

Het besturen van
onderwijsorganisaties:
een veeleisende en
uitdagende professie

Professionaliseringsthema's
voor bestuurders in het
funderend onderwijs

Sam Terpstra - Maart 2018

Inhouds opgave

| | | |
|------------|---|----|
| I | De achtergronden van deze notitie | |
| 1 | Introductie: Waarom deze notitie? | 5 |
| 2 | Doel van de notitie | 7 |
| 3 | Hoofdpijnen van het betoog | 9 |
| 4 | Achtergrond, maatschappelijke context | 11 |
| 5 | De doelgroep: de professionele onderwijsbestuurder | 15 |
| II | Een voorstel voor een set professionaliseringsthema's | |
| 6 | Uitgangspunt: Het model van de cie. Meurs (PO-Raad) | 17 |
| 7 | Voorbeelden | 19 |
| 8 | Het model van de NVZD: Expertisegebieden | 21 |
| 9 | Uitwerking van het 'profiel' voor bestuurders in het (funderend) onderwijs | 23 |
| 10 | Professionaliseringsthema's voor onderwijsbestuurders | 27 |
| 11 | Professionele normen | 31 |
| III | Discussie | |
| 12 | Kunnen we aansluiten bij het beroepsprofiel voor de schoolleider? | 33 |
| 13 | De dubbelrol van 'bestuurder-directeur' en de invloed van de grootte van de organisatie | 35 |
| IV | Verantwoording | |
| 14 | Werkwijze | 39 |
| | Noten | 40 |

Leeswijzer

De kern van deze notitie wordt gevormd door **paragraaf 10**. Daar worden de professionaliseringsthema's voor bestuurders in het funderend onderwijs uitgewerkt en beschreven.

Deel I

De achtergronden
van deze notitie

Introductie: Waarom deze notitie?

Deze notitie is geschreven in opdracht van de VO-academie als onderdeel van het gesprek binnen de sector over de professionaliteit van de onderwijsbestuurders.

Binnen de sector VO en PO (en daarbuiten) is al enige tijd een debat gaande over de professionaliteit van leraren, schoolleiders en in het verlengde daarvan ook van bestuurders. Dit debat is onderdeel van een veel bredere beweging binnen de (semi-)publieke sector waarin beroepsgroepen op zoek gaan naar de specifieke karakteristieken van het beroep, van de beroepsgroep en van de kwaliteiten die nodig zijn om het beroep adequaat te kunnen uitoefenen. Binnen het funderend onderwijs is het gesprek over de professionaliteit van de leraar verbonden geraakt met de invoering van het lerarenregister. Bij schoolleiders is in beide sectoren eerst gewerkt aan een competentieprofiel en dat is vervolgens vertaald naar een beroepsstandaard en dat vorm nu de basis voor een register.

In het verlengde van deze ontwikkeling is binnen zowel de PO-raad als de VO-raad en binnen de beide bestuurdersverenigingen OBV en BvPO het gesprek opgang gekomen over de vraag of vergelijkbare stappen ook gezet zouden moeten worden voor de bestuurders. De VO-raad heeft b.v. in het sectorakkoord afspraken gemaakt over de versterking van de bestuurskracht. Dat thema (versterking van de bestuurskracht) is onderwerp van gesprek geweest binnen de VO-academie (en vertaald naar professionaliseringsactiviteiten gericht op bestuurders) en binnen de themacommissie Governance van de VO-raad. Ook binnen de Onderwijs Bestuurders Verenigingen VO en PO is dit thema volop in gesprek gekomen. In het PO is enige tijd geleden een initiatiefgroep van bestuurders gestart met een oriëntatie op een beroepsprofiel voor bestuurders. Daarbij zijn ook gesprekken gevoerd met de VO-academie en de bestuurdersvereniging PO.

Tegen deze achtergrond is een initiatiefgroep ontstaan van bestuurders VO en PO (Geert Popma, Willem de Vos, Wim Littooi, Marc Mittelmeijer, Harry van de Kant en Loek van Noort) die het debat over een beroepsprofiel voor bestuurders hebben aangezwengeld. Vanuit de VO-academie heeft Hans van Willigen (projectleider project bestuurskracht) aansluiting gezocht bij dat initiatief. Dit heeft geresulteerd in de opdracht om deze notitie te schrijven: **“Schrijf op basis van de aanpak van de NVZD een professionaliseringskader. De inhoud van dat document zou de volgende lijn moeten volgen:**

- **Het waarom van een dergelijk kader wordt weergegeven;**
- **Het benoemen en toelichten van professionaliseringsthema's**
- **Het benoemen van mogelijke en wenselijke professionaliseringsactiviteiten;**
- **Een advies over de rol en implementatie van een dergelijk model.”** [1]

Bij de uitwerking van deze opdracht is dankbaar gebruik gemaakt van commentaar vanuit deze initiatiefgroep en van de hand van Marlies Honingh (Radboud Universiteit) en Pauline Meurs (Erasmus Universiteit). (Zie voor een uitgebreidere verantwoording van de werkwijze, paragraaf 14.)

Deze notitie en de daarin beschreven professionaliseringsthema's hebben als doel om de professionalisering van bestuurders te stimuleren en te ondersteunen. De professie van professioneel bestuur in het funderend onderwijs is volop in ontwikkeling. De grote uitdagingen waar het funderend onderwijs zich voor geplaatst ziet, vragen om bestuurskracht. Vragen om bestuurders die toegerust zijn voor hun taak en verantwoordelijkheid, die vanzelfsprekend voortdurend werken aan de eigen bestuurskwaliteit. Dit geheel in lijn met de brede professionalisering in de sectoren van leraren, schoolleiders, ondersteuners, toezichthouders en bestuurders.

De notitie kan gebruikt worden om de eigen ontwikkelbehoefte in kaart te brengen, daarover het collegiale gesprek aan te gaan. De notitie kan gebruikt worden om het gesprek over de eigen professionalisering aan te gaan met de raad van toezicht c.q. de werkgeverscommissie. De notitie kan ook dienen als stimulans voor het veld van opleiders om aanbod te ontwikkelen voor de doelgroep bestuurders funderend onderwijs.

In deze notitie worden de volgende stappen gezet in het betoog.

In **deel I** (de achtergronden van deze notitie) worden twee stappen gezet. De reflectie op de positie en taak van de onderwijsbestuurder wordt in een bredere maatschappelijke context geplaatst en **de maatschappelijke** achtergrond van het debat over professionaliteit en professionalisering wordt geschetst. De vragen die aan deze notitie ten grondslag liggen kunnen beter begrepen worden tegen die achtergrond.

Vervolgens wordt in paragraaf 5. een nadere karakterisering gegeven van **de doelgroep** professionele bestuurders van onderwijsorganisaties.

In **deel II** (een voorstel voor een set professionaliseringsthema's) wordt een uitwerking gegeven van een kader dat kan dienen voor het richten en inrichten van de professionalisering van bestuurders in het funderend onderwijs.

Daarbij wordt in par. 6 het onderscheid overgenomen dat door de cie. Meurs in 2013 in een advies voor de PO-raad is geïntroduceerd: **Het onderscheid tussen de bestuurlijke taak, de bestuurlijke opgave en het bestuurlijk vermogen**. Het vervolg focust m.n. op een nadere beschrijving van die bestuurlijke taak.

Er wordt vervolgens een aantal **voorbeelden** van beschrijvingen van de bestuurlijke taak kort weergegeven (par 7.). Daarna wordt de keuze voor het model van de NVZD toegelicht (par. 8). Op basis daarvan wordt (in par. 9) **de bestuurlijke taak van de professionele bestuurder in het funderend onderwijs** uitgewerkt. Daarbij worden verschillende deelaspecten van de taak beschreven en de daarbij behorende competenties, vaardigheden, kundigheden. De resultaten van de uitwerking van de bestuurlijke taak worden vervolgens in **een set professionaliseringsthema's** naar het model van de NVZD vertaald (par 10). Hierna besteden we nog aandacht aan vragen rond moraliteit, waarden en normen (par. 11).

In **deel III** (Discussie) wordt nader ingegaan op een aantal vragen en discussiethema's rond de professionalisering van bestuurders in het funderend onderwijs. We onderzoeken de bruikbaarheid van het beroepsprofiel van schoolleiders (par. 12). Daarnaast de veel voorkomende dubbelfunctie (directeur-bestuurder, rector-bestuurder etc.) en de vraag of de grootte en complexiteit van de onderwijsorganisatie fundamenteel verschil maakt (par. 13).

In **deel IV** (verantwoording) wordt de werkwijze om tot deze notitie te komen, de gesprekken en reflectie daarover en het gebruik van bronnen verantwoord.

