

Onderwijs en
samenleving

93

Maatschappelijke legitimering door schoolbesturen

Een verkennend onderzoek

Rob Vink
Michel Dückers

Maatschappelijke legitimering door schoolbesturen

Een verkennend onderzoek

Rob Vink
Michel Dückers

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Maatschappelijke legitimering door schoolbesturen. Een verkennende studie
R. Vink en M. Dückers, 2012, Tilburg: IVA

ISBN 978-94-6167-85-4

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Uitgave:

IVA

Postbus 90153

5000 LE TILBURG

Telefoon: 013-466 8466

www.iva.nl

Copyright © IVA, 2012

Dit onderzoek is gefinancierd uit het budget dat het ministerie van OCW jaarlijks beschikbaar stelt aan de LPC ten behoeve van Kortlopend Onderwijsonderzoek dat uitgevoerd wordt op verzoek van het onderwijsveld.

Inhoud

Woord vooraf	5
1 Inleiding	7
1.1 Achtergrond	7
1.2 Onderzoeksvraag	8
1.3 Onderzoeksopzet	9
1.4 Leeswijzer	9
2 Maatschappelijke legitimering: analysekader	11
2.1 Legitimiteit van schoolbesturen	11
2.2 Het proces van maatschappelijke legitimering	13
3 Maatschappelijke legitimering in de praktijk	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Wat: essentie van maatschappelijke legitimering	18
3.3 Wie: belanghebbenden betrekken	21
3.4 Hoe: manieren om de dialoog vorm te geven	27
3.5 Knelpunten en uitdagingen	29
4 Conclusie en discussie	33
4.1 Conclusie	33
4.2 Discussie	35
Literatuurlijst	37

Woord vooraf

Het belang van goed onderwijsbestuur neemt toe. Of het nu gaat om de onderwijsfunctie of maatschappelijke rol van scholen, op ieder aspect nemen eisen en behoeften vanuit de samenleving toe, terwijl de middelen om de maatschappelijke opdracht uit te voeren onder druk staan. Vandaar dat ontwikkelingen in de koersbepaling en besturing van scholen op aandacht mogen rekenen van landelijke beleidsmakers, koepelorganisaties en schoolbesturen zelf. Dat geldt over de gehele breedte van het onderwijsveld, dus ook voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs waarop dit verkennende onderzoek zich richt. Schoolbesturen staan voor de uitdaging om een optimale invulling te geven aan de organisatie en het onderwijs binnen de school. Daarbij moeten keuzes worden gemaakt; keuzes waar draagvlak voor bestaat. Dat gebeurt idealiter in een samenspel met interne en externe stakeholders. Men moet balanceren tussen wat medewerkers, leerlingen, ouders, aanleverende en afnemende scholen, bedrijven, toezichthouders en overheden belangrijk vinden en met het onderwijs willen nastreven. Nu en in de toekomst. Een complicerende factor is dat de samenleving altijd in beweging is, en dat wat als belangrijk geldt geen eeuwigheidswaarde heeft. Integendeel, op tal van terreinen zullen veranderingen in de omgeving schoolbesturen onherroepelijk dwingen tot reflectie, aanpassing en maatschappelijke legitimering van de te varen koers. De manier waarop schoolbesturen hier invulling aan kunnen geven, staat centraal in dit verkennende onderzoek.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Scholen zijn te zien als maatschappelijk dienstverleners. Schoolbesturen zetten publieke middelen in om zo goed mogelijk onderwijs te leveren. Er is vanuit de samenleving en de politiek een toenemende vraag naar de verantwoording over de inzet van deze publieke middelen en de opbrengsten die daarmee worden gerealiseerd. Dit duidt op een toenemende vraag naar de legitimering van het handelen van schoolbesturen (en andere maatschappelijk dienstverleners). Er zijn een aantal trends aan te wijzen die gevolgen hebben voor de legitimering van de gevolgde of te volgen koers door schoolbesturen. In deze paragraaf bespreken we deze trends.

Overheid op afstand

In de eerste plaats is de maatschappelijke inbedding van scholen belangrijker geworden doordat de overheid steeds meer op afstand is komen te staan. Maatschappelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn overgedragen naar relatief autonome publieke instellingen (Minderman, 2008). Legitimiteit is vloeit niet meer automatisch voort uit het feit dat de school een wettelijk verankerde taak uitvoert, maar is steeds meer afhankelijk van de betrokkenheid van en het draagvlak in de samenleving. Scholen kunnen en mogen immers steeds meer een eigen koers varen. Al in 2005 betoogde de SER in dit verband dat maatschappelijke instellingen beter moeten worden ingebed in hun directe omgeving. Ook in het onderwijs. Het is in toenemende mate noodzakelijk dat schoolbesturen een actieve dialoog en verantwoordingsrelatie met belanghebbenden onderhouden. Hieraan ontleent de schoolorganisatie als maatschappelijke dienstverlener haar legitimiteit van handelen (zie Onderwijsraad, 2006).

Verandering in organisatievorm

Een tweede trend waardoor de legitimiteit van schoolbesturen niet meer automatisch is geborgd door een verandering in organisatievorm. Voorheen waren bijvoorbeeld ouders sterk betrokken doordat scholen een vrijwillig ouderbestuur hadden en een verenigingsvorm. Met de invoering van de wettelijk verplichte scheiding tussen bestuur en intern toezicht hebben veel onderwijsinstellingen de overstap naar de stichtingsvorm en/of het model van college van bestuur / raad van toezicht (het zogenaamde two-tier model) gemaakt (Oosterling en Vink, 2011). De vanzelfsprekendheid van een (georganiseerde) maatschappelijke achterban is daarmee verminderd.

School als maatschappelijke probleemoplosser

Ten derde wordt het belang van maatschappelijke legitimering of verankering groter doordat van publieke instellingen in toenemende mate verwacht wordt dat daar de oplossing gevonden wordt voor complexe maatschappelijke problemen. De maatschappelijke opdracht van instellingen in het publieke domein moet meer in samenspraak met andere partners worden gedefinieerd. De grenzen van de maatschappelijke opdracht worden opnieuw bepaald, waarbij ook de rol van schoolbesturen in dialoog en samenwerking met andere partijen wordt bekrachtigd (vgl. WRR, 2003, Onderwijsraad (2008). Organisaties in de non-profitsector, zoals schoolbesturen, moeten in een steeds complexer wordend middenveld tegemoet komen aan nieuwe perspectieven, wensen en behoeften van hun 'stakeholders'. Het gaat hier om vraagstukken die verder reiken dan de primaire taak van individuele organisaties die bovendien niet langer opereren in opzichzelfstaande, duidelijk afgebakende sectoren. Problemen zijn deelproblemen geworden die overlap vertonen met het zorggebied of werkveld van andere partijen waarmee moet worden samengewerkt. Bovendien worden onderwijsinstellingen in toenemende mate geconfronteerd met hoge verwachtingen ten aanzien van hun prestaties waar, gezien de complexiteit waarin zij opereren, niet altijd aan tegemoet kan worden gekomen. Voor schoolbesturen betekent dit een toenemend belang van een goede afstemming met het afleverend en toeleverend onderwijs in de onderwijsketen en met bijvoorbeeld zorginstellingen en wijkorganisaties rond thema's als leerlingenzorg en veiligheid.

Schaalgrootte

Een laatste trend is dat de omvang van scholen de afgelopen jaren sterk is gegroeid. Dit resulteert in een grotere afstand tussen schoolbestuur en omgeving. Sommige schoolbesturen acteren op bovenregionaal niveau en zijn verspreid over het hele land. Terwijl voorheen de relatie tussen school en stad of wellicht zelfs school en wijk eenduidig en transparant was. Ook de schaalvergroting stelt dus eisen aan de manier waarop schoolbesturen zich legitimeren naar hun omgeving.

