



DE OPDRACHT VAN BESTUREN

DIEDERIC KLOOSTERMAN

VAKKUNDIG EN BETROKKEN





Diederik Kloosterman

organisatieadviseur

0180 - 442 689

d.kloosterman@vgs.nl

DE OPDRACHT VAN BESTUREN

De grote, oude besturen zijn veranderd in kleine, professionele besturen, die meer ervaring hebben gekregen in het navigeren door de hectiek van het onderwijsveld. Deze whitepaper gaat over de vraag wat de kerntaak van het bestuur is en hoe daar invulling aan gegeven kan worden.

UIT DE TOEZICHTHOUDENDE PRAKTIJK

In het VGS-jubileumboek ter gelegenheid van het 100 jarig bestaan geeft Van Hartingsveldt een treffende illustratie van de veranderde vormgeving van besturen:

“Een nieuwe secretaris van het bestuur is aangetreden. Laten we hem Jan noemen. Jan is nog geen jaar geleden komen wonen in de plaats waar de school staat. Omdat hij redacteur is bij een krant is het oog op hem gevallen. Jan durft niet te weigeren, maar weet echt niet waar hij aan begint. Tijdens de bestuursvergaderingen vliegen de afkortingen hem om de oren. Hij moet zijn mening geven over schoolzaken, waarvan hij als krantenman het bestaan niet eens vermoedde: een schoolplan, een jaarverslag, overleg met de gemeente, de federatie, het samenwerkingsverband.

september 2022

Daar komt nog bij dat de inspectie binnenkort komt voor het vierjaarlijks bezoek: is de kwaliteitszorg van de school op orde? Hoe is het pedagogisch-didactische klimaat in de klassen van de meesters en juffen? Het begint Jan te duizelen. Waar moet hij beginnen? Had hij dit geweten, dan had hij zich vast niet beschikbaar gesteld als bestuurslid. Maar er nu tussenuit knippen, daar is Jan ook de man niet naar. We zijn 8 jaar verder. Jan heeft er twee periodes van bestuurslidmaatschap opzitten. Een andere baan en een nieuwe studie gaan zijn aandacht vragen. Jan kijkt eens terug en vraagt wat hij als bestuurder heeft bereikt. Zijn broer Kees is betaald bestuurder van een school voor voortgezet onderwijs. Kees heeft net een cursus toekomstbestendig onderwijsbestuur gevolgd. Samen kijken ze naar een overzicht dat tijdens de cursus is uitgereikt. Welke invloed hebben bestuurders eigenlijk? Wie beïnvloedt wie?”

1. KERNTAAK BESTUUR

De kerntaak van het bestuur is het zorgdragen voor goed onderwijs naar Schrift en belijdenis. Zo staat het vaak ook in de statuten beschreven. In de kernopdracht van de school wordt daar doorgaans ook een vormingsideaal aan gekoppeld, vaak gebaseerd op het gedachtegoed van prof. J. Waterink en uitgewerkt door onder meer ds. M. Golverdingen.

De code goed bestuur geeft een beschrijving van de bestuurlijke opdracht: *‘Besturen in het primair onderwijs zijn verantwoordelijk voor het verzorgen van goed onderwijs aan alle kinderen. Dat is de maatschappelijke opgave waaraan de sector zijn mandaat ontleent van overheid en samenleving.’* Het maatschappelijke element staat centraal, waardoor thema’s als kans(en)gelijkheid en burgerschap in de code staan.

Het zorgdragen voor goed onderwijs is een omvangrijke opdracht. Het gaat niet alleen om het werken vanuit een goede onderwijskundige visie, maar ook over werkgeverschap, personeelsbeleid en financiële vraagstukken. Er wordt deskundigheid gevraagd en bestuurlijk gevoel, omdat veel van deze vraagstukken niet door het bestuur alleen uitgewerkt kunnen worden. Er is samenspraak met het toezicht, de medezeggenschapsraad en het management. Besturen is dus niet alleen vakkennis inbrengen, maar ook regie voeren en processen organiseren.

