Whitepaper

Onderwijsbestuur: tussen overtuiging en verplichting



Inleiding

Tijdens een vergadering van ligt een voorstel op tafel om extra ondersteuning in de onderbouw te organiseren. De directeur-bestuurder wijst op toenemende ondersteuningsvragen en oplopende werkdruk in het team. De maatregel past bij de opdracht van de school: goed onderwijs bieden aan leerlingen die dat nodig hebben.
Tegelijkertijd laat de financiële rapportage zien dat de personele lasten daarmee boven de intern afgesproken norm uitkomen. Die norm is enkele jaren eerder vastgesteld om de continuïteit van de school te beschermen. Een toezichthouder vraagt daarom: "Als we deze norm nu loslaten, waarvoor hebben we haar dan nog?"
Een ander stelt daar tegenover: "Maar als deze norm ons verhindert om leerlingen nu de ondersteuning te bieden die nodig is, dient zij dan nog wel het doel waarvoor zij ooit is opgesteld?"

De vraag aan de bestuurstafel is daarmee niet langer alleen financieel. Zij raakt aan een dieper bestuurlijk dilemma: wanneer beschermt een norm de waarde waarvoor zij is opgesteld, en wanneer komt juist die waarde door de norm onder druk te staan?

Deze casus schetst de spanning die in veel onderwijsorganisaties herkenbaar is: de spanning tussen vastgestelde normen en de concrete werkelijkheid van de onderwijspraktijk. Niemand zal het nut van financiële normen, wettelijke kaders of governancecodes betwisten. Zij zijn er om continuïteit, zorgvuldigheid en verantwoording te waarborgen. Tegelijkertijd kan een norm in een concrete situatie gaan schuren met datgene wat een bestuur of toezichthouder juist wil beschermen.

Dit artikel beoogt dit bestuurlijke dilemma te voorzien van een denkkader, waarin bestuurlijke oordeelsvorming plaats kan vinden. Het maakt daarbij gebruik van een model dat ontwikkeld is door *De Nederlandsche School Openbaar Bestuur (NSOB)* en van inzichten uit de organisatiekunde. Dit artikel is niet uitputtend en sluit daarom af met leessuggesties. Dit artikel richt zich op de vraag wanneer een norm helpt om waarden te beschermen, en wanneer diezelfde norm het zicht op de bedoeling van de organisatie kan belemmeren.

Leeswijzer

In dit artikel verkennen we eerst de noodzaak van normen om vervolgens bij de beperkingen van normen stil te staan. Daarna zoeken we een uitweg in het spanningsveld door de dimensie van 'praktische wijsheid' toe te voegen.
Waar in dit artikel het woord bestuur wordt gebruikt, bedoelen we de bestuurlijke gemeenschap van bestuur en intern toezicht. Voor regels, normen en gedragscodes gebruiken we hierna meestal het begrip normen, tenzij expliciet iets anders wordt bedoeld.

Waarom normen bestaan

Normen, regels en gedragscodes hebben niet altijd een goede naam. Zij worden regelmatig geassocieerd met bureaucratie, verantwoordingslasten en beperkingen van professionele ruimte. Toch ontstaan normen niet zonder reden. Ze zijn vrijwel altijd een poging om iets te beschermen wat maatschappelijk of organisatorisch waardevol wordt geacht.

Dat geldt in het bijzonder voor organisaties die een publieke of maatschappelijke opdracht vervullen. Maatschappelijke organisaties bestaan immers niet uitsluitend om bepaalde activiteiten of processen uit te voeren, maar ook om waarden te realiseren. In het christelijk-reformatorisch onderwijs gaat het bijvoorbeeld om de vorming van leerlingen vanuit Bijbels perspectief, het bieden van hoogwaardig onderwijs ter voorbereiding op de maatschappij en het zorgvuldig omgaan met publieke middelen. Deze onderliggende waarden geven richting aan het handelen van de organisatie en vormen haar bestaansreden.

De organisatiekundige Philip Selznick beschrijft in *Leadership in Administration (1957)* hoe organisaties zich in de loop van de tijd kunnen ontwikkelen tot instituties. Een instituut is volgens hem meer dan een organisatorisch instrument om vooraf bepaalde doelen te bereiken. Instituties dragen waarden in zich en ontlenen daaraan hun betekenis. Bestuurders hebben daarom niet uitsluitend de taak om processen te organiseren of resultaten te behalen, maar ook om de waarden die aan een organisatie ten grondslag liggen te bewaken en door te geven.

