duidelijk of deze houding nog steeds heerst bij de overige scholen in het VO. Wel is de ophef die er vanuit de scholen is geweest in reactie op de normen een indicatie dat er meer scholen en scholengemeenschappen in Nederland zijn waar men het niet eens is met de normen.

Het is lastig te voorspellen in hoeverre de uitkomsten met betrekking tot de dimensies van autonomie generaliseerbaar zijn. De uitkomsten hangen sterk op de uitspraken die de schooldirecties en CvB's hebben gedaan, dus kunnen hier door gekleurd zijn. Het gaat om de autonomie de facto, wat ook afhankelijk is van de ervaring van mensen. Wel zijn tussen de onderzochte scholengemeenschappen nauwelijks nuances te ontdekken, wat mogelijk duidt op een hoge representativiteit. Er zijn echter veel verschillen tussen de scholen in het VO, bijvoorbeeld wat betreft onderwijstype, onderwijsvorm, schoolgrootte, maar ook professionaliteit van de organisatie en beleidsvoerend vermogen. Hierdoor kan een mogelijke discrepantie anders uitvallen. Ook kan er verschil zijn tussen scholen die geen deel uit maken van een overkoepelende organisatie, omdat daar minder verantwoordelijkheden kunnen worden gedeeld.

Verder rijst de vraag in hoeverre de gevonden discrepanties tussen de autonomie de jure en de autonomie de facto generaliseerbaar zijn naar andere wettelijke normstellingen binnen het VO. De sector is de afgelopen jaren aan veel vernieuwingen en veranderingen onderhevig geweest, zijn hierbij dezelfde verschillen op het gebied van autonomie te ontdekken? Op basis van dit onderzoek valt dat niet te zeggen. Wel vertonen de twee onderzochte onderwerpen, de verdeling en van de financiële middelen en het behalen van de normen voor onderwijstijd, beiden enigszins een ander beeld. Dit kan een aanwijzing zijn dat het voor elke normstellingen binnen het VO verschilt in hoeverre er in de praktijk door scholen gebruik kan worden gemaakt van autonomie. Daarentegen heb ik in paragraaf 6.3.3 geopperd dat scholen zo gewend zijn aan het omgaan met normen en wetgeving, dat ze hierin een aanzienlijk mate van autonomie weten te benutten. Het kan dus zo zijn dat de scholen nog moeite hebben hun autonomie te benutten bij de verdeling van de financiële middelen, maar wel hun discretionaire ruimte weten te benutten als het gaat om regels vanuit de overheid.

In hoofdstuk 1 en 2 heb ik aangegeven dat er tot op heden weinig onderzoek is gedaan naar de discrepantie tussen autonomie de jure en autonomie de facto. Gezien de beperkte omvang van dit onderzoek zijn de resultaten niet significant. Het feit dat dit onderzoek nauwelijks discrepantie aantoonde tussen autonomie de jure en autonomie de facto wil dan ook niet zeggen dat dit geldt voor alle publieke organisaties. Wel geeft het onderzoek een indicatie dat er mogelijk meer factoren van invloed zijn op de toe- of afname van autonomie bij organisaties. Bijvoorbeeld de rol van ander overheidsbeleid is in de wetenschappelijke theorie nog niet genoemd. In ieder geval wijst het uit welke factoren bij het onderwijs van invloed zijn op de autonomie. Voornamelijk de leerlingenaanwas en ander overheidsbeleid hebben veel effect op de keuzes die de scholen maken.

Wat zeggen de uitkomsten van dit onderzoek voor het functioneren van publieke organisaties? Valt er op basis van dit onderzoek een antwoord te geven op de specifiek theoretische vraag in hoeverre publieke organisaties in de praktijk de autonomie die ze hebben kunnen benutten? Hier is geen eenvoudig antwoord op te geven. De sector VO zit namelijk anders in elkaar dan de meeste ZBO's (ondanks dat er geen vast type ZBO bestaat). De organisatie is sterk gericht op het geven van onderwijs en de organisatie is weinig geprofessionaliseerd. De professionals zijn er vooral op het gebied van onderwijs, niet op het gebied van bedrijfsvoering. Wat dat betreft blijven scholen toch die vreemde eend in de bijt. De meeste verzelfstandigde publieke organisaties hebben namelijk wel een geprofessionaliseerde organisatie. Ik denk dan ook niet dat de bevindingen van dit onderzoek iets kunnen zeggen over het functioneren van andere publieke organisaties. Daarvoor is het VO teveel een andersoortige organisatie. Je kunt je afvragen of het wenselijk is dat het VO zich meer gaat professionaliseren wat betreft bedrijfsvoering. Dan krijgen ze misschien meer discretie bij het managen van ál hun dagelijkse taken.

6.5 Discussie van de onderzoeksmethode

In de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat niet alle resultaten van dit onderzoek te generaliseren zijn. Een belangrijke oorzaak hiervoor kan worden gevonden in de opzet en uitvoering van het onderzoek. De beperkingen van dit onderzoek hebben met drie zaken te maken: de selectie van de casussen, de opzet van de interviews en het gehanteerde theoretisch model. In deze paragraaf zal ik deze drie zaken kort toelichten.

De selectie van de casussen vertoont een aantal beperkingen. Allereerst het lage aantal casussen. Wanneer er meer dan twee scholengemeenschappen waren onderzocht, zouden de bevindingen beter generaliseerbaar zijn. Wegens tijdredenen was het echter niet mogelijk meer dan twee scholengemeenschappen te betrekken bij het onderzoek. Hetzelfde geldt voor het aantal onderzochte scholen op de scholengemeenschappen. Dit was ook wegens tijdredenen niet mogelijk, daarnaast zou dit een te grote belasting voor de scholengemeenschappen worden. Hierdoor is helaas geen verschil in onderwijstype onderzocht. Beide scholen zijn vmbo scholen, het was interessant geweest om ook scholen met havo en vwo te onderzoeken. Dit had voor bijvoorbeeld de normen voor onderwijstijd een ander beeld op kunnen leveren, omdat deze scholen Tweede Fase hebben (zie paragraaf 5.2.1). Doordat er grote scholengemeenschappen zijn onderzocht, zijn er indirect acht scholen in een keer bij het onderzoek betrokken. Dit is zeker ten goede gekomen aan de representativiteit van het onderzoek. Het kan echter wel zo zijn dat onafhankelijke scholen heel anders met hun autonomie omgaan, omdat ze de voordelen van een overkoepelende organisatie missen. Voor de relevantie van het onderzoek is het een beperking dat er alleen scholen van scholengemeenschappen zijn onderzocht.

Een tweede beperking heeft te maken met de gehouden interviews. Tijdens de uitwerking van het onderzoek is gebleken dat de interviews niet op alle punten de juiste informatie konden verschaffen. Het voordeel van diepte-interviews is dat er doorgevraagd kan worden tot de kern, het nadeel is dat zaken over het hoofd kunnen worden gezien en er sentimenten gaan leven onder zowel de interviewer als de geïnterviewde. Ten aanzien van de interviews bleek het lastig een verstaalslag te maken van de theorie naar de praktijk en de dimensies van autonomie goed te bevragen in de gesprekken. Met name de schooldirecties houden zich hier normaliter niet mee bezig, zij zijn vooral bezig met het laten draaien van hun school. Daarnaast was het niet mogelijk alle invloedsfactoren op autonomie te bespreken in de gesprekken.

Tot slot wil ik het gebruikte model van autonomie ter discussie stellen. Er is geprobeerd naar alle dimensies van autonomie te kijken, omdat dit een goed beeld van het multidimensionale karakter van autonomie geeft. Het is echter lastig gebleken aan de hand van de interviews voldoende informatie te verzamelen om de hoogte van alle dimensies goed vast te stellen. Ook de invloedsfactoren die zijn gehanteerd, bleken lastig te onderzoeken. Om dit goed te kunnen doen was uitvoeriger en diepgaander onderzoek nodig geweest. Nu konden slechts enkele indicatoren bevestigd worden in de interviews.

6.6 Aanzet tot vervolgonderzoek

In navolging van bovenstaande is duidelijk geworden dat dit onderzoek een aantal incompleetheiden bevat, dat mogelijk interessant is om alsnog te onderzoeken. Er zijn verschillende onderwijstypen en schooltypen in het VO, die onderling misschien verschillen in de mate waarop autonomie kan worden benut. Daarnaast is er uit het onderzoek een aantal interessante bevindingen gekomen, dat het waard is nader te onderzoeken. Ik zal in deze afsluitende paragraaf voor deze punten een aanzet voor vervolgonderzoek geven.

