



Sturen en toezien op onderwijskwaliteit

Een handreiking



Inhoud

Voorwoord	2
1. Kader	4
2. Twee actoren	6
3. Drie vragen	8
4. Welke (relevante) informatie heb ik nodig?	11
5. Welke invloed kan ik uitoefenen?	18
6. Wat moet ik zelf in huis hebben?	28
7. Doen wat werkt	34
8. Laten wat niet werkt	39
Bronnen	40

Voorwoord

'Goed bestuur' staat hoog in het vaandel van de PO-Raad. Niet alleen omwille van de kwaliteit van het bestuur zelf, maar ook omdat we ervan overtuigd zijn dat goed bestuur bijdraagt aan goed onderwijs. De activiteiten die begin 2010 hebben geleid tot de totstandkoming van de *Code Goed Bestuur Primair Onderwijs* zijn hier het resultaat van. Deze *Code*, die de PO-Raad samen met de leden heeft opgesteld, biedt een handreiking voor schoolbesturen conform eigentijdse eisen van 'goed bestuur'. Langs deze weg nemen we als sector primair onderwijs onze verantwoordelijkheid voor goed bestuur dat rechtreeks verbonden is met het doel ervan: het verzorgen van goed onderwijs.

Wij willen het hier niet bij laten. Om besturen de helpende hand te bieden bij de invoering van *Goed Bestuur* organiseren we verschillende vervolgtactiviteiten. Zoals het stimuleren van een horizontale dialoog, het ontwikkelen van een systeem van bestuurlijke visitatie en het opstellen van deze handreiking 'sturen en toezien op onderwijskwaliteit'. Deze activiteiten kregen in 2010 extra reliëf door het van kracht worden van de *Wet Goed Bestuur, Goed Onderwijs*. Deze wet draagt de schoolbesturen op om de hun ter beschikking staande middelen doelmatig en doelgericht in te zetten voor waar het om te doen is: goed onderwijs.

Verschillende mensen en bronnen hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze handreiking. Er zijn interviews afgenomen met bestuurders, algemeen directeuren en leden van raden van toezicht. Er is informatie vergaard via social media als LinkedIn en er heeft een reflectiebijeenkomst plaatsgevonden met leden van de Klankbordgroep Goed Bestuur.

Tijdens de PO-Raad conferentie van april 2011 is over dit onderwerp gesproken in een workshop, er is literatuur bestudeerd, er vond afstemming plaats met het Netwerk Onderwijskwaliteit van de PO-Raad, en er is voortgebouwd op de opbrengsten van een eerder door de PO-Raad gesubsidieerd project 'Weten en Verbeteren' in het kader van de SLOA-middelen¹. Kortom, de informatie is tot stand gekomen met behulp van vele leden.

Binnen onze sector zijn veel besturen druk bezig om de onderwijskwaliteit op orde te hebben en op orde te houden, een en ander in samenhang met de bedrijfsvoering. Onze activiteiten zijn er op gericht dit te ondersteunen. Daarmee is er samenhang met andere projecten van de PO-Raad zoals 'Eerst kiezen, dan delen'² en activiteiten gericht op 'vroegsignalering'³. Tegelijkertijd zijn veel besturen doende om het interne toezicht goed te organiseren. Veel is in ontwikkeling. We hopen dat deze handreiking een nuttige en bruikbare tussenstap is op weg naar nog beter en effectiever sturen en toezien.

Simone Walvisch,
bestuur PO-Raad

Leeswijzer

Deze brochure is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 1 beschrijft de kaders waarbinnen het sturen en toezien op onderwijskwaliteit nadere invulling krijgt.

In **hoofdstuk 2** komen de onderscheiden verantwoordelijkheden van bestuurder respectievelijk toezichthouder aan de orde.

In **hoofdstuk 3** staan de drie vragen centraal die voor elk van de functies, de bestuurder en de toezichthouder, van belang zijn: *Over welke relevante informatie wil ik beschikken? Hoe kan ik, in lijn met mijn rol, (passende) invloed uitoefenen?* en *Wat moet ik zelf in huis hebben?* Elk van deze drie vragen lichten we kort toe.

Deze vragen komen in de daarop volgende hoofdstukken (**hoofdstukken 4, 5 en 6**) uitvoerig aan de orde, telkens toegespitst op de bestuurder en op de toezichthouder afzonderlijk.

Deze handreiking wordt afgesloten met twee hoofdstukken praktische suggesties die werden verzameld in de voorbereiding ervan. **Hoofdstuk 7** bevat positieve ervaringen onder de titel 'Doen wat werkt', terwijl **hoofdstuk 8** tips bevat van het omgekeerde, 'Laten wat niet werkt'.

Tijdens het lezen zult u merken dat er reflectievragen zijn opgenomen, nu eens voor de bestuurder, dan weer voor de toezichthouder. Het zijn uitnodigingen aan u om uw eigen situatie en ervaringen te leggen naast het gebodene.

1. Kader

Bij het maken van deze handreiking hanteren wij twee uitgangspunten voor de uitwerking van 'sturen en toezien op onderwijskwaliteit'. De eerste definieert de beoogde doelgroepen: bestuurders en toezichthouders. De tweede kadert het thema onderwijskwaliteit in.

BESTUURDERS EN TOEZICHTHOUDERS

Begin 2010 hebben de leden van de PO-Raad de code Goed bestuur aangenomen als leidraad voor goed bestuur. De code is in overeenstemming met de in het begin 2010 aanvaarde wijzigingen in de WPO en WEC omtrent de scheiding van toezicht en bestuur en de verbetering van intern toezicht.

Naast de zelfregulering waarvan de code Goed bestuur een resultaat is, is ook wettelijk geregeld dat schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs op hun school of scholen. Zij zijn dit sinds 1998 na de invoering van de zogenoemde *Kwaliteitswet*. Het duurt tot medio 2007 dat deze verantwoordelijkheid ook vergezeld gaat met 'daarop aangesproken worden'.

De *Wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur* die begin 2010 door de Eerste Kamer is aanvaard, is het logische vervolg op deze ontwikkeling. Deze wet markeert de verantwoordelijkheden op twee punten scherp:

- Voortaan berust de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs bij het bevoegd gezag, dat wil zeggen: bij de rechtspersoon als geheel, en
- daarmee krijgt ook de interne toezichthouder een verantwoordelijkheid: als het schoolbestuur als eerstverantwoordelijk orgaan nalatig is of onvoldoende zijn verantwoordelijkheid neemt, kan (vervolgens) de interne toezichthouder daar op aangesproken worden. Voor veel toezichthoudende organen betekent dit een nieuwe verantwoordelijkheid.