Voor vrijwillige bestuurders is dit soms echt een zoektocht. In hoeverre kunnen ze hun kennis en ervaring uit het dagelijks werk van bijvoorbeeld ICT, financiën of gebouwbeheer inzetten? Daar waar ze voorheen gevraagd werden om bij wijze van spreken de tuin rond de school te onderhouden en zorg te dragen voor het onderhoud van het gebouw, zijn ze nu meer adviseur van de

schoolleider of bestuurder.

Van Hartingsveldt schrijft in de VGS jubileumbundel (2021): *'De overgang van het vroegere besturen in groepen van tien personen of meer naar een professioneel betaald bestuur van een of twee personen gaat over een ontwikkeling naar een heel andere manier van een school besturen. Vaak zagen bestuurders [...] zich geroepen tot hun vrijwilligerswerk, maar de complexiteit en intensiteit van de vraagstukken in en rond de school vragen om professionele bestuurders, die hun werk als roeping zien.'*

2. DOELGERICHT BESTUREN

De kerntaak van het uitvoerend bestuur kan weergegeven worden in de volgende vier rollen:

Rol	Invulling
Richten	Visie, missie en strategie vaststellen en uitdragen
Inrichten	Organisatie inrichten en beleid maken
Verrichten	Uitvoeren van beleid en (laten) realiseren van doelen
Berichten	Verantwoorden, communiceren en informeren

Waar vroeger het bestuur besliste over de kleur van de tegeltjes en de keuze voor de leverancier van schoolpotloden, is er de laatste decennia een ontwikkeling doorgemaakt waarbij het bestuur steeds meer de rol van toezichthouder op zich neemt. Toch is en blijft het uitvoerend bestuur het orgaan dat de organisatie bestuurt en formeel 'aan de knoppen' zit.

Er wordt in dit verband bewust gesproken van een 'uitvoerend bestuur', ook wel executief bestuur genoemd. Het begrip 'bestuur' kan namelijk in de praktijk verwarring wekken. In de praktijk is er sprake van een behoorlijk diverse invulling van de hierboven genoemde rollen. Er zijn scholen waar het bestuur inhoudelijk nog sterk betrokken is op de operationele thema's binnen de school. Er zijn echter ook scholen waar het bestuur op (grote) afstand staat en vooral het beleid van de schoolleiding goedkeurt. In deze scholen treedt de schoolleiding *feitelijk* als uitvoerend bestuur op. Vaak treedt het bestuur als 'identiteitsbewaker' op en daarmee neemt ze met name haar bestuurlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van identiteitsonderwerpen serieus.

Wat zijn nu concrete taken die het uitvoerend bestuur op zich neemt op basis van de vier genoemde rollen? Dat zijn met name:

- **Beleidsvoering:** opstellen, vaststellen, uitvoeren en evalueren van het schoolplan/jaarplan, financieel beleid, huisvestingsbeleid, enz.;

- **Werkgeverschap:** aannemen en ontslag personeel, voeren personeelsbeleid;
- **Identiteitsbewaking:** voeren van identiteitsbeleid, contacten met belanghebbenden hierover;
- **Verantwoording afleggen en vragen:** afleggen van verantwoording aan de verschillende interne en externe belanghebbenden (personeel, ouders, Inspectie, overheid, enz.). Vragen van verantwoording van schoolleiding door middel van managementrapportage.

Vanaf de jaren '90 kwam het concept van 'besturen op hoofdlijnen' en 'beleidsvormend besturen' op. In deze manier van denken is het bestuur in toenemende mate kadergericht gaan besturen en kwam daarmee meer op afstand van de daadwerkelijke uitvoering te staan. Besturen die hier ver in waren, zaten feitelijk al in een toezichthoudende rol. Ook omdat de directeuren steeds professioneler gingen handelen en het fenomeen managementteam de school binnenkwam. Het opstellen en uitvoeren van beleid kwam hiermee steeds meer in de school te liggen, alleen voor de vaststelling ervan was het bestuur nodig.

