

Over goed bestuur en hoe dat gaat, 'in het veld'.

Bijdrage Harm Klifman, senior adviseur Van Beekveld en Terpstra Organisatieadviesbureau aan het symposium ter gelegenheid van de verschijning van het boek “*Goed Onderwijsbestuur*”, Den Haag (Nieuwspoort), 27 mei 2010.

De nieuwe wet als markeringspunt

Dat we hier bij elkaar zijn heeft te maken met de presentatie van een boek over goed bestuur in het onderwijs.

Dat het boek er nu is, heeft in belangrijke mate te maken met het gegeven dat er sinds een jaar of vijf, zes een breed maatschappelijk en politiek debat gaande is. Een debat over goed bestuur in het algemeen, óver de maatschappelijke sectoren heen, en over de bijdrage die de onderwijssector daaraan kan leveren, en omgekeerd.

Er is nu een boek en er is een wet, in de wandelgangen de *Wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur* genoemd, en dat boek gaat voor een belangrijk deel over die wet en over de aanloop daarnaar toe.

We zouden kunnen zeggen dat we met de aanvaarding van de wet door onze Tweede en Eerste Kamer een belangrijke periode afsluiten. Een periode die bewijst dat er tussen onze oren en in onze manier van kijken naar de werkelijkheid en naar wat we met elkaar willen verstaan onder goed bestuur, inmiddels van alles is veranderd. Deze verandering in ons denken en kijken heeft immers de aanvaarding van deze wet mogelijk gemaakt.

Nu de werkelijkheid zelf nog: de feiten die zich moeten voegen naar de nieuwe orde. Ik doel op de ontwikkelingen binnen onderwijsaanbieders die nu immers moeten gaan voldoen aan hetgeen de wet van hen verlangt.

In mijn bijdrage heb ik de veldontwikkelingen in met name het primair en voortgezet onderwijs als dominante referentie in het achterhoofd. Ik kan me daar maar moeilijk los van maken en heb daar ook helemaal geen behoefte aan, om de simpele reden dat ik een fervent aanhanger ben van ons onderwijssysteem waarin van oudsher zoveel ruimte is voor eigen verantwoordelijkheid van burgers. En ik houd ervan om daar dicht bij te zijn, dicht bij die burgers die in alle welwillendheid en vanuit maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef publieke taken op zich nemen.

Een belangrijk kenmerk van ons onderwijsstelsel is namelijk dat we grote delen van de vorming en opvoeding van onze nieuwe generatie hebben gelegd in handen van instituten in overwegend de private sector en bij instituten met private doelstellingen terwijl ze toch publiek gefinancierd worden en een publiek belang dienen.

In mijn bijdrage aan dit symposium wil ik ingaan op de volgende onderwerpen:

Allereerst op de *Wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur*, en wel (kort) op de duiding van die wet zoals ik die in het veld tegenkom, dus in het PO en VO voornamelijk. Ik ga in op de pessimistische duiding, daarna op de optimistische. Vervolgens wil ik iets zeggen over

obstakels bij goede intenties, over gunstige omstandigheden voor onderwijsspecifieke ontwikkelingen, om af te sluiten met een *to do list* voor onderwijsaanbieders en andere partijen.

De pessimistische, zo u wilt cynische interpretatie van de wet:

Eerstens: de uiteindelijke wetstekst lijkt behoorlijk weggedreven van de oorspronkelijke bedoeling. De laatste politieke constellatie had kennelijk meer behoefte aan wettelijke grondslagen voor snel overheidsingrijpen in derailerende situaties dan aan een geduldige evolutie van goed bestuur in het gehele onderwijs, - de intentie waarmee het allemaal begonnen is. Cynisch gezegd, politiek kunnen overleven is weer eens belangrijker dan denken in termen van duurzame bestuurlijke ontwikkeling, governance als een geleidelijke bestuurlijke evolutie naar een nieuw evenwicht tussen de belangrijkste spelers in het publieke domein, governance dus als een maatschappelijk inrichtingsvraagstuk.