1.2 Onderzoeksvraag

In dit onderzoek verkennen we de manier waarop schoolbesturen hun maatschappelijke opdracht vormgeven en de mate waarin belanghebbenden een rol spelen in het legitimeringsproces. Dit onderzoek is uitgevoerd op initiatief van de Besturenraad en de Aob/AVMO en is gefinancierd vanuit de middelen voor kortlopend onderwijsonderzoek. In het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Op welke wijze en met welke actoren definiëren schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs hun maatschappelijke opdracht en waar lopen zij tegenaan in het legitimeringsproces?

1.3 Onderzoeksopzet

Bij de uitvoering van het onderzoek is gestart met een beknopte literatuurverkenning. Hierbij is gekeken naar de manier waarop publieke organisaties hun maatschappelijke opdracht (kunnen) definiëren en legitimering voor deze opdracht zoeken bij verschillende stakeholders.

Vervolgens is een vragenlijst ontwikkeld en uitgezet onder bestuurders en voorzitters van de medezeggenschapsraden in het primair en voortgezet onderwijs. De vragenlijst gaat in op de maatschappelijke opdracht van de besturen en de manier waarop maatschappelijke legitimering wordt gezocht, welke stakeholders in het proces worden gedefinieerd en hoe deze worden betrokken. In het primair onderwijs heeft een steekproef van 800 besturen een brief gekregen met een link naar de digitale vragenlijst. In het voortgezet onderwijs zijn alle (300) schoolbesturen per brief benaderd met de link naar de vragenlijst. De bestuurders kregen bovendien het verzoek om het onderzoek onder de aandacht van de voorzitter van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad te brengen om ook input van de medezeggenschap te verkrijgen.

Opgemerkt moet worden dat de respons op het onderzoek laag is. Ondanks herhaalde berichtgeving op de websites van de besturenorganisaties hebben uiteindelijk slechts 41 bestuurders en 17 MR-voorzitters deelgenomen aan het vragenlijstonderzoek. Dat betekent dat de resultaten die dit rapport worden gepresenteerd indicatief van aard zijn. Tot slot is op basis van de enquêteresultaten een selectie van vier schoolbesturen gemaakt waar (telefonische) interviews zijn afgenomen. Gesprekken zijn gevoerd met bestuurders, toezichthouders, de medezeggenschap en relevante stakeholders zoals het afnemend onderwijs.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt op basis van de literatuurverkenning uitgewerkt welke invalshoeken er zijn bij het vraagstuk van maatschappelijke legitimering door schoolbesturen. In het derde hoofdstuk worden resultaten van het vragenlijstonderzoek en de interviews gepresenteerd. De conclusies zijn terug te vinden in het laatste hoofdstuk.

2 Maatschappelijke legitimering: analysekader

In dit hoofdstuk wordt een kader geschetst om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden. Het gaat daarbij om drie vragen die in het licht van maatschappelijke legitimering van belang zijn:

- *Wat*: waaruit bestaat de maatschappelijke opdracht?
- *Wie*: met wie wordt deze opdracht vormgegeven en uitgevoerd?
- *Hoe*: op welke manier geven schoolbesturen vorm aan het proces van maatschappelijke legitimering?

Daartoe wordt eerst stilgestaan bij definities van legitimiteit, toegespitst op het functioneren van maatschappelijke organisaties. Vervolgens wordt ingegaan op het legitimeringsproces en de betrokken partijen.

2.1 Legitimiteit van schoolbesturen

Legitimieren betekent volgens Van Dale: 'zijn aanspraken op zijn bevoegdheid tot iets bewijzen'. Deze betekenis gaat evengoed op voor maatschappelijke organisaties die in relatieve autonomie invulling geven aan hun maatschappelijke opdracht. Volgens Suchman (1995) is legitimiteit de perceptie of assumptie dat gedragingen van een organisatie gewenst en toepasselijk zijn binnen een sociaal geconstrueerd systeem van normen, overtuigingen en definities. In andere woorden, het handelen van organisaties is in overeenstemming met de verwachtingen, ideeën en belangen van stakeholders en hun gedeelde normatieve en morele kaders.

Vormen van legitimiteit

Volgens Suchman zijn er drie typen legitimiteit: pragmatische, morele en cognitieve legitimiteit. Deze drie typen worden hieronder kort toegelicht:

- *Pragmatische legitimiteit*: tegemoet komen aan en aansluiten bij de vragen van stakeholders. Voor schoolbesturen betekent dit het verzorgen van kwalitatief goed onderwijs. Het antwoord op de vraag wat 'goed onderwijs' is kan gezocht en gevonden worden in dialoog met belangrijke stakeholders (leerlingen en ouders, de Onderwijsinspectie, het vervolgonderwijs).

- *Morele legitimiteit*: aansluiten bij de morele overtuigingen. Hierbij komen aspecten als identiteit en morele normen en waarden aan de orde.
- *Cognitieve legitimiteit*: organisaties moeten herkenbaar, betekenisvol en begrijpbaar zijn en in overeenstemming zijn met bestaande denkkaders en sociale normen (Suchman, 1995; RMO, 2008). Een schoolbestuur moet eruit zien en zich gedragen, zoals dat in onze samenleving van ze verwacht wordt en gebruikelijk is.

Legitimiteit en publieke waarde

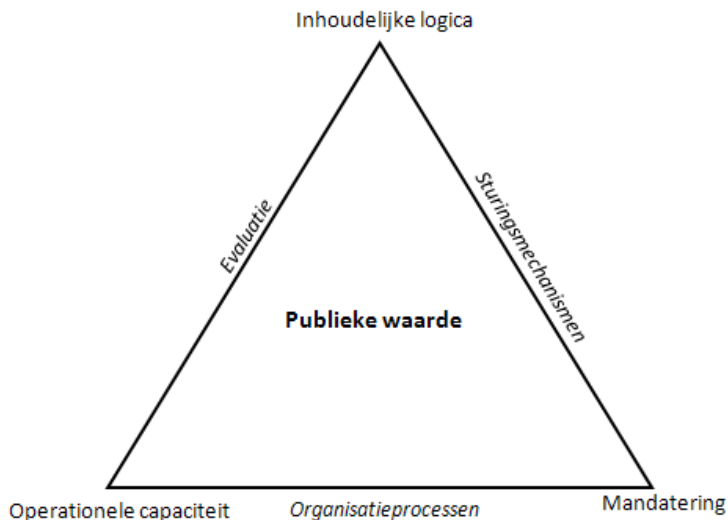
Legitimiteit draait om het verkrijgen en behouden van mandaat. Moore (1995) spreekt over ‘public value management’ en een ‘license to operate’. Hierbij sturen maatschappelijke organisaties sterk op vertrouwen, maatschappelijke uitkomsten en legitimiteit. De nadruk ligt op het creëren van verantwoordingsmechanismen (checks and balances) en het zoeken van legitimering door middel van dialoog met diverse belanghebbenden (Kelly, Mulgan en Muers, 2002; Moore, 1995).

‘Ik kan alleen maar zeggen dat het (maatschappelijke legitimering) belangrijker gaat worden. Hoe beter je in staat bent maatschappelijke legitimering helder te maken, hoe lastiger het is om te bezuinigen. De politiek gooit elk probleem over de schutting van de school. Of het nu gaat om overgewicht, te weinig bewegen, gezonde voeding, of oog voor de natuur. Het onderwijs treedt te weinig naar buiten als het gaat om het duidelijk maken waar ze voor staan en wat ze doen. Het onderwijs vervalt vaak in de rol van slachtoffer en is niet in staat om op een zelfbewuste manier naar buiten te brengen “dit doen we eraan en dit is belangrijk”. Dat betekent ook dat je soms nee moet zeggen omdat het niet past bij je taak.’ (bestuurder)

Het belang dat onderwijsinstellingen (op dit moment) hechten aan maatschappelijke legitimering zal sterk verschillen. Schoolbesturen die interregionaal samenwerken met diverse maatschappelijke organisaties en een brede maatschappelijke opdracht voor zichzelf definiëren, zullen anders naar processen van maatschappelijke legitimering kijken dan schoolbesturen die zich sterk lokaal oriënteren en een minder brede maatschappelijke opdracht definiëren.