Het is tegen de achtergrond van deze twee verantwoordelijkheden dat we ons in deze handreiking richten tot hen die 'sturen en toezicht houden op onderwijskwaliteit': de bestuurder en toezichthouder.

Wanneer wij in het vervolg spreken over ‘toezichthouder’, dan kan het hier, afhankelijk van de wijze waarop dit in uw situatie geregeld is, gaan om de raad van toezicht óf om het toezichthoudende bestuur óf om het toezichthoudende deel van het bestuur⁴. En wanneer wij in het vervolg spreken over ‘bestuurder’, dan kan het gaan om het college van bestuur, de directeur-bestuurder, de algemeen directeur, de directeur, het dagelijks bestuur. We hebben het dus over de organen van een stichting of vereniging; we hebben het niet specifiek over concrete personen. De enkelvoudige aanduiding ‘bestuurder’ kan dus naar meerdere personen verwijzen (college van bestuur), mannen en/of vrouwen. Hetzelfde geldt voor de (interne) ‘toezichthouder’ die altijd uit meerdere personen bestaat.⁵

ONDERWIJSKWALITEIT

We zijn ons ervan bewust dat er vele definities en omschrijvingen van onderwijskwaliteit bestaan. Het doel van deze handreiking is om te beschrijven hoe het bestuurlijke handelen ertoe doet bij het sturen op onderwijskwaliteit. Voor het realiseren van dit doel oriënteren we ons op hetgeen voor alle scholen als een standaard geldt: het toezichtkader van de inspectie van het onderwijs. Wanneer we het in deze handreiking hebben over onderwijskwaliteit, dan kan de lezer dus gerust denken aan het oordeel van de inspecteur op basis van het toezichtkader, in de wetenschap en gelijktijdige erkenning dat er op allerlei scholen aanzienlijk meer gebeurt dan dat.

En zo zijn we, na deze twee kaderopmerkingen, vanzelf aangekomen bij de kern van deze handreiking: *bij sturen en toezien op onderwijskwaliteit*.

We stellen in het vervolg van deze handreiking drie vragen centraal:

Over welke relevante informatie wil ik beschikken?

Hoe kan ik, in lijn met mijn rol, (passende) invloed uitoefenen?

Wat moet ik zelf in huis hebben?

We zullen op elk van deze drie vragen nader ingaan vanuit de twee rollen of functies die aan de orde zijn: die van de *bestuurder* en die van de *toezichthouder*. We realiseren ons dat de wijze waarop deze rollen worden vervuld mede samenhangt met de schaal van de organisatie. Voor een éénpitter ziet dat er in de praktijk anders uit dan voor een grote organisatie. De aangereikte informatie biedt de mogelijkheid om deze te vertalen naar de eigen bestuurlijke situatie.

Voordat we hier nader op ingaan eerst enkele opmerkingen over het karakteristieke van elk van de beide rollen én enkele opmerkingen over de drie vragen, opdat ze op de juiste wijze worden geïnterpreteerd.

2. Twee actoren

Bestuurder en toezichthouder staan in een bijzondere relatie tot elkaar. Dat blijkt wel als we kijken naar tabel 1 waarin de verantwoordelijkheden van elk van hen in schema zijn gebracht.

Verantwoordelijkheden van de bestuurder	Verantwoordelijkheden van de toezichthouder
Richting geven, strategisch beleid ontwikkelen	Klankbord- en advies (individueel en gezamenlijk)
Vaststellen van beleidsvoorstellen	Goedkeuren (van alle belangrijke beleidsdocumenten van de bestuurder)
Toezicht houden op de dagelijkse leiding (directeuren van de scholen, hoofd stafbureau)	Toezicht houden op de bestuurder en de organisatie
Verantwoording afleggen (aan inspectie, ouders, leden, kortom alle stakeholders)	Publieke verantwoording afleggen over eigen functioneren
Werkgeverschap van personeel	Werkgeverschap van de bestuurder
Vertegenwoordigen van de rechtspersoon ten opzichte van derden	Regeling besturing (verantwoordelijkheid voor statuten en reglementen, inrichting van bestuur en toezicht)



Het is de taak en verantwoordelijkheid van bestuurders om normatieve uitspraken te doen: voor wie willen we er zijn, met hoeveel scholen willen we in de toekomst present zijn, welke kwaliteit willen we bieden, welke schoolprofielen willen we aanbieden - dat soort vragen. De bestuurder zorgt ervoor dat de antwoorden op deze vragen leiden tot beleid, en dat dit beleid wordt uitgevoerd.

Het is de taak en verantwoordelijkheid van toezichthouders om: toezicht te houden, en wel op de kwaliteit van het bestuur(lijk handelen). Dit toezichthouden gebeurt vanuit een paar perspectieven tegelijk: het perspectief van de organisatie ('is de organisatie bij deze bestuurder in goede handen?', 'worden er geen onoverkomelijke risico's genomen?') en vanuit het perspectief van de samenleving, rekening houdend met de grondslag en doelstelling van de rechtspersoon. De toezichthouder is een intern en onafhankelijk orgaan binnen de rechtspersoon dat er op toeziet dat het doel van de rechtspersoon wordt gerealiseerd door toedoen van deze bestuurder.

Dit verschil tussen besturen en toezicht houden is belangrijk voor de beantwoording van de drie vragen die in de volgende hoofdstukken aan de orde komen: de vraag naar de juiste informatie, de vraag naar mogelijke interventies én de vraag naar de benodigde competenties - antwoorden die voor de bestuurder en voor de toezichthouder niet dezelfde zijn.

De bestuurder stuurt op onderwijskwaliteit via de directeuren van de scholen, de toezichthouder ziet toe op onderwijskwaliteit via (de kwaliteit) van het bestuur.

3. Drie vragen

We formuleerden drie vragen die voor elk van de functies, de bestuurder en de toezichthouder, van belang zijn.

- Over welke relevante informatie wil ik beschikken?
- Hoe kan ik, in lijn met mijn rol, (passende) invloed uitoefenen?
- Wat moet ik zelf in huis hebben?

Over elk van deze drie vragen iets meer.

Over welke relevante informatie wil ik beschikken?

