

# Eindverslag / advisering verkenning vorming brancheorganisatie funderend onderwijs

Ron Bormans

Rotterdam, 6 november 2012

## 1 Vooraf

### *Vraagstelling*

Op verzoek van de PO-Raad, VO-raad en besturenorganisaties is door mij een verkenning uitgevoerd naar de vorming van een brancheorganisatie voor het funderend onderwijs. De kernvraag van deze verkenning is:

Is het mogelijk nu te komen tot de vorming van een brancheorganisatie voor het funderend onderwijs en/of is het mogelijk daar eerste stappen in te zetten. Dit in het licht van een voorgeschiedenis – die hier verder niet geduid wordt - waarbij zulks eerder geprobeerd is.

Het antwoord op die vraag is te geven vanuit een vijftal deelvragen:

- 1 is er een krachtige externe aanleiding om tot een dergelijke stap te komen?
- 2 is er een krachtige interne aanleiding om tot een dergelijke stap te komen?
- 3 is er een eenduidig perspectief te schetsen op basis waarvan een dergelijke stap gezet zou kunnen worden?
- 4 is er een basisbereidheid bij betrokken personen om een dergelijke stap te zetten?
- 5 is er een model te schetsen hoe dat zou kunnen?

### *Een negatief antwoord en betekenisvolle volgende stappen*

De vraag zo gesteld moet negatief beantwoord worden. Desalniettemin zal een advies geformuleerd worden wat een betekenisvolle volgende stap zou kunnen zijn. Dat zal in het onderstaande toegelicht worden. Alvorens daartoe over te gaan een paar opmerkingen vooraf:

- 1 Er is niet gesproken met alle betrokkenen; zo heeft geen gesprek plaatsgevonden met het departement of andere landelijke stakeholders. Maar er zijn ook geen gesprekken gevoerd met grote schoolbesturen (die wel een rol spelen in het geheel) en vertegenwoordigers van ouders, leerlingen en medewerkers (die onterecht nauwelijks tot geen rol spelen in het geheel).
- 2 Zodra de ambitie verlaten wordt te komen tot een vervolgstap voor het funderend onderwijs, is aan de orde de vraag of doorontwikkeling voor het PO respectievelijk het VO niet aan de orde of wenselijk is. Die vraag zal onderscheiden beantwoord worden voor het PO respectievelijk het VO. De bestuurlijke situatie in het PO is te kenschetsen als een bestuurlijke impasse. In het VO is relatief gemakkelijk een pacificerende stap te zetten.

### *Een eerste advies*

Een eerste advies is daarmee dat nu een integrerende beweging inzetten van PO en VO gezamenlijk de verkeerde weg zou zijn. Daarmee wordt geprobeerd 'iets' te integreren dat zo uiteenlopend is in ontwikkelingsfase en potentieel dat het tempoverschil dat geacommodeerd moet worden binnen dat 'construct' te groot zal zijn.

### *Accent op het PO*

Om die reden concentreert deze verkenning / dit advies zich in eerste instantie op het PO. Is in het primair onderwijs een stap te zetten in het integreren van de verschillende vormen van brancherepresentatie (PO-Raad, besturenorganisaties en AVS). Ik noem dat nu maar even: is er ruimte te komen tot een Vereniging voor Primair Onderwijs? Daarna zal aangegeven worden op welke punten de situatie in het VO afwijkt en wordt in hoofdstuk 5 een advies geformuleerd dat daar rekening mee houdt.

### *Verantwoording*

Alles wat in het onderstaande opgetekend is, komt voort uit de gevoerde gesprekken en een eigen bestuurlijke interpretatie daarvan. Daarbuiten heeft geen systematische waarneming plaatsgevonden. Dat is methodologisch niet sterk, omdat daarmee deze verkenning / dit advies leunt op mijn bestuurlijk inzicht en de wijze waarop dat in de gesprekken gevoed is

### *Nulscenario*

Er zijn weinig organisaties die aan het gesprek deelnemen, voor wie niet tevens het existentiële vraagstuk speelt. Anders gezegd: is er een toekomst zonder enige vorm van integratie cq is er een toekomst in een stand-alone situatie? Voor veel betrokken overlegpartners moet het antwoord op die vraag zijn: nee. Dus het nulscenario waarbij betrokken organisaties verder gaan op de nu ingeslagen weg, is er een van een gebrek aan kracht gezamenlijk en 'verelendung' voor een aantal partijen afzonderlijk. Mij is gebleken dat velen zich daar van bewust zijn