Ten tweede: als het gaat om de kwaliteit van het bestuur van onderwijsaanbieders voegt de wet niet zo gek veel toe. OK, er worden opmerkingen gemaakt over sectorale codes maar die zijn eerder bevoogdend dan bevorderend. Kijken we naar de scheiding tussen bestuur en intern toezicht dan houdt de wet alles open zodat alles mogelijk is en alles mogelijk blijft. Wat is tegen deze achtergrond dan nog de betekenis van deze regelgeving juist in tijden van vereenvoudiging en deregulering? Op symboolwetgeving of overbodigheden zitten we immers niet te wachten? Ik hoor het de cynici zeggen terwijl ze zich hullen in het gewaad van de redelijkheid, het gezonde verstand en van het vleierende besef zelf te beschikken over een brede visie.

Ten derde: de wet maakt het voor velen mogelijk om zich te verschuilen achter de vaak misbruikte maar nog altijd effectieve bewering: 'dat doen we allemaal al, dus wat is het probleem?' Een creativiteitsdoder, een creativicide, van de eerste orde.

Mijn advies voor een verantwoorde omgang met deze cynici is: niet teveel aandacht aan schenken, of eigenlijk helemaal geen aandacht want het is negatieve energie en daar ga je niet van groeien. Bovendien, het leidt maar af van de goede daden die op basis van de wet ook mogelijk zijn. Dat brengt mij, als vanzelf, bij de optimistische duiding van de wet waar ik me veel beter bij thuis voel.

De optimistische interpretatie van de wet

Ik kan u bekennen dat ik werkelijk positief gestemd ben over de ontwikkeling van het onderwijsbestuur zoals zich dat nu voltrekt, al zijn we er nog lang niet.

De nieuwe wet bevordert deze ontwikkeling want:

- De wet zet in beweging: dwingt besturen met zachte hand tot een lichte of zwaardere vorm van (zelf)evaluatie. En dat leidt, zo leert de praktijk, tot allerlei bedoelde en niet bedoelde effecten. Soms brengt de wet ontwikkelingen in een versnelling, soms zet ze de interne verhoudingen zelfs op scherp, en soms kan dat geen kwaad.

- De wet wakkert het geweten aan van al die vrijwillige bestuurders die als burgers geheel te goeder trouw hun verantwoordelijkheid nemen maar intussen zelf ook wel doorhebben, en diep in hun hart kijkend zeker weten, dat de verantwoordelijkheden die ze dragen maar moeilijk te bevatten zijn. Zeker als je daar niet meer dan ongeveer 8 maal 3 uur per jaar mee bezig bent, aangevuld met de helft van de tijd voor voorbereiding. We hebben het hier over 36 uur max per jaar. Aldus het begrijpelijke resultaat van een permanente evolutie van executief bestuur via beleidsvormend en vervolgens beleidbepalend naar bestuur op hoofdlijnen en doorgegroeid naar toezichthoudend bestuur, maar nog steeds: bestuur. Dat is dan ook wat ik veel tegenkom als resultaat van deze evolutie: klassieke bestuurders die last hebben van een dubbele verlegenheid: een deskundigheidsverlegenheid en een legitimeringsvacuum. Ze weten dat ze over de volle breedte voor de school of scholen bestuurlijk verantwoordelijk zijn maar ze weten werkelijk niet waarover dat dan is - daarvoor ontberen ze het inzicht, de kennis, de deskundigheid.

En daar komt nog iets bovenop: er is ook nog eens niemand die hen daarop be vraagt, laat staan afrekent. Zeker niet in gesloten stichtingen. Er is geen enkele partij aan wie ze verantwoording afleggen, er is geen achterban, geen optreden 'namens', er is geen serieus 'tegenover'. Dat voelt bij menig klassiek, vrijwillig bestuurder onbehaaglijk op de borst en in de hartstreek, dat kan ik u verzekeren.