Relevantie hangt samen met samen met missie en visie

Informatie ontleent zijn relevantie aan de mate waarin het inzicht biedt in doelrealisering. De missie en visie van de organisatie wordt vertaald in strategische doelstellingen. De vraag naar de informatie is daaraan gerelateerd.

Degene die de vraag stelt, beantwoordt de vraag ook zelf

Dit betekent dat de bestuurder zelf bepaalt welke informatie hij of zij nodig heeft van de scholen om te kunnen bepalen of de sturing het gewenste resultaat heeft gehad. Hetzelfde geldt voor de (interne) toezichthouder.

De leverancier/ de bronnen

Zoals de toezichthouder de bestuurder als zijn belangrijkste informant heeft, zo heeft de bestuurder de directeur(en) van de school(scholen) als de belangrijkste leverancier van informatie. Als zij hun vak competent uitoefenen zullen ze tevoren hebben afgesproken wat ze willen weten en wanneer en in welke vorm die informatie wordt aangeleverd. Veel besturen en toezichthouders hebben wat dit laatste betreft, behoefte aan een goede vorm die digitaal is en omschreven wordt als een cockpit, een monitor, een dashboard, en in andere metaforische aanduidingen.

Tegelijkertijd zullen noch de bestuurder noch de toezichthouder zich willen laten 'opsluiten' in deze informatie: er zal steeds behoefte zijn aan ook andere bronnen zoals gesprekken met relevante partijen als een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad.

De relevantie vanuit de rol

Niet alle informatie is relevant, niet alles doet ertoe. Beperkingen ontstaan uit de rol. Zo zal de bestuurder zich richten op informatie over onderwijskwaliteit op het niveau/in de eenheid van de individuele school en zal de toezichthouder van een meerschoolse instelling informatie wensen op het niveau van het collectief van scholen – tenzij er een aantoonbare reden is om het over één school te hebben. Zo zal de bestuurder informatie willen hebben over de wijze waarop een directeur werkt aan verhoging van onderwijsopbrengsten en zal de toezichthouder willen weten wat de ambities zijn van de bestuurder: is die tevreden als alle scholen op het landelijk gemiddelde scoren of wil die meer omdat hij weet dat beter mogelijk is?

De informatiebehoefte van de toezichthouder is zodoende niet per definitie gelijk aan de som van de informatie die de bestuurder ten aanzien van de scholen nastreeft.

Een referentie om te kunnen duiden

Informatie over onderwijskwaliteit krijgt pas zin als deze informatie wordt geïdentificeerd. Daarmee bedoelen we: het toekennen van betekenis. In de praktijk komt dat neer op het vergelijken van de informatie met iets anders: met een verwachting, een tevoren afgesproken norm, een expliciete doelstelling, kortom een referentie. Deze referentie zal in de praktijk nauw samenhangen met de (strategische) doelstellingen van de organisatie als uitdrukking van de missie en visie. Toezicht houden wordt vaak omschreven in de volgende trits: informatie verzamelen, oordelen en interveniëren. Welnu, we doelen hier op de tweede stap in deze trits.

Hoe kan ik, in lijn met mijn rol, (passende) invloed uitoefenen?

Passende invloed uitoefenen is gebonden aan de functie die men uitoefent. Zoals een bestuurder niet snel over de directeur heen managementgedrag zal uitoefenen, zo zal de toezichthouder ervoor waken dat hij niet in de valkuil van het bestuurlijke gedrag valt.

Interessant is dat veel statuten van stichtingen en verenigingen meer beïnvloedingsmogelijkheden bevatten voor de toezichthouder dan voor de bestuurder. Van een bestuur wordt verwacht dat hij bestuurt, *that's it*, een toezichthouder wordt de weg gewezen.

Wat moet ik zelf in huis hebben?

Dit is een lastige vraag: wat moet de toezichthouder in huis hebben om vanuit de rol die hij heeft, passend toezicht te kunnen houden op onderwijskwaliteit.

Welke deskundigheid is daar voor nodig? Moet je in je interne toezichthoudende orgaan iemand aantrekken die uit het onderwijs komt en de taal van de sector spreekt? Zo ja, wat wordt daar beter van? Zo nee, is er dan helemaal geen materiekennis van belang? En als die (toch) wel van belang is, in welke zin dan? Kortom, het is de vraag naar de geschikte competenties om te kunnen toezien op onderwijskwaliteit.

Vergelijkbare vragen kunnen worden gesteld over de competenties van de bestuurder. Moet die persoon bijvoorbeeld "krijt aan de jas hebben"?

Tot slot, maak keuzes

In de hoofdstukken die volgen, worden tal van suggesties gedaan bij elk van bovenstaande drie vragen. Deze suggesties hebben de status van *mogelijkheden*. Niet alles moet. Beter als bestuurder of toezichthouder een aantal duidelijke keuzes gemaakt en die consequent toegepast dan steeds andere dingen te doen of niet te kiezen in de veronderstelling dat alles waardevol of nodig is. Dat geldt zowel voor de selectie van informatie die de bestuurder respectievelijk de toezichthouder nodig heeft om zijn verantwoordelijkheid te nemen als voor de interventies die worden ingezet.



4. Welke (relevante) informatie heb ik nodig?

In dit hoofdstuk gaan we in op de eerste term uit de trits informatie – interventie – competentie en stellen onszelf de vraag: welke informatie heb ik als bestuurder, respectievelijk als toezichthouder nodig om actief te zijn op het gebied van onderwijskwaliteit op een manier die past bij mijn rol: sturend op onderwijskwaliteit of toezicht houdend op onderwijskwaliteit? Over welke gegevens wil ik dan beschikken? En vervolgens: welke betekenis verleen ik daaraan (de duiding)?

Om voor elk, bestuurder en toezichthouder, antwoord te geven op deze vragen gaat het erom dat we weten:

- *Wat* we willen weten: de informatiesoorten.
- Van *wie* we dat/wat willen weten: de informanten.

DE BESTUURDER

Om verantwoord te kunnen sturen is het van belang dat er een concreet doel bekend is, of in elk geval een richting, een koers voor de organisatie als geheel: het strategisch (meerjaren-)beleidsplan dat door de bestuurder na overleg met sleutelfiguren in de organisatie zoals de directeuren van de scholen en na verkregen goedkeuring door de raad van toezicht is vastgesteld. De directeuren van de scholen zullen in het schoolplan van de eigen school hebben aangegeven op welke wijze zij bijdragen aan de gemeenschappelijke doelstellingen van de organisatie als geheel. Daarbij zullen wettelijke doelstellingen en organisatie-eigen prioriteiten zijn verwerkt in een vierjarenschema. Voor de bestuurder is de realisatie van het schoolplan van de directeur een belangrijke informatiebron om te kunnen sturen op onderwijskwaliteit.