Toch hebben alle schoolbesturen te maken met verschillende belanghebbenden. Het (morele) eigenaarschap berust niet alleen bij oprichters, financiers of bestuurders, maar ook bij medewerkers, leden, ouders, leerlingen en de lokale of regionale samenleving waarin zij opereren. Moore vertaalt dit naar een model voor publieke waardecreatie (Moore, 1995). In de benadering van publieke waardecreatie neemt de dialoog met en tussen verschillende stakeholders een belangrijke plaats in.

Onderstaande figuur geeft het publieke waardemodel weer:



Het model geeft inzicht in drie relevante aandachtsgebieden waar een publieke organisatie (in dit geval een onderwijsinstelling) zich voor ziet geplaatst.

De eerste betreft de inhoudelijke logica. Een publieke organisatie benoemt de waarde die men in de maatschappij wil toevoegen. Het gaat over inhoudelijke definities van kwaliteit. De inhoudelijke logica ontwikkelt zich onder meer door veranderende voorkeuren van burgers, door globalisering of door wetenschappelijke vernieuwingen.

De tweede pijler is het mandaat. Het mandaat om de (beoogde) publieke waarde toe te mogen voegen komt tot stand en wordt bestendigd in het samenspel met tal van instanties die deel uitmaken van de maatschappij. In de praktijk gaat het om allerlei partijen vanuit overheid, maatschappelijk middenveld, bedrijven en burgers.

Het laatste aandachtspunt is gericht op de infrastructuur van de organisatie, de operationele capaciteit. Welke bronnen en organisatievorm zijn nodig om publieke waarde te realiseren? Hier speelt ook de vraag welk type schoolleiders, docenten en ander personeel nodig zijn en wat hun competenties dienen te zijn.

2.2 Het proces van maatschappelijke legitimering

Wil een onderwijsinstelling publieke waarde kunnen creëren moet zij voldoende steun uit de omgeving (kunnen) krijgen. Voor het huidige onderzoek kunnen de volgende relevante vragen worden geformuleerd:

- Op welke wijze wordt het proces vormgegeven om maatschappelijke legitimering van de verschillende actoren te verkrijgen?
- Welke actoren zijn betrokken?

Voor de conceptualisering van het legitimeringsproces wordt aangehaakt op drie mechanismen die vanuit governanceperspectief bepalend zijn voor de verbindingen tussen partijen. Daarnaast wordt gekeken naar strategieën om legitimiteit te verwerven, te behouden of te herwinnen en mogelijke actoren die bij het proces van maatschappelijke legitimering betrokken kunnen worden.

Governance: verbindingen tussen partijen

De verkenning van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) over legitimering van maatschappelijke dienstverlening gaat in op de vraag op welke manier organisaties hun legitimiteit verwerven (RMO, 2008). De RMO plaatst de beantwoording van deze vraag in het licht van governance. Governance is volgens de Raad ‘een begrip dat uiting geeft aan de idee dat de overheid niet de enige partij is die zich bezighoudt met het publieke belang. Governance is vooral ook het proces binnen en tussen organisaties, waarbij de belangen van stakeholders een belangrijke rol spelen’ (RMO, 2008: p. 12). Maatschappelijke verankering is het meest complexe en cruciale te realiseren resultaat bij governance (Minderman, 2008). Legitimatie van organisaties en hun beleid vraagt een actieve en op dialoog gerichte verantwoording.

RMO herkent drie mechanismen die maatschappelijke dienstverleners in potentie verbinden met burger en overheid:

- toezicht en verantwoording (draagt bij aan draagvlak);
- keuzevrijheid (betere maatschappelijke verankering door de positie van de deelnemer te versterken);
- betekenisvolle feedback (het creëren van de mogelijkheid voor de cliënt om zijn stem te laten horen versterkt diens rol).

Strategieën om legitimiteit te verwerven, behouden of herwinnen

Suchman (1995) onderscheidt een breed palet aan mogelijkheden om legitimiteit te verwerven, te behouden en opnieuw te verkrijgen.

Bij het verwerven van legitimiteit gaat het om het (in samenspraak met de belanghebbenden) formuleren van de maatschappelijke opdracht en daar draagvlak voor verkrijgen. Het kan daarbij gaan om vraagstukken rondom de identiteit van de school en de doorwerking daarvan in de onderwijskundige visie en de inrichting van het curriculum, maar ook om bijvoorbeeld het zorgprofiel van de school. Om tot een gedragen

opdracht voor de schoolorganisatie te komen, kan het schoolbestuur ten eerste wensen ten aanzien van de maatschappelijke opdracht met de belanghebbenden verkennen en op basis daarvan de onderwijskundige visie formuleren en met de omgeving delen. Daarnaast gaat het om institutionele inbedding van de schoolorganisatie en het aangaan van samenwerkingsrelaties om de geformuleerde maatschappelijke opdracht te realiseren. Goede afstemming met andere onderwijsinstellingen, het inrichten van samenwerkingsverbanden met zorginstellingen en bijvoorbeeld dialoog met wijkorganisaties. Bij de institutionele inbedding kan het bijvoorbeeld gaan om het vestigen van een nieuwe school in een groeiende wijk en de vraag welk bestuur de aangewezen partij is om deze school te vestigen. Draagvlak voor de te maken keuze zal onder meer gezocht moeten worden bij ouders en leerlingen, collega-schoolorganisaties en de gemeente.

Bij het behoud en opnieuw verkrijgen van legitimiteit zijn doorlopende contacten met de belanghebbenden van belang. Zowel om te kunnen blijven aansluiten bij wensen en behoeften als om concrete resultaten te communiceren. Verantwoording en het inzichtelijk maken van de gerealiseerde opbrengsten wekt vertrouwen en is een belangrijke manier om legitimiteit te behouden.

Actoren

Onderwijsinstellingen zien zich geconfronteerd met de belangen van vele stakeholders en hebben een kader nodig om te bepalen welke behoeften en belangen zij willen dienen (Sprenger e.a., 2011). Daarvoor is het van belang te bepalen wie de belangrijkste stakeholders van de onderwijsinstelling zijn. Hooge en Helderman (2008) onderscheiden vier typen stakeholders:

- *Prioritaire stakeholders*: primair belang bij de realisatie van de diensten of producten, al dan niet geïnstitutionaliseerd of georganiseerd.
- *Interne stakeholders*: medewerkers, al dan niet geïnstitutionaliseerd of georganiseerd.
- *Verticale stakeholders*: de overheid en organisaties die de overheid vertegenwoordigen en waarmee wettelijk verankerde toezichts- en verantwoordingsrelaties bestaan.
- *Externe stakeholders*: alle overige groepen en personen in de omgeving, al dan niet geïnstitutionaliseerd of georganiseerd.

De inhoud van dit hoofdstuk is gebruikt om richting te geven aan het verkennende onderzoek.

3 Maatschappelijke legitimering in de praktijk

3.1 Inleiding

Op basis van de literatuurverkenning zijn meetinstrumenten ontwikkeld om inzicht te krijgen in de maatschappelijke opdracht van het schoolbestuur, belangrijke stakeholders, en de wijze waarop deze stakeholders bij het proces van maatschappelijke legitimering door het schoolbestuur worden betrokken. In dit hoofdstuk worden de wat-, wie- en hoe-vragen beantwoord op basis van het vragenlijstonderzoek en de interviews.