## **2 De vijf vragen**

### **2.1 Is er een krachtige externe aanleiding?**

Vastgesteld moet worden dat er geen krachtige externe aanleiding cq uitnodiging is om te komen tot die ene vereniging:

- 1 De heersende opvatting in de samenleving is eerder dat het wenselijk is een beweging te maken naar kleinschaligheid dan het verder opschalen naar (overkoepelende) grote brancheorganisaties.
- 2 Sterker: er is een sentiment tegen dergelijke organisaties.
- 3 Er is geen eenduidige sturingsopvatting vanuit de overheid die een duidelijke plek geeft aan die ene organisatie, hetzij in een regisserende rol, hetzij in een rol van belangenbehartiger.

## **2.2 Is er een krachtige interne aanleiding?**

Die vraag is minder eenduidig te beantwoorden:

- Enerzijds:
  - o zien veel betrokkenen de voordelen van samenbundelen van krachten
  - o zijn niet alle nu betrokken organisaties zeker van een zekere toekomst
- Anderzijds:
  - o worden die geluiden niet met kracht vertolkt
  - o zijn de ambities verre van eenduidig

### **Intermezzo: het legitimatievraagstuk**

Wat de situatie ingewikkeld maakt, is dat betrokken partijen zonder uitzondering vertegenwoordigende organisaties zijn die allemaal achterbannen hebben. Dat kan helpen als die achterbannen eenduidige signalen afgeven en dat is hier dus niet het geval. Dubbele lidmaatschappen, onevenredigheid in de bemoeienis (niet elke – kleine – school is even actief in het geven van ‘opdrachten’ aan de betreffende vertegenwoordigende organisatie) en verschillende loyaliteit van leden naar de organisatie toe (van heel hoog tot wisselend) zorgen ervoor dat uit de signalen van de achterbannen geen helder beeld geven hoe het met het grotere geheel verder moet. Dat maakt het collectieve spel ingewikkeld. Dat zou ook aanleiding moeten zijn voor alle individuele spelers om zich de vraag te stellen: hoe sterk is de legitimatie van mijn bestaan cq de dingen die ik doe?

## **2.3 Is er een duidelijk perspectief te schetsen op basis waarvan een dergelijke stap gezet zou kunnen worden?**

Uit de gesprekken blijkt op zich veel overeenstemming (op een enkele uitzondering na) wat een overkoepelende organisatie zou moeten doen. Maar er is een grijs gebied en dat vraagt aandacht. Arbeidvoorwaarden, kwesties rondom bedrijfsvoering en generieke kwesties rondom het onderwijs, worden vaak genoemd als de kern van wat een eventuele overkoepelende organisatie zou kunnen / moeten oppakken. Maar in die laatste categorie zit ook het ongewisse. De meeste wederzijdse inhoudelijke kritiek gaat over gebrek aan herkenning in wat partijen daaromtrent nu naar buiten brengen. En dan gaat het niet alleen om kwesties die de denominatie raken, het gaat ook om herkenbaarheid van het belang en de positie van de kleine versus de grote school, verschillen in regio's etc.

Een inhoudelijk punt dat de gesprekken bij uitstek belast, is het vraagstuk van de zogeheten commerciële activiteiten en de dienstverlening. Een kwestie die niet alleen beschouwd moet worden als een twistpunt, maar ook een kwestie die inzet is van tactisch spel.

## **2.4 Is een basisbereidheid bij betrokken personen om een dergelijke stap te zetten?**

Dat ligt verschillend, maar een aantal onderlinge relaties staan onder druk en niemand in het spel heeft het gezag om hier uit te komen; de gunfactor is laag. Dat is een generieke bewering, die vervolgens meteen genuanceerd moet worden, aangezien de spelers de oprecht intenties tot samenwerken uitspreken, maar er is ook wantrouwen en dus vastgelopen stellingen.