In hoofdstuk 1 kondigde ik aan dat OCW een onderzoek is gestart naar de haalbaarheid van de normen voor onderwijstijd. Het zal daarbij zeker interessant zijn de autonomie de facto bij te betrekken. Wanneer blijkt dat op andere scholen op eenzelfde manier tegen de normen aan wordt gekeken en de interne autonomie op eenzelfde wijze wordt benut om vrij met de normen om te gaan, is dit een belangrijke oorzaak voor de problemen met de realisering van de normen. In navolging van de benchmark over de verdeling van de financiële middelen kan een benchmark over de autonomie van scholen in het VO tot nieuwe inzichten leiden. Zo kan het zelfregulerende karakter van de sector in kaart worden gebracht. Op basis daarvan kan worden onderzocht in hoeverre scholen zich gedragen als een professionele bureaucratie, waarbij uitvoerende professionals bepalend zijn voor het karakter van de dienstverlening (Gastelaars, 1997, p. 24). De voorzitter van het CvB van de GSF gaf in het interview al aan dat het van belang is dat de onderwijssector meer gaat opereren als professionele beroepsgroep. Dit kan mogelijk een manier zijn om het onderwijs meer autonoom te maken ten opzichte van de overheid.

De vraag rijst of er een verband is tussen de organisatiestructuur en het beleidsvoerend vermogen van de scholen. Scholen kunnen in Nederland verschillende bestuursvormen hebben, zoals het integraal bestuur, de bestuurscommissie of de stichting (Polder, Karsten, & Koopman, 2005, p. 8). Vervolgonderzoek is nodig om na te gaan in hoeverre deze bestuursvorm van invloed is op de discrepantie tussen autonomie de jure en autonomie de facto. Daarnaast is het belangrijk bij scholengemeenschappen te kijken naar de verhouding tussen school en Centraal Bureau. Het kan namelijk zo zijn dat het Centraal

Bureau van een school wel autonomie heeft ten opzichte van de overheid, maar vervolgens aan de scholen veel regels oplegt. In dat geval zal op schoolniveau nauwelijks autonomie kunnen worden benut, terwijl het niet de overheid is die hier beperkingen aan oplegt. Er zijn meerdere lagen binnen het onderwijs (overheid, centrale bestuur, schoolbestuur, docenten) die elk hun eigen ervaring van de benutting van autonomie zullen hebben.

In dit onderzoek is de overheid voornamelijk opgevat als OCW. De Inspectie speelt echter ook een grote rol in het VO. De respondenten van het onderzoek hebben door laten schemeren dat de werkwijze van de Inspectie veel te wensen overlaat. Mogelijk vervolgonderzoek zou zich dan ook moeten richten op de rol van de Inspectie in het vraagstuk omtrent de autonome positie van scholen in het VO ten opzichte van de overheid. Het is mogelijk dat de Inspectie als derde actor van invloed is op de discrepantie tussen de autonomie de jure en de autonomie de facto. In dit onderzoek is het niet mogelijk geweest de aanwezigheid van andere spelers goed te onderzoeken, hier is vervolgonderzoek voor nodig.

Een laatste aanzet voor vervolgonderzoek heeft betrekking op de relatie tussen interne autonomie en financiële autonomie en interventieautonomie. De resultaten van dit onderzoek duiden op een mogelijk verband waarbij de hoogte van de financiële autonomie en interventieautonomie bepalend kunnen zijn voor de hoogte van de interne autonomie. Volgens Verhoest e.a. (2004) kunnen de dimensies van autonomie elkaar tegenwerken en zijn ze niet altijd positief gerelateerd aan elkaar. Het verschilt echter per organisatie hoe de dimensies van autonomie zich ten opzichte van elkaar verhouden. Het zou dus kunnen zijn dat er bij onderwijs een omgekeerd evenredig verband is tussen deze vier dimensies van autonomie. Om dit vast te kunnen stellen is echter meer onderzoek nodig.

BIJLAGE 1: TOELICHTING BIJ DE INDICATOREN VOOR DE MATE VAN AUTONOMIE

Toelichting bij de indicatoren voor de mate van autonomie
(ontleend aan Verhoest e.a., 2004, p. 107-109)

| | management autonomie | beleidsautonomie | structurele autonomie | financiële autonomie | legale autonomie | interventie autonomie |
|---------------------|---|---|--|--|---|--|
| minimaal | beslissingen worden geheel door de overheid genomen | beslissingen worden geheel door de overheid genomen | leiding van organisatie is direct aangesteld door overheid | organisatie is volledig afhankelijk van overheidsgeld | organisatie is onderdeel van centrale overheid | directe supervisie vanuit de overheid met strikte normen |
| laag | organisatie mag zelf beslissen binnen strikte procedures van de overheid | organisatie mag beslissen over processen en procedures | leiding van organisatie is direct aangesteld door overheid, er is een adviesraad | een klein deel van de financiering komt uit andere bronnen | de organisatie heeft een aparte status gebaseerd op delegatie | de organisatie heeft strenge, gedetailleerde rapportage-eisen; substantiële sancties en interventie |
| middelmatig | organisatie mag zelf beslissen binnen algemene procedures of strikte principes | organisatie mag daarnaast beslissen over beleidsinstrumenten | - | financiering is evenredig afkomstig van overheid en andere bronnen | - | de organisatie heeft enkele rapportage-eisen; sancties en interventie |
| hoog | organisatie mag beslissen over procedures binnen algemene principes van de overheid | organisatie mag daarnaast beslissen over kwaliteit /kwantiteit van geproduceerde goederen | leiding van organisatie is aangesteld door adviesraad, waarin overheid is vertegenwoordigd | financiering is vooral afkomstig uit andere bronnen, klein deel van overheid | organisatie heeft een publiekrechtelijke status | gelimiteerde rapportage-eisen; ad hoc evaluatie door overheid; impliciete normen; sancties alleen na overleg organisatie |
| maximaal | de organisatie mag alle beslissingen zelf nemen | organisatie mag daarnaast beslissen over doelen en uitkomsten | leiding van organisatie is direct aangesteld door adviesraad, met derde partij | financiering komt volledig uit andere bronnen | organisatie heeft een privaatrechtelijke status | geen rapportage-eisen en evaluatie; geen dreiging sancties |

BIJLAGE 2A: SAMENVATTING INTERVIEW GOOISCHE SCHOLEN FEDERATIE COLLEGE VAN BESTUUR

Op het centraal niveau van de Gooische Scholen Federatie is een interview gehouden met de voorzitter van het College van Bestuur, Dhr. Kastelein.

Verantwoording

Er vindt bij de GSF zowel verticale als horizontale verantwoording plaats. Op verticaal niveau leggen de scholen verantwoording af aan het CvB over hun financieel en onderwijskundig beleid. Deze verantwoording is de afgelopen jaren geïntensiveerd en is meer beleidsmatig geworden, scholen moeten een jaarplan en begroting vooraf voorleggen. Het CvB legt vervolgens verantwoording af aan de RvT. Bij een aantal zaken, zoals begroting en jaarverslag, heeft de RvT een formele goedkeuringspositie. Horizontale verantwoording wordt gewaarborgd door de MR, die bestaat uit personeel, ouders en leerlingen. Elke school heeft zijn eigen MR. Daarnaast hebben de scholen andere vormen van horizontale verantwoording georganiseerd, zoals ouderraden en klankbordgroepen.

De respondent ervaart deze wijzen van verantwoorden als prettig, ook ziet hij het als hun plicht als semi-publieke instelling. Deze verantwoording werkt niet beperkend op de beleidsruimte. Beleidsruimte wordt eerder beperkt door besluiten vanuit de overheid: *'(...) gigantische lobby in het Haagsche wat het in moet houden en vervolgens wordt het een spelletje van de wethouders en beslissingen genomen zonder overleg met betrokken instanties. Initiatieven rollen over elkaar heen, iedereen heeft het ei van Columbus, maar ze vergeten in communicatieve zin anderen erbij te halen. Prima dat zij het organiseren, maar zullen we even afspreken wat we er in stoppen? Dat is verstikkend'*.

De verantwoording van de GSF aan de Inspectie is aan verandering onderhevig. Nu worden ze jaarlijks op bestuurlijk niveau bezocht, op basis hiervan wordt uitgemaakt of het verstandig is om dieper op de vestigingen in te gaan. Hierbij liggen de risico's op financieel gebied centraal, op onderwijskundig gebied bij de scholen. De respondent vindt het niet meer dan normaal dat er een vorm van inspectie plaatsvindt. Het systeem zou echter wel op de schop moeten: *'de Inspectie als zodanig is een merkwaardig gedrocht, het is niet iets van het onderwijs zelf, maar de Minister die eigen hobby's loopt te doen, vliegende brigade die een uur van tevoren invallen gaat doen en agenda's van leerlingen doorkijken'*.