Groeiend belang van professionalisering

In de notitie van ITS (Ingrediënten voor professionalisering) ^[2] wordt het belang van professionalisering als volgt samen gevat: ***“Steeds vaker wordt de laatste jaren gewezen op het belang van professionalisering van het bestuur. Als gevolg van de sinds de eeuwwisseling doorgevoerde processen van autonomie- en schaalvergroting, outputsturing en budgetbekostiging is er een dringende behoefte van de besturen zelf om hun bestuurlijke effectiviteit te vergroten. Daarnaast neemt, mede als gevolg van enkele bestuurlijke incidenten in het publieke domein, de druk toe op besturen om meerwaarde te leveren. Onderwijsbesturen balanceren daarmee steeds vaker tussen enerzijds verantwoorde autonomie, anderzijds autonomie verantwoording.”*** (ITS, p.1)

De urgentie van deze vraag naar professionalisering wordt nog pregnanter wanneer we in ogenschouw nemen hoe ingewikkeld het speelveld is waarin onderwijsbesturen en -bestuurders opereren. Edith Hooge heeft in haar inaugurele rede ^[3] uit de doeken gedaan hoe ingewikkeld het speelveld is waarin onderwijsbesturen en -bestuurders functioneren. “Onderwijsbestuurders staan daarmee voor de complexe opgave om namens verschillende belanghebbenden en ten bate van verschillende personen en maatschappelijke ontwikkelingen de onderwijsorganisatie te richten naar het realiseren van doeleinden, c.q. de creatie van bepaalde maatschappelijke waarden. Wat die doeleinden precies in houden vraagt om een geavanceerde en externe afstemming door bestuurders, middels continue beraadslaging en belangenafweging.” (geciteerd in ITS, p.2)

In een notitie van USBO ^[4] wordt in dezelfde context gesproken over een ‘zware last op de schouders van schoolbesturen’. Zij ‘moeten inspelen op complexe en veelsoortige opgaven en hebben daarbij de expliciete opdracht (...) om goed bestuur te versterken alsmede om bestuurlijke vermogens ten dienste van onderwijskwaliteit in te zetten.’ Dat vraagt om ‘een vernieuwing van sturing, leiderschap, schoolklimaten, teams, onderwijsprofessionals en dit verklaart de roep om versterking van bestuurlijk vermogen.’ Door Putters (2012, geciteerd in rapport USBO, 6) worden schoolbestuurders omschreven als ‘verbindingsofficieren’ “die verbinding en samenwerking organiseren en communiceren met verschillende belanghebbenden (zowel intern als extern) om de interactietussen groepen en individuen binnen de organisatie te faciliteren.”

Rol van scholen als semi-publieke organisaties

Voorgaande laat zien dat de rol, positie en verantwoordelijkheid van onderwijsorganisaties de afgelopen decennia enorm veranderd is. Hierboven is al gewezen op de vergroting van de autonomie en op de schaalvergroting (in het VO vooral begin jaren 90 van de vorige eeuw ingezet). De directe betrokkenheid van de overheid bij het onderwijs is verminderd en van karakter veranderd. De meeste onderwijsinstellingen, ook die voorheen onder het bestuur van het rijk of gemeenten vielen, hebben nu de vorm van een stichting, met een professioneel (betaald) bestuur en in de meeste gevallen een raad van toezicht.

De verwachtingen in de samenleving ten aanzien van onderwijs zijn toegenomen en de manier waarop naar semi-publieke organisaties als scholen gekeken wordt zijn veranderd. Aanvankelijk leek het vooral op het toedelen van voorheen overheidstaken aan organisaties met een publieke taak. Deze verschuiving ging gepaard met de ontwikkeling van het denken over Public Management. Meer autonomie betekende vervolgens de vraag naar verantwoording over de resultaten.

In het New Public Management kreeg dat verantwoord en een steeds groter accent. Het ging niet meer zozeer om uitvoering van opdrachten, maar om ruimte voor een eigen verantwoordelijkheid en eigen beleidskeuzes (ook m.b.t. doelen). Deze grotere autonomie werd gecompenseerd met een grotere nadruk op verantwoording. In het onderwijs is deze ontwikkeling duidelijk herkenbaar in de verschuivende rol van de inspectie voor het onderwijs en de veranderingen in het toezichtkader.

Ondertussen verschuift onder invloed van New Public Governance het perspectief naar samenwerking met en verantwoording aan de verschillende stakeholders in de omgeving van de onderwijsorganisatie. Deze verschuiving naar 'public governance' en publiek ondernemerschap vraagt een andere rol van onderwijsbestuurders met een focus op de 'maatschappelijke bijdrage die stakeholders gezamenlijk willen leveren en waarin professionals op basis van vertrouwen met toewijding, trots en met oog voor de kosten hun werk organiseren' (ITS, p.22). Zie voor een beschrijving van deze verschuiving ook Oosterling [5].

Hybride professionals

Het zoeken naar zoiets als een 'profiel' voor de onderwijsbestuurder is te begrijpen tegen de achtergrond van een bredere ontwikkeling binnen de samenleving. Binnen tal van beroepsgroepen wordt gesproken over professionaliteit en professionalisering van beroepsuitoefenaars. Professionaliteit staat dan garant voor kwaliteit en verantwoordelijkheid, voor standaarden en vakmanschap. Beroepen die niet vanouds behoren tot de 'klassieke' professionals (zoals artsen en notarissen) zoeken naar manieren om te komen tot (a) een soort keurmerk van kwaliteit en (b) de vraag te beantwoorden wanneer je wel of niet tot die beroepsgroep mag behoren.

Binnen het onderwijs zien we deze ontwikkeling bij leraren (culminerend in de invoering van het lerarenregister, bovenop de bestaande bevoegdheidsregeling) en de ontwikkeling van een beroepsstandaard voor schoolleiders (in het VO). Noordegraaf heeft de afgelopen jaren uitgebreid studie gemaakt van deze ontwikkeling en heeft het begrip 'hybride professional' [6] ontwikkeld.

Dit begrip is bruikbaar voor schoolbestuurders. "Hybride professionals zijn beroepsbeoefenaren die een bepaalde mate van scholing (professionalisering) ondergaan, via opleiding, socialisatie, supervisie, maar ze zijn tevens ingebed in beleids- en organisatiekaders, die de mate van 'professional control' beperken." [7] Voor hybride professionals is professionalisering essentieel: "De hybride vorm van professionaliteit is geen kwestie van het 'afschermen' van het beroepsdomein ten opzichte van de omgeving, maar het samen/collectief zoeken naar manieren om vorm en inhoud te geven aan de vrije opgaven, afhankelijkheden en relaties met die omgeving. Professionalisering omvat dan de ambitie (...) om krachtiger en effectiever beroepsbeoefenaren te vormen, die als legitiem worden gezien en door de buitenwereld gewaardeerd worden zonder de strikte afscherming van die buitenwereld." [8]

Professionaliteit, professional en professionalisering: waar hebben we het over?

In het licht van het maatschappelijk debat over professionaliteit van onderwijsbestuur en onderwijsbestuurders wordt in deze notitie uitgegaan van de volgende waarnemingen:

- Onderwijsbestuur is een betrekkelijk jonge discipline. Dat betekent dat het van groot belang is, dat systematisch gewerkt wordt aan de versterking van de kwaliteit van het onderwijsbestuur.
- Er is veel maatschappelijke 'ruis' rond het professionele (betaalde) bestuur van onderwijsinstellingen. Dit is feitelijk een vraag naar de legitimiteit van deze inrichting van het onderwijsbestuur.
- Het is nog niet uitgekristalliseerd wat onder 'goed onderwijsbestuur' verstaan wordt. Het maatschappelijk debat is nog volop gaande en wetenschappelijke evidentie is nog nauwelijks voor handen.

Tegen de achtergrond van deze waarnemingen wordt in deze notitie gekozen **voor de focus op de professionalisering**: alle activiteiten die gericht zijn op de versterking van kennis, vaardigheden en (persoonlijke) kwaliteiten om de functie en taak van het besturen van de onderwijsorganisatie zo goed mogelijk te doen. [9] Voortdurende aandacht voor, voortdurend werken aan de professionalisering van de uitvoering van de bestuurstaak:

- versterkt een gedeelde opvatting over wat goed onderwijsbestuur is; versterkt daarmee het ontstaan en uitbouwen van een soort gedeeld 'beroepsbeeld'.
- draagt actief bij aan de vergroting van de maatschappelijke legitimiteit van professioneel onderwijsbestuur;
- draagt er toe bij dat in het maatschappelijk debat de vraag naar goed onderwijsbestuur gekoppeld wordt aan de vraag naar goed onderwijs.

De doelgroep: de professionele onderwijsbestuurder

In de studie van Nolen ^[10] wordt vooral vanuit juridisch gezichtspunt gekeken naar de positie van de professionele bestuurder. Ook daar wordt een scherp beeld gegeven van de maatschappelijke context waarbinnen de professionele bestuurder is opgekomen als dominant model in het onderwijs in Nederland. Op basis van zijn studie kan ook een goede omschrijving gegeven worden van de doelgroep. Hij geeft de volgende - heldere - omschrijving: ***“De bestuurder is de professioneel bestuurder van een complexe onderwijsorganisatie die belast is met de functie bestuur, die het besturen als hoofdtaak heeft, die gewoonlijk lid is van het bestuurlijk orgaan en die (doorgaans) wordt bezoldigd. Voor deze bestuurder is ‘het besturen’ zijn professie.”***

De professionele onderwijsbestuurder: een complexe en kwetsbare positie

Na deze schets reflecteert hij vanuit een juridisch perspectief op de bestuurlijke context van netwerken en (individuele) verantwoording waarmee de bestuurder te maken heeft om vervolgens duiding te kunnen geven aan de toegenomen focus op de individuele bestuurder. ^[11] Zijn onderzoek leidt tot de conclusie, dat de precieze juridische positie van de bestuurder sterk afhankelijk is van het ingewikkelde vlechtwerk van wet- en regelgeving, statuten en interne regelingen, **soft law**, individuele afspraken en concrete omstandigheden. De uitkomst van dit vlechtwerk is dat de juridische positie van de bestuurder in het onderwijs wordt gekenmerkt door vier nadere vaststellingen:

- a. De bestuurder is zowel het gezicht als het hoofd van de onderwijsorganisatie;
- b. De bestuurstaak is fijnmazig en veelomvattend;
- c. De nadruk ligt bij besturen als snel op verlangde gedragsnormen;
- d. De juridische positie is afhankelijk van vertrouwen.