Bij schoolorganisaties die nu nog een klassiek uitvoerend bestuur kennen, komen al snel vragen op over de precieze rolduiding. Regelmatig zien we dat bij dit model 'toezicht op toezicht' ontstaat, de toezichthouder houdt toezicht op het bestuur en het bestuur op de directeur. Dit geeft in de praktijk soms onnodige verwarring.

Het bezwaar om over te stappen naar een volledig toezichthoudend bestuur ligt vaak in het gevoel de 'grip' kwijt te raken op identiteit. Dit bezwaar is begrijpelijk, maar kan in veel gevallen opgelost worden door het opstellen van heldere doelen (in het strategische beleidsplan), kaders (in bijv. een identiteitsdocument) en een goede verantwoordingscyclus.

De Inspectie spreekt tegenwoordig duidelijk het uitvoerend bestuur aan als object van toezicht en niet meer de schoolleider. Degene die de rol van bestuur vervult, wordt dan ook als verantwoordelijke aangesproken. Dit kan in de praktijk betekenen dat het vrijwillig bestuur wordt aangesproken op onder andere de onderwijskwaliteit, terwijl dit het domein is van de schoolleider. Dit kan lastige situaties opleveren.

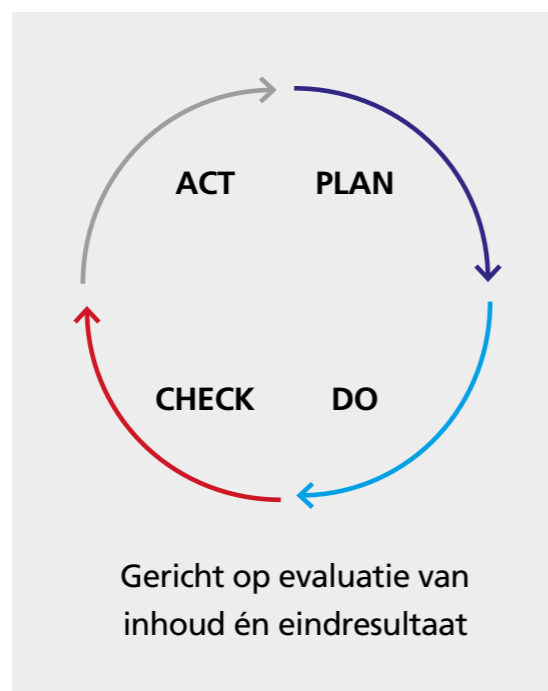
Het opstellen en uitvoeren van beleid kwam hiermee steeds meer in de school te liggen.

3 ONDERWIJSKWALITEIT

De diffuse rolscheiding tussen bestuur en de schoolleider heeft een discussie opgeleverd over de vraag wie het aanspreekpunt is voor de Inspecteur. Het is immers de Inspectie die als externe toezichthouder de onderwijskwaliteit bewaakt. De Inspectie spreekt het bestuur aan op de kwaliteit van het onderwijs. Hoewel de schoolleider geen onderdeel hoeft te zijn van het bestuur, mag hij wel bij het bestuursgesprek aanwezig zijn. Zeker bij een éénpitter heeft de schoolleider een belangrijke inhoudelijke taak. In de praktijk zien we vaak dat het bij kleinere schoolorganisaties mogelijk is om de schoolleider met de Inspecteur over onderwijs en kwaliteit te laten spreken. Vrijwillige bestuurders hebben in veel gevallen begrijpelijkerwijs geen praktijk- of vakkennis. Van belang hierbij is wel dat het bestuur op hoofdlijnen de ambities van de school kan verwoorden, kan toelichten hoe deze ambities handen en voeten krijgen in de school en op welke wijze het beleid geëvalueerd wordt.