Lumpsumfinanciering

De respondent vindt de lumpsumsystematiek een zegen voor het onderwijs, omdat het een andere manier van denken tot in de haarvaten van scholen brengt. *'Nu ben je eigenaar van je eigen school. Denk goed na over hoe je geld inzet, kom je tekort kun je geen rekening sturen, heb je over dan gaat het naar je spaarpotje.'* De twee voornaamste voordelen van de lumpsum zijn volgens de respondent dat mensen serieus worden genomen en dat de integratie van onderwijskundige wensen en praktische haalbaarheid dicht bij elkaar worden gebracht bij het primaire proces.

Bij de invoering van de lumpsum op de GSF is er voor gekozen een afzonderlijke rekening op te stellen voor de materiële en personele component. Dit was voornamelijk omdat het personeel tegen samenvoeging was, uit angst voor verlies aan salaris. Middelen die binnenkomen voor de niet-personele onkosten zijn volgens de respondent niet toereikend: *'de manier waarop de Rijksoverheid dat berekent en bekostigt voldoet absoluut niet. (...) Als er CAO-aanpassingen zijn wordt dat wel verrekend, maar op materieel gebied zijn we jarenlang niet gecompenseerd voor prijsstijgingen en inflatiecorrectie'*. Hierdoor komen de scholen niet uit met hun materiële kosten. Dit leidt tot twee effecten: deze tekorten worden door personele kosten gefinancierd en er vindt bestuurlijke schaalvergroting plaats om kosten te drukken.

De invoering van de lumpsum ging gepaard met redelijk weinig weerstand, wel ging de schaalvergroting gepaard met emoties. Hier is mee omgegaan door goed te communiceren. Zo mocht het betreffende personeel zelf de problematiek in kaart brengen en met oplossingen komen. Hier is gebruik gemaakt van wat de respondent omschrijft als *'veranderkundige trucs'*. De voordelen zijn zichtbaar gemaakt en er is gezorgd dat het personeel kon profiteren van de voordelen.

Verdeling van de financiële middelen

Voor de verdeling van de middelen verwijst de respondent naar de allocatieafspraken die zijn opgenomen in het jaarplan. Het allocatiemodel wordt gehanteerd binnen de hele GSF, op basis hiervan wordt bepaald welke school welk deel krijgt. Hierbij wordt rekening gehouden met het onderwijstype van de school, een school met meerdere onderwijstypen krijgt een hogere vaste voet. Daarnaast is het leerlingafhankelijk bedrag hoger bij scholen met leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs. Elke school mag zelf bepalen hoe ze de toegekende personele en materiële vergoedingen verdelen. Hierbij moeten ze met veel regels rekening houden. De schooldirecteur legt de verdeling vervolgens voor aan het CvB, die er goedkeuring voor moet geven.

Keuzes bij totstandkoming van verdeling financiële middelen

In principe worden de keuzes gemaakt op schoolniveau. Hier spelen drie factoren een rol bij. De eerste factor is de lessentabel. Hierin is per leerjaar vastgelegd hoeveel uur van welke vakken moeten worden gegeven. Dit is grotendeels wettelijk vastgelegd (onder meer verplichtingen voor onderwijstijd), maar er is een kleine ruimte om de lessentabel zelf in te vullen. *'Eens in de zoveel jaren passen we daar dingen aan, horizontale verantwoording, dat doen we in overleg met de MR. Niet centraal, maar in de scholen. Daar wordt bekeken of wat daar gedaan wordt ook aansluit bij onderwijskundige identiteit van die school. (...) Horizontale verantwoording is een ontzettend belangrijke factor bij de keuze. Want je moet je daar aan houden.'* De tweede factor is het CAO- en taakbeleid van het personeel. Een docent mag ongeveer 45% van zijn aanstellingsuren voor de klas staan, de overige 55% moeten op andere manieren in worden gevuld. Daar gelden zowel centrale afspraken als afspraken op schoolniveau voor. De derde factor is het aantal leerlingen van de school. Er kan bijvoorbeeld worden geschoven met de indeling van klassen om geld vrij te krijgen in het taakbeleid.

Uiteindelijk is alles een afweging tussen onderwijskundig beleid, personeel en leerlingenaantallen. Hier moet de rector of directeur rekening mee houden als hij zijn jaarplan maakt. Daarnaast moet hij er rekening mee houden of hij de MR en het CvB mee krijgt. Keuzevrijheden zijn er vooral op onderwijskundig niveau. Het stelsel van verantwoording zorgt er voor dat de besluitvorming weloverwogen plaatsvindt. Veranderingen en vernieuwingen worden pas doorgevoerd na een subtiel ontwikkelproces

waarin een aantal besluiten wordt genomen. *‘Omdat dat zoveel impact heeft, tot aan onderwijsmethodes toe. Het betekent ontzettend veel voor docenten, alle routines die ze al jaren hadden moeten anders. Dat betekent een hoop. Dus het zijn hele belangrijke afgewogen besluitvormingsstappen waar mijns inziens ook veel mensen in mee worden genomen.’*

Autonomie

Voor de respondent betekent autonomie dat mensen niet vooraf steun zoeken voor besluiten, maar achteraf verantwoording afleggen. Op het niveau van het bevoegd gezag is behoorlijk veel autonomie bij de GSF. De respondent geeft aan dat er wel een bepaalde constellatie op het nemen van beslissingen is, die wordt gevormd door de RvT, de accountant en de Inspectie. De schooldirecties zijn op het niveau van onderwijskundig beleid nagenoeg autonoom. Ook materieelbeleid ligt grotendeels bij scholen. Wat betreft personeel- en financieel economisch beleid is de autonomie minder groot, dit gebeurt grotendeels centraal. Hier is meer sprake van een vorm van autonomie op basis van collectiviteit, omdat het bevoegd gezag besluit na overleg met de directies.

Besluitvorming

Het CvB heeft afzonderlijk met elke schooldirectie eens in drie maanden gestructureerd overleg. Daarnaast is er eens in de drie weken een directeurenoverleg, het centraal managementteam, met de acht directeuren/rectoren en het CvB. Dit orgaan neemt wel besluiten, hoewel het formeel niet bestaat. Hier wordt aan effectiviteit, draagvlak, controle en handhaving gewerkt. Ook is er een portefeuilleoverleg, op p&o-gebied, financiën, beheer en ict gebied. Het CvB neemt hier geen zitting in en besluiten variëren van operationeel tot meer thematisch.

Volgens de respondent speelt er eens in de vijf jaar wel een zwaar thema binnen de scholen, dat te maken heeft met de verhoudingen tussen scholen onderling of scholen en centraal. Er is altijd enigszins sprake van onderhuidse strijd, omdat elke school zijn eigen belangen heeft. De besluitvorming verloopt niet heel rationeel, maar er komen ook niet heel veel emoties bij kijken. *‘(...) het gaat om mensen, mensen die samenwerken, proces van verstandelijke en minder verstandelijke zaken. Als bestuurder of leider moet je bewaken hoeveel onderwerpen er op het bord liggen, want dat kunnen veel mensen gewoon niet aan.’* Het CvB doet dit onder andere door te besluiten wat wel en niet wordt besproken en door niet te veel existentiële discussies over de verhouding centraal/decentraal tegelijk te voeren. Het CvB doet hierbij aan prioriteitsbepaling. *‘Prioriteiten stellen heeft veel te maken met tijdig agenda en processen beheersen, niet alleen op inhoud.’*

Beleid

Volgens de respondent zit het spanningsveld bij een semi-publieke instelling op het gebied van beleidsvrijheid. *‘De strijd zal altijd gaan dat de externe instanties over het hoe willen gaan.’* Onderwijswetgeving werkt behoorlijk limiterend over de vrijheid over processen, procedures en instrumenten. De respondent geeft echter wel aan, dat er ook een omslag binnen de scholen plaats moet vinden. *‘(...) we mogen zelf meer over het hoe gaan, maar dan moet je als onderwijsveld misschien wel heel andere dingen gaan doen om dat te kunnen waarmaken. (...) Anders gezegd, de professional moet je veel ruimte geven in de klas, maar die professional moet zich dan wel professioneel gedragen. Dat betekent dat je afspraken moet maken over welke procedures je toepast, hoe je lesgeeft en aan welke kwaliteitseisen je voldoet. Dan krijg je een soort zelfregulerend mechanisme.’* De invloed

van externe policymakers zal afnemen, wanneer het onderwijsveld zelf het “hoe” gaat reguleren.