Informatiesoorten

Om te kunnen sturen op onderwijskwaliteit is het voor de bestuurder belangrijk om zicht te hebben op:

- de aantoonbare opbrengsten in het primaire proces;
- de belangrijkste randvoorwaarden in de realisering daarvan.

Primaire proces⁶:

- kwantitatieve cijfers: eindopbrengsten en tussenopbrengsten en trendanalyses; leerresultaten, zoals bedoeld in de Wet Primair Onderwijs, art 10a; feedbackgegevens voortgezet onderwijs;
- kwalitatieve informatie: verwijspercentage; passend leerstofaanbod, passende leertijd, passende zorg afgestemd op specifieke onderwijsbehoeften van leerlingen;
- kwaliteit en tevredenheid: tevredenheidsonderzoeken ouders, leerlingen, medewerkers (bijvoorbeeld eenmaal per vier jaar gekoppeld aan de beleidscyclus).

Randvoorwaarden:

- informatie uit de gesprekscyclus van de directeur met de teamleden, mede op basis van klassenbezoek door de directeur;
- goede en expliciete afspraken over totstandkoming advies betreffende vervolgonderwijs;
- informatie over de relatie van de directeur tot de medezeggenschapsraad;
- data personeelsbeheer: verloof, ziekteverzuim.

“We spraken in het verleden meer over noodzakelijke randvoorwaarden, maar onze gesprekken met directeuren gaan de laatste jaren altijd over het ultieme doel: ‘worden Utrechtse kinderen hier beter van?’”, zegt Thea Meijer, voorzitter college van bestuur SPO Utrecht.

Informanten

Hoe komt de bestuurder aan informatie? Welke informatiebronnen staan hem ter beschikking? We kunnen hier verschillende soorten onderscheiden:

Informatie uit documenten:

- digitale monitor per school;
- digitale monitor op organisatieniveau;
- managementrapportage van de directeur;
- verslagen van het overleg tussen IB'er en directeur;
- inspectierapport van de individuele school.

Informatie uit onderzoeken:

- oudertevredenheidsonderzoeken;
- personeeltevredenheidsonderzoeken;
- leerlingtevredenheidsonderzoeken.

Informatie uit gesprekken:

- met de directeur over de managementrapportage;
- het directeurenoverleg (collectief-) onder meer over inspectiecontacten;
- contacten met het vervolgonderwijs;
- gesprek met de directeur over het inspectierapport.

Informatie uit persoonlijke waarneming:

- vooraf afgesproken schoolbezoek;
- informele contacten (recepties, studiedagen);
- schoolbezoek/klassenbezoek.

De bestuurder zal de verkregen informatie:

- afzetten tegen een referentie;
- het schoolplan als referentiekader voor beleid voor vier jaar;
- het jaarplan als referentie voor de doelrealisering van beleid voor één jaar;
- de bijdrage van de school aan de collectieve ambities van de stichting.



Zoals de toezichthouder ziet op de bestuurlijke kwaliteiten van de bestuurder zo zal de bestuurder op zijn beurt zien op het beleidvoerend vermogen van de directeur, en daarbij erop letten of de directeur:

- in staat is om ambitieuze maar haalbare doelstellingen vooraf te formuleren;
- in staat is om meerjarendoelstellingen (uit vierjarig schoolplan) om te zetten in jaardoelstellingen;
- in staat is om leiding te geven aan en zelf te werken met de PDCA-cyclus;
- in staat is om adequaat te reageren op feedback zoals de cijfers en het oordeel van de inspectie, en op de uitkomsten van tevredenheidsonderzoeken.

DE TOEZICHTHOUDER

De toezichthouder is er allereerst voor het toezicht op de bestuurder, of beter: voor het toezicht op de kwaliteit van het bestuurlijk handelen.

De toezichthouder beoordeelt het werk van de bestuurder aan de hand van diens rapportages. De toezichthouder zal de rapportages van de bestuurder lezen tegen de achtergrond van de doelstellingen die de bestuurder aan zichzelf en aan de organisatie stelde. Deze doelstellingen bestaan als het specifiek gaat om onderwijskwaliteit uit twee categorieën:

- de wettelijke eisen waarvoor het toezichtkader van de Inspectie van het Onderwijs kan dienen als de samenvatting;
- de eigen organisatiedoelstellingen; deze kunnen gedefinieerd zijn in een *up* van de wettelijke eisen uit het toezichtkader van de inspectie maar kunnen ook eigen doelstellingen zijn.

De toezichthouder zal de informatie van de bestuurder vervolgens interpreteren, duiden. Drie componenten voor de duiding van informatie door de toezichthouder:

- op basis van systeemkennis;
- op basis van consistente informatievoorziening bestuurder;
- op basis van maatschappelijke kennis.

Voor de toezichthouder is de bestuurder de eerste en belangrijkste informant om te weten te komen hoe het is gesteld met de kwaliteit van het onderwijs. De bestuurder is immers verantwoordelijk en zal met het oog op die verantwoordelijkheid zichzelf gefaciliteerd hebben met de ontwikkeling van enigerlei vorm van systematische dataverzameling en -analyse en deze een plaats hebben gegeven in de planning- en controlecyclus. Tegelijkertijd zal de toezichthouder ook het oor te luisteren willen leggen bij anderen dan de bestuurder.

Informatiesoorten

Basisinformatie:

- uitstroomgegevens van leerlingen;
- het oordeel van de inspectie;
- uitkomsten van extern gevalideerde (overall) onderzoeken naar het oordeel van stakeholders zoals tevredenheidsonderzoeken onder ouders, leerlingen, personeel, vervolgonderwijs;
- aantal klachten en afwikkeling daarvan.

Systeem informatie:

- de aanwezigheid van een adequaat systeem van kwaliteitszorg;
- voorzover niet inbegrepen in het voorgaande: de aanwezigheid van een systeem van vroegsignalering;
- aansluiting op/deelname aan benchmarks.

Meta-informatie:

- getallen zijn interessant, bestuurlijke reactie of reflectie op die getallen zijn relevanter (zie interventies toezichthouder).