Een goede kwaliteitszorgstructuur is van groot belang. Deze is altijd cyclisch: er worden plannen gemaakt, deze plannen worden uitgevoerd en eventueel aangepast. Tenslotte wordt geëvalueerd of het resultaat gehaald is of wordt. Aan de hand van die evaluatiegegevens wordt beleid aangepast of worden nieuwe plannen gemaakt. Deze manier van denken vinden we terug in de bekende PDCA-cirkel van Deming (zie afbeelding). In de praktijk ziet dat er bijvoorbeeld zo uit:

De eerste helft van het schooljaar zit er op. In de groepen zijn de CITO toetsen afgenomen. De interne begeleider en de groepsleerkracht nemen de resultaten door (Check en Reflect). Ze kijken waar goed op is 'gescoord' en waar stilstand of achteruitgang is te zien. Ook staan ze stil bij het verloop van het half jaar (proces). Zijn er bijvoorbeeld veel verschillende leerkrachten voor de groep geweest? Is het een startende of ervaren leerkracht? Hoe functioneert de groep en welke invloed heeft dat op het leren? Na een grondige analyse komen ze tot nieuwe doelen voor de groep (Act). Dit wordt vertaald in een



groepsplan (Plan). Het plan wordt uitgevoerd en vaak ook tussentijds geëvalueerd in de Do-fase. Aan het eind van de tweede helft van het jaar wordt de Check-fase weer bereikt. Deze cyclus vindt in principe plaats in alle lagen van de organisatie: bij het strategische beleid (bestuur, toezicht en MR), bij het schoolplan (toezicht, bestuur, MR, schoolleiding en team) en bij de jaarplannen (schoolleiding en team), bij groepsplannen (schoolleiding, interne begeleiding en team) en bij individuele handelingsplannen (leerkracht, ouders en interne begeleiding).

Een goede kwaliteitszorgstructuur is van groot belang. Deze is altijd cyclisch

4. BELONING

Uit het voorgaande blijkt wel dat het besturen van een schoolorganisatie een vak is geworden met grote verantwoordelijkheden. Nu steeds meer schoolleiders bestuurder of directeur-bestuurder worden, zijn er voor hen ook nieuwe functieprofielen ontworpen. Bij het bepalen van de zwaarte van de functie wordt gekeken naar de omvang van de verantwoordelijkheden (juridisch medebestuurder, of een groot mandaat) en de omvang en complexiteit van de organisatie. Bij dat laatste gaat het niet alleen om het aantal leerlingen en personeelsleden. Ook het aantal locaties weegt mee, net als de vraag of er sprake is van meerdere onderwijssoorten (zoals bijvoorbeeld speciaal basisonderwijs, naast het regulier basisonderwijs). Een aantal jaar geleden zijn er aparte cao's vastgesteld voor bestuurders in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs.

Ook voor vrijwillige bestuurders is de vraag gerechtvaardigd wat de toegenomen eisen voor gevolg hebben voor beloning. Het komt immers regelmatig voor dat er vrij genomen moet worden om bestuurlijke activiteiten te vervullen. Vanouds werden er weinig vergoedingen toegekend, behalve voor de onkosten. Sommige besturen kozen voor een vrijwilligersvergoeding. Dat is nog steeds een goed uitgangspunt, rekeninghoudend ook met de omvang van de schoolorganisatie. In onderstaande tabel wordt een mogelijke richtlijn gegeven over de hoogte van de vergoeding.

Categorie 1 Aantal scholen	Categorie 2 Jaaromzet	Voorzitter	Lid
1 school	< € 1.000.000	€ 0 – € 750	€ 0 – € 500
2 – 5 scholen	€ 1.000.000 – € 3.000.000	€ 0 – € 1.500	€ 0 – € 1.000

Het is raadzaam om uit het oogpunt van eenvoud voor een bruto-honorering te kiezen, inclusief vergoeding van onkosten voor reis, verblijf en andere kosten. Specifieke extra kosten zoals deelname aan trainingen, voorlichtingsavonden of congressen kunnen wel aanvullend gedeclareerd worden. Om redenen van administratieve eenvoud is het raadzaam om de honorering eens in de twee tot drie jaar te evalueren en eventueel bij te stellen. In de VGS-handreiking *'Beloning van bestuurders en toezichthouders'* wordt hier verder op in gegaan. De eisen vanuit de wet normering topinkomsten (WNT) en de eventuele gevolgen voor de belastingdienst worden daar ook uitgewerkt.