De scholen hebben de afgelopen jaren meer beleidsruimte gekregen, maar dat is gepaard gegaan met een toename van de beheerslast. Dit komt omdat de samenleving hogere eisen stelt, scholen zelf hun gebouwen moeten onderhouden en scholen te weinig geld ontvangen. *‘De overheid roept altijd “we treden terug”. (...) Het is zo inconsequent. Daar zit de grote angel: het is helemaal niet erg dat er eisen aan ons worden gesteld (...) de pijn zit erin dat problemen snel worden geëscaleerd naar een niveau waar niet altijd even doordachte besluiten worden genomen, in de zin van wat dat allemaal losmaakt.’*

Onderwijstijd

Over het algemeen programmeren de scholen met vmbo wel voldoende onderwijstijd en de scholen met havo/vwo/gymnasium niet. De realisatie is slechter, het grootste probleem hierbij zit in de bovenbouw. Het aantal gerealiseerde uren ligt ongeveer tussen 970-1020. Naar aanleiding van de verscherpte regelgeving en controle heeft het CvB hun scholen opdracht gegeven zelf oplossingen te zoeken voor het realiseren van meer onderwijstijd. De meeste oplossingen zijn goedgekeurd, waar sprake was van afname van onderwijskwaliteit zijn de oplossingen niet doorgevoerd. Het CvB neemt hier de verantwoordelijkheid voor: *‘(...) de inspanning die nog nodig is naar 1040 te gaan, of we hebben het geld niet, of het begint belachelijk te worden in termen van belasting voor leerlingen. (...) Als je niet kunt uitleggen waarom de uren nodig zijn, dan ben ik wel bereid om tegen schooldirecteur te zeggen dit is mijn nummer als de inspectie er wat van zegt. Al moet ik naar Van Bijsterveld.’*

Volgens de respondent zijn er twee factoren die er voor zorgen dat de norm niet wordt gehaald: een ontoereikende bekostiging en de versnippering in de bovenbouw ten gevolge van de Tweede Fase. Het type onderwijs zorgt ook voor het verschil tussen gerealiseerde uren bij het vmbo en havo/vwo/gymnasium, omdat bij het vmbo met praktijkvakken makkelijker invulling aan de norm kan worden gegeven. Maatregelen die bij de GSF zijn genomen om meer onderwijstijd te realiseren zijn onder andere: meer vervanging, meer assistenten, creatief boekhouden, meer onderwijs aan het begin en eind van het schooljaar, lesgeven tijdens proefwerkweken en het vrijblijvende karakter is van kunstzinnige vorming en drama af gehaald. De bekostiging van extra vervanging is ten koste van andere zaken gegaan en heeft geleid tot een hogere ervaring van werkdruk bij docenten.

Over de urennorm voor de onderwijstijd zegt de respondent: *‘Het was een fait accomplis politiek gezien, waarbij met name een aantal ouderverenigingen een hele dubieuze rol hebben gespeeld. Zij hebben het onderwerp aan de orde gesteld, via christelijke koepels bij het CDA op tafel gekregen. Op een namiddag met slechts een paar Kamerleden aanwezig erdoorheen gejakkerd.’* Er zijn weinig verdere aanpassingen gemaakt, ook niet wat betreft aansturing en organisatie. De GSF gaat door om onderwijs goed te programmeren en te realiseren en lesuitval strak te volgen. Dat was enigszins verslonsd. Sinds het voorjaar wordt de lesuitval per klas gevolgd.

BIJLAGE 2B: SAMENVATTING INTERVIEW COLLEGE DE BRINK SCHOOLDIRECTEUR

Op schoolniveau van de Gooische Scholen Federatie is een interview gehouden met de directeur van College de Brink, Dhr. Kok.

Verantwoording

Horizontale verantwoording neemt een belangrijke plaats in op College de Brink en leerling- en ouderparticipatie zal de komende jaren worden versterkt. De filosofie hierachter is volgens de respondent, dat scholen sinds de invoering van lumpsum moeten functioneren als bedrijf. Om je als school te kunnen onderscheiden van de concurrentie moeten leerlingen en ouders als klanten worden gezien. *'Het is in belangrijke mate een onderdeel van je schoolklimaat en ontwikkeling, luisteren naar wat ouders en leerlingen te zeggen hebben.'*

Lumpsumfinanciering

De lumpsumbekostiging impliceert volgens de respondent vrijheid. In het oude stelsel draaide het om declaraties en voorgeschreven richtlijnen vanuit de overheid. Nu mogen scholen zelf bepalen hoe ze hun geld inzetten. Volgens de respondent is de overheid zoekende, wat betreft het bepalen van het wat en hoe. *'Daar merk je dat de overheid toch wel over de grens gaat en zich met het hoe gaat bemoeien, zoals bij onderwijstijd.'* Er is nu wel vrijheid voor de school om te gaan ondernemen, dit bevalt de respondent goed.

Verdeling van de financiële middelen

De verdeling van de middelen kan van jaar tot jaar verschillen. Het komende jaar wordt op College de Brink geïnvesteerd in huisvesting, waar een groot deel van het geld naar toe gaat. Dit wordt onttrokken aan reserves. Het grootste deel van het budget gaat naar het personeel, ongeveer 80 a 90%. Het resterende deel gaat naar materiële kostenposten. De afgelopen jaren is er tevens veel in ICT geïnvesteerd.

De totstandkoming van het financiële beleid geschiedt aan de hand van prognosecijfers over leerlingenaantallen. Op basis hiervan kan worden gekeken hoeveel geld vrij kan worden gemaakt voor toekomstige investeringen. Een aantal zaken is gecentraliseerd binnen de GSF, wat contractvoordeel oplevert. Binnen een aantal door de organisatie omschreven kaders heeft de school een grote mate van vrijheid om zelf de middelen in te zetten.

Keuzes bij totstandkoming van verdeling financiële middelen

De besluiten met betrekking tot de verdeling van de financiële middelen worden genomen door de schoolleiding, welke uit twee directieleden en zes middenmanagers bestaat. Eens in de vijf jaar wordt een schoolplan opgesteld, met daarin een analyse van de doelstellingen en de stappen die moeten worden gezet om deze te bereiken. De onderwijskundige koers is hiervoor het uitgangspunt. Op basis hiervan wordt jaarlijks gekeken wat er moet worden gedaan op beleidsdomeinen als onderwijs, personeel, leeromgeving en huisvesting. Dit alles vormt de basis voor de financiële overwegingen die worden gemaakt. De plannen die worden gemaakt hebben financiële consequenties, die

vervolgens worden geprioriteerd over de jaren. Het voordeel van de lumpsumfinanciering is volgens de respondent dat er kan worden geschoven tussen personele en materiële vergoedingen. Alleen subsidiebijdragen zijn vaak geoorloofd, waardoor deze niet vrijelijk kunnen worden besteed.

Er is een aantal factoren dat van belang is bij de verdeling van de financiële middelen. Een eerste factor is het traject waarbij onderwijs wordt vernieuwd. Een tweede factor is het vervolgonderwijs, het onderwijs op College de Brink probeert zo veel mogelijk aansluiting te zoeken bij het mbo en bedrijfsleven. Dit brengt vooral kosten voor aanschaf en afschrijving van apparatuur met zich mee. Externe factoren spelen een belangrijke rol bij de keuzes voor de verdeling van de middelen. Bij beleidsvoornemens speelt ook horizontale verantwoording een rol.

De respondent ervaart geen beperkende factoren bij het maken van de keuzes voor de verdeling van de middelen. Het cao- en taakbeleid is redelijk dichtgetimmerd, maar op College de Brink wordt er zo vrij mogelijk mee omgegaan. *'Ook met onderwijstijd, mag je zo af en toe best een beetje stout zijn.'* Overheidsbeleid belemmert de respondent niet bij het maken van keuzes.

Autonomie

De respondent geeft aan veel autonomie en vrijheid te ervaren. Wel verschilt de mate waarin de scholen van de GSF gezamenlijk optrekken per onderwerp. Onderwijskundig beleid wordt volledig door de school bepaald, bij personeelsbeleid en materieelbeleid worden krachten regelmatig gebundeld en wordt geprofiteerd van de voordelen van schaalvergroting. Ten opzichte van het CvB ervaart de respondent ook veel vrijheid, er wordt geluisterd naar beleidsvoornemens, ideeën en suggesties. Ondanks de bestuurlijke schaalvergroting die de GSF met zich meebrengt, heeft men op schoolniveau bijna 100% volledige vrijheid. De respondent ervaart weinig autonomiebeperkende factoren, ook niet vanuit de overheid. Er ontstaat volgens hem steeds meer ruimte, onder andere door de afschaffing van de basisvorming. Hierdoor kan de school de onderbouw meer inrichten zoals het zelf wil.

Besluitvorming en beleid

De formele route voor het beleidsproces is dat de schoolleiding het jaarplan opstelt en voorlegt aan het CvB. De schoolleiding legt verantwoording af aan het CvB over de plannen, in de praktijk kan 99% van de plannen uit worden gevoerd. Vervolgens gaat het jaarplan naar de MR en de GMR. Tijdens het ontwerpen van het beleid worden ideeën over het onderwijs al gedeeld, waardoor men op een lijn komt te zitten. Hierdoor worden nieuwe besluiten al snel gedragen en ondersteund, ook door de MR. Dit gehele proces loopt volgens de respondent gestructureerd. *'(...) de kracht van een grote organisatie is wel zo dat je bij een dilemma met anderen kan overleggen. Het is de dialoog die je kunt voeren over belangrijke beleidskeuzes waar je voor staat.'*

Onderwijstijd

De norm voor onderwijstijd wordt niet voor alle klassen van de school gehaald, het gaat hierbij om een tekort tussen 50 en 100 uur. Voornaamste oorzaken hiervoor zijn lesuitval, ziekteverzuim en de krappe arbeidsmarkt. Maatregelen die op de school zijn ondernomen om de norm wel te halen, zijn onder meer het verhogen van de geprogrammeerde tijd, het vergroten van de klassen, verlagen van het ziekteverzuimpercentage, de inzet van leraarassistenten en het langer programmeren van stages.