- Toezicht trekt aan: veel toezichthoudende besturen beoordelen hun rolvulling als ontoereikend en maken de bewuste keuze voor de organisatie van afzonderlijk intern toezicht dat er werkelijk toe doet. Beter goed intern toezicht dan een zwak toezichthoudend bestuur. Ik ken een paar interessante cases waarin de raad van toezicht inderdaad zijn toezichthoudende verantwoordelijkheid zeer serieus heeft genomen. Eerlijk gezegd, daar was dan wel eerst een incident voor nodig: een enorm begrotingstekort en een onverwacht negatief inspectierapport.
- Goed beschouwd is het complement van het voorgaande punt: de voortgaande professionalisering van de schoolleiding/het management tot volwaardig bestuurlijk gedrag. Dát honoreren, zal in toenemende mate gebeuren.
- De nieuwe wet zet hier en daar ook op scherp. Ik maak daar pikante situaties van mee. Beelden en feiten blijken dan niet met elkaar in overeenstemming. Ik zie bestuurders die menen dat ze voluit bestuurlijk hun verantwoordelijkheid nemen terwijl uit de stukken en uit de verhalen van anderen blijkt dat dit niet het geval is. Een te rooskleurig zelfbeeld omtrent het eigen functioneren of omtrent de eigen kwaliteiten van bijvoorbeeld een deel van het bestuur of ook van een manager, kan behoorlijk de interne verhoudingen op scherp zetten. Soms is dat goed omdat het voortsudderend stopt.
- De wet faciliteert mogelijkheden waarover vóór de wet er was, bij veel onderwijsaanbieders onzekerheid bestond (mag delegatie nu wel of niet? Een discussie die naar mijn waarneming meer in het vo dan in het po werd gevoerd). De wet geeft allerlei onderwijsaanbieders nu de gelegenheid om in hun interne relatiepatronen op wettelijke basis juridisch het been bij te trekken: daaronder versta ik dat ze op basis

van de wet de mogelijkheid hebben om bevoegdheden ook daadwerkelijk te leggen bij degenen in de organisatie waar ze ook feitelijk al berusten. Het werd wel tijd.

OK, tot zover de bestuurlijke dynamiek an sich. Maar er is groter ambitie mogelijk.

De wet is dé aanleiding om nu met zijn allen echt iets te gaan doen aan de verbinding van governance en onderwijskwaliteit - een aspect dat in de bundel niet zwaar belicht wordt en meer aandacht verdient. Het is echt een interessant thema dat veel dieper snijdt dan het voorgaande.

Zelf leid ik op dit moment een project in opdracht van drie onderwijsaanbieders en met subsidie van de po raad, waarin we aandacht voor onderwijsopbrengsten en aandacht voor goed bestuur/governance met elkaar verbinden. En dat leidt tot een heel uitdagende situatie. Concreet: in opdracht van drie onderwijsaanbieders zijn we bezig om in kaart te brengen welke informatie leerkrachten, directeuren, professionele bestuurders en interne toezichthouders nodig hebben om vanuit hun eigen rol daadwerkelijk een bijdrage te leveren aan het genereren van hoge onderwijsopbrengsten. En vervolgens hun interventiemogelijkheden. Met daarbij de cruciale vraag: hoe kunnen al deze interne partijen hun verantwoordelijkheid voor onderwijsopbrengsten zó nemen dat andere partijen daar blij mee zijn. Daarover gaat governance: dat partijen met een gezamenlijke opdracht elkaars bestaan niet betwisten maar de toegevoegde waarde ervan bevestigen en waarderen. Méér is het niet maar het is meer dan genoeg.

We brengen in ons project deze interne partijen (dus leerkrachten, directeuren, bestuurders en toezichthouders) met elkaar in gesprek. Niet zonder resultaat! En allen genieten daarvan. Ze vinden het leuk en nuttig. Deze zomer of in het najaar komen we met een publicatie hierover.