## **2.5 Is er een model te schetsen hoe dat zou kunnen?**

Op enig moment is geprobeerd via de modelmatige insteek het proces (weer) in beweging te brengen. Dat is op zich niet logisch, maar was te begrijpen in het licht van het bovenstaande. Als de inhoud wat ambigue is, dan zoek je naar een structuur, om daarbinnen op zoek te gaan naar meer inhoudelijke consensus. Dit is gebeurd via een 'modellen-benadering'. Deze benadering heeft uiteindelijk niet gewerkt, zo moeten we vaststellen.

## **3 Tussenbalans**

In wiskundig jargon hebben we in het PO te maken met een vergelijking met teveel onbekenden. We moeten vaststellen voor het PO dat geen van bovenstaande vragen met een hanteerbaar draagvlak beantwoord kunnen worden opdat variabelen veranderen in constanten. Alvorens tot een advies te komen, volgt in het onderstaande een eerste poging om iets aan complexiteitsreductie te doen. Ook dit is gebaseerd op eigen interpretatie, maar ook hier zijn de gesprekken nog steeds richtinggevend.

- 1 De positie van de AVS vraagt om verduidelijking. De AVS in de huidige gedaante is niet een organisatie die aan tafel moet zitten om 'mee te fuseren'. De AVS moet wel aan tafel om mee te helpen het geluid van de schoolleiders vorm te geven. In welke representatie dan ook zal het bestuurlijke element altijd gerespecteerd moeten worden. De uiteindelijk te respecteren hiërarchie die er altijd is tussen bestuur en welke actor dan ook, zal ook in een brancheorganisatie tot uitdrukking komen. Daarmee is niet gezegd dat de groep die de AVS representeert geen geluid moet hebben in een eventuele overkoepelende organisatie, integendeel, maar wel dat dat zo georganiseerd moet worden dat dat niet in een horizontale relatie staat met de bestuurlijke actoren. Daarnaast stellen de andere spelers zich vragen over de ambiguïteit in het optreden van de AVS. De drie rollen – vakbond, brancheorganisatie en dienstverlener – zouden duidelijk onderscheiden moeten worden en verdienen wellicht verschillend onderdak.
- 2 Het ontwerpen van een nieuwe overkoepelende speler, vraagt om het doordenken van een nieuwe entiteit. Dit heeft consequenties voor het in te zetten proces. De contouren van een nieuwe Vereniging voor Primair Onderwijs worden in zo'n proces uitgevonden en zijn niet noodzakelijkerwijs dezelfde als de huidige PO-raad. Sterker, daarbij moet geleerd worden van zaken die in de huidige structuren nog niet goed geregeld en afgestemd zijn. Deze weeffouten, die vooral

de doorontwikkeling van de PO-raad parten heeft gespeeld, moeten er worden uitgehaald.

- 3 De hele kwestie van dienstverlening en commerciële activiteiten zou buiten haakjes gezet moeten worden. Deze kwestie is nu inzet van veel politiek gekrakeel, ligt gevoelig vanwege het belang die het heeft voor de existentie van een aantal spelers, maar vervuult voortdurend het gesprek. Het helpt om als principieel standpunt te kiezen dat dienstverlening en commercie geen taak zijn van koepelorganisaties. Die taken horen thuis bij commerciële organisaties en eventueel organiseren scholen dat onderling, al dan niet via besturenorganisaties, maar dienstverlening aan individuele leden roept altijd een spanning op van generiek versus specifiek, waar je een koepel niet mee moet belasten.

## 4 Vervolgstappen

### 4.1 Is er ruimte voor / behoefte aan een overkoepelende brancheorganisatie in het PO?

Het is goed te streven naar een Vereniging voor Primair Onderwijs. In de eerste plaats om daarmee een platform te creëren waar de belangrijke vraagstukken in het Primair Onderwijs onderling besproken kunnen worden. Je moet met elkaar het gesprek willen voeren over kwaliteit, met elkaar een situatie willen creëren dat scholen aangesproken worden op kwaliteit en hoe meer je dat gesprek en de gevolgen die dat kan hebben in eigen hand organiseert, hoe krachtiger een sector is. De vraagstukken uit het PO zijn zo groot, dat je die niet alleen aan anderen cq de politiek over moet laten. Of nog erger: aan een diffuus spel van invloed en macht waar de huidige spelers deel van uitmaken. Het belang van het PO is groot en het PO verdient optimale vertegenwoordiging.