5. VERDIEPING: COMPLEXITEIT VAN BESTUREN

Onderwijsbestuurders bevinden zich in een ingewikkeld spanningsveld: enerzijds zijn er de overtrokken verwachtingen van wat ze met hun besturingsactiviteiten kunnen realiseren, anderzijds zijn er zorgen over het bestuurlijk vermogen en publieke integriteit. E.H. Hooge wijdde haar oratie als hoogleraar aan dit spanningsveld vanuit de stelling dat bestuurbare onderwijsorganisaties een mythe zijn (Hooge, 2013). Desondanks viert deze mythe hoogtij in de politiek en samenleving. Dat heeft allereerst te maken

met de trend van optimalisering van het onderwijs. Voortdurend vinden wetenschappelijke en praktijkgerichte onderzoeken plaats naar factoren om het onderwijs niet alleen 'goed', maar ook 'excellent' te maken. Deze manier van denken heeft zijn weerslag op het onderwijsbestuur. Ook daarvan wordt excellentie verwacht. Sectorraden

en wetenschappers richten hun blik op de rol van de onderwijsbestuurder in relatie tot de onderwijskwaliteit en formuleren hooggespannen verwachtingen.

Een uiting van deze verwachtingen is de grote aandacht in de afgelopen jaren voor risicobeheersing en 'evidence based' beleid. Het leidt tot een nadruk op rationele processen en een afnemend begrip voor beleid dat niet wetenschappelijk onderbouwd is. Het leidt bovendien tot een afnemende tolerantie voor fouten. Al snel ontstaat wantrouwen over de integriteit en bestuurlijke vermogens van bestuurders, met als gevolg dat er aanvullende beheersingsmaatregelen komen. En zo is de cirkel rond.

Een gezondere insteek brengt Hooge naar voren in haar essay ter gelegenheid van de dag van het onderwijsbestuur in 2014:

'Het doorbreken van dit ongemakkelijke spanningsveld vraagt om lef en professioneel gezond verstand op alle fronten: binnen onderwijsinstellingen, in het bestuurlijk middenveld en bij de overheid en politiek, om:

- *de risico's te kunnen en durven nemen die inherent zijn aan de creativiteit die nodig is om goed onderwijs te maken en te besturen;*
- *een beroep te kunnen en durven doen op relativerings- en inlevingsvermogen als er fouten worden gemaakt en ervan te leren;*
- *royaal verantwoording te kunnen en durven afleggen in de juiste zin van het woord: toelichten en toegeven en niet: indekken en toedekken;*
- *te kunnen en durven variëren en uitzonderingen te maken.*

Kortom, het vraagt om lef en professioneel verstand van alle betrokkenen om het onderwijs dat leerlingen, ouders, leraren en hun direct leidinggevenden dagelijks met elkaar maken niet dicht te regelen maar aan hen de ruimte te geven voor vrije uitvoering en hierover van hen royale verantwoording te verlangen'.

Bestuurders hebben ruimte nodig om te handelen. Een belangrijk onderdeel van hun handelen is gericht op het leggen van verbindingen. Professor K. Putters (2009, 2015) vergelijkt het besturen van publieke en semipublieke organisaties met een postpakket. Een postpakket bestaat uit diverse ongelijksoortige poststukken die bijeengehouden worden door een postelastiek. De poststukken staan symbool voor de verschillende belangen en partijen waar een bestuurder mee te maken heeft. Het elastiek is de wijze waarop de bestuurder deze bijeen weet te brengen en te houden. Lopen de belangen te ver uiteen of slaagt de bestuurder er niet in om ze af te wegen en te coördineren, dan breekt het elastiek. En dat is wat voor een deel aan de hand is. Verschillende verbindingen zijn verbroken. Putters (2015) noemt er enkele:

- Tussen rendement en vorming
- Tussen onderwijsbestuur en werkvloer
- Tussen maatschappij en publieke instellingen

Tussen rendement en vorming

Het spanningsveld tussen de vormende functie van het onderwijs en de gevraagde rendementseisen is een bekende. Binnen het onderwijs is een sterke beweging zichtbaar om met name de vorming een belangrijker plaats te geven. Ook in het reformatorisch onderwijs is deze beweging aan te wijzen. Tegelijkertijd zijn het inspectietoezicht en de verantwoordingsmechanismen sterk ingericht vanuit de nadruk op rendement. Van de bestuurder wordt verwacht dat hij een verbinding weet te leggen tussen beide belangen.