Het voorgaande laat zien dat de alom en steeds luider gepredikte kloof tussen bestuur en schoolleiding/management aan de ene kant en professionals, onderwijsgeevenden, werkvloer aan de andere kant, een kloof waarvan men zegt dat die steeds breder en dieper wordt, wel degelijk is te overbruggen. We hoeven onszelf niet op te veroordelen tot een gedwongen keuze tussen Angelsaksisch of Rijnlands denken. Voorwaarde is wel dat men niet alleen elkaar ziet staan maar elkaar ook aanspreekt, letterlijk en, vervolgens figuurlijk en functioneel. In ons project laten we zien dat dit kan en we onderzoeken wat er voor nodig is om het ook daadwerkelijk met succes te laten gebeuren.

Obstakels voor vernieuwing

Hebben onderwijsaanbieders die van goeden wille zijn en ervoor kiezen om mee te bewegen in de positieve interpretatie van de wet, ergens last van? Jazeker! Nou en of.

- Allereerst stuit ik in mijn advieswerk met grote regelmaat op weerstand bij klassieke bestuurders om andere bestuurlijke posities in te gaan nemen. Zo ontmoet ik regelmatig weerstand bij vrijwillige bestuurders om toezichthouder te worden als gevolg van het slechte imago van intern toezicht zoals dat gepraktiseerd in andere sectoren in de samenleving. Die weerstand zit er soms diep in en wordt doorgaands emotioneel geuit. Er is een behoorlijk contingent klassieke bestuurders die niets moeten hebben van het beeld van de zichzelf verrijkende toezichthouder, het old boys network dat elkaar de bal toespeelt en de verantwoordelijkheid niet neemt als dat

nodig is, toezichthouders die gewoon niet zitten op te letten. Het is overdreven om te zeggen dat de krant er vol van staat maar als de krant er iets van meldt, blijft dat wel hangen. En dat breekt ons af en toe flink op in het onderwijs - ik merk deze weerstand te vaak om die als een incident te beschouwen. Sterker nog, onlangs maakte ik het mee dat deze beelden leidden tot een ware bestuurscrisis.

- Ook in de lagere echelons binnen onderwijsaanbieders, bij directeuren van scholen, bij de GMR, is er vaak weerstand: komt er een nieuwe bestuurlijke laag bij? Wat gaat het méér kosten? Gaat de algemeen directeur nu voor een hoger salaris? En eerlijk gezegd, er is soms enige reden voor aarzeling en ongenoegen wanneer ik hoor dat een nieuwbakken bestuurder zichzelf een lease auto wil aanschaffen om afstanden te overbruggen tussen de scholen die met de fiets goed zijn af te doen. Of wanneer de eerste acties die de nieuwbakken bestuurders namen het waarderen was van hun nieuwe functie door een bureau dat bekend staat om de kostenopdrijvende werking van hun adviezen.
Gelukkig kom ik ook heel veel bescheidenheid tegen en integer handelen van functionarissen die wel degelijk persoonlijke belangen hebben maar daar prudent mee weten om te gaan. Zo wordt er wel met smalende blik gekeken naar bestuurders die zich een kantoor hebben aangeschaft op de Zuidas in Amsterdam, maar ik zou een prachtig fotoboek kunnen aanleggen van de sobere tot uiterst sobere locaties waarin ik sommige bestuursbureaus gevestigd zie.
- Aarzeling is er ook als gevolg van de alom aanwezige neiging tot isomorfisme: van kopieergedrag, van er allemaal op dezelfde manier uit gaan zien. Nog vorige week hoorde ik van een voorzitter van een klassiek vrijwilligersbestuur van een grote organisatie (meer dan 20 basisscholen voor openbaar onderwijs) die zich verzette tegen de vanzelfsprekendheid waarmee overal het raad van toezichtmodel wordt ingevoerd. Niet dat ze het niet wilden gaan doen, maar dan wel alleen na zorgvuldige afweging. Zes weken geleden was ik bij een club van meer dan 30 basisscholen waar men nadrukkelijk koos voor de meest lichte vorm van regeling van intern toezicht: het bestuur was hier zeer actief en woonde zelfs het overleg van de algemene directie met alle schoolleiders bij, en gaat dat ook zo houden.
De charme van het isomorfisme is gelegen in de suggestie van een sterke sector, vandaar ook het belang van de sectorraden in enige regulerende werking in dezelfde richting. Trouwens, zo bezien heb ik zelf als adviseur ook 'boter op het hoofd', immers, ik adviseer besturen en schoolleiders ook met in achtneming van hetgeen qua trend gebruikelijk is. Het nadeel van isomorfisme is toch wel dat de diversiteit teloor gaat. Het standaardiseert organisaties, het homogeniseert instellingen naar hun vorm en naar de inrichting van het werk, maar vraagt niet naar hun effectiviteit. Sterker nog: het belemmert onderwijsaanbieders op dit moment soms om de ontwikkeling van hun eigen governance te verbinden met de ontwikkeling van aantoonbaar beter onderwijs. Met als gevolg dat ik bestuurders zie verhuizen naar het interne toezichthoudende orgaan met behoud van hun onkunde inzake goed onderwijs. Deze bewegingen betekenen per saldo niet veel meer dan de verplaatsing van hun verlegenheid. Dat schiet niet op.