En vanuit dat onderlinge gesprek is het ook goed om die ene stevige speler in het zadel te helpen die over de generieke vraagstukken gesprekspartner is van overheid, gemeenten, vakbonden, andere delen van de onderwijskolom en overige stakeholders.

Als dat zou kunnen ontstaan, ontstaat iets dat meerwaarde heeft. Bijna alle gesprekspartners hebben dat uitgesproken en ook al is de optelsom van die uitspraken niet een heel eenduidig, het kan een fundament zijn.

### 4.2 Wat is belangrijk in een eventueel ontwerp van een overkoepelende organisatie?

- 1 De lessen van andere koepels in het onderwijs moeten goed meegenomen worden. De belangrijkste is: doe het zo dat het primaat van het bestuur tot uitdrukking komt, maar wordt *geen bestuurdersclub*. Dat betekent heel nadrukkelijk dat in de governance van een eventuele vereniging, de bestuurlijke representatie weliswaar voorop staat, maar dat het PO-geluid in den brede gehoord moet worden. Dus moet het geluid van de schoolleiders een prominente

plek krijgen, het geluid van ouders, van medewerkers en moet zelfs nagedacht worden of andere stakeholders niet op de een of andere manier een plek krijgen in de governance. Heel duidelijk: de besturen worden uiteindelijk gerepresenteerd, maar zij moeten zich verplicht voelen te luisteren naar de advisering die uitgaat van de overige genoemde groepen.

- 2 Bijzondere aandacht in deze verdient de plek van de *schoolleiders*. Hier manifesteert zich een lastig dilemma. Er zal een vorm gevonden moeten worden waarbij het bestuurlijke primaat gerespecteerd wordt, maar waarbij tevens de inbreng vanuit schoolleiders prominent is. Dat laatste is vooral van belang vanwege het feit dat daarmee garanties geschapen worden dat het gesprek gaat over de zaken die er echt toe doen. Schoolleiders worden indringender met (alledaagse) vraagstukken van kwaliteit geconfronteerd dan bestuurders en zeker in een veld waarbij de bestuurlijke organisatie nog volop in ontwikkeling is en naar de aard zo georganiseerd moet worden dat deze op afstand staat is dat van groot belang. Een oplossing kan zijn te werken met vormen van verplichte advisering over bepaalde besluiten die op brancheniveau genomen gaan worden. Wat belangrijker is, is de houding die organisaties die besturen representeren cq de besturen zelf aannemen: is dat een formele en vrij minimalistische ten opzichte van de schoolleiders of spreekt daar het besef uit dat schoolleiders een belangrijke schakel vormen tussen de grote vraagstukken die met strategie van doen hebben en de alledaagse onderwijspraktijk.
- 3 Concreet betekent dit dat de *AVS deel moet nemen* aan het vervolgproces, die plek ook gegund moet worden, maar ook dat de AVS erkent dat een vorm gekozen moet worden waarbij het primaat van het bestuur erkend wordt en meewerkt aan de inrichting van een adviserend orgaan. Daarnaast zou de AVS een herkenbaar begin moeten maken met het verduidelijken van de drie functies die zij in zich draagt.
- 4 Zorg ervoor dat een Vereniging *verschillen tussen scholen respecteert*. Zorg er bij uitstek voor dat het geluid van de kleine school gehoord wordt. In de wetenschap dat kleine scholen niet de ruimte hebben om een stevige bijdrage te leveren aan een landelijk gesprek, moeten er mechanismen ontworpen worden dat hun geluid goed gehoord wordt. Zorg er ook voor dat verschillen in inspiratie, meer zijnde dan denominatie goed tot hun recht komen.
- 5 Zorg dat de *legitimatie* goed op orde is. Een Vereniging voor Primair Onderwijs moet duidelijk representeren en moet van een duidelijke legitimatie voorzien worden.
- 6 In het verlengde hiervan: stimuleer dat dit moment aangegrepen wordt dat ook de bestaande besturenorganisaties hun *contractuele relatie met hun leden hernieuwen*, wat overigens hier en daar aan de gang is. Een doorontwikkeling naar (krachtige) verenigingen van scholen, die intern het brede gesprek voeren over kwaliteit in de brede zin van het woord, die investeren in een

verenigingsklimaat waarin offensief over kwaliteit gesproken wordt, waar kwaliteitsnormeringen gelden en waar men elkaar daar op aanspreekt, is zeer gewenst. Daarmee zou ook een begin gemaakt kunnen worden met het vullen van het enorme bestuurlijke hiaat (inherent vanwege schaal en aantal scholen) tussen overheid en scholen, waar met name in het PO dringend behoefte aan is.

