

Schoolbesturen in de schijnwerper

Schoolbesturen staan in de schijnwerper. En zij niet alleen, ook bestuurders van instellingen in andere non profit sectoren realiseren zich dat gelet wordt op elke stap die zij zetten. Een misstap heeft soms grote consequenties – vaak voor de hele sector.

DOOR HARM KLIFMAN

Wat is er gebeurd met al die besturen. Zijn traditioneel brave sectoren als onderwijs en volkshuisvesting ten prooi gevallen aan grote ego's? Hoe zien die besturen er tegenwoordig eigenlijk uit? En wie houdt daar toezicht op? Wat het onderwijs betreft: het functioneren van schoolbesturen was in 2010 voorwerp van wetgeving. Er werden enkele duidelijke kwaliteitseisen gesteld vanuit de verwachting dat er een relatie is tussen goed bestuur en goed onderwijs.

In wetten, in algemene maatregelen van bestuur, maar ook in statuten van rechtspersonen wordt over schoolbesturen gesproken als een verantwoordelijk orgaan. Maar schoolbesturen bestaan uit mensen van vlees en bloed, burgers die als vrijwilliger of als betaalde job verantwoordelijkheid nemen voor het onderwijs. Die Wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur uit 2010 heeft een stevige zet gegeven aan de toch al lopende verandering in de bemensing van 'het orgaan schoolbestuur'.

Het schoolbestuur kreeg een gezicht

Twee belangrijke ontwikkelingen zijn zichtbaar in het primair en voortgezet onderwijs. De eerste is dat het schoolbestuur is gepersonaliseerd: het is een persoon geworden en heeft daarmee een gezicht gekregen. De tweede is dat er qua legitimering van het schoolbestuur de laatste jaren veel is verbeterd. Laten we beide ontwikkelingen eens van naderbij bekijken.

Als we naar de menselijke kant van schoolbesturen kijken, dan weten we dat ons Nederlandse primaire en voortgezet onderwijs groot is geworden door het initiatief van burgers. Zij waren het die verenigingen en stichtingen in het leven riepen om scholen te kunnen stichten. Daarnaast waren het kerken en overheden die dit initiatief namen. Maar ook dat meegenomen, er ging (en gaat nog!) achter de bestuurlijke structuur van ons onderwijs een gigantische hoeveelheid vrijwilligerswerk schuil.

INDRINGENDE VRAGEN

Hoe het zij: in veel besturen was of is thans de indringende vraag aan de orde: zijn de mensen die lange tijd dit orgaan als vrijwilligers met beperkte tijd bemensten nog wel de geschikte mensen om dit ook in de toekomst te doen? Anders gezegd: zijn de traditionele schoolbesturen hier nog toe in staat of overvragen ze zichzelf in deze verantwoordelijkheid? Velen kwamen inmiddels of komen tot de conclusie dat dit laatste inderdaad het geval is.

Bestuur en intern toezicht zijn beiden bezig met een kwaliteitsslag

We weten veel over schoolbesturen, over hun omvang, over de verdeling tussen mannen en vrouwen, over hoe vaak ze bijeenkomen per jaar en zo nog heel veel meer. Maar waar in wetenschappelijk onderzoek nooit gevraagd wordt, is hoe ze hun verantwoordelijkheid beleven.

Als schoolbestuurders zichzelf van enige afstand analyseren dan kunnen ze niet heen om een dubbele waarheid, of liever, verlegenheid. Allereerst een deskundigheidsverlegenheid: snappen we het zelf nog wel? Is het allemaal niet te complex geworden om het erbij te doen, bij een dagtaak bij een andere werkgever? Welke risico's nemen we in onze onnozelheid? Waar kunnen we allemaal wel niet op aangesproken worden? Ook al hebben we veel fiducia in ons management, wij zijn toch bestuur?

Daar komt nog een andere verlegenheid bij, een legitimeringsverlegenheidcriterium: gaat iemand het merken dat we het zelf niet meer snappen? Zoals een voorzitter van een stichting

Wat doet een schoolbestuur eigenlijk?

Elk schoolbestuur, maar ook elk ander bestuur, heeft in feite vijf taken en dat zijn:

- Richting geven: waarheen zijn we op weg met elkaar?
- Besluiten voorbereiden: beleid ontwikkelen.
- Besluiten nemen: concreet beslissen waar het naar toe moet. Met elkaar zeggen: 'en zo gaan we het doen'.
- Besluiten uitvoeren of zorgen dat ze uitgevoerd worden en daarop dan toezicht houden.
- Vertegenwoordigen en verantwoording afleggen.

Een bestuur is dus een orgaan dat ergens iets van vindt, en (ook) geacht wordt iets te vinden en dat aldus besluiten neemt. Bestuursbesluiten zijn in te delen in twee soorten:

- normatieve beslissingen
- uitvoeringsbeslissingen.