Waar hebben onderwijsaanbieders in dit tijdsbestek voordeel bij?

Ik kom tot de m.i. niet onbelangrijke omstandigheden die onderwijsaanbieders in de gewenste richting helpen te komen. Bestuurders en schoolleiders hebben baat bij

- prudent gedrag van hun sectorraden die voluit respecteren dat niet de bestuurlijke efficiency van onderwijsaanbieders het thema van de toekomst is maar hun effectiviteit, als aanbieder van onderwijs solo en in samenhang met andere aanbieders in de regio.
- prudent gedrag van de inspectie die het veld niet gaat bejegenen met een armoedige staalkaart van een beperkt aantal toegestane bestuurlijke modaliteiten maar met een nieuwsgierige neus voor originele bestuurlijke oplossingen.
- ruimte voor niet in de wet aanwezige alternatieven zoals: (a) intern toezicht georganiseerd in conglomeraties van onderwijsaanbieders, dus bovenbestuurlijk, (b) via bestuurlijke visitaties en dergelijke, of: (c) de absolute transparantie als alternatief voor intern toezicht (iedereen mag alles weten, er kan hier helemaal niets verborgen blijven en dat is voldoende en een sterker middel dan intern toezicht).

To do list

Ik sluit af met een *to do list* van onderwijsaanbieders en andere interessante partijen: het verlanglijstje voor de toekomst, de ontwikkelagenda voor de komende jaren van deze en gene en hopelijk van velen:

