

## ORGANISATIE, BESTUUR EN BELEID

Posted on 23 juni 2012



### Op de brug van een mammoettanker

**Auteur(s)** Louise van de Venne, Expertisecentrum Beroepsonderwijs

Met de roc-vorming, zo'n twintig jaar geleden nu, regeren de grote getallen in het middelbaar beroepsonderwijs. Het zijn veelal instellingen met meer dan 10.000 deelnemers, duizenden medewerkers, grote gebouwen en - budgetten. Hoe houd je een dergelijke 'mammoettanker' op koers? Wat vergt dat qua organisatie, bestuur en beleid? En hoe zit het met de menselijke maat, toch niet onbelangrijk in het onderwijsproces?

Roc's zijn bijna synoniem geworden met grootschaligheid. Dat moeten we een beetje nuanceren. Ruim een derde heeft volgens [cijfers](#) van het ministerie van OCW 10.000 of meer deelnemers. Die mag je met recht (zeer) groot noemen. Eveneens ruim een derde heeft tussen de 5000 en 10.000 studenten (middelgroot) en ruim een kwart heeft minder dan 5000 deelnemers. Dat mag klein heten.

### Grootschalig maar niet massaal

Roc's komen het meest voor in het mbo. Maar er zijn ook nog vakscholen en scholen voor groen onderwijs, de AOC's (agrarische opleidingscentra). Gemiddeld hebben die 'maar' 2.000 deelnemers.

Grootschalig klinkt naar massaal. Maar daarmee zouden we de roc's beslist onrecht aandoen. Veelal is er sprake van een fors aantal locaties en/of scholen. En altijd werken docenten in relatief kleine teams, gericht op specifieke branches of sectoren, met veel aandacht voor de individuele student.

## Organisatie: gelaagde structuur

Met alle relativeringen die mogelijk zijn, stelt de schaal van de 'bestuurlijke eenheden' wel eisen aan de organisatiestructuur. Die is eigenlijk altijd gelaagd. In de praktijk zien we drie- en tweelaags modellen.

Het drielaags model bestaat doorgaans uit:

1. **College van Bestuur of centrale directie:** legt rechtstreeks verantwoording af aan de Raad van Toezicht (het toezichthoudend orgaan) over missie, strategie, beleid en resultaten daarvan.
2. **Onderwijsdirecteuren** (veelal van een cluster van opleidingen of sector) en directeuren van centrale stafdiensten (zoals bv. personeel, financiën, communicatie en onderwijs): de tussenlaag tussen College van Bestuur, waaraan direct verantwoording wordt afgelegd, en het middenmanagement, dat door deze laag wordt aangestuurd.
3. **Middenmanagement**, zoals opleidingscoördinatoren of afdelingsleiders: stuurt de onderwijsteams aan en daarmee het primaire onderwijsproces. De onderwijsteams zijn veelal zelfsturend. Een teamleider, een docent met extra coördinerende taken, heeft een sturende rol in de verdeling van taken.

Dan het 2-laags organisatiemodel. Dit bestaat uit:

1. **College van Bestuur of centrale directie:** legt rechtstreeks verantwoording af aan de Raad van Toezicht (het toezichthoudend orgaan) over missie, strategie, beleid en resultaten daarvan.
2. **Onderwijsdirecteuren** (verantwoordelijk voor een cluster van opleidingsteams) en directeuren van centrale stafdiensten (zoals bv. personeel, financiën, communicatie en onderwijs): leggen rechtstreeks verantwoording af aan het College van Bestuur. De onderwijsdirecteuren sturen rechtstreeks de opleidingsteams aan, daarbij ondersteund door de centrale stafdiensten. Ook de opleidingsteams in het 2-laagse organisatiemodel werken met docenten met extra, niet-lesgebonden, coördinerende taken die een meer coördinerende rol hebben (Van de Venne & Karstanje, 1998; Van de Venne & Petit (2012).

## **Bestuur: maatschappelijk gedreven**

Hoe wordt een (grote) onderwijsinstelling bestuurd? Hoe gebeurt het en hoe moet het? Die vragen staan tegenwoordig in het middelpunt van de belangstelling. En dat heeft alles te maken met de veel bredere, maatschappelijke aandacht voor 'goed bestuur' in de publieke sector. Die weer samenhangt met ontwikkelingen als het terugtreden van de overheid, een bredere of vernieuwde maatschappelijke verantwoordelijkheid van publieke organisaties, de toenemende vraag naar maatwerk en de vraag om brede maatschappelijke legitimering.