Informanten

Welke informanten voor de toezichthouder van betekenis kunnen zijn is afhankelijk van de *situatie* en van de *wensen* van de toezichthouder op dat moment. Met *situatie* bedoelen we het typisch individuele karakter van de organisatie denkend aan:

- de omvang, het aantal scholen;
- de tradities in omgang tussen de verschillende geledingen binnen de organisatie;
- de gesteldheid: rust of beweging, goede of minder goede kwaliteit van onderwijs of organisatie.

Informatie uit documenten:

- rapportages bestuurder;
- verslagen GMR;
- verslagen directeurenberaad;
- evaluatie en vooruitblik bestuurder.

“De raad van toezicht mag overal komen om zich een beeld te vormen van de organisatie want ze zijn geen bestuurders meer die er wat van moeten vinden”, zegt Thea Meijer, voorzitter college van bestuur SPO Utrecht.



Informatie uit gesprekken:

- bilateraal overleg voorzitter raad van toezicht en voorzitter (college van) bestuur;
- formeel overleg met de bestuurder;
- gesprek GMR;
- gesprek met directeurenberaad.

Informatie uit onderzoeken:

- oudertevredenheidsonderzoeken;
- personeelstevredenheidsonderzoeken;
- leerlingtevredenheidsonderzoeken.

Informatie uit persoonlijke waarneming:

- schoolbezoeken;
- thematische bezoeken;
- lunches met het staffbureau;
- aanwezigheid bij representatieve gelegenheden;
- internetsite inspectie.

Bijsluiter

Voor de toezichthouder is het van belang dat hij bij de ontvangst van allerlei bestuurlijke informatie over onderwijskwaliteit ook kan beschikken over het commentaar van de bestuurder bij die informatie. Diens commentaar hoort er een logisch onderdeel van te zijn, wil de toezichthouder zijn werk goed kunnen doen.

Voorbeelden van 'bijsluiters'

- De bestuurder analyseert de basisinformatie aangaande de situatie op peildatum x tegen de achtergrond van eerdere peildata en geeft een beoordeling naar aanleiding van die analyse.
- De bestuurder analyseert de basisinformatie aangaande de situatie op peildatum x tegen de achtergrond van de situatie in vergelijkbare organisaties resp. landelijke gemiddeldes en geeft een beoordeling naar aanleiding van die analyse.
- De bestuurder levert bij achterblijvende kwaliteit een plan van aanpak aan, vergezeld van een tijdspad met een heldere einddatum.
- De bestuurder levert bij (boven-)verwachte kwaliteit een plan van borging aan, vergezeld van een tijdspad met heldere peildata.

Eigenaarschap

Verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit is niet een exclusiviteit van één geleding binnen de organisatie, noch van de leerkracht, noch van de directeur, noch van de bestuurder of toezichthouder. Een gevoel van eigenaarschap en verantwoordelijkheidsneming berust bij elk van deze geledingen. Om daarin te voorzien is een open cultuur nodig waarin men deze verantwoordelijkheden van elkaar kent en respecteert. Een dergelijke transparantie wordt bevorderd door duidelijke doelstellingen, enkele heldere normstellingen en constructief overleg over de realisering daarvan.

Reflectievraag

Breng in beeld welke informanten u het afgelopen jaar hebt benut. Geef vervolgens op een schaal van 1 tot 5 aan welk gewicht u aan deze informant gaf.

Informanten	Omschrijving	Betekenis (1-5)
Documenten		
Gesprekken		
Onderzoeken		
Persoonlijke waarneming		

5. Welke invloed kan ik uitoefenen?

Sturen en toezien op onderwijskwaliteit: daar is informatie voor nodig, die duiding behoeft. Maar sturen en toezien zijn werkwoorden en verwijzen naar handelingen, acties gericht op het uitoefenen van invloed, kortom interventies. Aan welke interventies kunnen we dan denken?

DE BESTUURDER

De stelling is goed verdedigbaar dat de belangrijkste interventies van de bestuurder ten opzichte van de directeur niet plaatsvinden gaande de rit of aan het eind van een proces of periode op basis van verslaglegging van de directeur, maar bestaan uit interventies vooraf.

Interventies op bovenschools (organisatie)niveau

Inkaderen

Door regelmatig en consequent de missie en visie en strategische doelen van de organisatie te verwoorden verschaft de bestuurder de directeuren van de scholen een helder beeld en daardoor houvast ten aanzien van zijn verwachtingen. Het werkt stimulerend als sleutelfiguren in de organisatie hetzelfde beeld hebben over 'waar we met zijn allen voor gaan' en dit ook bij herhaling verwoorden.

Norm stellen

Wanneer zijn we tevreden? Welke basiskwaliteit willen we over de hele linie van het scholenbestand van onze organisatie bieden? Wat is ons gemeenschappelijk ambitieniveau? En hoe gaan we om met gezamenlijke doelen voor scholen met zeer uiteenlopende populaties?

Streefdoelen formuleren

Naast het formuleren van normen voor de algehele basiskwaliteit is het mogelijk om specifieke streefdoelen te formuleren, zoals: hoeveel van onze scholen kunnen op moment x aangemerkt worden als 'excellent'?

Heldere kengetallen afspreken

Volstaan met vage aanduidingen van onderwijskwaliteit brengen die kwaliteit niet verder. Beter is het vooraf enkele heldere, concrete kengetallen te formuleren opdat en zodat iedereen in de organisatie en vooral zij die belast zijn met de doelrealisering op uitvoerend niveau weet wat wordt verwacht.

“We werken op dit moment aan een gemeenschappelijke monitor op leerlingvaardigheden en breiden die stelselmatig uit. Hierin werken we met drie normen: de inspectienorm, de landelijke norm en onze eigen PCBO-standaard. Om hiermee te kunnen werken hanteren we één gedeelde toetskalender”, aldus Bas van Loo, adjunct algemeen directeur PCBO Smalingerland.

Rompslomp beperken

Directeuren klagen steen en been over allerlei administratieve rompslomp: over de zoveelste enquête of het zoveelste formulier dat moet worden ingevuld omdat er een interne of externe partij is die daar kennelijk behoefte aan heeft. Soms gaat het om een informatiebehoefte uit wetenschappelijke interesse, dan weer om informatie met het karakter van verantwoording in verband met uitgekeerde doelsubsidies. Er is veel, te veel te verantwoorden, zonder dat dit bijdraagt aan onderwijskwaliteit.