- 7 De relatie tussen de huidige spelers aan de tafel vraagt aandacht. Er is veel voor te zeggen het proces te laten leiden door een stevige externe kwartiermaker.

### 4.3 Wat zou in dat licht een model kunnen zijn?

- 1 Er komt een *Vereniging voor Primair Onderwijs*.
- 2 De Vereniging voor Primair Onderwijs komt *in de plaats van de huidige PO-Raad*.
- 3 De Vereniging voor Primair Onderwijs is bedoeld om *onderling het gesprek* te voeren over (de toekomst van) het primair onderwijs, om van daaruit het *gesprek* aan te gaan met *stakeholders*.
- 4 *Individuele schoolbesturen* zijn lid van die Vereniging en betalen daarvoor. Er is wel de optie voor scholen om daarenboven lid te worden van een vereniging die hen in het bijzonder representeert. Zie onder.
- 5 Individuele schoolbesturen kunnen besluiten zich bij die Vereniging te laten representeren, in de vorm van *Verenigingspartners*. De huidige besturenorganisaties (eventueel in een doorontwikkelde vorm) zouden die rol op zich kunnen nemen, waarmee ze hun *legitimatie* 100% op orde hebben. Zij zouden dat kunnen doen onder het gelijktijdig doordenken van welke rol ze exact willen vervullen in de richting van de leden van de vereniging.
- 6 Overigens, hiermee ontstaat *een dynamisch model*. Als in de toekomst scholen zich op een andere titel willen laten representeren aan de tafel van de vereniging, dan is dat in principe mogelijk. Legitimatie is een belangrijk goed en als die legitimatie op een andere titel verleend moet / gaat worden, dan moet dat mogelijk zijn.
- 7 Met andere woorden, de huidige organisaties zouden deze functie van *representatie* aan de bredere PO-tafel gepaard kunnen laten gaan met andere verenigingsfuncties en eventueel vormen van dienstverlening naar hun leden toe. Dat dat een effect heeft op de verenigingscontributie is evident en uiteraard aan de verenigingen zelf om te bepalen.
- 8 De Vereniging voor Primair Onderwijs houdt zich *niet bezig met dienstverlening*, maar laat dat over aan die partijen die daar een rol zien. Dat kunnen de besturenorganisaties zijn (eventueel in een doorontwikkelde vorm), maar ook 'gewoon' commerciële partijen.

- 9 De *contributie* die schoolbesturen moeten betalen is leerling-afhankelijk, maar niet rechtevenredig. Er wordt een verdeelsleutel ontworpen ten gunste van kleine scholen, uit welk relatief voordeel zij hun getrapte representatie via de Verenigingspartners kunnen bekostigen. Het is te adviseren dat Verenigingspartners een tariefstructuur ontwerpen die een duidelijk onderscheid laat zien tussen kosten voor representatie en netwerkvorming versus vormen van dienstverlening cq andere vormen van verenigingsactiviteiten waar onder 6 over gesproken wordt. Als deze schaalafhankelijke contributie nog steeds barrières oproept voor met name de kleine scholen, moet nagedacht worden over een soort solidariteitsheffing, te leveren door de relatief grotere scholen opdat de kleine scholen via deze getrapte vorm van representatie goed aan tafel komen.
- 10 In de *governance* van de Vereniging ontstaat daarmee een *Algemene Vergadering* van individuele besturen en besturen die zich door een partner laten representeren. Er wordt een *DB* gevormd van professionele bestuurders. Centraal in het profiel staat *gezag en het vermogen verbinding* aan te gaan.
- 11 In de *governance* wordt een centrale plek ingeruimd voor zogeheten *Verenigingskamers*, die gevraagd en ongevraagd adviseren aan de Algemene Vergadering. Er komen kamers voor schoolleiders, medewerkers en ouders. De AVS wordt uitgenodigd de Verenigingskamer voor schoolleiders mee te ontwerpen. Boven is aangegeven dat dat gepaard moet gaan met het doordenken van een model waarbij de schoolleiders goed aan tafel zitten, met respect voor het primaat van het bestuur.