Het verhogen van de geprogrammeerde tijd naar 1060-1070 uur heeft extra geld gekost. Dit is ten kostte van de groeps grootte gegaan, met als gevolg dat leraren, leerlingen en ouders klagen. In principe worden de maatregelen uit het reguliere budget betaald, zonder dat het al te veel ten koste van andere zaken gaat. Dit is volgens de respondent mogelijk doordat het geld al in begroot was: *'die [andere scholen] hadden hun formatie al staan op onvoldoende programmering. Die moesten dus geld vrijmaken voor extra formatie. Die komen financieel in de problemen. Ik ken dat probleem niet'*.

De ontwikkelingen in het onderwijsveld en omtrent de urennorm hebben niet veel indruk gemaakt op de respondent. Hij geeft aan zich aan de koers te houden die voor de school is bepaald. Hij laat zich niet leiden door wat de overheid afroept, maar probeert alleen interessante ontwikkelingen er uit te halen. *'Ik zoek aangrijpingspunten, ook binnen de school, voor docenten om datgene wat geroepen wordt vanuit overheid herkenbaar te maken voor onze situatie.(...) Ik laat me niet leiden, wordt niet onrustig van iets nieuws dat over ons uitgestrooid wordt. Beleidsprocessen worden niet chaotisch hierdoor.'*

BIJLAGE 3A: SAMENVATTING INTERVIEW CLUSIUS COLLEGE COLLEGE VAN BESTUUR

Op het centraal niveau van het Clusius College is een interview gehouden met de voorzitter van het College van Bestuur, Dhr. Van Tilburg.

Verantwoording

Er vindt bij het Clusius College zowel verticale als horizontale verantwoording plaats. De verticale verantwoording is aan verandering onderhevig geweest. Momenteel bestaat het uit een centraal jaarverslag met een jaarrekening en een bestuursbrief, vanaf komend jaar zal het een geïntegreerd jaardocument zijn. Verder is er verticale verantwoording op bepaalde onderdelen, is er een digitaal planningsinstrument voor de onderwijstijd en vinden er interne audits plaats. Wat betreft het toezicht van de Inspectie is het Clusius drie jaar pilot geweest voor verschillende onderzoeken, waaronder een steekproef naar de onderwijstijd (zomer 2007). Horizontale verantwoording vindt plaats naar ouders, leerlingen, bedrijven en de omgeving. Het interne toezicht wordt gewaarborgd door de MR en de RvT.

De respondent ervaart de verantwoording als goed: *'we krijgen een hoop geld en het is goed dat we laten zien welke resultaten we boeken en hoe het komt dat het geen goede resultaten zijn'*. Wel is hierdoor de beheerslast toegenomen. *'Er komt een heleboel gedoe over ons heen waarover wij ons moeten verantwoorden wat heel veel extra werk voor ons meebrengt.'*

Lumpsumfinanciering

De lumpsum is op het Clusius eerder ingevoerd dan op andere scholen in het VO, omdat de scholen AOC's zijn. De lumpsumsystematiek is hierdoor al lang ingeburgerd in de organisatie van het Clusius. Volgens de respondent vereist het van scholen dat ze hun systemen op orde hebben, omdat ze vrij zijn in de besteding van middelen. Ze zijn op het Clusius bezig een planning & control-cyclus in te richten, omdat de bedrijfsvoering beter kon. *'Lumpsum is niets mis mee, maar vraagt om enorme verandering naar hoe je kijkt naar de organisatie.'*

Verdeling van de financiële middelen

De belangrijkste bron van inkomsten is de Rijksbijdrage op basis van leerlingaantallen. Dit betreft bijna 40 miljoen euro. Verschillende andere middelen zijn extra subsidies vanuit de overheid (zo'n 2 miljoen euro), ouderbijdragen en kleine subsidies van gemeenten en provincies. Dit geld wordt ingezet op een aantal compartimenten: materieel budget per vestiging (ongeveer 9%), kosten Centraal Bureau en ondersteuning (ongeveer 12%), centrale huisvestingskosten/afschrijvingslasten en personele kosten op vestigingen (op basis van bepaalde verdeelsleutels, ongeveer 67/68%). Voorheen werd het geld toebedeeld aan de vestigingen op basis van fte's, nu wordt het gedaan op basis van geldbedragen. Hier is voor gekozen, omdat er steeds meer behoefte komt aan andersoortig personeel. *'Dus met geld kunnen vestigingen op langere termijn betere keuzes maken.'*

De overheidsbekostiging is voldoende, hoewel er steeds meer kosten bij komen. De respondent geeft aan dat er meer problemen vanuit de maatschappij komen waarbij wordt verwacht dat de scholen er een bijdrage aan leveren. De financiering van het onderwijs heeft daarmee volgens hem geen gelijke tred gehad: *'de onderwijsbegroting is de afgelopen jaren veel lager geworden. Zonder te klagen, zo slecht hebben we het niet, maar op lange termijn denk ik dat we problemen zullen hebben om alles naar behoren te kunnen doen'*.

Keuzes bij totstandkoming van verdeling financiële middelen

De keuzes bij de verdeling van personele middelen zijn vrij traditioneel, er wordt uitgegaan van het verleden. Er zitten geen grote verschillen tussen de vestigingen, hoewel de interviewde verwacht dat dit toe zal nemen. De verdeling van de personele middelen hangt samen met het onderwijskundige beleid van de scholen. Feitelijk ligt een groot deel van de verdeling vast. Er kan misschien 2% vrij worden gemaakt op het gebied van personeel, dat naar activiteitenprogramma's kan. De subsidies zijn geoorloofd en moeten aan specifieke projecten worden besteed. *'Er zijn vaste mechanismen aan het werk. De vrijheid daarin is heel klein.'* Op vestigingsniveau heeft ongeveer tweederde deel direct te maken met onderwijstaken, eenderde deel kan gebruikt worden voor andere taken. Hier zit ruimte. De respondent denkt dat er in totaal bij ongeveer 15% beleidsruimte zit.

Autonomie

Op het niveau van het bevoegd gezag is vrij veel ruimte. Desondanks blijkt het in de praktijk lastig deze ruimte te benutten: *'de MR vindt er wat van, de kwaliteit van het onderwijs moet worden bewaakt'*. De autonomie is groot, omdat er weinig voorgeschreven regels vanuit de overheid zijn. Op vestigingsniveau hangt het er van af hoe de schooldirectie er mee omgaat. Het CvB bepaalt de ruimte voor de schooldirecteuren door beleid en heldere kaders te scheppen. *'De ruimte is er, maar de feitelijk gevoelde ruimte is minder dan dat het er is.'* Het Clusius mag zelf volledig beslissen over processen, procedures en instrumenten. *'Er zijn wel discussiepunten, bijvoorbeeld wat vinden wij onderwijstijd en wat keurt de inspectie goed. (...) We mogen het hoe zelf bepalen, zij het dat de inspectie heel erg de neiging heeft zich daar tegenaan te bemoeien, zeker in het geval van onderwijstijd.'* Toename van beleidsruimte gaat gepaard met een toename van de beheerslast. *'Dit heeft deels te maken met autonomie, deels met een niet te onderdrukken regeldrift in de politiek en ambtenarij.'*

De respondent vindt dat het Clusius op alle vlakken autonomie heeft. De keerzijde hiervan is verantwoording en toezicht. Hierdoor is de beheerslast toegenomen. Op vlakken waar risico's groter zijn, zoals financieel beleid, is er veel toezicht.