Om gericht aan onderwijskwaliteit te kunnen werken is het raadzaam dat op bovenschools niveau wordt ingezet op een toereikende maar zo beperkt mogelijke informatie- en verantwoordingstroom tussen bestuur en school en tussen school en externe partijen: het bufferen of afschermen dus. Het ontwikkelen van een uniform format voor de basisinformatie in de managementrapportage is dan handig.

Strategische informatie verspreiden

Het is raadzaam als bestuurders hun toezichthouders en hun directeuren regelmatig voorzien van strategische informatie zoals demografische ontwikkelingen, marktaandeel, onderzoeken naar keuzemotieven van ouders, en in kaart gebrachte risico's.

Resultaten verspreiden

Zeker in organisaties waar men de beschikking heeft over een centrale monitor is het mogelijk om informatie over de scholen centraal en periodiek te verspreiden en aan de orde te stellen. Schoolvergelijkingen, beschrijvingen van (tussen-)standen van zaken hebben boven een informatieve ook een stimulerende functie die de ontwikkeling van de organisatie als geheel ondersteunt.

Permanente dialoog voeren over onderwijskwaliteit in het directeurenberaad
Op bovenschools niveau zijn vaak vele vraagstukken uit de bedrijfsvoering (beheersvraagstukken) voorwerp van overleg in directeurenberaden.

Onderwijskwaliteit als centraal thema komt dan slechts indirect aan de orde aan de hand van het voorwaardenscheppend beleid. Daarom is het raadzaam om enkele malen per jaar, aan de hand van concrete data en informatie onderwijskwaliteit ook direct onderwerp van gesprek te maken.

Zichtbaar en aanspreekbaar zijn voor de medewerkers en leerlingen

Bestuurders die zich verschansen in ivoren torens zijn zelden effectief.

Bestuurders die zich laten zien, die regelmatig scholen bezoeken, teamvergaderingen bijwonen, op vele plaatsen zichtbaar zijn, creëren daarmee voor zichzelf gelegenheden om aanvullend op de interventies van de directeur bij te dragen aan de collectieve ambities van de organisatie als geheel.

Cultuur van opbrengstgericht werken bevorderen

In onderwijskwaliteit nemen onderwijsopbrengsten een belangrijke plaats in. De laatste jaren wordt er allerwegen hard gewerkt aan de verhoging van opbrengsten door opbrengstgericht werken te bevorderen. Bestuurders kunnen dit doen door:

- bovenschools de transparantie betreffende informatie over onderwijsopbrengsten te bevorderen;
- door de analysevaardigheid en reflectievaardigheid van de directeuren te vergroten;
- te investeren in gemeenschappelijke communicatieve cultuur en vocabulaire;
- scholing te organiseren in het 'omgaan met en leren van data';
- scholen met elkaar te verbinden in een project voor collegiale visitatie.

PCBO Smallerland is een vereniging met een toezichthoudend bestuur en een algemene directie. De bestuursleden nemen bewust afstand tot de scholen maar willen graag betrokken zijn. Daarom is besloten dat elke school eens per twee jaar door een delegatie van het bestuur wordt bezocht. Dit stimuleerde ook zwakke scholen. Ook de algemene directie doet aan schoolbezoeken en voert op elke school drie klassenbezoeken uit.

Reflectievragen voor bestuurders

Hierboven zijn tien interventies voor het bovenschools niveau gegeven.

- Ga na welke u daarvan zelf ook inzet.
- Welke zijn voor u het effectiefst? Wat maakt dat ze effectief zijn?
- Welke zijn niet genoemd maar worden wel door u ingezet?

Interventies op schoolniveau

Heldere doelstellingen formuleren

De bestuurder bevordert onderwijskwaliteit door aan de directeur voor de opstelling van diens jaarplan om SMART doelstellingen te vragen. Veel organisaties leggen afspraken vooraf tussen bestuurder en directeur vast in een managementcontract.

Sturen op budget

De bestuurder bevordert onderwijskwaliteit door de directeur steeds te vragen naar de verbinding van onderwijsdoelen en de keuzes die gemaakt worden betreffende de middelen.

Sturen met Persoonlijk OntwikkelPlan

De bestuurder bevordert onderwijskwaliteit door in het POP-gesprek met de directeur de verbinding te leggen tussen diens persoonlijke ontwikkeling en de ontwikkeling van de school.

“Verras me niet”, aldus plv. algemeen directeur Bas van Loo van PCBO Smallingerland in de richting van de directeuren van de scholen: het is een uitnodiging die verpakt lijkt als waarschuwing en duidelijk verwoordt: “jij bent allereerst in charge als het gaat om de verantwoording van de resultaten, dus neem initiatief als daar reden voor is.”

De directeur in zijn kracht brengen

Door de directeur ‘in zijn kracht te brengen’ vergroot de bestuurder diens gevoel van eigenaarschap. ‘In zijn kracht brengen’ is het gevolg van:

- het vergroten van het probleemoplossend vermogen bij de directeur (zonder als bestuurder de verantwoordelijkheid over te nemen);

- het aanleren van het maken van inschattingen van gevolgen van interne en externe ontwikkelingen op korte en langere termijn;
- het aanleren van het maken van strategisch effectieve keuzes onder druk van tijd of weerstand;
- het bieden van een lange termijn visie voor de gehele organisatie en wellicht ter aanvulling een strategie voor specifieke situaties (bijvoorbeeld bij zeer zwakke scholen).

Periodiek gesprek voeren met directeuren

Gaande het jaar en ter afsluiting van een schooljaar zal de bestuurder met de (individuele) directeuren een gesprek hebben over diens managementrapportage. De bestuurder corrigeert de directeur op de waan van de dag, bewaakt dat hij of zij denkt in jaarplantermen en niet in dagdoelen.

“Naar aanleiding van een onaangename verrassing hebben we een goede monitor op bestuursniveau en een draaiboek. Als nu een school onder de inspectienorm zakt treedt na het eerste jaar al intern verscherpt toezicht in”, zegt Jonne Gaemers, bestuurder van Tabijn.

Tijdig support bieden aan directeur

Het kan zijn dat de school in een neerwaartse spiraal is beland. Dat kan al aan het begin van het schooljaar zichtbaar zijn door vergelijking met voorgaande jaren, het kan ook in de loop van het jaar blijken. Mocht de bestuurder merken dat de directeur niet uitsluitend op eigen kracht in staat is het tij te keren en toch niet zelf hulptroepen inschakelt) dan zal de bestuurder die directeur hulp van binnen of van buiten de organisatie aanbieden.