Als we de conclusies uit deze - vooral juridische - benadering koppelen aan de waarnemingen en constatering uit paragraaf 3, dan leidt dat tot de volgende conclusie:

Onderwijsbestuur is een gecompliceerde professie, met grote verantwoordelijkheden (zowel formeel als informeel), met relatief beperkte mogelijkheden, in een zich nog volop bewegende veeleisende maatschappelijke context.

Dit onderstreept nogmaals het belang van systematisch werken aan de kwaliteit van onderwijsbestuur door zichzelf te professionaliseren. Dat vraagt systematische zelfreflectie van bestuurder en een sterk en goed ingevulde werkgeversrol van het intern toezichthoudende orgaan. ^[12]

Deel II

Een voorstel voor een
set professionaliserings-
thema's

Uitgangspunt: het model van de cie. Meurs^[13] (PO-Raad)

In 2013 is in opdracht van de PO-raad door een commissie onder leiding van Pauline Meurs (Professionaliseren van besturen in het primair onderwijs) een model uitgewerkt dat kan dienen om het gesprek over de professionalisering van de besturen in de PO- en VO-sector te stimuleren en te ondersteunen. Dit model vormt een heel goed startpunt voor de verdere uitwerking van een set professionaliseringsthema's voor bestuurders. Niet alleen omdat het er al ligt, er mee gewerkt wordt en positief is ontvangen. Inhoudelijk zijn er ook goede redenen om dit model als uitgangspunt te nemen.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen **de bestuurlijke taak, het bestuurlijk vermogen en de bestuurlijke opgave**. Onder de bestuurlijke taak valt onder andere het waarborgen van de onderwijskwaliteit, het beheren van het financieel beleid en het vormgeven van goed werkgeverschap. Het bestuurlijk vermogen zijn de competenties, vaardigheden en houding waar een bestuurder over moet beschikken. De bestuurlijke opgave tot slot betreft de huidige en toekomstige positie van de organisatie en de daarbij behorende prioriteiten. Deze opgave wordt sterk bepaald door de specifieke context van elke organisatie. ^[14] Dit onderscheid maakt het mogelijk om in deze notitie te focussen op de bestuurlijke taak. Wat is specifiek en onderscheidend voor de taken en verantwoordelijkheden van de professionele bestuurder?

De vraag is: wat zijn de specifieke taken en verantwoordelijkheden die behoren bij de bestuurlijke functie en de daaraan verbonden taak.

Daarnaast biedt dit model ruimte om veel aandacht te richten op de context waarin de specifieke bestuurder opereert. Die context bepaalt de speelruimte, de agenda, de specifieke opgave. Dit onderscheid zou daarmee mogelijk ook een oplossing kunnen bieden voor de vraag wat de gevolgen zijn van het gegeven dat de verschillen tussen onderwijsbesturen heel groot zijn. (In het debat over de vraag of er beroepsprofiel en/of -standaard zou moeten komen voor bestuurders, wordt met regelmaat gewezen op de zeer grote verschillen en op basis daarvan wordt de stelling betrokken dat het zinloos is voor het brede onderwijsveld één profiel uit te werken.) Zie hierover par. 14.

Het derde element betreft het bestuurlijk vermogen. Dat gaat over de specifieke kennis, vaardigheden en houding die de uitvoering van de bestuurlijke taak vraagt. Enerzijds gaat het dan om generieke kennis, vaardigheden en houding, anderzijds gaat het om dat wat in die specifieke context (gezien de opgave) nodig is en om dat wat bij die bestuurder in bijzonder nodig is.

Voor onze zoektocht betekent dit, dat de volgende vragen beantwoord moeten worden:

- a. **Wat zijn de belangrijkste onderdelen van de bestuurlijke taak?**
- b. **Welke zijn min of meer generiek, en welke afhankelijk van de specifieke context?**
- c. **Welke kennis, vaardigheden, competenties en kwaliteiten zijn nodig voor die bestuurlijke taak?**
- d. **Wat betekent de belangrijke rol van de specifieke context voor de benodigde kennis, vaardigheden, competenties en houding?**

In het vervolg beschrijven we de elementen die bepalend zijn voor die bestuurlijke taak. **[15]** En onderzoeken vervolgens welke kennis, vaardigheden, competenties, kwaliteiten daarvoor noodzakelijk zijn. Dit levert een soort set aandachtsgebieden, kwaliteiten en competenties op, behorend bij de bestuurlijke taak.

Deze stap is nodig om tot een nadere uitwerking van het set professionaliseringsthema's te komen. We moeten een referentiekader hebben om richtinggevende uitspraken te doen over de gewenste professionalisering. Een zeker zicht op de professionele taak van de bestuurder is daarvoor noodzakelijk.

In het vervolg geven we eerst een aantal voorbeelden weer van beschrijvingen van de bestuurlijke taak en de gevolgen daarvan voor het 'profiel' van bestuurders. Op basis daarvan komen we tot een eigen beschrijving, die vertaald zal worden naar een professionaliseringskader.

Hier volgt een korte weergave van een aantal voorbeelden van beschrijvingen van elementen voor een 'profiel' van (onderwijs)bestuurders. Het laat zien dat op verschillende plekken nagedacht wordt over wat er van bestuurders, m.n. onderwijsbestuurders verwacht mag worden. Deze variatie laat de verschillen in benaderingen zien. Rollen, taken, vaardigheden lopen min of meer door elkaar. De mate van concretisering verschilt. Toch bieden deze voorbeelden belangrijk materiaal dat gebruikt is voor de uitwerking van het 'profiel' en het set professionaliseringsthema's.

Model PO-raad; cie. Meurs ^[16]

De cie. Meurs hanteert in het advies 'Professionaliseren van besturen in het primair onderwijs', november 2103 als basis het onderscheid tussen de

- Bestuurlijke taak;
- Het bestuurlijk vermogen;
- De bestuurlijke opgave.

De kern van de bestuurlijke taak bestaat volgens deze cie. uit de volgende onderdelen:

- Het waarborgen van de onderwijskwaliteit;
- Het strategisch positioneren van de organisatie
- Een stevige verbinding met de stakeholders onderhouden;
- Het financieel beleid en beheer van de organisatie bewaken en versterken en de bedrijfsvoering op orde hebben;
- Het vormgeven van goed werkgeverschap.

Bepalend voor het bestuurlijk vermogen zijn naar het oordeel van de cie.:

- Expertise; (Onderwijskundige kennis, financiële en juridische kennis, kennis op gebied van HRM en huisvesting. Ook kennis van relevante maatschappelijke ontwikkelingen);
- Proactieve houding;
- Zaken van 'buiten' naar 'binnen' kunnen vertalen;
- In staat zijn rollen en taken expliciet te maken;
- Kunnen beheersen van de interne bestuurlijke dynamiek;
- Verbindingen aangaan en onderhouden.

De bestuurlijke opgave is het - context specifieke - antwoord op de vraag: "Wat zijn de prioriteiten van deze organisatie, wat zijn de ambities, wat zijn de kwetsbare punten etc.

Van der Stoep ^[17] heeft een model uitgewerkt aan de hand van 5 x R

Voor het (publieke bestuur) gaat het volgens hem om:

Relatie: Kunnen opereren in het bestuurlijke krachtenveld met strategische vraagstukken, invulling geven aan collectieve visie, inspireren, verbinden, interne en extern zichtbaar zijn (boegbeeld en netwerker), affiniteit met onderwijs, toegankelijk zijn.

Richting: Strategie, leidinggeven, besluitvaardig, visie, helikopterview;

Ruimte: Luisteren, spiegelen, rolvastheid, vertrouwen creëren, dienend kunnen zijn, lef hebben.

Resultaat: Sturen op resultaten én processen, participeren in brede netwerken.

Rekenschap: Beschikken over algemene competenties op het gebied van besturen (strategie, visieontwikkeling, financieel, ict, personeel, huisvesting etc.), communiceren, reflecteren.

Model 5R geïntegreerd ^[18]

Het model van van der Stoep is in het rapport van ITS vertaald naar een 5-tal rollen:

Richtinggever: strategische positionering van de organisatie en de vertaling van buiten naar binnen.

Ruggesteuner: waarborgen onderwijskwaliteit, goed werkgeverschap, goede werkcultuur;

Rentmeester: interne bedrijfsvoering op orde, van 'binnen' naar 'buiten', horizontale dialoog;

Regievoerder: borgen van beleid en beheer, kwaliteitsbeheer, verhelderen interne rollen en taken.