Bij die laatste categorie hebben we te maken met bestemmingen van financiële middelen (het kan dan gaan om grote contracten met ondernemers zoals bouwbedrijven of het kan gaan om grote of kleine herplaatsingsoperaties van personeel). Uitvoeringsbeslissingen die nogal wat voorwerk en deskundigheid vergen en die om die reden een zekere en zelfs steeds grotere professionele aanpak verlangen. Behalve uitvoeringsbesluiten neemt een schoolbestuur beslissingen van normatieve aard zoals 'voor wie willen we er zijn' en 'wat willen we aanbieden?'

opmerkte: "We kunnen onze verantwoordelijkheid absoluut niet meer overzien en het erge is: niemand spreekt ons daar op aan, heeft dat door. En dan heb ik het nog niet eens over die ingewikkelde vraag: namens wie doen wij dit als bestuurders eigenlijk allemaal? Als stichtingsbestuur hebben we geen herkenbare achterban, als verenigingsbestuur constateren we dat er nauwelijks nog leden komen naar onze ledenvergadering."

Het antwoord op al deze vragen is duidelijk en opties herkenbaar. We zien het overall om ons heen: de bordjes zijn of worden verhangen. Traditionele schoolbestuurders (vaders, moeders, opa's, oud leerlingen, pensionado's, burgers zou je kunnen zeggen) dragen de bestuurlijke bevoegdheid over aan het eindverantwoordelijk management, de algemeen directeur, dat daarmee de bevoegdheid krijgt toebedeeld die hij of zij feitelijk vaak al jaren uitoefende.

DUBBELE REDUCTIE

Het is interessant om te constateren dat op landelijk, op macro niveau, de sociale breedte van het onderwijsbestuur als gevolg van deze mutatie een tweede opmerkelijke en aanzienlijke inperking krijgt. Ik herinner in dit verband aan de eerste golf in de terugloop van schoolbestuurders.

De eerste inperkingsgolf was het gevolg van de bestuurlijke schaalvergrotingsprocessen die beide sectoren, het primaire en het voorgezet onderwijs, een aantal jaren geleden doortrokken. Door het teruglopen van het aantal besturen nam ook het aantal bestuurders/mensen met een taak als schoolbestuurder, fors af. Stelt u maar voor: waar 10 besturen, elk bestaande uit 7 leden fuseren, vloeien maar zo 60 bestuursleden af.

En nu dan, door de overdracht van de bestuurlijke bevoegdheden aan het eindverantwoordelijk management vindt opnieuw een enorme reductie plaats van het aantal personen dat schoolbestuurder is; de tweede inperkingsgolf. Opnieuw want een groep van vrijwillige bestuurders van een stuk of vijf tot zeven personen draagt het stokje over aan een, twee fulltime professionals.

NIEUW ELAN

Je zou kunnen zeggen dat vanaf nu het bestuur feitelijk niet langer een breed en vaak pluriform samengesteld orgaan is, maar allereerst een persoon, een gezicht. Je zou deze overgang ook anders kunnen karakteriseren: bestuurlijk onderwijsland trekt juridisch het been bij. Het formaliseert wat feitelijk al gegroeid was. En gaat nu over tot de orde van de dag?

Toch niet. Intussen trekt toezicht (intern en extern) aan, is intern

toezicht een wettelijk verplicht nummer geworden en gaan al die vrijwilligers die voorheen de bestuurlijke verantwoordelijkheid maar half waar maakten vanwege hun (voornoemde) dubbele verlegenheid van allengs gegroeide ondeskundigheid en de onzichtbaarheid daarvan, nu op herkansing in raden van toezicht. Net als in de digitale wereld van de games krijgen ze een second life. Met welke effecten?

Het is interessant dat de mensen die aanvankelijk bestuurders waren en uiteindelijk zeer verlegen met hun rol, in hun nieuwe samenstelling en opdracht ook nieuw elan gaan vertonen: ze komen vaker bijeen, gaan (in navolging van de code Tabaksblatt) commissies instellen, ze gaan dieper kijken dan voorheen, worden strenger, stellen eisen, gaan andere partijen raadplegen, consulteren, ze gaan op excursie in de school om zich een beeld te vormen van de realiteit achter de cijfers en ze beleven het als terug naar de essentie van hun bestaan (toets op het maatschappelijk functioneren van de organisatie, een verantwoordelijkheid conform eisen van modern burgerschap). Ze worden immers niet langer afgeleid door executieve taken en, noem het maar, gedoe.

Kortom, ze gaan opereren op een wijze die ze in hun oude posities jarenlang hebben nagelaten. Tenminste, ze ontwikkelen zich die kant op, ze zijn volop bezig in hun kracht te komen.