Bij de interpretatie van de resultaten, moet in het oog worden gehouden dat de respons op het onderzoek te laag is om representatieve uitspraken te doen. De verdeling van schoolbesturen in het onderzoek, is als volgt:

Tabel 3.1 Onderwijstype van het schoolbestuur (meerdere antwoorden mogelijk)

	Ja % (n)
Basisonderwijs	49% (20)
Speciaal basisonderwijs	17% (7)
Speciaal (voortgezet) onderwijs	10% (4)
Praktijkonderwijs	20% (8)
Vmbo/LWOO	34% (14)
Vmbo	46% (19)
Havo	46% (19)
Vwo/gymnasium	46% (19)

Het onderzoek is daarom meer beschrijvend van aard en geeft een eerste indruk van de manier waarop besturen het proces van maatschappelijke legitimering vormgeven. Hoewel het denkbaar is dat schoolbesturen in het primair onderwijs maatschappelijke legitimering anders insteken en andere stakeholders betrekken, wordt gezien de geringe respons geen statistisch onderscheid gemaakt tussen besturen in het primair en voortgezet onderwijs, en ook niet tussen regulier en speciaal onderwijs.

3.2 Wat: essentie van maatschappelijke legitimering

Bij de essentie van maatschappelijke legitimering is het van belang stil te staan bij de maatschappelijke opdracht die schoolbesturen voor zichzelf weggelegd zien. Ook is het zinvol om inzicht te krijgen wat zij zelf verstaand onder maatschappelijke legitimering. Beide onderwerpen komen aan bod in deze paragraaf.

Maatschappelijke opdracht

Schoolbesturen verschillen in hun visie op hun rol in de samenleving. Dit komt tot uiting in de omschrijving van hun maatschappelijke opdracht. Sommige schoolbesturen zullen daarbij zich sterk op het verzorgen van hun kerntaak richten: het verzorgen van goed onderwijs. Andere schoolbesturen formuleren deze opdracht mogelijk breder door in te gaan op hun positie in de onderwijsketen of de manier waarop zij de zorg voor leerlingen vormgeven.

In het onderzoek zijn vijf formuleringen van een maatschappelijke opdracht voorgelegd aan bestuurders. Deze kon men prioriteren naar de mate waarin ze feitelijk op hun bestuur van toepassing zijn en wat naar hun idee de wenselijke formulering zou zijn. De typering gaat van vrij smal ('de functie van de onderwijsinstelling is het verzorgen van goed onderwijs') tot zeer breed ('we staan midden in de maatschappij').

Tabel 3.2 Typering van de maatschappelijke opdracht

<i>Rangorde: mate waarin eens met stelling</i>	Gemiddelde score feitelijk (min 1 - max5)	Gemiddelde score wenselijk (min 1 - max5)
Ons schoolbestuur ziet naast het zogenaamde binnenschools leren, ook een nadrukkelijke taak voor zichzelf weggelegd in de vormgeving van het buitenschools leren. Wij zoeken hierbij actief naar samenwerkingspartners.	4,0	3,9
Ons schoolbestuur staat midden in de maatschappij. Wij zoeken actief naar de dialoog met externe belanghebbenden en werken met hen samen aan oplossingen voor maatschappelijke problemen. Ons schoolbestuur verantwoordt zich ook over de toegevoegde waarde in deze samenwerking.	3,4	3,3
Ons schoolbestuur vindt dat zorg en vorming belangrijk zijn als noodzakelijke voorwaarde om tot leren te komen. Dit komt tot uitdrukking door het passend onderwijsaanbod van elke school binnen ons bestuur ter voorbereiding van alle leerlingen op de maatschappij, ongeacht zijn/haar problematiek.	2,9	2,9
Ons schoolbestuur ziet een duidelijke rol van haar onderwijs in de onderwijsketen. Wij dragen dan ook actief bij aan de samenwerking met het toeleverende en afnemende onderwijs om hier vorm aan te geven. Ons onderwijsaanbod formuleren wij dusdanig dat wij leerlingen een doorlopende leerlijn kunnen bieden.	2,7	2,7
Ons schoolbestuur verzorgt onderwijs. Dit is de kerntaak van onze school/scholen en dat doen we zo effectief en efficiënt mogelijk. Ons schoolbestuur verantwoordt zich over de onderwijsresultaten.	2,0	2,2

Feitelijke en wenselijke scores liggen opvallend dicht bij elkaar. Dit is opvallend omdat het suggereert dat er geen verbetering meer nodig is.

De maatschappelijke opdracht die het meest op de schoolbesturen van toepassing is, blijkt gericht op het binnenschools leren en de vormgeving van het buitenschools leren. De typering die ook vaak als belangrijkste wordt genoemd is de opdracht dat het schoolbestuur midden in de maatschappij staat en actieve dialoog met externe belanghebbenden zoekt. Deze typering komt grotendeels overeen met eerder onderzoek van Boersma (2009). Hij constateert dat een deel van de schoolleiders bij de maatschappelijke opdracht denkt aan de waarde en betekenis van de school voor de samenleving. Maar wel, zo is de conclusie, met oog voor de leerling.

Geïnterviewde bestuurders zien het toerusten van leerlingen als belangrijkste opdracht:

‘Wat het onderwijs doet, doet ertoe. Het onderwijs is gericht op de ontplooiing van de medewerkers van de 21ste eeuw. De belangrijkste vraag is hoe je leerlingen daarvoor adequaat toerust. Tegen de achtergrond van deze vraag maak je keuzes in de allocatie van middelen en de betrokkenheid van belanghebbenden.’

Diens collega van een andere school:

‘In onze missie staat dat we kinderen willen toerusten voor de maatschappij. (...) Als kinderen niet kunnen lezen, schrijven en rekenen kunnen ze niet participeren, Maar een school is breder, ze doet meer. Toerusten gaat ook om het uitleggen wat democratie is en het overdragen van omgangsvormen, sociaal competent zijn.’

Een lid van de Raad van Toezicht:

‘Het is onderdeel van een maatschappelijk verantwoorde opvoeding. Het gaat niet alleen om het individu. Het kind moet iets gaan betekenen in de samenleving.’

De opdracht die schoolbesturen typerend vinden voor zichzelf is dus breder dan alleen het zo goed en efficiënt mogelijk verzorgen van onderwijs. Die laatste typering is het minst van toepassing op de schoolbesturen in dit onderzoek. Uit de interviews komen een aantal voorbeelden van de visie van de besturen op hun maatschappelijke opdracht naar voren:

Betekenis van maatschappelijke legitimering

Wat is maatschappelijke legitimering? Uit het voorgaande is af te leiden dat scholen voor een uitdaging staan die zij niet zonder samenwerking met betrokkenen kunnen beslechten. Gesprekspartners zijn zich hiervan terdege bewust. Terugkerende elementen die worden genoemd in de interviews zijn verbinding met de omgeving en het verwerven en behouden van draagvlak. Daar hoort uiteraard bij dat deze elementen terug te zien zijn in de totstandkoming van bestuurlijke keuzes en de verantwoording naar belanghebbenden:

‘Verantwoording afleggen over wat je doet, waarom je dat doet en op welke wijze je overheidsmiddelen besteedt’ (bestuurder)

‘Principieel vind ik dat je bij nacht en ontij altijd moet kunnen verantwoorden wat je doet.’ (bestuurder)

Maatschappelijke legitimering is een proces dat idealiter bijdraagt aan beoogde opbrengsten:

'In mijn beleving zijn dat twee soorten opbrengsten. De ene soort heeft te maken met good governance: transparantie, integriteit en uitstraling van professionaliteit en kwaliteit van de sector. Een ander soort opbrengst is dat door een adequate verbinding met de omgeving beter onderwijs wordt geboden.' (bestuurder)

Verantwoording hoort erbij. Als alles goed gaat, gaat dit hand in hand met het draagvlak dat het bestuur nodig heeft om te kunnen blijven besturen. Het algemeen belang is gebaat bij draagvlak:

'In het onderwijs voer je taken uit die in de wet zijn verankerd. Dat zijn taken die de volksvertegenwoordigers samen hebben bepaald. Dat is een belangrijke functie. De uitvoering van deze taken steunen op een maatschappelijk verankerd proces. Draagvlak en betrokkenheid zijn daarbij van groot belang.' (bestuurder)

'Als je er niet in slaagt een verhaal te maken dat draagvlak heeft van je stakeholders, dan krijg je dat terecht terug op je bord.' (bestuurder)