Relatiebeheerder: goede relatie tussen extern en intern en vice versa.

Hanke Lange ^[19] hanteert de volgende drie rollen:

De formatieve rol: Het formuleren en uitdragen van de maatschappelijke rol en identiteit van de organisatie. Missie, visie, kernwaarden.

De performance rol: De voorwaarden voor presteren: strategie, besturing, organisatie structuur, benoemingen etc.

De conformance rol: Afleggen van verantwoording; integriteit.

Oosterling ^[20] formuleert een aantal 'universele' eigenschappen van leiders in de publieke sector:

- Handelen op strategisch niveau; spil in strategie- en organisatieontwikkeling
- Boegbeeld naar buiten;
- Handelend vermogen, resultaat gerichtheid, dominantie;
- Persoonlijk meesterschap, zelfinzicht, reflecterend vermogen;
- Sociale interactie en sociale intelligentie;
- Kunnen omgaan met de functie (integriteit, stress tolerantie).

Van Heemskerk ^[21] formuleert voor de sector woningbouw het volgende:

Intern: vision setter, motivator, analyzer, task-master;

Extern: verbindende strateeg, schakelende zingeveer, charmante verleider, geduldige maker.

Tils ^[22] onderscheidt tien rollen voor onderwijsbestuurders

Deze rollen heeft hij gedestilleerd uit gesprekken met een groot aantal onderwijsbestuurders.

Hij clustert ze in drie bundels:

- **Symbolische rollen:**
 - Verantwoordelijkheidsdrager;
 - Boegbeeld;
 - Symboolmanager
- **Richtinggevende rollen:**
 - Onderwijskundig leider;
 - Strategisch leider;
 - Change agent;
 - Ondernemer
- **Technisch-uitvoerende rollen:**
 - Werkgever;
 - Verbinder;
 - Bedrijfsvoerder.

Voor alle rollen werkt hij de kern uit en geeft voorbeelden van taken die bij die specifieke rol horen.

Het model van de NVZD:^[23] expertisegebieden

De NVZD heeft gekozen voor een model waarin een aantal stappen - onlosmakelijk met elkaar verbonden - de opmaat vormen voor het versterken en stimuleren van de professionalisering van bestuurders:

- Er is een professionaliseringskader uitgewerkt, waarin een aantal expertisegebieden worden beschreven;
- Van zorgbestuurders wordt verwacht dat zij in het licht daarvan reflecteren op hun eigen professionaliteit en over eventuele 'gaps' die gedicht zouden moeten worden;
- Daartoe is een 360-graden instrument uitgewerkt dat de bestuurder dient te gebruiken;
- De bestuurder reflecteert daarop en die reflectie wordt besproken met twee onafhankelijke auditoren, die daarover een oordeel vellen.
- Daarnaast dient de bestuurder actief te participeren in een intervisie netwerk.
- In het geval van positieve beoordeling betekent dit een accreditatie voor 5 jaar.

In het model zoals dat sinds 2014 gehanteerd wordt worden 5 expertise gebieden onderscheiden:

a. Technisch inhoudelijke expertise.

Het gaat hier om de organisatiekundige en bedrijfskundige kennis in de breedste zin van het woord, kennis van het leiden van professionele organisaties in het algemeen en gezondheidszorginstellingen in het bijzonder. Het gaat om het kunnen leidinggeven aan de essentiële processen. Kennis van en inzicht in het primaire proces is essentieel.

b. Persoonlijke professionaliteit.

Hierbij gaat het om de verbinding en de vermenging tussen technisch inhoudelijke kennis aan de ene kant en de eigen (on)mogelijkheden, beperkingen en idealen aan de andere kant. Kernwoorden: internalisering, authentieke toepassing van kennis en vaardigheden, eigen stijl. Van groot belang: het vermogen tot reflectie op het eigen handelen en het vermogen dat om te zetten in gedrag.

NB: het gaat ook om de manier van organisatie van die reflectie.

c. Maatschappelijke inbedding.

De bestuurder draagt maatschappelijke verantwoordelijkheid voor goede zorg en om deel te nemen aan het maatschappelijke debat als het recht op zorg in het geding is. Gezien de meervoudigheid van de context gaat het om de afweging van publieke, private en professionele belangen.

d. Proces-architect zijn.

De bestuurder is vooraleerst verbindingsofficier en organisator van processen. Processen m.b.t. samenwerking, communicatie, van veranderkundige aard, het faciliteren van interacties tussen groepen. Het gaat om gerichte proces competenties en het vermogen processen zorgvuldig en eenduidig in te richten.

e. Communicatie/verantwoording afleggen.

De bestuurder dient als boegbeeld van de organisatie te kunnen optreden. Het gaat om bewustzijn van de performance en om samenwerkingsvaardigheden.

In de reflectie en gesprekken over de uitwerking van een professionaliseringsprofiel voor bestuurders in het onderwijs (de initiatiefgroep, de themacommissie Governance van de VO-raad) is dit model zeer positief ontvangen en als richtinggevend geformuleerd. Een

belangrijk pluspunt daarbij was de behoorlijk abstracte uitwerking van het model, waardoor het veel ruimte biedt voor variatie en ook makkelijk gebruikt kan worden voor het stimuleren van reflectie.

Er is ook een kritische en relativerende kanttekening op z'n plaats. De medische sector kent een lange geschiedenis van specifieke professionals (in de klassieke zin van het woord) die feitelijk vanuit hun professie verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het (primair) proces. Dit bouwwerk van professionaliteit vormt de ruggengraat van instellingen op het terrein van de gezondheidszorg. Het besturen van instellingen voor gezondheidszorg betekent dan ook omgaan met die professionals en aansluiten bij die professionele basisstructuur. In het onderwijs is deze professionele basisstructuur veel minder sterk ontwikkeld. (Zie hierboven de opmerkingen over de 'hybride' professional). **[24]**

NB: De NVZD werkt aan een nieuwe versie van het model op basis van de evaluatie. Dat model zal enigszins anders opgebouwd zijn en ook minder abstract van opzet. Per 1 januari 2018 wordt met het nieuwe model gewerkt. **[25]**

Uitwerking van het 'profiel' voor bestuurders in het (funderend) onderwijs

Vooraf

In deze paragraaf wordt het verzamelde materiaal gepresenteerd, dat input vormt voor de uitwerking van een 'profiel' voor bestuurders in het funderend onderwijs. Een belangrijke eis daarbij is, dat dit 'profiel' kan dienen:

- Als richtsnoer bij de intensivering van de professionalisering van bestuurders;
- Als basis voor de zelfreflectie door de bestuurder;
- Als handreiking voor de uitwerking professionaliseringsplannen, en de uitvoering daarvan;
- Als input voor de jaargesprekken tussen bestuurder en Raad van Toezicht;
- Als basis voor intervisie;
- Als input voor opleiders.

In de termen van de cie. Meurs (De bestuurlijke taak, opgave en het bestuurlijk vermogen) gaat het hier dus om de bestuurlijke taak. De specifieke context van de bestuurder is bepalend voor de bestuurlijke opgave. De uitvoering van de bestuurlijke taak en de specifieke opgave bepalen het benodigde bestuurlijke vermogen.

(In de tekstgedeelten is steeds een beschrijving opgenomen van een deelaspect van de bestuurlijke taak, in het daarbij gevoegde kader een aanduiding van wat dat betekent voor kennis, vaardigheden en competenties).

Fundamenteel betekent dit, dat van de bestuurder mag worden verwacht dat de bestuurder beschikt over een manier van denken, het analytisch vermogen en reflectieve vaardigheden die het mogelijk maakt dit onderscheid te maken. Het vraagt om de mentale stevigheid om de spanning tussen taak en opgave te kunnen hanteren en daarin een eigen weg te durven gaan.

Het betekent ook dat de toezichthouder in staat moet zijn dit onderscheid te hanteren. Het gesprek van de RvT met de bestuurder gaat over de invulling van de bestuurlijke taak in de specifieke context (de bestuurlijke opgave) en over wat daarvoor nodig is (het bestuurlijk vermogen).

Boegbeeld en hoofd

Nolen heeft in zijn studie duidelijk gemaakt dat de bestuurder zowel de organisatie representeert als leidt. De bestuurder is hoofd en boegbeeld. Deze bijzondere combinatie onderscheidt de bestuurder van de toezichthouder en van de schoolleider. Daarmee bevindt de bestuurder zich altijd aan de rand van de organisatie. De bestuurder vormt het knooppunt tussen buiten en binnen en omgekeerd. Dat vraagt een bijzondere flexibiliteit in de omgang

met deze ogenschijnlijke 'dubbele' loyaliteit.

De bestuurder staat voor de organisatie, representeert de organisatie.

De bestuurder staat ook voor de maatschappelijke opdracht en betekenis van de organisatie en de vertaling daarvan intern, de positionering van de organisatie.

Dit betekent:

- Kunnen omgaan met deze 'dubbele loyaliteit'.
- Kunnen analyseren en duiden wat er in de maatschappelijke omgeving speelt, wat dat voor de positionering van de organisatie of onderdelen daarvan betekent en de durf om daarin keuzes te maken.
- En de bereidheid en kunde om dat vervolgens uit te leggen.