Omdat waarden zichzelf niet realiseren en in handen van mensen kwetsbaar blijven, krijgen zij in organisaties vaak een concrete en duurzame vorm. In *The Moral Commonwealth (1992)* beschrijft Selznick hoe maat-

schappelijke en organisatorische waarden worden verankerd in instituties, procedures en handelingspatronen. Normen, regels en gedragscodes zijn daarvan een zichtbare uitdrukking. Zij helpen organisaties om belangrijke waarden vast te houden, ook wanneer personen, omstandigheden of opvattingen veranderen.

De functie van normen

Ook in de publieke sector vervullen normen daarom een belangrijke functie. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wijst in *Het borgen van publiek belang (2000)* erop dat publieke belangen niet vanzelf worden gediend, maar vragen om instituties en arrangementen die deze belangen beschermen. Normen dragen daaraan bij doordat zij richting geven aan besluitvorming, verwachtingen expliciet maken en bestuurders helpen om verantwoording af te leggen over hun handelen.
Daarnaast dragen normen bij aan rechtsgelijkheid en voorspelbaarheid. Regels leggen niet alleen beperkingen op, maar scheppoen ook voorwaarden voor zorgvuldig en rechtvaardig bestuur. Zonder gedeelde normen ontstaat het risico dat vergelijkbare situaties verschillend worden behandeld of dat persoonlijke voorkeuren de plaats innemen van verantwoorde besluitvorming.

“Goed bestuur vraagt daarom niet alleen om naleving van normen, maar ook om begrip van de achterliggende bedoeling daarvan.”

In het onderwijs zien we dit voortdurend terug. Wet- en regelgeving rondom onderwijskwaliteit beschermt het belang van leerlingen en van de samenleving. Financiële normen beschermen de continuïteit van scholen. Governancecodes geven richting aan zorgvuldig bestuur en intern toezicht en zijn daarmee dienend aan waarden als transparantie, integriteit en verantwoording. Verantwoordingseisen maken zichtbaar hoe publieke middelen worden besteed. Achter al deze normen schuilt uiteindelijk een waarde die de sector -en daaronder de maatschappij- van belang acht. Goed bestuur vraagt daarom niet alleen om naleving van normen, maar ook om begrip van de achterliggende bedoeling daarvan.

Waarom normen kunnen knellen

Zoals hierboven betoogd zijn normen geen doel op zichzelf. Zij vormen een concrete vertaling van onderliggende waarden naar de dagelijkse praktijk van bestuur en organisatie. Juist omdat waarden vaak abstract zijn, hebben organisaties normen nodig om richting te geven aan het handelen. Tegelijkertijd ligt daarin ook een inherente beperking besloten.

Normen ontlenen hun kracht namelijk aan hun algemene karakter. Zij zijn bedoeld om richting te geven aan toekomstige situaties en bieden daarmee houvast, voorspelbaarheid en consistentie. Maar juist omdat normen vooruitlopen op situaties die zich nog moeten voordoen, kunnen zij nooit volledig recht doen aan de veelheid en complexiteit van de werkelijkheid. Iedere norm is uiteindelijk een poging om toekomstige omstandigheden te ordenen vanuit inzichten en afwegingen uit het heden of verleden. Dat roept de vraag op in hoeverre een norm steeds passend blijft wanneer de omstandigheden veranderen waarvoor zij oorspronkelijk werd ontwikkeld. Daarnaast bestaat het risico dat normen zich geleidelijk losmaken van de waarden die zij oorspronkelijk moesten beschermen. Wat begint als een middel, kan ongemerkt een doel op zichzelf worden. Selznick waarschuwde er al voor dat instituties hun betekenis ontlenen aan de waarden die zij vertegenwoordigen. Wanneer de aandacht verschuift van de achterliggende waarde naar de norm zelf, dreigt institutionele verstarring. De oorspronkelijke bedoeling raakt dan uit beeld terwijl de norm blijft bestaan.

Norm als doel op zichzelf

Een voorbeeld hiervan is een organisatie die in financieel moeilijke tijden een norm vaststelt voor het gewenste weerstandsvermogen. In die situatie kan een dergelijke norm bijdragen aan continuïteit en stabiliteit. Maar dezelfde norm kan jaren later zo vanzelfsprekend zijn geworden dat zij niet langer wordt gezien als middel om financiële gezondheid te waarborgen, maar als doel op zichzelf. Investeringen die bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs worden dan niet meer beoordeeld op hun inhoudelijke waarde, maar primair op hun effect op een financiële norm die ooit voor een andere context is ontwikkeld.