3.3 Wie: belanghebbenden betrekken

Ook de wijze waarop schoolbesturen de dialoog met belanghebbenden inkleden is meegenomen in het onderzoek. Aan bestuurders en MR-leden is gevraagd aan te geven of het schoolbestuur beleid heeft geformuleerd voor de betrokkenheid van belanghebbenden en bij welke aspecten van de maatschappelijke opdracht stakeholders worden betrokken. Ongeveer de helft van de schoolbestuurders heeft beleid vastgesteld en 40% geeft aan dat beleid in ontwikkeling is. Ook geeft ongeveer de helft van de respondenten aan actief draagvlak te verwerven bij de belanghebbenden die bij het bestuur betrokken zijn. Over het betrekken van belanghebbenden bij beleidsontwikkeling en planvorming zegt één van de respondenten:

'Dat gaat op zich redelijk probleemloos. Hoe eenduidiger je visie en speerpunten zijn, hoe minder discussie je in tweede instantie hebt. We hebben behoorlijk geïnvesteerd in het meerjarenplan. Wat zijn de prioriteiten voor de komende vier tot vijf jaar? Als je dat in het voortraject helder verwoordt, dan verloopt ook het verdere gesprek redelijk probleemloos.' (een bestuurder)

Eén respondent rekent tot betrokkenheid ook het organiseren van oppositie: actieve betrokkenheid vergroot het zelfbewustzijn van de school en waakt tegen het handelen uit eigen belang. Een manier om deze oppositie te organiseren is door belanghebbenden op vrijwillige basis bij het bestuur te betrekken. In dit bijzondere geval is dat gedaan door voor alle scholen een Raad van Advies in te stellen, waardoor belanghebbenden zich rond de school kunnen organiseren.

Tabel 3.3 Betrokkenheid van belanghebbenden bij de maatschappelijke opdracht

	% (n)
Ons schoolbestuur toetst de onderwijskundige visie bij belanghebbenden	68% (28)
Bij het vaststellen van de onderwijskundige visie streeft het schoolbestuur naar consensus onder de relevante belanghebbenden	59% (24)
Bij het definiëren van het onderwijsaanbod definieert ons schoolbestuur voor alle belanghebbenden bij de school de toegevoegde waarde	42% (17)
Bij het formuleren van onze maatschappelijke opdracht consulteert het schoolbestuur de relevante belanghebbenden	46% (19)

Bij het formuleren van de maatschappelijke opdracht zijn schoolbesturen met diverse actoren in gesprek.

‘Stakeholders? In de eerste plaats ouders en kinderen. Dan heb je de organisaties van wie je kinderen krijgt en afneemt. Peuterspeelzalen, kinderdagverblijven, voortgezet onderwijs. De gemeente over huisvesting en achterstandenbeleid. Iets verder weg zijn de organisaties die zich bezighouden met jeugdzorg, jeugdgezondheidszorg, maatschappelijke werk, opleidingen voor leraren, welzijnsorganisaties. En de politiek, zowel landelijk als lokaal.’
(bestuurder)

Dit gesprek wordt gevoerd tegen de achtergrond van een visie van de schoolbesturen op hun positie in de samenleving, een visie op het belang om belangen van verschillende partijen met elkaar te verbinden en hun idee over de eigen autonomie en de wenselijkheid om draagvlak te creëren voor hun handelen. Veel schoolbesturen in dit onderzoek zien hun positie in de samenleving als resultaat van dialoog met belanghebbenden (61%, n=25) en geven naar hun mening ook actief vorm aan deze dialoog (59%, n=24). De be-

sturen geven in meerderheid aan dat zij de onderwijskundige visie toetsen bij relevante belanghebbenden en streven naar consensus over deze visie.

Betrokkenheid bij totstandkoming maatschappelijke opdracht

Bij de vraag naar onderwerpen waarbij de belanghebbenden worden betrokken, is onderscheid gemaakt tussen de onderwijskundige visie, het onderwijsaanbod, identiteit en levensbeschouwelijke vraagstukken, kwaliteitszorg, leerlingenzorg en de pedagogisch-didactische visie (zie tabel 3.4).

Tabel 3.4 Relevante belanghebbenden bij de totstandkoming van de maatschappelijke opdracht volgens schoolbesturen

	Onze onderwijskundige visie	Ons onderwijsaanbod	Identiteits- en/of levensbeschouwelijke vraagstukken	Kwaliteitszorg	Leerlingen-zorg	Pedagogische/didactische visie
Interne stakeholders						
Medewerkers	98% (40)	95% (39)	78% (32)	90% (37)	98% (40)	98% (40)
(G)MR	85% (35)	83% (34)	76% (31)	78% (32)	71% (29)	63% (26)
Raad van Toezicht	44% (18)	54% (22)	73% (30)	76% (31)	22% (9)	37% (15)
Prioritaire stakeholders						
Ouders	56% (23)	71% (29)	78% (32)	59% (24)	83% (34)	56% (23)
Leerlingen	44% (18)	66% (27)	39% (16)	34% (14)	66% (27)	44% (18)
Verticale stakeholders						
Onderwijsinspectie	37% (15)	63% (26)	17% (7)	66% (27)	44% (18)	32% (13)
Rijksoverheid	29% (12)	51% (21)	12% (5)	34% (14)	24% (10)	12% (5)
Provincie	10% (4)	20% (8)	2% (1)	12% (5)	0% (0)	0% (0)
Externe stakeholders						
Aanleverend onderwijs	46% (19)	68% (28)	10% (4)	32% (13)	42% (17)	39% (16)
Vervolgonderwijs	42% (17)	78% (32)	5% (2)	39% (16)	34% (14)	37% (15)
Zorginstellingen	32% (13)	44% (18)	10% (4)	15% (6)	59% (24)	22% (9)
Lokale en/of regionale ondernemingen	32% (13)	46% (19)	7% (3)	24% (10)	5% (2)	12% (5)
Lokale gemeenschap (buurtorganisaties, kerken etc.)	34% (14)	29% (12)	42% (17)	17% (7)	7% (3)	7% (3)

Schoolbesturen betrekken bij het tot stand komen van de maatschappelijke opdracht één of meerdere typen stakeholders. Ze doen dat bij alle voorgelegde onderwerpen.

De actoren die het sterkst worden betrokken zijn *interne* stakeholders als de medewerkers, de medezeggenschap en de Raad van Toezicht. Medewerkers worden volgens de schoolbesturen nagenoeg bij alle onderwerpen betrokken. De (g)mr wordt wat minder sterk betrokken bij de pedagogisch-didactische visie. Raden van Toezicht worden het sterkst betrokken bij identiteits- en/of levensbeschouwelijke vraagstukken en kwaliteitszorg.

Prioritaire stakeholders (ouders en leerlingen) worden iets minder vaak betrokken bij de totstandkoming van de maatschappelijke opdracht. Ouders vooral bij leerlingenzorg, onderwijsaanbod en levensbeschouwelijke of identiteitsvraagstukken. Leerlingen worden betrokken bij het onderwijsaanbod en leerlingenzorg.

Verticale en externe stakeholders worden minder breed of in beperkte mate betrokken bij het formuleren van de maatschappelijke opdracht. Dat gaat in het bijzonder op voor organisaties buiten de 'onderwijsketen'.

Ook aan MR-voorzitters is gevraagd hoe volgens hen medewerkers, leerlingen en ouders bij de totstandkoming van het beleid worden betrokken. Dat levert een positief beeld op, hoewel scores lager zijn dan de cijfers bij de schoolbestuurders (er kan overigens niet worden vastgesteld of onder bestuurders sprake is van overschatting of van onderschatting door MR-voorzitters). Zo zijn medewerkers in 70-80% van de gevallen betrokken bij totstandkoming van het beleid op diverse terreinen (identiteit, levensbeschouwelijk <60%), hetgeen de MR-leden in meerderheid voldoende vinden (72%). Ouders worden in circa de helft van de gevallen betrokken bij de totstandkoming en MR-onderzoekers vinden ook dat voldoende (75%). Leerlingen worden in 20-30% van de gevallen betrokken bij de totstandkoming van het beleid (identiteit, levensbeschouwelijk 15%), wat MR-onderzoekers als voldoende ervaren (72%).