'Meer autonomie voor scholen klinkt prettig, sterker nog, het is prettig, maar (...) er komt een heleboel gedoe over ons heen waarover wij ons moeten verantwoorden wat heel veel extra werk voor ons meebrengt. Wat vroeger door de overheid werd vastgelegd en vastgesteld moeten we nu zelf doen, niet omdat wij dat zo graag willen, maar omdat het zo in het systeem zit.' Het CvB werkt in een high trust omgeving, de RvT werkt op basis van vertrouwen. De overheid zit volgens de respondent op dit moment in een low trust omgeving. Volgens hem wringen autonomie en regelgeving. Er is voldoende autonomie, maar op onderdelen moet er nog meer gebruik van worden gemaakt. *'Heel veel scholen hebben moeite gebruik te maken van autonomie, dat heeft niks te maken met regelgeving, maar met interne processen. Draagvlak.'*

Besluitvorming en beleid

Het Clusius heeft een eigen beleidscyclus. Eerst stelt het CvB na overleg met directeuren en staf een kaderbrief op, met hierin de ruimte en kaders voor de scholen en vijf speerpunten. Vervolgens maken de vestigingen een jaarlijks activiteitenplan, een vestiging activiteitenplan (vap), waar extra budget vrij voor wordt gemaakt. Dit wordt goedgekeurd door het CvB, er wordt een voortgangsgesprek over gehouden en de resultaten moeten gerapporteerd. Eens in de twee weken vindt er een directieraad plaats, met daarin het CvB en vestigingsdirecteuren. Besluiten die daar worden genomen, worden gerapporteerd en indien nodig voorgelegd aan de MR.

Op het gebied van onderwijstijd moet het CvB zich verantwoorden aan de RvT dat er extra activiteiten opgenomen worden in de kaderbrief en de vap's, dat er budget voor vrij is gemaakt en een instrument ontwikkeld. Met de MR is intensief gesproken, bijvoorbeeld over personeelsaspecten. Werkverzwarende kanten die aan de maatregelen voor onderwijstijd zitten, zijn zo op vestigingsniveau besproken. Naar aanleiding van de verscherpte controle op onderwijstijd heeft het CvB hun scholen gezegd zich aan de normen te houden, ondanks dat ze het er misschien niet mee eens waren. Volgens de respondent zijn twee zaken van belang: *'zorgen dat je het intern op orde hebt, dat hebben wij geprobeerd en nu wel op orde, en aan de andere kant zorgen dat je de onrechtvaardigheid aan de orde stelt, wat heeft geholpen omdat er nu naar die bandbreedte is gekeken'*. Hij heeft niet het idee dat de scholen hijgend achter allerlei besluiten aan lopen.

Op het niveau van de directieraad hoeft niet veel aan draagvlak te worden gewerkt, op de vestigingen wel. Dit wordt onder andere gedaan door het team mee te laten beslissen over voorstellen van de directie en ze te betrekken bij de uitvoering. *'Iedereen snapt wel dat onderwijstijd geen idee is van CvB en dat we er niet zo even tien extra docenten bij kunnen trekken. Op basis daarvan en als een directeur het in zijn team bespreekt kan het heel goed opgelost worden. We hebben heel weinig gedoe gehad over de onderwijstijd.'* Beleidsprocessen verlopen redelijk geordend en aan de hand van doelmatige instrumenten. Er is een smart formulering van tevoren, resultaten worden gevolgd en oorzaken geanalyseerd, zodat hierop kan worden geanticipeerd.

Onderwijstijd

De vestiging in Hoorn bleek na controle niet te voldoen aan de norm voor onderwijstijd. De school kwam goed uit de reguliere onderwijsinspectie, niet uit de steekproef voor onderwijstijd. De school is hiervoor niet gesanctioneerd, omdat het onder het Ministerie van LNV valt. Uit andere onderzoeken bleek dat er ook nog wat knelpunten waren op het gebied van onderwijstijd bij de overige scholen. De voornaamste oorzaak voor het niet halen van de norm, is volgens de respondent de regeling dat onderwijs toegankelijk moet zijn voor alle leerlingen. Het Clusius kent persoonlijke onderwijsvormen zoals remedial teaching, die niet meetelden voor de onderwijstijd. Ook is er door scholen te veel gekeken naar de geprogrammeerde tijd en niet naar de gerealiseerde tijd en was er lesuitval. Daarnaast heeft het Clusius twee jaar een kort schooljaar gehad wegens de vakantiespreiding.

In reactie hierop heeft het Clusius een digitaal planningsinstrument ontwikkeld, waar per vestiging, per groep leerlingen de onderwijstijd in wordt gepland. Daar zit een realisatiemodel aan vast waarin de gerealiseerde onderwijstijd bij wordt gehouden. Schooldirecteuren moeten zich hierover verantwoorden aan het CvB. Daarnaast zijn de interne audits uitgebreid op het gebied van onderwijstijd. Op beleidsniveau is er aandacht besteed aan de onderwijstijd in de kaderbrief en de vap's. Scholen hebben zelf manieren

bedacht om de lesuitval tegen te gaan, zoals meer taakuren voor docenten voor vervanging, extra docenten, vrijwilligers en instructeurs. *'En op gezette tijden vraag ik aan vestigingsdirecteuren even hoe het er voor staat. Als mensen hun stinkende best doen om planning te halen en uitval tegen te gaan, dan gaan we er niks meer aan doen. Als de inspectie dan langskomt, melden ze zich maar bij ons.'*

De bekostiging van de maatregelen om meer onderwijstijd te realiseren is ten koste gegaan van andere zaken. Het is nu uit reserves betaald, maar het Clusius kan dit niet zo blijven doen. De respondent hoopt dat *'het beleid versoepeld wordt, we naar lange schooljaren toe gaan en dat uit inventarisatie van vestigingen blijkt wat de handigste aanpak is'*. Hij is van mening dat de overheid door de normstelling de scholen stuurt in hun prioriteitsbepaling. Dit is een aantasting van de autonomie. De respondent verwacht dat het met de nieuwe maatregelen die in de Kwaliteitsagenda zijn aangekondigd beter zal gaan.

BIJLAGE 3B: SAMENVATTING INTERVIEW CLUSIUS COLLEGE CASTRICUM SCHOOLDIRECTEUR

Op schoolniveau van het Clusius College is een interview gehouden met de directeur van het Clusius College Castricum, Dhr. Huiberts.

Verantwoording

De ouderparticipatie bij het Clusius College Castricum valt tegen. Ouders lijken vooral geïnteresseerd in individuele problemen, niet in thematische onderwerpen op schoolniveau. De verantwoording ten opzichte van het CvB heeft de afgelopen jaren meer vorm gekregen, door middel van kwartaalrapportages en het vestigingsactiviteitenplan. Ondanks dat het een hoop werk met zich mee brengt, vindt de respondent het een goede zaak dat er verantwoording af wordt gelegd.

Lumpsum

Het enige nadeel van de lumpsumsystematiek is volgens de respondent dat er niet meer gedeclareerd kan worden. In het oude systeem was er *'de ruimte om de waarheid een beetje op te rekken'*. Het is goed dat scholen gaan nadenken over hoe ze hun geld in moeten zetten.

Verdeling van de financiële middelen

Op centraal niveau wordt de personele component verdeeld met behulp van een personeelsplanninginstrument. Het Clusius College Castricum zit daarin in de plus, dat wil zeggen dat ze meer geld ontvangen dan in principe nodig is. De personeelskosten worden grotendeels centraal geregeld. Op basis van het aantal leraren en leerlingen wordt de groepsgrootte bepaald. Hierbij wordt uitgegaan van het beschikbare geldbedrag, niet van onderwijskundig perspectief. Verder is er een aantal taken en functionarissen dat nodig is om de school draaiende te houden, zoals een stagecoördinator en examensecretaris.

Keuzes bij totstandkoming van verdeling financiële middelen

Sinds drie jaar werkt de school met investeringsbegrotingen. Er is een tekort op materiële kosten. Het CvB accepteert dit, omdat het gaat om exploitatiekosten die moeten worden gemaakt om de school draaiende te houden. Ze zijn bij het Clusius bezig te onderzoeken waarom bepaalde vestigingen hogere kosten hebben dan andere vestigingen. Het vertrekpunt bij de verdeling van de middelen is exploitatie. De materiële verdeling draait om exploitatie en afschrijving. Zolang docenten er behoefte aan hebben, blijft ICT een prioriteit. Een andere prioriteit is dat de school schoon dient te zijn, hier gaat zo'n 20% van de materiële vergoeding naar toe. Een derde prioriteit is scholing van personeel. Bij de keuzes voor de verdeling van de middelen speelt de vraag uit omgeving ook een rol. De terugloop in leerlingenaantallen vraagt om een aantal aanpassingen, die extra kosten met zich mee brengen. Belangrijkste is echter het draaiende houden van de school. Als de respondent bijvoorbeeld meer geld aan investeringen uit zou willen geven dan aan schoonmaak, zou dat volgens hem wel kunnen. *'Keuzes zijn echter altijd lastig te maken'*

omdat we worden gefinancierd naar rato van aantallenleerlingen. Elk jaar anders dus'. Op de vraag of meer geld zou leiden tot meer vrijheid in de besteding van de middelen, antwoordt de respondent: 'ja, maar er is weinig behoefte aan. Alles wat je zou willen zou je nog kunnen krijgen ook.'