Extern speelveld

De bestuurder functioneert in een breed maatschappelijk speelveld: de directe context van de organisatie (lokaal, regionaal), het maatschappelijke speelveld, de publieke meningsvorming rond taak en verantwoordelijkheid van onderwijs.

De bestuurder participeert in het maatschappelijke debat in de sector en daarbuiten.

De bestuurder zoekt de samenwerking met derden: andere onderwijsorganisaties, andere organisaties, overheden. Onderwijsorganisaties zijn voluit netwerk-organisaties geworden, die op vele verschillende manieren verbonden zijn met andere organisaties.

Dat betekent:

- Het kunnen analyseren en interpreteren van maatschappelijke, politieke, culturele ontwikkelingen, het kunnen duiden daarvan waar het gaat om de betekenis voor de organisatie.
- Kunnen omgaan met vragen van zin en betekenis en daarvoor taal kunnen hanteren.
- Het betekent ook strategisch kunnen opereren, onderhandelen, samenwerken.
- Sterke sociale en communicatieve vaardigheden.

Legitimiteit

De ontwikkeling rond het 'public management' laat zien dat er meer en meer nadruk gelegd wordt op de relatie met de stakeholders, zonder dat (altijd) duidelijk afgebakend is wie die stakeholders zijn en wat hun specifieke belangen zijn. Van de bestuurder wordt verwacht dat hij relevante stakeholders kan identificeren, de omgang met hen op een goede wijze kan vorm geven. Daarmee draagt de bestuurder zorg voor voldoende maatschappelijke legitimiteit voor de organisatie en tegelijkertijd daarmee voor zijn eigen functioneren.

Dit betekent:

- Sterke communicatieve vaardigheden;
- Netwerken, samenwerken, omgaan met uiteenlopende belangen.
- Kunnen omgaan met 'morele' claims;
- Bereidheid kritisch naar zichzelf en de organisatie te kijken, met de blik van anderen.

Verantwoording en rekenschap

De bestuurder draagt zorg voor de externe en interne verantwoording over de 'performance' van de organisatie. Extern richting relevante stakeholders, maar vooral richting overheid (inspectie). Intern richting intern toezichthoudend orgaan, de medewerkers, de interne stakeholders en belanghebbenden.

Dit betekent:

- Bereidheid tot verantwoording;
- Bereidheid zich te verplaatsen in de vraag de andere partij;
- Resultaatgericht denken en handelen;
- Kunnen inrichten, hanteren en borgen van kwaliteitssystemen.

Vertaling van 'buiten' naar 'binnen'

De positionering, de keuze van de strategische koers dient vertaald te worden naar de interne inrichting van de organisatie:

- De inrichting van de besturing; besturingsfilosofie
- De inrichting van de organisatie (taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden)
- Proces architect zijn (ontwerpen, inrichten, aansturen en begeleiden van processen)
- Planning en control
- Zorg dragen voor interne samenhang, onderlinge verbinding.

Dit betekent:

- Het beheersen van de basale kennis en vaardigheden op het gebied van management en organisatie.
- Veranderkundige kennis en vaardigheden.

Beleidsterreinen

De strategische koers, het strategisch beleid krijgt vertaling in de verschillende deelbeleidsterreinen:

- Onderwijskundig beleid;
- Kwaliteitsbeleid;
- HRM, werkgeverschap;
- Financieel beleid en beheer;
- Facilitair beleid;
- IT-beleid.

Dit betekent:

- Het beheersen van de basale kennis en vaardigheden op deze verschillende deelterreinen van strategisch beleid.

NB: het gaat wel om die kennis en vaardigheden die in de specifieke context relevant zijn (Zie de bestuurlijke opgave). Schaalgrootte is daarbij ook een belangrijk gegeven.

De mate van beheersing van de verschillende deelterreinen kan variëren; de samenhang ertussen is wel van groot belang.

Werkcultuur, kernwaarden

De bestuurder zet de 'toon' in de organisatie waar het gaat om de werkcultuur. Hij representeert in persoon en gedrag de kernwaarden, de cultuur van de organisatie. Hier gaat het om voorbeeldgedrag, de keuze van taal, de mate van transparantie en toegankelijkheid.

Dat vraagt om zelfkennis, zelfreflectie, een ontwikkeld moreel kompas.

Persoonlijk leiderschap

De NVZD legt een grote nadruk op de integrale koppeling tussen de persoonlijke eigenschappen en de kennis en vaardigheden. Aansluitend bij Tils: je speelt een rol, maar je bent die rol ook. Hier gaat het om:

- Agendabeheer, omgang met stress en werkdruk;
- Benaderbaarheid en toegankelijkheid en rolbewustzijn,
- Besluitvaardigheid en oog voor participatie.
- Contextbewustzijn.

Dit betekent:

- Werkervaring en levenservaring, aan elkaar gekoppeld en verbonden door regelmatige reflectie, kritische feedback van anderen (coaching, intervisie).

In deze paragraaf komen alle lijnen samen. Op basis van de verkenning in paragraaf 8 en keuze voor het model van de NVZD worden 6 hoofdthema's voor de professionalisering van bestuurders in het funderend onderwijs beschreven. Daarbij is het van belang nogmaals te onderstrepen dat deze set dient ter ondersteuning en stimulering van de professionalisering van de bestuurders in het funderend onderwijs. Bestuurders kunnen daarmee aan de slag.

I Boegbeeld en hoofd

De bestuurder staat voor de organisatie, representeert de onderwijsorganisatie. De bestuurder staat ook voor de maatschappelijke opdracht en betekenis van de onderwijsorganisatie en de vertaling daarvan intern, de positionering van de organisatie. De bestuurder zet de 'toon' in de organisatie waar het gaat om de werkcultuur. Hij representeert in persoon en gedrag de kernwaarden, de cultuur van de organisatie. Hier gaat het om voorbeeldgedrag, de keuze van taal, de mate van transparantie en toegankelijkheid. De bestuurder is in alles de bestuurder. Het is meer dan de optelsom van handelingen en gedragingen: het bijna een zijns-kwaliteit. De bestuurder heeft een duidelijke visie op de onderwijs-opdracht van de organisatie.

Dit betekent:

- De bestuurder kan omgaan met 'dubbele loyaliteiten'.
- Hij/zij kan analyseren en duiden wat er in de maatschappelijke omgeving speelt, wat dat voor de positionering van de onderwijsorganisatie of onderdelen daarvan betekent en heeft de durf om daarin keuzes te maken en heeft de bereidheid en kunde om dat vervolgens uit te leggen.
- De bestuurder kent zichzelf en weet te reflecteren. Hij/zij ontwikkelt een sterk moreel kompas.
- Hij/zij heeft gevoel voor politiek en de vaardigheid in het omgaan met de media.
- Hij/zij kan omgaan met irrationele processen, processen onder de oppervlakte en de aantrekkingskracht van macht.

II Maatschappelijke verantwoordelijkheid en maatschappelijke opdracht

De bestuurder functioneert in een breed maatschappelijk speelveld: de directe context van de onderwijsorganisatie (lokaal, regionaal), het maatschappelijke speelveld, de publieke meningsvorming rond taak en verantwoordelijkheid van onderwijs.

De bestuurder participeert in het maatschappelijke debat in de sector en daarbuiten.

Onderwijsorganisaties zijn voluit netwerk-organisaties geworden, die op vele verschillende manieren verbonden zijn met andere organisaties.

De bestuurder zoekt de samenwerking met derden: andere onderwijsorganisaties, andere organisaties, overheden. Het gaat altijd om afweging tussen publieke, private en professionele belangen.

Van de bestuurder wordt verwacht dat hij relevante stakeholders kan identificeren, de omgang met hen op een goede wijze kan vorm geven. Daarmee draagt de bestuurder zorg voor voldoende maatschappelijke legitimiteit voor de organisatie en tegelijkertijd daarmee voor zijn eigen functioneren.

Dit betekent:

- De bestuurder kan maatschappelijke, politieke, culturele ontwikkelingen duiden, waar het gaat om de betekenis voor de organisatie en dat vertalen naar een heldere onderwijsvisie. Daarbij hoort: Kunnen omgaan met de meervoudigheid van belangen en strategisch kunnen opereren, onderhandelen, samenwerken
- Hij/zij kan omgaan met vragen van zin en betekenis en daarvoor taal kunnen hanteren. De bestuurder weet om te gaan met 'morele' claims;
- Is bereid kritisch naar zichzelf en de organisatie te kijken, met de blik van anderen en processen van overdracht en afhankelijkheid te onderkennen.
- Dat vraagt om sterke sociale en communicatieve vaardigheden.

III Strategische Visie en planning

De bestuurder draagt zorg voor het formuleren van de strategische koers, de missie van de organisatie en van de visie op onderwijs.

Hij/zij is in staat de maatschappelijke opdracht (zie II) te vertalen naar de specifieke opdracht voor de eigen organisatie(s) en de gevolgen daarvan voor de positionering van die organisatie(s).

Hij/zij is in staat het speelveld te (doen) analyseren, kansen en bedreigingen te (doen) onderkennen en te duiden en te koppelen aan de sterktes en zwaktes van de organisatie.

De bestuurder is in staat het proces van strategieontwikkeling vorm te geven en te sturen. Hij/zij is in staat om keuzes te maken en kan met scenario's werken.