Een vergelijkbare ontwikkeling is zichtbaar in het onderwijsjaarverslag. Deze vorm van verantwoording werd ingevoerd om transparantie, dialoog en publieke verantwoording te bevorderen, mede tegen de achtergrond van toenemende bestuurlijke en financiële autonomie van onderwijsbesturen. In de loop der jaren is de omvang en detaillering van deze verantwoording sterk toegenomen. Daarmee ontstaat vanzelf de vraag in hoeverre de huidige verslaglegging nog primair dienstbaar is aan het oorspronkelijke doel. De norm is niet verdwenen, maar de verbinding met de achterliggende waarde kan onder druk komen te staan.

Bovenstaande betekent niet dat normen overbodig zijn of hun betekenis verliezen. Integendeel. Juist omdat normen belangrijke waarden beschermen, verdienen zij zorgvuldigheid en naleving. Tegelijkertijd vraagt goed bestuur om het vermogen om voortdurend te blijven reflecteren op de vraag welke waarde een norm dient en of die norm in de gegeven situatie nog steeds het beoogde doel ondersteunt.

Bestuurlijke oordeelsvorming als de norm knelt

In het onderzoek *(On)gehoorzaam bestuur* heeft de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) een denkkader ontwikkeld voor situaties waarin juist deze spanning tussen waarden en normen naar voren komt. Het onderzoek onderscheidt drie fundamentele niveaus:

- **Waarden**: diepgewortelde overtuigingen over wat goed is om na te streven.
- **Normen en regels:** beschermen waarden of brengen deze waarden tot concrete uitwerking in wetten, regels en codes.
- **Praktische wijsheid:** datgene wat nodig is om in een concrete dagelijkse situatie te bepalen wat het goede is om te doen.

Verhouding tussen normen en waarden
De verhouding tussen waarden en normen vraagt volgens het NSOB-onderzoek om praktische wijsheid. Juist omdat waarden abstract zijn en normen nooit alle situaties kunnen omvatten, is praktische wijsheid nodig. Helemaal nieuw is dit begrip niet. Aristoteles gebruikte hiervoor het begrip *phronesis*: het vermogen om in een concrete situatie te bepalen wat het goede is om te doen. Om het belang daarvan te verduidelijken onderscheidt Aristoteles drie vormen van kennis. *Epistèmè* betreft theoretische kennis: inzicht in algemene principes, feiten en waarheden. *Technè* verwijst naar vakmanschap en technische deskundigheid: het vermogen om iets volgens de regels van de kunst uit te voeren. Praktische wijsheid, *phronesis*, vormt een derde categorie. Zij gaat niet zozeer over wat waar is of hoe iets technisch moet gebeuren, maar over de vraag wat in een specifieke situatie goed is om te doen.

Relevantie voor bestuur en toezicht
Dat onderscheid is voor bestuur en toezicht relevant. Een bestuurder kan beschikken over de juiste cijfers, kennis van wet- en regelgeving en jarenlange ervaring. Toch volgt daar niet automatisch uit welke beslissing in een concrete situatie de juiste is. Veel bestuurlijke vraagstukken spelen zich immers af op het snijvlak van botsende waarden, uiteenlopende belangen en omstandigheden waarvoor geen pasklaar antwoord bestaat. Juist daar is praktische wijsheid nodig.



Bron: (On)gehoorzaam bestuur (NSOB) eigen interpretatie

Onterecht beroep op praktische wijsheid
Tegelijkertijd bestaat er ook een onterecht beroep op praktische wijsheid. Praktische wijsheid wordt dan verward met ervaring, intuïtie of persoonlijke overtuiging. Dan ontstaat het risico dat een bestuurder of toezichthouder zich beroept op 'de ervaring' om af te wijken van normen die hem niet goed uitkomen. Dat kunnen zowel normen zijn van binnen de organisatie, maar ook van buiten de organisatie, bijvoorbeeld uit governancecodes. Wat gepresenteerd wordt als praktische wijsheid blijkt dan feitelijk een persoonlijke voorkeur of in sommige gevallen zelfs willekeur. In deze gevallen wordt niet de vraag gesteld naar het waarom (de waarde) achter de norm. Praktische wijsheid verschilt daarom wezenlijk van voorkeur of willekeur. Voorkeur en willekeur zijn immers niet gebonden aan gedeelde waarden, normen of verantwoording. Praktische wijsheid daarentegen vraagt juist om uitleg en toetsing. Een bestuurder moet kunnen uitleggen welke waarden in het geding zijn, waarom een norm in dit geval tekortschiet en waarom een andere handelingswijze meer recht doet aan de bedoeling van de organisatie.