Autonomie in eigen handelen lijkt ondergeschikt aan verbinding van de belangen met de belangen van andere actoren. Autonomie is voor 41% (n=14) van de scholen van groter belang dan afstemming van het onderwijsaanbod. Daarbij vindt 76% (n=31) van de respondenten dat zij hun belangen in voldoende mate afstemmen met de belangen van andere actoren.

Betrokkenheid bij uitvoering en verantwoording

Onderstaande tabel illustreert hoezeer schoolbesturen, bij de uitvoering en verantwoording van het beleid, in gesprek zijn met hun omgeving.

Tabel 3.5 Dialoog met omgeving (% (geheel) van toepassing)

	% (n)
Bij het inzichtelijk maken van onze opbrengsten maken we gebruik van kwaliteitszorgsystemen	88% (36)
Ons schoolbestuur brengt de onderwijsresultaten actief onder de aandacht van relevante belanghebbenden	78% (32)
We gebruiken de resultaten van horizontale verantwoording voor het bijstellen van ons beleid	76% (31)
Ons schoolbestuur zoekt actieve dialoog met relevante belanghebbenden over onze onderwijsopbrengsten	73% (30)
Ons schoolbestuur richt zich in haar verantwoording op zowel onderwijsopbrengsten als op de realisatie van de maatschappelijke opdracht	73% (30)
Ons schoolbestuur voert structureel overleg met relevante belanghebbenden over de vormgeving van ons beleid bij het realiseren van onze maatschappelijke opdracht	54% (22)
We stellen onze toegevoegde waarde ter discussie met relevante belanghebbenden	54% (22)
Ons schoolbestuur toetst regelmatig of de identiteit voldoende tot uitdrukking komt in ons onderwijs	51% (21)
Ons schoolbestuur voert regelmatig overleg met andere publieke instellingen over onze toegevoegde waarde in het realiseren van gemeenschappelijke belangen	49% (20)

Het is gangbaar om kwaliteitszorgsystemen in te zetten om opbrengsten inzichtelijk te maken. Driekwart van de respondenten geeft daarbij aan onderwijsresultaten actief onder de aandacht van relevante belanghebbenden te brengen en een actieve dialoog te voeren. Realisatie van de maatschappelijke opdracht wordt meegenomen. Ook stelt men het beleid bij op grond van horizontale verantwoording. Bij het merendeel van de ondervraagden keren aspecten als toegevoegde waarde, identiteit en gemeenschappelijk belang terug in het gesprek met stakeholders. Over de kwaliteit van de legitimering kan op grond van deze gegevens niet veel worden gezegd.

Het afleggen van verantwoording en het gesprek over opbrengsten met de relevante actoren is voor de schoolbesturen bij de uitvoering van beleid het belangrijkste. Schoolbesturen maken hun opbrengsten inzichtelijk voor de omgeving, brengen deze actief onder de aandacht en gebruiken de resultaten van horizontale verantwoording voor de bijstelling van het beleid. In termen van Suchman zijn de schoolbesturen het meest met de omgeving in gesprek over de cognitieve legitimiteit van hun handelen (herkenbaar, betekenisvol en begrijpbaar, en in overeenstemming met bestaande denkkaders en sociale

normen). Ook is sprake van pragmatische legitimiteit (tegenoet komen en aansluiten bij vragen van stakeholders):

‘Formele verantwoording over het gevoerde beleid vindt plaats in het jaarverslag. Dat is meer dan een jaarrekening. Tussentijds speelt de medezeggenschapsraad en raad van toezicht een formele rol in beleidsontwikkeling. Prioriteiten worden vastgelegd in plannen, “dit is wat willen we bereiken”. Ze hebben een rol in het vaststellen zijn prioriteiten en kijken of het past het binnen meerjarenafspraken, het beleidsplan. Kortom, zijn het de doelstellingen zoals we die willen hebben.’

Naast deze directe vormen van verantwoording, zijn de bevroegde besturen tevens in gesprek met hun partners over hun toegevoegde waarde en identiteit.

3.4 Hoe: manieren om de dialoog vorm te geven

Bij de beantwoording van de hoe-vraag van maatschappelijke legitimering staan de kanalen centraal waarlangs het proces van maatschappelijke legitimering wordt ingericht. In dat verband mag niet voorbij worden gegaan aan institutionele organisatiekenmerken. In deze paragraaf wordt daar bij stilgestaan voordat wordt ingegaan op participatiekanalen.

Organisatiekenmerken

Institutioneel gezien is een belangrijke verandering van de afgelopen jaren dat de overheid op afstand is komen te staan. De Raad van Toezicht is een relatief nieuwe speler in het proces van maatschappelijke legitimering:

‘Het feit dat het schoolbestuur eerst een afgeleide was van het gemeentebestuur en nu op afstand is geplaatst, brengt een verandering teweeg voor de maatschappelijke legitimering. (...) Op bestuurlijk niveau heeft een ontwikkeling plaatsgevonden van bestuurscommissie naar een onafhankelijk schoolbestuur, met onlangs de overstap naar een Raad van Toezicht-model’ (medezeggenschap)

‘In het verleden hield de gemeente een oogje op de kwaliteit en het beleid van het openbaar onderwijs. Nu is dat een taak van de Raad van Toezicht. De Raad van Toezicht is een vertegenwoordiging van de samenleving en onderdeel van de maatschappelijke legitimering.’ (Raad van Toezicht)

Die Raad van Toezicht is samen met de medezeggenschap een eerste manier waarop belanghebbenden worden betrokken in de dialoog met het bestuur. Daarnaast is specifiek

gevraagd naar de betrokkenheid van ouders via de vereniging als organisatievorm. Nu er in veel gevallen geen sprake meer is van een vereniging, maar andere organisatievormen steeds meer gemeengoed worden, is de vraag of de betrokkenheid van medewerkers en ouders hierdoor afneemt.

Van de besturen is 22% het eens met de stelling dat de vereniging de ideale manier is om medewerkers en ouders een stem te geven in de vormgeving van het onderwijs, 44% is het hiermee oneens. Bij de mr-leden is de meerderheid neutraal (62%). Opvallend is een grote verdeeldheid bij de stelling dat medewerkers en ouders via de (g)mr voldoende zijn vertegenwoordigd. Ongeveer 40% van de bestuurders en MR-leden onderschrijft dat er geen aanvullende actie nodig is om medewerkers en ouders te betrekken, 40% is het hiermee oneens.

Het merendeel van de respondenten die in een verenigingsvorm opereren, vindt niet dat de stem van ouders en medewerkers minder is geworden. Dit is echter slechts zeer indicatief, omdat slechts 23 vertegenwoordigers van voormalige verenigingen in het onderzoek participeerden.

Participatiekanalen

Schoolbesturen kunnen betrokkenheid van belanghebbenden bij de totstandkoming van de maatschappelijke opdracht op verschillende manieren vormgeven. Dat kan actief, bijvoorbeeld door bijeenkomsten te organiseren of informatie in te winnen via enquêtes, of passief door informatie te verstrekken. Onderstaande tabellen geeft weer op welke manier interne en externe belanghebbenden worden betrokken.