Autonomie

Er is de afgelopen jaren een toename in planning & control vanuit centraal te zien. Hier is volgens de respondent in de verticale lijn behoefte aan, met name vanuit de Inspectie. De school kan daardoor niet in alle vrijheid beslissen over processen, procedures en instrumenten. Op onderwijskundig gebied ervaart de respondent veel ruimte. Op personeelsgebied ook, hoewel daar wat wet- en regelgeving sturend kan zijn. Op financieel gebied ervaart de respondent niet veel ruimte. Er is wel vrijheid om zelf een begroting te maken, maar de respondent betwijfelt of dat echt autonomie is. Er is volgens hem meer sprake van *'integraal management'*. De respondent vindt het moeilijk aan te geven in hoeverre er ruimte is. *'De vrijheid wordt beperkt door het bedrag dat beschikbaar is'*. De ruimte die er is, is altijd onvoldoende. Meer ruimte kan worden gecreëerd door bijvoorbeeld het gebouw structureel te verhuren, door goedkoper in te kopen en door langere afschrijvingsperiodes te nemen. De respondent verwacht dat het Clusius in de toekomst financieel onder druk zal komen te staan, omdat de kosten voor personeel sterker stijgen dan de vergoeding vanuit de rijksoverheid. Dit zal een beperkende factor voor het gebruik van de autonomie worden.

Beleid en besluitvorming

Het Clusius College Castricum is volgens de respondent terughoudend in onderwijskundige ontwikkelingen. Het is een vrij traditionele school. De schooldirectie probeert dit langzaam om te buigen, maar dit gaat gepaard met weerstand onder docenten en onduidelijkheid. Er wordt bij besluitvorming geen rekening gehouden met ouders, wel wordt de besluitvorming achteraf teruggekoppeld.

Het vap wordt geschreven door de schooldirecteur, op basis van een centraal opgesteld format. Vervolgens voert hij interne onderhandelingen met het managementteam, dat bestaat uit adjunct-directeuren en coördinatoren. Docenten worden middels een studiemiddag op de hoogte gesteld van de inhoud van het vap. Bij het schrijven van het vap baseert de respondent zich op geluiden vanuit de school en van buitenaf. *'Ik ga af op wat ik hoor, weet en belangrijk vind.'* De respondent geeft aan veel input te krijgen middels overleggen binnen de school, binnen het Clusius en buiten de school. Verder moet er rekening worden gehouden met wet- en regelgeving. Lange termijn plannen worden vastgelegd in het vestigingsontwikkelpan, hier wordt het personeel wel meer bij betrokken. Over het algemeen gaat dit alles gepaard met weinig weerstand, iedereen streeft dezelfde doelen na.

De uitvoering van beleid gaat op bepaalde onderdelen moeizaam. In het vap worden ook resultaten geformuleerd, een deel daarvan wordt niet gehaald. De grootste problemen zijn onderwijsinnovatie en lesuitval. Van deze punten is een deel van de resultaten niet gehaald. *'Het blijkt dat een school met 140 mensen toch zo veel problemen heeft op personeelsgebied, dat een aantal keuzes tijdens het proces aangepast moet worden.'*

Onderwijstijd

De norm voor onderwijstijd wordt grotendeels niet gehaald. Het grootste probleem hierbij is lesuitval. Bij het programmeren van de onderwijstijd wordt nu 5% boven de norm ingezet, om de lesuitval te kunnen compenseren. De problemen komen vooral bij de onderbouw voor, bij de bovenbouw wordt de norm wel gehaald. Twee jaar geleden heeft de respondent besloten de lessen te verlengen van 45 naar 50 minuten, om zo meer onderwijstijd te kunnen realiseren.

Het tegengaan van lesuitval heeft betekend dat 10% meer personeel in moest worden gezet. Dit is gefinancierd door onderwijstijd op te nemen in het vap en de klassengrootte aan te passen. Het realiseren van meer onderwijstijd heeft op de school geleid tot de noodzaak tot betere planning en betere communicatie met docenten. De respondent vindt de norm voor onderwijstijd niet reëel. Het leidt tot een toename in beheerslast, omdat *'je nu tot in de vierkante centimeter moet communiceren wat je wel en niet kunt doen.'* De norm is volgens hem ook niet haalbaar met de huidige bekostiging.

BIJLAGE 3C: SAMENVATTING INTERVIEW CLUSIUS COLLEGE MEDEZEGGENSCHAPSRAAD

Bij het Clusius College is een interview gehouden met de secretaris van de Medezeggenschapsraad van het Clusius College Castricum, Dhr. Jurjjens.

Inspraak

De MR heeft op weinig onderwerpen inspraak. De taak van de school is inzichtelijk te maken wat ze doen, ze hoeven geen verantwoording af te leggen aan de MR. De respondent vergelijkt de MR met de Tweede Kamer, ze volgen of datgene wat is afgesproken daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Op de vestiging in Castricum is een speciale resonancegroep opgesteld, waarin de vestigingsdirecteur plannen kan overleggen. Hoewel deze groep geen formele status heeft, doet de directeur er zijn voordeel mee om een personeelsvertegenwoordiging te betrekken in zijn plannen. *'Alles wat we zeggen heeft wel degelijk invloed, daar ben ik van overtuigd.'* Plannen worden over het algemeen al in een vroeg stadium overlegd, waardoor er weinig knelpunten optreden.

Het leidmotief van de MR is volgens de respondent *'constructief kritisch meedenken'*. Dit is overigens niet bij alle scholengemeenschappen zo. Op het Clusius werken ze in een meegaande cultuur waarin conflicten worden vermeden. De MR kan in worden gezet om draagvlak te creëren. De MR geeft het aan wanneer ze het niet eens zijn met plannen. Andersom kan de MR ook bemiddelen richting het veld. Er wordt proactief bijgedragen aan het ontwikkelen van beleid.

Onderwijstijd

De norm voor onderwijstijd is volgens de respondent van bovenaf afgedwongen. Er zijn scholen binnen het Clusius geweest die uit gemakzucht onvoldoende uren haalden. Deze scholen hebben het andere vestigingen moeilijk gemaakt, omdat er verscherpt toezicht kwam. De respondent vindt de Inspectie een *'goed instrument om te tackelen'*. Het terugdringen van het ziekteverzuim vindt de respondent een goede ontwikkeling, het personeel gaat er in bepaalde gevallen te gemakkelijk mee om. Een nadeel van de maatregelen om meer onderwijstijd te realiseren is dat de zorgstructuur sterk onder druk is komen te staan. Het management van de vestiging in Castricum is hier volgens de respondent goed mee omgegaan en heeft *'dit visitekaartje van de school'* beschermd.

BIJLAGE 4A: OVERZICHT VAN DE KOSTENPOSTEN VAN DE GOOISCHE SCHOLEN FEDERATIE

| Kostenposten Gooische Scholen Federatie | | |
|---|---|---|
| | Personele component | Materiële component |
| Centraal Bureau | Uitbestede kosten systeembeheer | |
| GSF Algemeen | Loonkosten personeelsbegeleider | Kosten leerlingvolgsysteem en internetverbindingen |
| | Loonkosten GSF SPC | Kosten licenties |
| | Loonkosten in verband met uitkeringen bij overlijden | Kosten contributies VBS, VO-raad, VAP, Kring, Geschillencommissie, Bezwarencommissie FUWA |
| | Kosten in verband met ambts- en schooljubilea, afscheid | Casokosten |
| | Vrijwilligersbijdrage leden RvT | Vaste kosten bij mantelcontracten |
| | Wervingskosten personeel | Vergaderkosten, kosten representatie en kerstpakket |
| | Kosten contract Arbozorg | Kosten PR (drukkosten) voor de GSF als geheel |
| | Federatieve scholingskosten | Reservering voor lustrum GSF |
| | Kosten GSF-brede projecten | Kosten website |
| | Juridische advieskosten t.b.v. personeel | Kosten accountant, notaris, fiscalist |
| Per vestiging | Loonkosten van medewerkers, incl. MR-leden | Afschrijvingskosten |
| | Kosten voor ingeleend personeel (b.v. uitzendkrachten, interim-personeel) | Huisvestingskosten |
| | Kosten recepties, maaltijden, consumpties en personeelsuitstapjes | Inventariskosten |
| | Kosten Arbozorg, met uitzondering van GSF-contract | Kosten administratie, bestuur en beheer |
| | Kosten scholing en professionalisering | Onderwijskosten |
| | Uitkeringskosten werkloosheid | |
| | Dotaties aan personele voorzieningen | |

BIJLAGE 4B: SAMENVATTING VAN DE JAARREKENING VAN HET CLUSIUS COLLEGE

| Samenvatting jaarrekening 2006 Clusius College | |
|---|------|
| Baten | |
| Rijksbijdrage OCW & LNV | 92% |
| Overige | 8% |
| totaal ongeveer € 43 miljoen | |
| Lasten | |
| Personeel | 63% |
| Afschrijvingen | 9% |
| Huisvesting | 6% |
| Rente | 0,3% |
| Overige | 14% |
| Personele lasten naar functiegroepen | |
| College van Bestuur | 0,5% |
| Directie | 4,2% |
| Onderwijzend personeel | 79% |
| Onderwijs ondersteunend personeel | 12% |
| Schoonmaak personeel | 0,3% |
| Overige | 4% |