1. De ontwikkeling van de governance systematisch in verband brengen met onderwijsontwikkeling. Op dit punt is er nog een hoop te winnen. Nogmaals: niet de efficiency van organisaties is het thema maar de gedifferentieerde effectiviteit binnen een stelsel van normatieve pluriformiteit.
2. In samenhang hiermee lijkt het mij verstandig dat zowel onderwijsaanbieders individueel, als in de context van hun samenwerkingsverbanden zoals sectorraden, zich toeleggen op de ontwikkeling van een langetermijn governance agenda. En gelukkig lijkt dat ook te gebeuren.
3. Tijdens die langetermijn agenda van onderwijsaanbieders is er alle reden om de hele verticale kolom binnen de organisatie in ogenschouw te nemen, dus niet alleen de topstructuur. Iedere organisatiekundige weet dat aanpassingen in de topstructuur onvermijdelijk leiden tot aanpassingen in de subtopstructuur en zelfs daaronder. Regelgeving gaat daar niet over, goed bestuur wel. Zeker, en opnieuw: in verband met de koppeling van goed bestuur en de resultaten van het primair proces. Om een illustratie te geven van wat ik bedoel: het is onthullend om te moeten constateren dat in veel grotere onderwijsaanbieders, die het resultaat zijn van een bestuurlijke fusie, een gemeenschappelijk beeld ontbreekt over de toegevoegde waarde van de schaal. Hooguit is er een beeld van de risico's die daardoor worden opgevangen, of de winst uit kwantum, of de efficiency van processen, maar ontbreekt een door top en subtop gedeelde ambitie inzake wat door de schaal mogelijk wordt gemaakt en wat in afzonderlijke situatie niet mogelijk zou zijn geweest. Anders gezegd, te regelmatig kom ik algemene directies of professionele bestuurders tegen die parmantig spreken over het 'op de kaart zetten' van hun organisatie terwijl hun schoolleiders juist behoefte hebben aan een interne voorzieningenpatroon dat investeert in individueel sterke scholen. Anders gezegd, de AD zet in op de voorkantorganisatie, de directeuren/ de schoolleiders of

locatieleiders verwachten van hun chef een sterke achterkantorganisatie - bij herhaling aanleiding tot forse confrontaties, soms leidend tot het uitstoten van de AD.

4. Ontwikkeling van een goede, dat is vooral brede en op onderwijs afgestemde *informatiecanon* op alle niveaus in de organisatie, tegen de achtergrond van een goede benchmark.
5. Ontwikkeling van een goede, dat is vooral brede en op onderwijs afgestemde *interventiecanon* gebaseerd op de eigen verantwoordelijkheid van elk der interne geledingen.
6. Investeren in professionalisering van bestuurders en toezichthouders om algemene bestuurlijke modellen, zoals het raad van beheermodel of het raad van toezichtmodel een op onderwijs toegesneden invulling te geven zodat we het stadium van het kopiëren van wat elders gebeurt, achter ons kunnen laten.
7. Het scheppen van gelegenheden voor het voeren van het maatschappelijk debat over de bijdragen van onderwijsaanbieders aan de noden van deze tijd opdat niet de efficiency van organisaties de boventoon voert maar de effectiviteit. Niet het hoe en niet het wat (ik laat me niet opsluiten in deze dichotomie, hoorde ik een bestuurder deze week zeggen) maar het of en het waartoe zijn aan de orde.
8. Onderwijs, scholen dragen in belangrijke mate bij aan continuïteit, aan reproductie en aan vernieuwing van de samenleving. Het is goed als bestuurders en toezichthouders dit beseffen en hun werk daarop inrichten. Er is op dit moment een fluidisering van het begrip school aan de gang, een vervloeiing van traditionele grenzen tussen school en andere instituten. Velen zien hierin de enige oplossing om iets te doen aan integraal jeugdbeleid. Ik herken hun drive en goede bedoelingen. Anderzijds kan onze samenleving het in alle dynamiek die daaraan volop aanwezig is, niet stellen zonder instituties die zorgen voor continuïteit, voor collectief geheugen, voor bemiddeling van cultuur en traditie. Gek eigenlijk dat dit tot nu toe geen onderdeel is van goed bestuur.

Afronding

Ik sluit af en wel met de opmerking waar ik in feite ook mee begon. De wet en daarmee dit boek vormen een mooi markeringspunt in een ontwikkeling die nog niet af is. Sterker nog: die nog maar pas goed op gang begint te komen. Het echte werk moet nog gebeuren. En ik heb er zin in. U ook?

Ik dank u voor uw aandacht.

F.J.G. Janssens en C.W. Noorlander, *Goed Onderwijsbestuur. Opstellen over een nieuwe besturingsfilosofie van het onderwijs.*

Boom/Lemma Uitgevers 2010 ISBN 978-90-5931-541-9.