IV Leiderschap

De bestuurder vertaalt de positionering, de keuze van de strategische koers naar de interne inrichting van de organisatie:

- De inrichting van de besturing; de besturingsfilosofie en de inrichting van de organisatie (taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden).
- Hij/zij kan proces architect zijn (ontwerpen, inrichten, aansturen en begeleiden van processen) en draagt zorg voor interne samenhang, onderlinge verbinding.
- Hij/zij heeft oog voor planning en control.

De bestuurder draagt zorg voor de vertaling van de strategische koers en het strategisch beleid naar de verschillende deelbeleidsterreinen:

- Onderwijskundig beleid;
- Kwaliteitsbeleid;
- HRM, werkgeverschap;
- Financieel beleid en beheer;
- Facilitair beleid;
- IT-beleid.

De bestuurder inspireert, stimuleert en faciliteert individuen en teams tot optimale prestaties, creëert een gezamenlijke visie en realiseert succesvolle verandering om de strategische doelen te behalen.

Dit betekent:

- De bestuurder beheerst de fundamentele kennis en vaardigheden op het gebied van management en organisatie en beschikt over kennis van het leiden van een professionele organisatie en van onderwijsorganisatie in het funderend onderwijs in het bijzonder.

- Hij/zij beheerst de fundamentele kennis en vaardigheden op de verschillende deeltherreinen van strategisch beleid; verandekundige kennis en vaardigheden en procescompetenties en het vermogen processen zorgvuldig in te richten.

NB: het gaat wel om die kennis en vaardigheden die in de specifieke context relevant zijn (In samenhang met de bestuurlijke opgave). Schaalgrootte is daarbij ook een belangrijk gegeven. De mate van beheersing van de verschillende deeltherreinen kan variëren; de samenhang ertussen is wel van groot belang.

V Verantwoordelijkheid en rekenschap

De bestuurder stuurt effectief op het realiseren van concrete resultaten.

De bestuurder draagt zorg voor de externe en interne verantwoording over de 'performance' van de organisatie. Extern richting relevante stakeholders, en richting overheid (inspectie). Intern richting het intern toezichthoudend orgaan, de medewerkers, de interne stakeholders en belanghebbenden.

De bestuurder kan sturen op resultaten en is in staat tot resultaatgericht denken en handelen.

Hij/zij is bereid tot verantwoording en om zich te verplaatsen in de vraag de andere partij.

Hij/zij kan kwaliteitssystemen inrichten, hanteren en borgen.

VI Persoonlijk professionaliteit

De onderwijsbestuurder beschikt over een integrale koppeling tussen de persoonlijke eigenschappen en de kennis en vaardigheden. Hierbij gaat het om de verbinding en de vermenging tussen technisch inhoudelijke kennis aan de ene kant en de eigen (on)mogelijkheden, beperkingen en idealen aan de andere kant.

Kernwoorden: internalisering van kennis in het eigen doen en laten, authentieke toepassing van kennis en vaardigheden, de ontwikkeling van een eigen stijl.

Van groot belang is het vermogen tot reflectie op het eigen handelen en het vermogen dat om te zetten in (al dan niet veranderd) gedrag. En daarnaast het onderkennen van de werking van emoties in het gedrag van anderen en bij zichzelf.

Dit betekent:

- De bestuurder staat voor de continue ontwikkeling van de bestuurder zelf, van de medewerkers en de teams. Hij/zij organiseert de reflectie op het eigen functioneren bij zichzelf en in de organisatie. Ook in deze heeft hij/zij een voorbeeldrol.
- De bestuurder is benaderbaar en toegankelijk en rolbewust, draagt zorg voor openheid en transparantie en het organiseren van tegenspraak.
- Hij/zij is besluitvaardig en heeft oog voor participatie.
- Hij/zij kan omgaan met stress en werkdruk.

Het is goed om apart nog aandacht te besteden aan de morele aspecten in het functioneren van bestuurders. In het maatschappelijk debat over het functioneren van besturen zien we een sterke focus op het gedrag van bestuurders en daarmee op morele vragen rond gedrag, morele (professionele) standaarden en de omgang met waarden.

Nolen beschrijft in zijn studie dat in het onderwijs meer en meer de individuele bestuurder en diens gedrag en diens moraliteit het aangrijpingspunt is geworden voor de beoordeling van de kwaliteit van het bestuurlijk functioneren. Het heeft alles te maken met een aantal spraakmakende incidenten in de publieke sector, ook het onderwijs.

Het heeft ook te maken met de maatschappelijke behoefte om abstracte processen een gezicht te geven. De bestuurder is het gezicht van de organisatie. Daarbij wordt een directe koppeling gelegd tussen het functioneren van de organisatie, de kwaliteit van het bestuur en de kwaliteit en moraliteit van de bestuurder. Een goed voorbeeld van deze ontwikkeling is de rapportage van de cie. Halsema [26] waarin het begrip 'moreel kompas' geïntroduceerd werd en waarin gepleit wordt voor een periodiek 'goed gesprek'. Persoonlijk leiderschap, persoonlijke integriteit en voorbeeldgedrag zijn bijzonder belangrijk geworden. (Zie hiervoor ook Tils [27], en René Weijers, Dienen en deugen [28]). Zie ook de code voor bestuurders in het MBO, die grotendeels bestaat uit ethische afspraken over gedrag. De beroepsstandaard voor schoolleiders VO kent een set professionele normen [29]:

- Beroepsethiek en moraliteit;
- Transparantie en verantwoordelijkheid.
- Reflectie als onderdeel van professionaliteit;
- Voorbeeldfunctie.

Dit accent op het belang van een morele code, van morele standaarden, van waarden en normen is ook herkenbaar in de nieuwe versie van de Governance code van de VO-sector, 2015. [30] Daarin wordt duidelijk gemaakt dat goed bestuur 'draait om cultuur, gedrag, leiderschap, professionaliteit en discussie over, afwegingen bij en handelen naar normen en waarden.' En daarnaast dienen onderwijsorganisatie gericht te zijn op het dienen van het maatschappelijke, publieke belang. Putters [31] formuleert het zo: Het leren van de bestuurder moet zich zeker ook richten op het kennen van het innerlijk kompas, immers veelal zullen waardeoriëntaties als uitgangspunt genomen worden voor bestuurlijk handelen.

Dit betekent dat ook voor bestuurders een set professionele normen uitgewerkt moeten worden, in aansluiting op het set professionaliseringsthema's. Met het set professionaliseringsthema's (zie paragraaf 10) is een eerste aanzet gegeven van datgene wat van de professionele bestuurder verwacht mag worden.

Hierbij aansluitend kunnen voor bestuurders de volgende **professionele normen** geformuleerd worden:

- A. De bestuurder staat voor goed onderwijs. Hij/zij heeft het belang van de leerling en het belang van de samenleving daarbij voor ogen.
- B. De bestuurder is zich bewust van zijn voorbeeldrol.
- C. De bestuurder reflecteert met regelmaat op zijn/haar eigen functioneren, gedrag en bijdrage aan de doelstellingen van de organisatie.
- D. De bestuurder werkt vanuit een set van kernwaarden [32], is in staat deze helder te formuleren en te laten zien hoe deze samenhangen met zijn/haar professionele gedrag.
- E. De bestuurder is bereid tot verantwoording. Open, benaderbaar en toegankelijk.

Deel III

Discussie

Kunnen we aansluiten bij het beroepsprofiel voor de schoolleider?

In de beroepsstandaard voor schoolleiders in het PO (Schoolleidersregister PO, 2014) wordt het competentieprofiel voor schoolleiders PO beschreven. Er worden vijf generieke basiscompetenties uitgewerkt in functieniveaus (uitvoerend, vormgevend, strategisch):

1. Visiegericht werken;
2. In relatie staan tot de omgeving;
3. Vormgeven aan organisatiekenmerken vanuit een onderwijskundige gerichtheid;
4. Hanteren van strategieën t.b.v. samenwerken, leren en onderzoeken op alle niveaus;
5. Hogere orde denken.

In de brochure 'Richting geven aan professionele ontwikkeling. De beroepsstandaard schoolleiders VO' [33] van de VO-academie, 2015 wordt beschreven hoe de beroepsstandaard tot stand gekomen is, welke stappen gezet zijn en waarom een degelijke standaard van belang is. De standaard is gebaseerd op vier onderdelen: afbakening en omschrijving van de beroepsgroep, bekwaamheden, competenties en professionele normen. Er worden een 5-tal generieke basiscompetenties uitgewerkt:

- a. Gezamenlijk visie en richting creëren;
- b. Coherente organisatie van het primaire proces (structuur, cultuur, onderwijsorganisatie, personeel, faciliteiten);
- c. Samenwerking, leren en onderzoek bevorderen;
- d. Strategisch omgaan met de omgeving;
- e. Hogere orde denken (analyseren en probleem oplossen).