“De lijn is: eerst de school, dan pas wij, maar als we twijfelen dan gaan we het gesprek aan. Wanneer dat gebeurt? Als er indicaties zijn dat het niet goed gaat: bijv. als de resultaten van kinderen achterblijven, als er veel wisseling is van leerlingen of leerkrachten, als er een hoog werk-gerelateerd ziekteverzuim is, als er een conflict is tussen team en directeur, als plannen structureel te laat worden ingeleverd, als er regelmatig klachten zijn, als er veel externen worden ingeschakeld”, aldus Thea Meijer, college van bestuur SPO Utrecht.

Hulptroepen mobiliseren

Grote organisaties hebben de mogelijkheid om binnen de eigen organisatie onderwijskundige expertise in stand te houden in de vorm van een staffunctionaris of vrijgestelde directeur die als hulptroep kan worden ingezet van een directeur van een school waar het ‘even minder gaat’.

Evaluatiegesprek voeren met directeur

De bestuurder zal de geleverde prestaties vergelijken met de beoogde doelen en kijken of die bij elkaar passen.

Niet-competente directeuren

Als de directeur zijn verantwoordelijkheid niet neemt dan zal onderwijskwaliteit ook niet gaan leven in het team. Daarom kan het soms nodig zijn om afscheid te nemen van een directeur. Als bestuurder doe je dat niet snel want je weet dat dit haaks staat op het wij-gevoel tussen bestuurder en directeuren.

Reflectievraag voor bestuurder

Als iemand van buiten aan uw directeuren zouden vragen waar u in bovenstaande lijst de minste aandacht aan besteedt, wat is dan denkt u het antwoord? Bent u daar tevreden over?





DE TOEZICHTHOUDER

Heldere eisen en verwachtingen formuleren

Toezichthouders zitten, anders dan bestuurders, niet met hun neus op 'de operatie'. Ze stellen zich op als 'op afstand' en 'onafhankelijk' en toch 'betrokken'. Zij wensen in die hoedanigheid dat er in hun relatie tot de bestuurder op voorhand duidelijkheid bestaat over een aantal aspecten van de *core business* van de organisatie: de verlangde basiskwaliteit en de eisen die zij stellen aan de bestuurlijke rapportages.

Permanente dialoog voeren over de maatschappelijke opdracht

Toezichthouders zien op de kwaliteit van de bestuurder met het oog op het maatschappelijk belang van de organisatie. Daarom zullen zij in de jaarplanning (vooraf) momenten invoegen waarin er in de vergaderingen van toezichthouder en bestuurder nadrukkelijk ruimte op de agenda is gereserveerd voor het gesprek over de vraag 'wat heeft de samenleving nodig en mag terecht van ons worden gevraagd?'

Steunen van de organisatie

De toezichthouder kan allerlei initiatieven vanuit de organisatie steunen. Dat kan in het directe contact met de bestuurder, het kan ook door andere contacten in de organisatie te onderhouden zoals met de staf van het bureau, door schoolbezoeken, door periodiek met (een vertegenwoordiging van) de directeuren te spreken, en zo nog meer, afhankelijk van de organisatie.

Vragen stellen

Een goede vraag reikt *vér*. Een goede vraag doet iets met de degene aan wie de vraag gesteld wordt: het openen van een nieuw perspectief, het herinneren aan hetgeen even minder in beeld was, het impliceren van een norm, het inbrengen van het onverwachte, het doorbreken van de routine. Een ervaren toezichthouder weet dat een goede vraag een effectief instrument is in de uitoefening van de toezichthoudende functie.

“Als toezichthouder sturen wij niet maar houden we toezicht. We hebben, in samenspraak met de bestuurder, ijkpunten geformuleerd met daaraan gekoppeld extra doelen. De bestuurder kan vrij opereren, begrensd door het criterium van de redelijke interpretatie. We zijn er niet op uit om na afloop af te rekenen. Het is ons wel te doen om het stimuleren van *drive* en het bevorderen van openheid zodat de bestuurder ook over onzekere zaken een goede gesprekspartner heeft. De ijkpunten worden vervolgens gehanteerd voor de interpretatie van het jaarverslag”, zegt Peter Wouters, voorzitter raad van toezicht SPO Utrecht.

Signalen opvangen over opvallende zaken

Niet alleen in de communicatie tussen toezichthouder en bestuurder maar ook daarbuiten is het van belang dat de toezichthouder een antenne ontwikkelt voor opvallende signalen: ontwijkende antwoorden van de bestuurder of ontwijkend gedrag, opmerkelijke omgangsvormen, signalen van derden over de organisatie. Deze signalen adequaat bespreken met de bestuurder, desgewenst (allereerst) in het bilaterale voorzittersoverleg.

Vinger aan de pols: toezicht houden op het handelen / agenderen van aandachtspunten

De toezichthouder zal aan de hand van de bestuurlijke rapportages checken of de condities die onderwijsopbrengsten mogelijk maken, aanwezig zijn. Ook bieden deze rapportages de gelegenheid om de bestuurder te volgen in diens interventies in de richting van de directeuren.

Om zich een beeld te vormen over dit laatste kan de toezichthouder kiezen voor agendering en bespreking van de verslagen van het managementteam met de bestuurder. Uiteraard zal de toezichthouder ook behoefte hebben aan het agenderen en bespreken met de bestuurder van inspectierapporten, inclusief diens oordeel naar aanleiding van die rapporten.

“Er is een koude kant van het toezicht en er is een warme kant. Beide horen erbij.” (waarneming van een toezichthouder)

Adviseren

Een van de taken van de toezichthouder is dat deze de bestuurder met raad en daad terzijde staat. Anders gezegd: zijn adviesfunctie uitvoert. Adviseren kan als orgaan maar kan ook door een deel van het toezichthoudende orgaan dat beschikt over bijzondere expertises, in dit geval inzake onderwijskwaliteit. Belangrijk hiervoor is dat er in de relatie tussen bestuurder en toezichthouder sprake is van een open klimaat waarin de bestuurder ook zelf de knelpunten in de organisatie benoemt.

Werkgeversfunctie invullen

Het is in het onderwijs (nog??) niet gebruikelijk dat de toezichthouder de bestuurder in het kader van het werkgeverschap beoordeelt op diens bijdrage aan de onderwijskwaliteit. Dit neemt niet weg dat het onderwerp onderwijskwaliteit wel degelijk in het gesprek kan worden betrokken dat de toezichthouder uit hoofde van diens werkgeverschap periodiek voert met de bestuurder.