Praktische wijsheid als concreet beoordelingsmiddel
Daarmee wordt ook duidelijk dat praktische wijsheid niet los verkrijgbaar is van waarden en normen. Waarden geven richting aan wat als goed en nastrevenswaardig wordt beschouwd. Normen beschermen deze waarden en maken ze toepasbaar in de bestuurlijke praktijk. Praktische wijsheid helpt vervolgens om in een concrete situatie te beoordelen hoe deze waarden en normen het beste tot hun recht kunnen komen. Geen van deze drie niveaus is zelfstandig voldoende, maar ieder niveau corrigeert en begrenst de andere twee. Waarden zonder normen blijven abstract. Normen zonder waarden kunnen verworden tot bureaucratie. Praktische wijsheid zonder waarden en normen dreigt te ontaarden in willekeur. Goed bestuur vraagt juist om een voortdurende wisselwerking tussen alle drie de niveaus.
Daar ligt een belangrijke opgave voor bestuur en intern toezicht in het onderwijs. De dialoog aan de bestuurstafel helpt om te voorkomen dat normen verstarren tot doelen op zichzelf, maar ook dat een beroep op praktische wijsheid ontaardt in persoonlijke voorkeuren. Zo ontstaat ruimte voor zorgvuldige bestuurlijke oordeelsvorming, waarin waarden, normen en praktische wijsheid elkaar voortdurend corrigeren en versterken.

Samenvatting en reflectie

Normen zijn noodzakelijk voor goed bestuur. Zij beschermen waarden, geven richting aan handelen en maken verantwoording mogelijk. Tegelijkertijd zijn normen nooit voldoende. Omdat zij algemeen zijn geformuleerd, kunnen zij in concrete situaties gaan knellen of ongemerkt een doel op zichzelf worden.

Juist daar ligt de opdracht voor bestuur en intern toezicht in het onderwijs. Zij hebben niet alleen te vragen of een norm wordt nageleefd, maar ook welke waarde door die norm wordt beschermd en of die waarde in de concrete situatie nog steeds tot haar recht komt. Dat vraagt om bestuurlijke oordeelsvorming: het vermogen om waarden, normen en praktische wijsheid met elkaar in gesprek te brengen.

Dialoog aangaan

Goed bestuur ontstaat daarom niet door blind vast te houden aan normen, maar evenmin door ze te gemakkelijk terzijde te schuiven. Het vraagt om een zorgvuldig gesprek aan de bestuurstafel, waarin de norm serieus wordt genomen, de achterliggende waarde wordt verstaan en de concrete onderwijspraktijk recht wordt gedaan. Uiteindelijk wordt goed bestuur niet zichtbaar in het aantal normen dat wordt nageleefd, maar in de wijze waarop bestuurders en toezichthouders erin slagen de waarden achter die normen tot leven te brengen. Juist in de voortdurende dialoog tussen waarde, norm en werkelijkheid ontstaat de bestuurlijke wijsheid die nodig is om recht te doen aan de opdracht van het onderwijs.

Reflectievragen

- Welke waarden proberen onze belangrijkste interne normen en toezichtkaders eigenlijk te beschermen?
- Wanneer hebben wij als bestuur en intern toezicht voor het laatst onderzocht of een bestaande norm nog dienstbaar is aan haar oorspronkelijke bedoeling?
- Hoe zorgen wij ervoor dat een beroep op praktische wijsheid niet ontaardt in persoonlijke voorkeur, maar leidt tot een keuze die zorgvuldig kan worden uitgelegd en verantwoord?

Stellingen

- Een norm die nooit mag worden bevraagd, is ongemerkt een doel op zichzelf geworden.
- Afwijken van een norm vraagt meer verantwoording dan het volgen van een norm.

Leessuggesties

- Aristoteles, Ethica Nicomachea, met name boek VI over phronesis of praktische wijsheid.
- Fuller, L. (1969). The Morality of Law. New Haven: Yale University Press.
- Selznick, P. (1957). Leadership in Administration: A Sociological Interpretation. Evanston: Row, Peterson.
- WRR. (2000). Het borgen van publiek belang. Den Haag: Sdu.
- Den Uijl, H. (2022). Practical Wisdom in Governance: Ambiguity, Politics and Democratization in Supervising Care Institutions. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur / Vrije Universiteit Amsterdam.
- Den Uijl, H., Honingh, M., Samwel, J. & Kloet, E. (2025).(On)gehoorzaam bestuur. In het onderwijs. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Contact

Aan de slag met goed bestuur?

Neem contact op met onze organisatieadviseurs

Diederic Kloosterman
d.kloosterman@vgs.nl
0180 – 442 689



Gerard van Rijswijk
g.vanrijswijk@vgs.nl
0180 – 442 635