Kunnen we voor het 'profiel' van bestuurders aansluiten bij het profiel voor schoolleiders PO en VO? Een paar overwegingen en gedachten:

- Veel bestuurders hebben de stap naar de rol van bestuurder gemaakt vanuit de rol van schoolleider. Daardoor lijken de rollen vanzelf in elkaar over te (kunnen) gaan. Binnen het funderend onderwijs, vooral binnen het VO, lijkt er een hoge mate van congruentie te zijn tussen de rol van (eindverantwoordelijk) schoolleider en bestuurder.
- Er is een flinke druk in het onderwijs om als bestuurder dicht bij de 'werkvloer' te blijven. Druk van binnenuit en druk van buitenaf. De bestuurder mag niet teveel op afstand komen te staan.
- Als primaire verantwoordelijkheid van bestuurders wordt vaak de onderwijskwaliteit genoemd. Dat accent houdt de bestuurder dicht bij de rol van schoolleider. (Terzijde: ook de cie. Meurs benoemt dit als primaire verantwoordelijkheid). [34]

Toch zijn er een aantal fundamentele **verschillen** die het direct aansluiten bij de beroepsstandaard van schoolleiders minder voor de hand liggend maken.

- In de eerste plaats heeft de bestuurder (zie de studie van Nolen) een duidelijk formeel-juridisch andere positie. De bestuurder opereert (statutair) vanuit **de formele positie** als gezicht en hoofd van de organisatie. Hij/zij representeert de organisatie en leidt de organisatie. Vanuit die bestuurlijke rol is de bestuurder verantwoordelijk voor de kwaliteit, de continuïteit en voor de legitimiteit. Dit plaatst de bestuurder als het ware **op de rand van de organisatie**.

- De bestuurder maakt deel uit van de organisatie maar dan wel aan de rand en niet in het hart. Het hart wordt gevormd door het primaire (onderwijs)proces. Vanuit dit uitgangspunt ligt de primaire taak van de bestuurder op het snijvlak van de organisatie en de maatschappelijke omgeving. De schoolleider is direct verbonden met het primaire proces. De bestuurder veel meer *indirect*.
- De bestuurder *representeert* de organisatie in het maatschappelijk speelveld, hij participeert in het maatschappelijke debat, komt op voor de belangen van de organisatie, gaat samenwerkingsrelaties aan etc. Tegelijkertijd vertaalt de bestuurder de maatschappelijke ontwikkelingen naar *de strategische koers* van de organisatie: positionering, profilering, inrichting, beleid etc.
- De bestuurder is verantwoordelijk voor de strategische koers, maar dan wel van de gehele organisatie. De vertaling daarvan naar de strategische koers van de verschillende onderdelen van de organisatie (scholen, sectoren) behoort tot het taakterrein van de schoolleider.
- Dat geldt ook voor het inrichten van een coherente organisatie: bij de bestuurder gaat het om de samenhang binnen het totaal van de organisatie. Het zorg dragen voor voldoende draagvlak, betrokkenheid, samenhang. In het licht van de strategische agenda.

Conclusie:

Op basis van bovenstaande lijkt het logisch om bij het uitwerken van de taak van de bestuurder, van de opgave voor de bestuurder en van de daarvoor noodzakelijke kennis en vaardigheden, c.q. competenties wel te kijken naar de uitwerking voor schoolleiders, maar daar niet direct bij aan te sluiten, laat staan ze over te nemen en iets anders formuleren. De rol en taak van de bestuurder heeft een eigen karakter naast en onderscheidend van die van docenten, schoolleiders en stafmedewerkers. De bestuurlijke rol is een andere dan de rol van schoolleider. ***Dat rechtvaardigt een eigen set professionaliseringsthema's en een eigen professionaliseringsopgave!***

De dubbelrol van 'bestuurder-directeur' en de invloed van de grootte van de organisatie

Naar aanleiding van de thematiek van paragraaf 11 kan de vraag ontstaan wat dit betekent voor de combifunctie 'bestuurder-directeur'. Binnen het PO en VO komt deze dubbelfunctie behoorlijk veel voor ^[35]. Dat heeft mogelijk te maken met het gegeven dat er in het VO een groot aantal zogenaamde éénpitters zijn (zelfstandige scholen, met 1 BRIN-nummer). In het PO komt de functie van directeur-bestuurder ook veel voor juist bij meerpitters. Het betreft het one tier-organisatiemodel tegenover het two-tier model van CvB/RvT.

Voor die scholen is om verschillende redenen de stap naar een volledige scheiding van bestuur en schoolleiding een stap te ver. De bestuurlijke taak vraagt geen full time inzet en men heeft moeite met een bestuurder die te ver van de onderwijspraktijk afstaat. Daarnaast kan een oorzaak liggen in de - in veel gevallen - 'natuurlijke' overstap van directeuren/rectoren naar de rol van professioneel bestuurder.

In deze notitie is een uitwerking gegeven van een set professionaliseringsthema's voor de bestuurder, de persoon die de bestuurlijke taak uitvoert. Deze heeft betrekking op de doelgroep zoals hierboven in paragraaf 4 geformuleerd. In het geval van een bestuurder-directeur is er sprake van één functionaris die primair de bestuurlijke rol vervult en de bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt en die daarnaast een aantal schoolleider-taken uitvoert. Het primaat ligt daarbij principieel (vanwege de statutaire rol) op de bestuurlijke taak. Dat betekent dat het set professionaliseringshema's voor bestuurders ook voor de combifunctionaris voluit geldt en voorrang geniet.

Het set professionaliseringsthema's voor bestuurders heeft o.a. als doel dat een scherper beeld ontstaat van wat van een bestuurder verwacht mag worden. En dat daardoor ook helderder wordt wat de eigen aard is van de bestuurlijke taak en rol, onderscheiden van de rol en taak als schoolleider. ^[36]

Een andere vraag die gesteld kan worden: is het onderscheid in omvang van belang? We hebben al eerder vastgesteld dat de grootte van onderwijsorganisaties enorm varieert. Evenals de nabijheid van de bestuurder tot het primaire proces, de schaal van opereren en de complexiteit van de bestuurlijke agenda. We hebben gezien dat op verschillende plekken de rol van bestuurder gecombineerd wordt met die van schoolleider.

Deze (grote) verschillen hebben gevolgen voor **de aard en inhoud van de bestuurlijke opgave**. In principe is de bestuurlijke taak (grotendeels) hetzelfde. De bestuurlijke opgave, de bestuurlijke agenda is daarentegen uiteenlopend in omvang, complexiteit. De bestuurlijke plek t.o.v. de onderdelen van de organisatie is bij grote scholengroepen anders dan bij een éénpitter of een kleine scholengroep.

Dat betekent dat de reflectie over wat in een specifieke bestuurlijke context gevraagd kan en moet worden van de bestuurder sterk afhankelijk is van die opgave in die context. Het helder en scherp formuleren van die opgave is het begin van de reflectie op de professionaliteit van de bestuurder. [37] Het is essentieel dat dit helder en expliciet gebeurt bij het proces van werving en selectie van nieuwe bestuurders. Het is evenzeer van belang dat in de jaren daarna met enige regelmaat in het gesprek tussen de bestuurder en de raad van toezicht die opgave opnieuw omschreven wordt. Dit moet een vast onderdeel zijn van de inhoudelijke dialoog tussen de bestuurder en het intern toezichthoudend orgaan over de strategische koers en positionering van de organisatie. [38]

Deel IV

Verantwoording

Bij het schrijven en uitwerken van deze notitie is dankbaar gebruik gemaakt van het materiaal dat de afgelopen jaren is geproduceerd in het denken over de positie van de bestuurder in het (voortgezet) onderwijs. Daarbij valt te denken aan onderzoeken/publicaties van Noordegraaf, Meurs, Hooge, Honingh en anderen. [39]

De notitie bouwt voort op de studie van ITS, maart 2016: 'Ingrediënten voor professionalisering' en op de notitie 'Betekenisvolle professionalisering van bestuurders VO' van prof. M. Noordegraaf e.a. (USBO advies), maart 2017. In die studies wordt een goed beeld gegeven van de ontwikkelingen in het 'beroep' bestuurder en van het belang om na te denken over zoiets als een 'beroepsprofiel' ook voor onderwijsbestuurders.

In die beide studies wordt gebruik gemaakt van een veelheid aan literatuur over dit onderwerp. In deze notitie wordt daar niet specifiek meer naar verwezen, tenzij het voor de inhoud van het betoog relevant is.

Naast de relevante literatuur is gebruikt gemaakt van de eigen ervaring van de schrijver als bestuurder in het VO, als lid van het bestuur van de VO-raad en als opleider. In de afgelopen jaren heeft hij uitgebreid gereflecteerd op de bijzondere karakteristieken van de bestuurlijke taak en opdracht en wat daarvoor noodzakelijk is. Daarbij heeft hij actief en dankbaar gebruik gemaakt van inbreng van collega's uit het veld in de vele gesprekken en overleggen die voorafgaand aan en tijdens het productieproces hebben plaats gevonden.