Met de beleidsnotitie Koers BVE II introduceert het ministerie van OCW in 2004 een nieuwe besturingsfilosofie. Twee jaar later, op 1 januari 2006, vindt deze zijn uitwerking in de Governancecode BVE. Kernbegrippen zijn intern toezicht, bestuur en horizontale verantwoording. Vooronderstelling is dat de naleving van de code zal leiden tot zelfregulering binnen de instellingen, waardoor het verticale toezicht vanuit de overheid kan worden beperkt. In 2008 committeerden de mbo-instellingen zich om aan de code te voldoen. En een jaar later, op 1 januari 2009, trad deze in werking (MBO-raad, 2009).

Met de invoering van de code Goed bestuur in de bve-sector zijn instellingen zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop zij vorm geven aan dit 'goed bestuur'. Binnen een kader van bepalingen en richtlijnen, dat wel. Maar effectief bepaalt elke instelling zelf op welk niveau zij de dagelijkse leiding voor organisatie-onderdelen wil leggen en de wijze waarop vervolgens verantwoording wordt afgelegd. De ervaring leert dat middenmanagers in de bve-instellingen een belangrijke rol hebben in de verantwoording. Een deel van de taken en activiteiten die daarmee samenhangen ligt bij de docenten.

## **Beleid: niveaus en cycli**

Beleid begint bij doelstellingen. Voor mbo-instellingen zijn die drieledig: beroepskwalificatie, doorstroom in de onderwijskolom en burgerschap. Centrale beleidsterreinen om die doelstellingen te realiseren zijn: onderwijs, personeel en financiën. Drie niveaus in de organisatie zijn daarbij betrokken (Keuning & Eppink, 1990):

1. **Strategisch bestuurlijk niveau:** ontwikkelt een (middel)lange termijn visie op onderwijs en creëert kaders voor uitvoering.
2. **Tactisch niveau:** zet deze visie, binnen de hoofdkaders, om in

onderwijsbeleidsplannen.

3. **Operationeel niveau:** concretiseert de onderwijsbeleidsplannen op opleidingsniveau.

Essentieel zijn een goede samenwerking en aansluiting tussen de verschillende niveaus. Ontbreekt het daaraan dan zal er weinig terechtkomen van het afgesproken beleid. Maar het kan nog op andere manieren foutlopen. Processen op operationeel niveau zijn kwetsbaar (continuïteit) en raken snel versnipperd, als deze niet goed zijn ingebed in bestuurlijke afspraken. Noodzakelijk is verder monitoring en terugkoppeling van de uitvoering naar het bestuurlijke niveau. En omgekeerd: van het bestuurlijke naar het operationele niveau. Op die manier is het steeds mogelijk om beleid bij te sturen.

In feite gaat het hier om processen uit de aloude beleidscyclus.

Klik [hier](#) voor een schematische weergave en uitleg van deze cyclus.

Aan beleidsvorming ligt een beleidsagenda ten grondslag waarin strategische keuzes gemaakt worden. De huidige praktijk laat zien dat gekozen accenten en investeringen in bijvoorbeeld huisvestingsbeleid implicaties kunnen hebben voor accenten en investeringen in onderwijsbeleid en onderwijskwaliteit. Zo ligt het huisvestingsbeleid de laatste jaren, met geluiden dat 'megalomane' bouwprojecten wel eens ten koste zouden kunnen gaan van de onderwijskwaliteit, nogal eens onder vuur.

## Enkele deskundigen

**Prof. dr. Sjoerd Karsten**, bijzonder hoogleraar Beleid en Organisatie van het Beroepsonderwijs aan de Universiteit van Amsterdam

## Bronnen

### **Bekijk alle bronnen**

- Hoogerwerf, A. (1998). *Het Ontwerpen van Beleid, een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Keuning, D., & Eppink, D. J. (1990). *Management en organisatie. Theorie en toepassing*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese Uitgevers.
- MBO Raad (2009). *Goed bestuur in de BVE sector. Branche-code over bestuur, toezicht en horizontale dialoog in het mbo*. Woerden: MBO Raad.
- Min. OCW (2010). *Kerncijfers 2007 – 2011*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

- Min. OCW (2004). *Koers BVE (II). Het regionale netwerk aan zet*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Onderwijsraad (2006). *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Van de Venne, L., & Petit, R. (2011). *Van postbode tot regisseur. De horizontale dialoog in het mbo*. Utrecht/'s-Hertogenbosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.
- Van de Venne, L., & Karstanje, P. (1998). *ROC-Management: stand van zaken met betrekking tot management profielen in ROC's*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.