#### **4.4 Hoe gaan we daar komen?**

In het Primair Onderwijs is een dergelijke structuur nu een stap te ver. Het draagvlak voor een dergelijke stap is ook nog wisselend. Het advies is:

- 1 Ga na of partijen intekenen op een dergelijk perspectief.
- 2 Als dat in voldoende mate het geval is, start dan een proces van een kwartiermaker en doe dat door de vacature Voorzitter PO-Raad nu niet structureel in te vullen, maar op interim-basis.
- 3 Vraag die interimmer nu een federatieve structuur te leiden, waarbij alle betrokken partijen zichzelf in die Vereniging verplichten tot een jaar van constituerend beraad.
- 4 Gebruik dat jaar voor de ombouw van de huidige PO-Raad tot de nieuwe Vereniging Primair Onderwijs.

- 5 Gebruik dat jaar ook voor een eventuele ombouw van de besturenorganisaties tot Verenigingspartners, in ieder geval wat het representatieve deel van hun toekomstige taken betreft.
- 6 Gebruik het jaar tenslotte ook voor het zoeken naar een voorzitter van de Vereniging die voldoende gezag heeft en voldoende verbindend is om deze gemoderniseerde en gelegitimeerde structuur te leiden.
- 7 Sta toe dat niet iedereen meedoet. Als er voldoende massa en elan te organiseren is rondom dit idee: beginnen. Zoek de welwillenden op en laat je niet gijzelen door de sceptici!

## 5 De situatie in het VO

De situatie in het VO is anders van aard. Er is maandelijks overleg tussen VO-raad en de besturenorganisaties en meeste betrokkenen spreken daar met waardering over. Dit overleg functioneert goed en de sfeer is goed. In het overleg is aandacht voor alle strategische vragen. Die worden gezamenlijk en gelijkwaardig verkend.

Het is geen probleem om dit overleg per onmiddellijk op te waarderen tot een Verenigingsraad Voortgezet Onderwijs. Hiervoor is draagvlak bij de organisaties en de leden van die organisaties. Zo'n verenigingsraad versterkt het uniforme geluid in de politieke lobby. Er is voorkeur om het snel op te pakken, liefst nog in 2012.

Dus het VO zou die constituerende fase van een jaar vorm kunnen geven en binnen de bestaande structuur – federatief bij elkaar gebracht – verder kunnen werken. Maar dan is ook het VO er niet en is aan te bevelen uiteindelijk naar een gelijk model als boven voor het PO geschetst, te streven. Bij het inrichten zijn er enkele zaken die aandacht vragen:

- 1 De contributie in de federatieve periode: het voorstel is daar nu niets aan te wijzigen. Het verder weggelegen perspectief biedt een adequaat model en in de tussentijd nog een alternatief model ontwikkelen is niet handig. Dus op dit punt blijft een en ander gedurende de federatieve periode zoals het nu geregeld is en bij de definitieve invulling van de VO-raad (cq Vereniging voor Voortgezet Onderwijs) stappen we ook hier over naar een tarief cf hetgeen staat in paragraaf 4.3, punt 9)
- 2 Stemverhoudingen in de federatieve periode: er zullen afspraken gemaakt moeten worden over stemverhoudingen. Het is heel wel mogelijk te kiezen voor een vorm waarbij iedere organisatie een gelijke stem heeft. Dit versterkt de waarde van de onderlinge dialoog, het commitment te willen vernieuwen, mits een ieder instemt met het verder weg gelegen perspectief zoals in dit advies weergegeven.

- 3 In het VO zou bij uitstek bij de doorontwikkeling rekening moeten worden gehouden met het vermijden van de valkuil een bestuurdersorganisatie te worden; het schaalvraagstuk van schoolbesturen roept dat op.
- 4 Tot slot biedt de lijn die in paragraaf 4.2, 4.3 en 4.4 is weggezet voor het PO, het goede perspectief voor het VO op de wat langere termijn. In het licht van de ontwikkeling naar een Vereniging / Federatie voor Funderend Onderwijs mag duidelijk zijn dat afstemming / gelijkvormigheid in structuur van groot belang is.