Een eerste versie van dit document is besproken met de initiatiefgroep op 12 september 2017 en vervolgens is het document besproken in de themacommissie Governance van de VO-raad (21 september 2017). Het document is voor commentaar voorgelegd aan dr. Marlies Honingh (Radboud Universiteit), die uitgebreid commentaar heeft geleverd. Dit is door de auteur met haar besproken op 21 september 2017. Ook Pauline Meurs (hoogleraar bestuur van de gezondheidszorg, EUR) heeft haar commentaar geleverd op de eerste versie. De opmerkingen, kanttekeningen zijn gewogen en beoordeeld en vervolgens is een tweede versie uitgewerkt. Deze is opnieuw voorgelegd aan Marlies Honingh, die ook de tweede versie van commentaar heeft voorzien. Ook vanuit het bestuur van de BvPO is een eerste reactie gekomen op deze tweede versie. Vervolgens is die versie besproken met de initiatiefgroep (op 25 oktober 2017). Op basis van al deze reacties is de derde (definitieve) versie uitgewerkt, die de basis zal vormen voor een breed gesprek in de sectoren PO en VO. Na publicatie in november 2018 is een breed gesprek in de beide sectoren over de notitie op gang gekomen binnen netwerken, initiatiefgroepen, in gesprekken met opleiders etc. Het is besproken op de ALV van de OBV (november 2017), het is onderwerp van beraad binnen de BvPO. Het is ook besproken in het DB en AB van de VO-raad voorjaar 2018.

Sam Terpstra

Voor goed bestuur en waardevol toezicht.

Noten

- [1]** Verslag werkgroep professionalisering, d.d. 1 juni 2017.
- [2]** J. Lubberman, e.a. Ingrediënten voor professionalisering. Een verkennende studie naar professionalisering en een beroepsstandaard voor bestuurders voortgezet onderwijs. ITS, maart 2016.
- [3]** E. Hooge, Besturing van autonomie, over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties (oratie), Tilburg, 2013
- [4]** M. Noordegraaf e.a. Betekenisvolle professionalisering van bestuurders VO. Een verkennende notitie over professionaliseringsactiviteiten en -strategieën. USBO-advies i.s.m. PBLQ, maart 2017.
- [5]** M. Oosterling. Leider in de publieke sector moet steeds meer een duizendpoot zijn. www.tias.edu, 2017.
- [6]** Bij het gebruik van deze term is het cruciaal om aan te geven waar de hybriditeit precies uit bestaat. Het gevaar bestaat anders dat de term over 'alles' en daarmee over 'niets' gaat (commentaar van dr. Marlies Honingh in haar reactie op eerste concept van deze notitie).
- [7]** USBO advies, p. 7.
- [8]** USBO advies, p. 8.
- [9]** Met enige regelmaat wordt aangegeven dat de kwaliteit van het onderwijs afhangt van de kwaliteit van het bestuur. In zeer recent onderzoek van Marlies Honingh, Merel Ruiters en Sandra van Thiel wordt bekeken of er een relatie is te leggen tussen het onderwijsbestuur en de kwaliteit in het primair en voortgezet onderwijs. Zij concluderen dat er geen stevige empirische basis kan worden aangetoond voor het veronderstelde verband tussen de kwaliteit van het onderwijsbestuur en de kwaliteit van het onderwijs.
- Zie hiervoor: M. Honingh e.a. Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs - Nederlands exceptionalisme?. Instituut voor Management Research, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2017.
- [10]** M. F. Nolen. De bestuurder in het onderwijs. De juridische positie van de bestuurder in vijf onderwijssectoren, diss. VU, Boom, 2017. Ik maak gebruik van de officiële samenvatting.
- [11]** Nolen (2017) beschrijft in de hoofdstukken 2 en 3 de ontwikkelingen in de positie van de onderwijsbestuurder naar een professioneel bestuurder van een complexe onderwijsorganisatie. In het vervolg beschrijft hij de enorme toename van zorgplichten (hoofdstuk 4) en de groei van het publiekrechtelijk toezicht (hoofdstuk 5). Hij beschrijft de trend dat het externe toezicht zich niet langer alleen richt op onderwijsorganisaties, maar ook op het functioneren van het bestuurlijk orgaan en individuele bestuurders als zodanig. In hoofdstuk 7 beschrijft hij de steeds grotere rol van netwerkvorming. Het aantal samenwerkingsverplichtingen neemt toe. Tegen deze achtergrond analyseert hij in hoofdstuk 8 de toenemende focus op de individuele bestuurder. De aan de bestuurder te stellen kwaliteitseisen nemen toe en bij de benoeming van bestuurders wordt een breed draagvlak verlangd. Er ontstaan meer en meer afspraken en regelingen rond benoeming, kwaliteit, beloning en ontslag. Nolen constateert dat dit vrijwel is dichtgeregeld. Dat maakt bestuurders persoonlijk kwetsbaar.
- [12]** Niet voor niets wordt in de Code Goed onderwijsbestuur vo veel aandacht besteed aan die werkgeversrol. Bij veel raden van toezicht is dit nog de minst sterk ontwikkelde rol. Zie ook: H. Beijer, H. Lange, H. Abeln. Bestuurskracht. Vuistregels voor de inrichting van zorgbesturen. Houten, 2016.
- [13]** Professionaliseren van besturen in het primair onderwijs. Verslag van de commissie-Meurs. In opdracht van de PO-Raad, november 2013.
- [14]** Commissie-Meurs, p. 5. In een reactie op de conceptversie van de notitie schrijft Pauline Meurs dat de commissie in de notitie voor de PO-Raad heel bewust gekozen heeft voor taak, vermogen en opdracht. 'Die drie onderdelen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het is vreemd om de taak eruit te lichten (...), het gaat om de taak in het licht van de opdracht en het bestuurlijk vermogen.'
- [15]** Voor deze notitie ligt de focus op de bestuurlijke taak. De kanttekening van Pauline Meurs blijft van belang: de bestuurlijke taak wordt concreet en specifiek in het licht van de bestuurlijke opdracht en het bestuurlijk vermogen.
- [16]** Zie noot 9.
- [17]** J. van der Stoep. Het 5R Analysemodel. Leiderschap tussen hiërarchie en netwerken. VU/ministerie van Binnenlandse Zaken, 2014.
- [18]** Rapport ITS, p. 38-39.
- [19]** H. Lange. Uit het goede hout gesneden. De enerverende stap van manager naar bestuurder. Amsterdam, 2014.
- [20]** Zie noot 5.

- [21]** Bestuurdersgeheimen: over de samenhang tussen leiderschapsrollen van bestuurders, strategische profielen en prestaties van woningcorporaties. 2013. Geciteerd in rapport ITS, p. 13-14.
- [22]** C. Tils. Leiden met liefde. Op zoek naar de nieuwe onderwijsbestuurder. Den Haag, 2011.
- [23]** Brochure Accreditatie NVZD. Informatie voor leden. Uitgave NVZD, 2017.
- [24]** Marlies Honingh wees in haar commentaar op de eerste versie nadrukkelijk op dit verschil en op de beperkingen bij de overdracht van een werkmodel van de ene sector naar een andere.
- [25]** Gesprek met Marleen de Kleijn, beleidsmedewerker NVZD, d.d. 25 augustus 2017.
- [26]** Een lastig gesprek. Advies Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013.
- [27]** C. Tils. Leiden met liefde. Op zoek naar de nieuwe onderwijsbestuurder. Den Haag, 2011.
- [28]** R. Weijers. Dienen en deugen. Kracht en kwetsbaarheid van topbestuurders. Amsterdam, 2015.
- [29]** Richting geven aan professionele ontwikkeling. Beroepsstandaard Schoolleiders Voortgezet Onderwijs, VO-academie, maart 2015, p. 35.
- [30]** Code Goed Onderwijsbestuur VO, VO-raad, Utrecht, 2015, p. 7-8.
- [31]** Geciteerd in rapport ITS, p. 16.
- [32]** Zie hierover bijvoorbeeld Tils (2011), hoofdstuk 3, waarin hij ingaat op de drijfveren van onderwijsbestuurders.
- [33]** Richting geven aan professionele ontwikkeling. Beroepsstandaard Schoolleiders Voortgezet Onderwijs, VO-academie, maart 2015.
- [34]** Zie ook Marlies Honingh e.a., Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs - Nederlands exceptionalisme?, Instituut voor Management Research, Radboud Universiteit Nijmegen, 2017.
- [35]** Zie het onderzoek van Marlies Honingh en Marieke van Genugten, Monitorstudie Goed Onderwijsbestuur in het VO, Nijmegen, 2014. Zij spreken over 60% van de totale populatie. Loek van de Noort...
- [36]** Hier dient zich een interessante onderzoeksvraag aan. We weten ondertussen redelijk veel over de betekenis van de schoolleider voor de onderwijskwaliteit. Over de invloed van de bestuurder is veel minder bekend. Hoe zit het dan met de effecten van de dubbelrol op de onderwijskwaliteit?
- [37]** In haar reactie op een eerdere versie van deze notitie geeft Pauline Meurs ook duidelijk aan dat een onderscheid tussen groot en klein niet zinvol is. 'Het gaat om de bestuurlijke rol in de context. De expertisegebieden passen daarbij en worden geconcretiseerd per organisatie. Op het moment dat er onderscheid gemaakt wordt, gaat het hele kader schuiven en worden min of meer willekeurige keuzes gemaakt: wat is klein en wat hoort daarbij, et cetera.'
- [38]** Deze werkwijze is uitgewerkt in H. Beijer, H. Lange, H. Abeln. Bestuurskracht. Vuistregels voor de inrichting van zorgbesturen. Houten, 2016.
- [39]** Zie voor deze studies en een uitgebreide literatuurlijst de studies van ITS en USBO.