DRAMA'S

Voor beide partijen (dat gepersonaliseerde bestuur en die nieuwe interne toezichthouder) is dat wennen. Wennen voor het tot bestuur gepromoveerde eindverantwoordelijke management dat opeens stevig aan de tand wordt gevoeld en merkt dat het alle zaken ook niet altijd even goed op orde heeft. Wennen voor de toezichthouders zelf die soms een beetje in paniek raken van al die publieke schandalen en tekort schietende collega's elders en die daardoor soms wat verkrampt reageren.

Er gaat op dit moment een kleine ontslaggolf door ons land. Deze ontslaggolf is te wijten aan enerzijds overspannen reagerende toezichthouders en anderzijds te licht bevonden bestuurders. Drama's op micro niveau, een kennelijk noodzakelijke fase op macro niveau. Zoiets zal het zijn.

Blijft wel de vraag: is er iets beter van geworden, van dat verhanden van de bordjes, de personalisering van het bestuur en het aantrekkelijke interne toezicht? Of zijn de verlegenheden gebleven en slechts overgedragen aan een ander orgaan? Duidelijk is dat intern toezicht bedoeld is als interne buffer tussen deraillerend professioneel bestuur aan de ene kant en schade berokkende externe partijen (waaronder de subsidiegever) aan de andere kant.

KWALITEITSIMPULS

Bestuur en intern toezicht, beiden zijn bezig met een kwaliteits-slag. Specifiek kijkend naar de toezichthouders: waaraan zie je die kwaliteits-slag? Ik denk aan:

- De wijze van werven van nieuwe leden van de raad van toezicht.
- Het optuigen van een landelijke vereniging van toezichthouders van onderwijsinstellingen.
- Scholingsprogramma's die in de markt worden gezet.
- Jaarlijkse evaluatiebijeenkomst van de raad van toezicht, vaak met externe deskundige erbij.
- De investering van de sectorraden in de ontwikkeling van codes voor goed bestuur en de implementatie daarvan; interessant is dat de 'lagere sectorraden' daar meer en serieuzer werk van maken dan de hogere.

- De ontwikkeling van toezichtkaders door raden van toezicht.
- Onderzoek naar het functioneren van raden van toezicht, hetgeen meer inzicht biedt.

Het kon wel eens zijn dat de kwaliteit van het toezicht in korte tijd een stuk beter wordt dan het lange tijd was.

En met dit laatste zijn we weer terug bij het schoolbestuur, thans in toenemende mate geprofessionaliseerd, dat wil zeggen in handen van mensen die voor het besturen betaald worden en er in de regel een fulltime baan aan hebben. Raden van toezicht zien toe op hun functioneren, als toezichthouder en als werkgever met in die laatste rol de mogelijkheid om sancties op te leggen.

Tegen alle gangbare geluiden in zou ik de stelling willen verdedigen dat door deze ontwikkeling de legitimering van het bestuur is of wordt vergroot als gevolg van een aantrekkelijk en geïntensifieerd intern toezicht op het orgaan schoolbestuur.

INTEGRITEIT

Ik voeg hier aan toe dat ditzelfde geldt voor de integriteit van het bestuur en toezicht. Waar voorheen de sociale hygiëne wel of niet in stand werd gehouden door de menselijke verhoudingen en interacties binnen het orgaan, ligt die opdracht er nu in de interactie tussen de organen. Externe hulpmiddelen helpen daarbij zoals codes voor goed bestuur, integriteitsbepalingen in statuten, klokkenluidersregelingen, klachtenregelingen, rechterlijke procedures.

Is door dit alles niet alleen de legitimiteit van het bestuur maar ook van de rechtspersoon verbeterd? Het gaat in het Nederlandse onderwijs om private organisaties (stichtingen, verenigingen) met publieke financiering. Van wie is die organisatie? Waar ligt haar legitimering? Ik zou haast zeggen: in waar ze altijd heeft gelegen: in het precaire evenwicht van belangen waaraan de instelling is blootgesteld: in de balans van het voldoen aan externe verwachtingen van deze en gene enerzijds en het voldoen aan professionele maatstaven anderzijds. Niet die belangen zijn nieuw, verre van dat zelfs, ze zijn er altijd geweest, maar de wijze waarop ze gearticuleerd en vervolgens verzilverd kunnen worden. Misschien kunnen professionele schoolbesturen deze belangen beter wegen dan voorheen de vrijwillige voorgangers. Blijft wel dat dit niet vanzelf gaat en dat intern toezicht dit bevordert.



HARM KLIFMAN IS SENIOR ADVISEUR BIJ VAN BEEKVELD & TERPSTRA ORGANISATIEADVIESBUREAU.
MEER LEZEN OVER GOED BESTUUR VAN ONDERWIJS?
GA NAAR WWW.HARMKLIFMAN.NL