LITERATUURLIJST

- Bogt, H.J. ter (1999). Verzelfstandiging van overheidsorganisaties. *Bestuurskunde*, 8(1), 2-18.
- Bovens, M.A.P., Hart, P. 't, Twist, M.J.W. van, & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek* (6^e druk). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Christensen, J.G. & Yesilkagit, K. (2005). *Delegation and specialization in regulatory administration: a comparative analysis of Denmark, Sweden and The Netherlands*. Op 28 februari 2008 ontleend aan <http://www.publicmanagement-cobra.org/pub/paper/ChristensenYesilkagitconsolidation.pdf>
- Christensen, T. & Laegreid, P. (2005). *Regulatory reforms and agencification*. Op 28 februari 2008 ontleend aan <http://www.ub.uib.no/elpub/rokkan/N/N06-05.pdf>
- Christensen, T. & Laegreid, P. (2007). Regulatory agencies – The challenges of balancing agency autonomy and political control. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, 20(3), 499-520.
- Gastelaars, M. (1997). *Human service in veelvoud: een typologie van dienstverlenende organisaties*. Utrecht: SWP.
- Gilardi, F. (2002). Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 873-893.
- Greve, C., Flinders, M., & Thiel, S. van (1999). Quango's – What's in a name? Defining quangos from a comparative perspective. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, 12(2), 129-146.
- Hart, P. 't (2002). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam: Boom.
- Kickert, W.J.M., Mol, M.P., & Sorber, A. (1992). Verzelfstandiging van overheidsdiensten. *Bestuurskunde*, 1(1), 8-21.
- Kolvoort, R. & Huis, G. (Red.). (2003). *Goed bestuur, goed onderwijs: uitgangspunten en overwegingen voor toezicht, bestuur en management in het onderwijs*. Voorburg: Besturenraad.
- Maggetti, M. (2007). De facto independence after delegation: a fuzzy-set analysis. *Regulation & Governance*, 1(4), 271-294.
- Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein: issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho.

- Peters, B.G. (2008). *The two futures of governing. Decentering and recentering processes in governing*. Op 20 juni 2008 ontleend aan http://aei.pitt.edu/7515/01/pw_114.pdf
- Polder, K., Karsten, S., & Koopman, P. (2005). *Bestuur en autonomie van openbare scholen*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Smullen, A., Thiel, S. van, & Pollitt, C. (2001). Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox. *B en M: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 28(4), 190-201.
- Steunenberg, B., Vries, J. de, & Soeters, J.M.L.M. (1996). Het neo-institutionalisme in de bestuurskunde. *Bestuurskunde*, 5(5), 212-216.
- Thatcher, M. & Sweet, A.S. (2002). Theory and practice of delegations to non-majoritarian institutions. *West European Politics*, 25, 1-23.
- Thiel, S. van (2006). Styles of reform: differences in quango creation between policy sectors in the Netherlands. *Journal of Public Policy*, 26(2), 115-140.
- Verhoest, K. (2003). *Autonomy, contracting and competition: what is their effect on the performance of executive public organisations?* Op 21 juni 2008 ontleend aan <http://soc.kuleuven.be/io/pubpdf/io02060010egpa.pdf>
- Verhoest, K. (2005). Effects of autonomy, performance contracting, and competition on the performance of a public agency: a case study. *Policy Studies Journal*, 33(2), 235-258.
- Verhoest, K., Peters, B.G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). The study of organisational autonomy. A conceptual review. *Public Administration and Development*, 24(2), 101-118.
- Verhoest, K. & Verschuere, B. (2003). *Institutional theory and the study of autonomous government organisations*. Op 20 juni 2008 ontleend aan <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/edinburgh/ws5/VerhoestVerschuere.pdf>
- Walraven, J.W. (2007). Hoe verdelen we de middelen? Het allocatievraagstuk. *VBSchrift*, 33(8), 18-20.
- Yesilkagit, K. (2007). *Whose regulators? Competing perspectives on bureaucratic autonomy – the case of the Dutch Competition Authority*. Op 21 juni 2008 ontleend aan <http://regulation.upf.edu/ecpr-07-papers/kyesilkagit.pdf>
- Zoontjes, P.J.J. (2003). *Bijzonder en openbaar onderwijs*. Op 29 mei 2008 ontleend aan <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=12351>

GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

Begeleidingscommissie Monitor Lumpsumbekostiging. (2001). *Van declaratie naar normering. Evaluatierapport lumpsumfinanciering VO*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Berndsen, F.E.M., Ploeg, S.W. van der, Cooten, E.S. van & Otterloo, S.G. van (2006). *Onderwijstijd en lesuitval in het voortgezet onderwijs 2005-2006*. Op 20 februari 2008 ontleend aan <http://www.minocw.nl/documenten/37879b.pdf>

Blank, J., Hulst, B. van, & Koot, P. (2007). *Overhead of onderwijs: een benchmark van de allocatie van middelen in onderwijsinstellingen voor voortgezet onderwijs*. Capelle aan den IJssel: PlantijnCasparie.

Clusius College Castricum. (2007). *Schoolgids*. Op 1 mei 2008 ontleend aan <http://www.xs4all.nl/~clusius/>

Clusius College. (2008). *Kaderbrief*. Alkmaar: Clusius College.

Commissie Dijsselbloem. (2008). *Tijd voor onderwijs*. Den Haag: SDU.

Inspectie van het Onderwijs [Inspectie]. (2006). *Onderwijstijd in het VO: onderzoek naar de naleving van de minimale onderwijstijd in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie. (2007a). *Onderwijstijd in het VO: onderzoek naar de naleving van de minimaal te programmeren onderwijstijd in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie. (2007b). *Onderwijstijd in VO en BVE: resultaten van het inspectieonderzoek in het voorjaar van 2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap [Minister van OCW]. (2003). *Brief Koers VO*. VO/BenB/2003/51559, 29 oktober 2003.

Minister van OCW. (2005). *Brief minimale onderwijstijd in het voortgezet onderwijs*. VO/OK/05/28888, 14 oktober 2005.

Minister van OCW. (2006a) *Brief onderwijstijd; naleving urennormen voortgezet onderwijs*. VO/OK/2006/33740, 7 september 2006.

Minister van OCW. (2006b). *Toereikendheid personele bekostiging*. Op 21 februari 2008 ontleend aan <http://www.minocw.nl/documenten/47584a.pdf>

Minister van OCW. (2007) *Brief onderwijstijd en onderwijskwaliteit*. VO/OK/2007/52586, 19 december 2007.

Minister van OCW. (2008) *Brief overbodige regelgeving*. FEZ/DGC/2008/6941, 9 april 2008.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap [Ministerie van OCW]. (2005). *Beleidsnotitie governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*. Op 25 februari 2008 ontleend aan <http://www.minocw.nl/documenten/brief2k-2005-doc-27761a.pdf>

Ministerie van OCW. (2006). *Beleidsreactie op de onderzoeken van de inspectie naar de naleving van de 850 urennorm in het middelbaar beroepsonderwijs en de urennormen in het voortgezet onderwijs*. Op 21 februari 2008 ontleend aan <http://www.minocw.nl/documenten/35263a.pdf>

Ministerie van OCW. (2008). *Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs 2008-2011. Tekenen voor kwaliteit*. Op 28 januari 2008 ontleend aan <http://www.minocw.nl/documenten/49542a.pdf>

Onderwijsraad. (2000). *Dereguleren met beleid. Studie naar de effecten van deregulering en autonomievergroting*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2002). *Wat scholen vermogen. Autonomie, beleidsvoerend vermogen en bestuurlijke inrichting in het primair en voortgezet onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2004). *Degelijk onderwijsbestuur. Bestuur, toezicht en verantwoording in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, de bve-sector en het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2007). *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid. Hoe kan de inzet van instrumenten voor het onderwijsbeleid worden verbeterd?* Den Haag: Onderwijsraad.

Steunenbergh, B. (2000). *Institutionele verandering: naar een bestuurskunde bewegend tussen 'vloeibare' en 'gestolde' voorkeuren*. Op 28 juni 2008 ontleend aan <https://www.openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/1887/5375/1/OR179.pdf>

Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 323, nr. 11.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 323, nr. 28.

VO-raad. (2007a). *VO-raad doet onderzoek naar onderwijstijd*. Persbericht, 28 juni 2007.

VO-raad. (2007b). *Stand van zaken onderwijstijd*. Op 23 februari 2008 ontleend aan http://www.vo-raad.nl/assets/333-20071012_resultatenpeilingonderwijstijdoktober2007.pdf