Tabel 3.6 Wijze waarop interne belanghebbenden worden betrokken

	Medewerkers ja % (n)	Leerlingen ja % (n)	Ouders ja % (n)
Via speciaal daartoe belegde bijeenkomsten	78% (32)	24% (10)	63% (26)
Via informatievoorziening (website, folders en brochures)	71% (29)	46% (19)	73% (30)
Via enquêtes	71% (29)	68% (28)	71% (29)
Via deelname aan structureel overleg ((G)MR, ouderraad, leerlingenraad)	66% (27)	22% (9)	37% (15)
Niet	0% (0)	22% (9)	2% (1)
Anders, namelijk...	0% (0)	0% (0)	0% (0)
Weet ik niet	0% (0)	2% (1)	0% (0)

Schoolbesturen gebruiken verschillende middelen om interne belanghebbenden te betrekken bij hun beleid. Medewerkers en ouders worden het meest actief betrokken in structureel overleg of enquêtes, en geïnformeerd via de informatievoorziening die brochures en de website omvat. Structureel overleg bij ouders scoort relatief laag.

Wat opvalt, is dat externe belanghebbenden op een tamelijk passieve manier worden betrokken.

Tabel 3.7 Wijze waarop externe belanghebbenden worden betrokken

	Zorg- instellingen ja % (n)	Vervolg- onderwijs ja % (n)	Lokale/ re- gionale on- dernemin- gen ja % (n)	Lokale gemeen- schap ja % (n)
Via informatievoorziening (website, folders en brochures)	51% (21)	54% (22)	39% (16)	71% (29)
Via deelname aan structureel overleg	32% (13)	37% (15)	15% (6)	15% (6)
Via enquêtes	12% (5)	15% (6)	2% (1)	0% (0)
Via speciaal daartoe belegde bijeenkomsten	17% (7)	37% (15)	17% (7)	24% (10)
Niet	17% (7)	10% (4)	42% (17)	20% (8)
Anders, namelijk...	2% (1)	0% (0)	0% (0)	0% (0)
Weet ik niet	2% (1)	2% (1)	2% (1)	0% (0)

3.5 Knelpunten en uitdagingen

Belangrijke uitdagingen bij het vormgeven van het proces van maatschappelijke legiti-
mering hebben te maken met de kwaliteit van de dialoog. *Goede communicatie over de
maatschappelijke opdracht* van het schoolbestuur speelt daarbij een belangrijke rol.

*‘Ik denk dat daar een grote verbetering te maken is. Veel van onze sta-
keholders lijken geen integraal beeld te hebben van de opdracht van de
school. Hoe dit te verbeteren? Ik denk dat wij moeten nadenken over de
vormen die we gebruiken. Het gaat voor een belangrijk deel om com-
municatie. De boodschap naar stakeholders toe zou wat mij betreft moet
zijn dat onderwijs erg belangrijk is om de maatschappij leefbaar te
houden.’ (bestuurder)*

Over de kwaliteit van de processen stellen verschillende gesprekspartners dat de structuur adequaat is, maar dat de concrete invulling beter kan. Gehamerd wordt op een *adequate en tijdige informatievoorziening*. Om hun rol te vervullen moeten belanghebbenden goed geïnformeerd zijn. Dat geldt voor de medezeggenschap en het intern toezicht, maar ook externe belanghebbenden moeten op goede informatie kunnen rekenen. Daarnaast wordt de interne slagvaardigheid van medezeggenschapsorganen genoemd als verbeterpunt:

‘Het is een vrij diffuus samengesteld orgaan, wat nog weinig proactief is. Het is meer een klassieke ondernemingsraad die zich op rechtspositionele vraagstukken richt. Ouders zijn nog zoekende naar hun bijdrage aan het overkoepelend geheel. Vaak zijn ze wel betrokken bij hun eigen school maar de afstand tot het overstijgend bestuur is groter. (...) De gmr is een behoorlijk grote groep om discussie mee te voeren. Naast de omvang is er een niveauverschil en diversiteit. Er zijn schoolbesturen die terugkeren naar een kleinere gmr. Het is de vraag hoe je een gmr slagvaardiger maakt. Hoe vergroot je de kwaliteit? Hoe kom je van een meer consumerende en reactieve gmr tot een sparringpartner bij de ontwikkeling van de organisatie. (medezeggenschap)’

Uit de gesprekken komt naar voren dat een gemeenschappelijke dreiging als krimp ertoe bijdraagt dat lokale partijen zich bewust worden van gemeenschappelijke belangen:

‘Samen aan tafel kun je bekijken wat nodig is in de regio en het kan ertoe bijdragen dat je een adequaat onderwijsaanbod vasthoudt in de regio. Dat niet iemand iets stopt of nieuws start zonder de ander er bij te betrekken. Ik denk dat dit een van de sterke punten is in onze situatie. Alle vmbo en mbo besturen zitten aan tafel om problemen op te pakken en zo beter toegerust te zijn voor de toekomst.’ (bestuurder afnemend onderwijs)’

Een ander uitdagend verschijnsel is de toenemende verantwoordingsdruk. Niet alleen leidt dat tot een verbreding van onderwerpen waar een bestuur aandacht voor moet hebben, het leidt tevens tot een prestatie paradox; het verschijnsel dat hoog scorende organisaties niet automatisch goed presteren in de praktijk:

'Maatschappelijke legitimering is vooral verantwoorden. Daar zitten ontwikkelingen in. Je moet je steeds breder verantwoorden, aangeven hoe je leert van je eigen prestaties. Het perverse effect van het werken met indicatoren is een knelpunt. Waar wordt het window dressing?' (medezeggenschap')

4 Conclusie en discussie

4.1 Conclusie

In dit onderzoek staat de vraag centraal op welke wijze en met welke actoren schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs hun maatschappelijke opdracht definiëren. Dit tegen de achtergrond van vier trends die het belang van maatschappelijke legitimering vergroten, maar ook compliceren: het op afstand komen van de overheid, veranderende bestuurs- en toezichtvormen, toenemende eisen van de samenleving die druk uitoefenen op scholen en schaalvergroting. Het onderzoek is verkennend opgezet, maar bevestigt dat schoolbesturen en belanghebbenden deze trends en de daarmee samenhangende uitdagingen herkennen.

Maatschappelijke opdracht

Ten aanzien van de maatschappelijke opdracht valt op dat schoolbesturen vooral een rol voor zichzelf weggelegd zien waarin de onderwijstaak en vorming van leerlingen centraal staan. Als beoogde publieke waarde wordt in de eerste plaats gestreefd naar een goede invulling van binnen- en buitenschools leren, waarbij aan de ene kant taal en rekenen van belang zijn, maar ook sociale participatie. Men ziet zichzelf overwegend als een instelling middenin de maatschappij en wil bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen die passen bij de wens om leerlingen voor te bereiden op de maatschappij van vandaag en morgen.

Legitimering door het schoolbestuur: actoren en proces

Wil een onderwijsinstelling op korte en langere termijn daadwerkelijk deze publieke waarde kunnen creëren moet zij voldoende steun uit haar omgeving krijgen. Voor publieke waardecreatie is de dialoog met en tussen verschillende stakeholders onmisbaar. Het zich legitimeren als school is eerder omschreven als het verkrijgen en behouden van mandaat door gewenst en toepasselijk gedrag. In de praktijk speelt het samenspel met belanghebbenden en het afleggen van verantwoording een vanzelfsprekende rol. De ondervraagde schoolbestuurders geven het aan normaal te vinden om verantwoording af te leggen over de mate waarin de opdracht wordt waargemaakt. Het is een beeld dat ook uit gesprekken met belanghebbenden naar voren komt.

Deze belanghebbenden worden doorgaans betrokken bij het normatieve management ter invulling van de maatschappelijke opdracht. In de directe schoolsetting is dit in de regel geïnstitutionaliseerd. De schoolorganisatie bevat organen als toezichthouders,

medezeggenschapsraden, leerlingen- en ouderraden, ledenraden waarin terugkerend overleg plaatsvindt over de invulling en realisatie van de maatschappelijke opdracht. Om wat Suchman aanduidt als cognitieve legitimiteit te verwerven moet het schoolbeleid herkenbaar, betekenisvol en begrijpbaar zijn, en overeenkomen met heersende kaders en sociale normen. In feite is de dialoog met belanghebbenden in de praktijk daarop gericht, zo komt naar voren uit de interviews.