Onderwijsbestuurders bevinden zich in een ingewikkeld spanningsveld

Tussen onderwijsbestuur en werkvloer

Direct hierop aansluitend noemt Putters de verbroken verbinding tussen onderwijsbestuur en werkvloer. Voor een deel ligt de oorzaak in het hierboven genoemde spanningsveld, maar er is meer. Op de werkvloer hebben leraren de individuele leerlingen op het oog. Daar is maatwerk nodig en ruimte voor de professional. De onderwijsbestuurder kent deze behoeften en heeft daar oog voor. Tegelijkertijd ligt zijn verantwoordelijkheid op het niveau van de hele organisatie. En dan spelen toch belangen als efficiency, imago, kwaliteit en continuïteit een rol. Om hier zicht op te krijgen zijn registraties en opbrengstinformatie nodig. Docenten klagen dat dit een enge benadering van het doel van de organisatie is en dat het de inhoudelijke discussie over goed onderwijs naar de achtergrond drukt. Het is dus aan de bestuurder om de verbinding te leggen tussen beide belangen.

Tussen maatschappij en publieke instellingen

Een schoolorganisatie heeft een maatschappelijk opdracht. De incidenten zoals die zich hebben voorgedaan in het onderwijs, net als in de zorg en bij de woningcorporaties, hebben de gedachte gevoed dat deze organisaties de binding met de maatschappij kwijt zijn geraakt. Men zegt wel dat het marktpartijen geworden zijn. Wie brengt het publieke belang voor het voetlicht van de bestuurder? Maar ook: hoe brengt de onderwijsbestuurder evenwicht aan tussen het publieke/maatschappelijke belang, de eigenheid van zijn onderwijsorganisatie en de wensen van leerlingen en leraren?

De route van het herstel van vertrouwen ligt voor de hand: herstel van de verbroken verbindingen en aanwezig zijn op de knooppunten in netwerken (Van Hartingsveldt).

Deze whitepaper is gebaseerd op een hoofdstuk uit het basisboek **GOED BESTUUR**.

Meer gratis whitepapers zijn te downloaden via vgs.nl/basisboek. Voor uw bestuurders en toezichthouders exemplaren van het volledige basisboek bestellen/ reserveren? Mail het gewenste aantal naar Diederik Kloosterman, d.kloosterman@vgs.nl.

REFLECTIEVRAAG

1. Herkent u de vier rollen van een bestuurder in de praktijk? Kunt u een aantal voorbeelden noemen?

VERDER LEZEN

Hartingsveldt, F.A. van, 'Van roeping naar goddelijk beroep. De VGS en de veranderende bestuurscultuur' 'in: Duurzaam onderwijs VGS 100 jaar - een eeuw samen voor Bijbelgetrouw onderwijs, Ridderkerk, 2021, pp.91 – 116

Hooge, E.H., Hoge verwachting, vrije uitvoering, stevige sturing. Een essay over onderwijsbestuur, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag, 2014

Hooge, E.H., Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties (oratie), Universiteit Tilburg, Tilburg, 2013

Niewenhuijse, L.P., 'Gezag in het geding? Een verkenning van de handelingsruimte van onderwijsbestuurders' in: DRS september 2019, jaargang 48, nummer 7 te raadplegen via www.digibron.nl/

Putters, K., Besturen met duivselastiek (oratie), Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 2009

Putters, K., Moedig onderwijsbestuur. Een essay over onderwijsbestuur, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag, 2015

CONTACT

Vragen of opmerkingen over de inhoud van deze publicatie? Neem gerust contact op met **Diederik Kloosterman**. Bel 0180 - 442 689 of mail naar d.kloosterman@vgs.nl.