De betrokkenheid van belanghebbenden verschilt per thema. Interne stakeholders, medewerkers, worden door het bestuur bij ieder aspect betrokken of het nu gaat om onderwijsaanbod, identiteit/levensbeschouwelijke visie, kwaliteitszorg, leerlingenzorg of pedagogische/didactische visie. Dat gebeurt via speciaal daartoe belegde bijeenkomsten, de informatievoorziening (website, folders en brochures), via enquêtes en via deelname aan structureel overleg (medezeggenschaps- ouder en leerlingenraden). De betrokkenheid van prioritaire stakeholders als de leerling beperkt zich hoofdzakelijk tot het onderwijsaanbod en leerlingenzorg.

Enquêtes worden het vaakst genoemd als middel om leerlingen te betrekken. Ouders, tevens een prioritaire stakeholder, worden in minstens de helft van de gevallen betrokken bij de diverse thema's. Dat vindt plaats via speciale bijeenkomsten, informatievoorziening en structureel overleg. De betrokkenheid van externe stakeholders hangt sterk aan een thema. Bijvoorbeeld aanleverend en vervolgonderwijs bij het onderwijsaanbod, en zorginstellingen bij leerlingenzorg. De betrokkenheid van regionale en lokale ondernemingen en de lokale gemeenschap is laag. Beschikbare kanalen worden in beperkte mate benut.

Dat de signatuur van de school – overeenkomend met wat Suchman de morele legitimiteit noemt - een lokale aangelegenheid is, komt tot uiting in de interne en prioritaire actoren waarmee het schoolbestuur deze vormgeeft: medewerkers, medezeggenschapsraad, ouders en raad van toezicht. De lokale gemeenschap scoort hier relatief hoger dan bij andere onderwerpen.

Verticale stakeholders als onderwijsinspectie en, in mindere mate, de rijksoverheid worden vooral betrokken bij de invulling van het onderwijsaanbod en het kwaliteitsbeleid. Naast lokale betrokkenen geven spelen zij een rol in de realisatie van kwalitatief goed onderwijs; de pragmatische legitimiteit zoals Suchman die onderscheidt. Langs deze weg wordt de ondergrens en de relatie met landelijke eisen aan het onderwijs bewaakt.

4.2 Discussie

Het onderzoek maakt een proces inzichtelijk waarin schoolbesturen over relatieve ruimte beschikken om keuzes te maken over de koers van de school. Die ruimte is relatief omdat zowel de pragmatische, de morele als de brede cognitieve legitimiteit het nodig maken voortdurend open te staan voor preferenties en eisen van interne, prioritaire, verticale en externe stakeholders. Dialoog en verantwoordingsmechanismen zijn belangrijke legitimeringsinstrumenten vanuit governance perspectief. De Algemene Rekenkamer (2008) wijst op verschillende opbrengsten die uit de interactie tussen betrokkenen kunnen voortkomen: verbetering van de kwaliteit van dienstverlening, vroegtijdige signalering van problemen, betere maatschappelijke inbedding van de instelling, draagvlak voor besluiten en vertrouwen. Deze opbrengsten zijn onverminderd aan de orde bij de maatschappelijke legitimering door schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs.

Het huidige onderzoek is verkennend van opzet en biedt meer inzicht in het doorlopende mechanisme binnen scholen waarlangs de grenzen van de opdracht opnieuw worden bepaald, en hoe de rol van schoolbesturen in dialoog en samenwerking met andere partijen wordt bekrachtigd (zie ook WRR, 2003; Onderwijsraad, 2008). Verdieping is nodig om de kwaliteit van de legitimering en de effectiviteit van benaderingswijzen in kaart te brengen. Naar verwachting zal dit in de toekomst steeds belangrijker worden. Ondervraagden onderschrijven de trends – de overheid op afstand, veranderende bestuurs- en toezichtspraktijken, druk om maatschappelijke problemen op te lossen en schaalgrootte – en zijn de mening toegedaan dat de maatschappelijke opdracht van instellingen in het publieke domein meer in samenspraak met andere partners moeten worden gedefinieerd.

Het onderzoek wijst in ieder geval op enkele praktische uitdagingen waar scholen handvatten bij kunnen gebruiken:

- het communiceren van de maatschappelijke opdracht naar en actief betrekken van de stakeholders die nodig zijn om problemen op te lossen, inclusief het tijdig en adequaat informeren van stakeholders;
- het stimuleren van proactief medezeggenschap;
- het vermijden van perverse effecten van indicatoren (window dressing);
- en niet ten overvloede: het te midden van alle belangen niet uit het oog verliezen dat het om de leerling gaat.

Maar de uitdagingen zijn breder. Scholen worden geconfronteerd met krimp, kleinere aantallen leerlingen, toenemende kwaliteitseisen, technologische ontwikkelingen en veranderende maatschappelijke behoeften ten aanzien van kennis en vaardigheden van

leerlingen. Om te overleven moeten scholen passende oplossingen vinden, in samenwerking met de omgeving. Een belangrijk gegeven is dat in feite alles wat een kans of bedreiging vormt voor de toekomst van de school uiteindelijk ook een rol zal (moeten) spelen in het proces van maatschappelijke legitimering.

Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer (2008), *Goed bestuur in uitvoering. De praktijk van onderwijsinstellingen, woningcorporaties, zorgorganisaties en samenwerkingsverbanden*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Boersma, P. (2009), *School in de samenleving*. Voorburg: Besturenraad.

Hooge, E. en J.K. Helderma (2008), 'Klant en overheid koning. Over toezicht en meervoudige verantwoording door maatschappelijke ondernemingen.' In: *Bestuurskunde*, jaargang 17, nummer 3, pp.95-104.

Minderman, G.D. (2008), *Legitimatie en verankering. Uitdagingen voor de maatschappelijke ondernemer*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Moore, M. (1995), *Creating public value*. Cambridge: Harvard University Press.

Onderwijsinspectie (2003), *'Schoolgrootte' en kwaliteit: groot in kleinschaligheid*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Onderwijsraad (2006), *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2008), *Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen*. Den Haag: Onderwijsraad.

RMO (2008), *Stem geven aan verankering. Verkenning*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Suchman, M.C. (1995), Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. In: *The academy of management review*, jaargang 20, nummer 3, pp. 571-610.

Sprenger, P, L. Schoormans en T. Camps (2011), *Verbinding verbroken. Actief sturen op de legitimiteit van een maatschappelijke onderneming*. Berenschot/CBMO.

WRR (2003), *Vertrouwen in de school*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Maatschappelijke legitimering door schoolbesturen

In dit onderzoek staat de vraag centraal op welke wijze en met welke actoren schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs hun maatschappelijke opdracht definiëren. Dit tegen de achtergrond van vier trends die het belang van maatschappelijke legitimering vergroten, maar ook compliceren: het op afstand komen van de overheid, veranderende bestuurs- en toezichtvormen, toenemende eisen van de samenleving die druk uitoefenen op scholen en schaalvergroting. Het onderzoek is verkennend opgezet, maar bevestigt dat schoolbesturen en belanghebbenden deze trends en de daarmee samenhangende uitdagingen herkennen.

Het onderzoek maakt een proces inzichtelijk waarin schoolbesturen over relatieve ruimte beschikken om keuzes te maken over de koers van de school.

Er zijn praktische uitdagingen waar scholen handvatten bij kunnen gebruiken:

- het communiceren van de maatschappelijke opdracht naar en actief betrekken van de stakeholders die nodig zijn om problemen op te lossen, inclusief het tijdig en adequaat informeren van stakeholders;
- het stimuleren van proactief medezeggenschap;
- het vermijden van perverse effecten van indicatoren (window dressing);
- en niet ten overvloede: het te midden van alle belangen niet uit het oog verliezen dat het om de leerling gaat.

Een belangrijk gegeven is dat in feite alles wat een kans of bedreiging vormt voor de toekomst van de school uiteindelijk ook een rol zal (moeten) spelen in het proces van maatschappelijke legitimering.