Goedkeuringsbevoegdheid

‘Het bestuur is belast met het besturen van de stichting en met de door de stichting in stand gehouden scholen’. Zó staat het in veel statuten met het raad van toezichtmodel. In diezelfde statuten staat een artikel waarin de onderwerpen worden genoemd waarvoor de bestuurder vooraf de goedkeuring behoeft alvorens zelf voornemens te kunnen vaststellen. Voorbeelden van onderwerpen zijn: de begroting, fusievoorstellen, ingrijpende reorganisaties, opheffen van scholen. Hoewel onderwijskwaliteit niet zelf een onderwerp is dat hier onder valt, zijn de zaken die er wel ondervallen van invloed op onderwijskwaliteit. Het ligt dan ook voor de hand dat de toezichthouder bij de bespreking van die onderwerpen met het oog op het verlenen van goedkeuring, aan de bestuurder de vraag voorlegt: ‘welke bijdrage levert hetgeen wordt voorgesteld aan de bevordering van de onderwijskwaliteit?’

Een bijzondere interventie:

In uitzonderlijke gevallen kan de situatie zich voordoen dat de toezichthouder behoefte heeft aan een bijzondere interventie. De situatie zal dan wel eerst expliciet aangemerkt worden als uitzonderlijk aangezien de raad door de toepassing van deze interventie de relatie tot de bestuurder op scherp zet. We doelen op het recht van de toezichthouder zelf onderzoek te verrichten dan wel te doen verrichten door inschakeling van *contra-expertise*.

Reflectievraag toezichthouder

Maak een top 3 van de door u meest toegepaste interventies.
Waren deze succesvol?

Kwadrant voor de toezichthouder

De intensiteit van het interne toezicht is gerelateerd aan de kwaliteit van het bestuur.
Het volgende kwadrant geeft een indeling met bijpassende intensiteit van toezicht.

Uitstekend bestuur Volgend toezicht	Goed bestuur Begeleidend toezicht
Twijfelachtig bestuur Normatief toezicht	Onvoldoende bestuur Repressief toezicht

Elf tips van Jeannette de Heij, algemeen directeur SKBA:

- 1 Geef complimenten.
- 2 Maak aan ouders duidelijk hoe zij het leerproces van hun kind kunnen volgen.
- 3 Spreek af dat directeuren regelmatig lessen bezoeken en hun observaties met de leerkrachten bespreken en daar afspraken over maakt.
- 4 Zorg dat leerkrachten zelf, eventueel na instructie van de interne begeleider, trendanalyses maken van toetsdata.
- 5 Pas systematisch de gesprekscyclus toe: Maak afspraken met de medewerkers over hun functioneren en verbind consequenties aan het onvoldoende functioneren.
- 6 Belast leerkrachten niet met van alles en nog wat maar maak keuzes, verdeel taken, benut individuele expertises voor het geheel.
- 7 Vraag directeuren keuzes te maken: willen we dit, kunnen we dit?
- 8 Als directeur hulptroepen kunnen mobiliseren. Zou ik weg laten.
- 9 Directeuren durven bij elkaar te rade te gaan om te leren van elkaar.
- 10 Niet alles in eigen hand te houden, durf en wil het juist uit handen geven.
Dit geldt op alle niveaus.
- 11 Geef als (algemeen) directeur zelf het goede voorbeeld, bijvoorbeeld door zelf systematisch en gestructureerd te handelen.

6. Wat moet ik zelf in huis hebben?

DE BESTUURDER

Bestuurlijke kwaliteiten om te kunnen sturen op onderwijskwaliteit konden wel eens gelegen zijn in een aantal competenties die indirect gericht zijn op sturing van onderwijskwaliteit. Zoals de toezichthouder stuurt via de kwaliteit van het bestuur zo bestuurt de bestuurder via de kwaliteit van de directeur.

Bouwstenen voor een competentieprofiel 'sturen op onderwijskwaliteit'

Stel...

...stel dat je als toezichthouder een lid van het college van bestuur zou kunnen benoemen die (naast andere zaken) specifiek verantwoordelijk is voor onderwijskwaliteit, naar wat voor competenties zou je dan zoeken? Natuurlijk zou je zoeken naar zowel algemeen bestuurlijke competenties als naar specifieke competenties. Waar kunnen we dan aan denken?

Visie op onderwijs

Weet wat de essentie is van onderwijs en welke rol betrokken partijen als ouders en leerkrachten daarbij (kunnen) vervullen.

Visie op onderwijsontwikkeling

Heeft kennis van de mogelijkheden voor onderwijsontwikkeling en -vernieuwing, mede tegen de achtergrond van landelijke en lokale/regionale ontwikkelingen en vertaalt die naar de organisatie.

Visie op onderwijsbeleid

Heeft kennis van landelijke beleidsontwikkelingen op het gebied van onderwijs en jeugdbeleid, weet die te interpreteren en te vertalen op hun relevantie voor de organisatie.

Beïnvloedend vermogen

Kan anderen overtuigen en beïnvloeden door ideeën en plannen zodanig te presenteren dat zij hun standpunt wijzigen en of hun activiteiten daarop aanpassen.

Resultaatgerichtheid

Is gericht op de uiteindelijke resultaten van de organisatie en op de verhouding tussen inzet van middelen en baten. Stuur op onderwijsopbrengsten. Weegt investeringen en opbrengsten in tijd, geld of middelen tegen elkaar af en zoekt actief naar mogelijkheden voor optimalisatie. Kijkt hoe op eerdere activiteiten voortgebouwd kan worden en/of hoe zij gereconstrueerd kunnen worden om effectiviteit en efficiency te verhogen. Betrekt kosten als criterium bij te nemen besluiten. Onderneemt activiteiten die aanzienlijke toegevoegde waarde leveren voor de gehele organisatie, zowel op de korte als de lange termijn.

Mensgerichtheid

Is in staat directeuren en leerkrachten te motiveren en enthousiasmeren om een bepaald van tevoren gedefinieerd resultaat te behalen. Stimuleert medewerkers zodat zij zich optimaal kunnen ontwikkelen.

Ter overweging

Over de keuze voor een bestuurder. Een bruikbaar kompas?

- als iemand bestuurlijke ervaring heeft in een organisatie van professionals, maar niet uit het onderwijsveld komt: prima;
- als iemand bestuurlijke ervaring heeft in het bedrijfsleven: ja, mits;
- als iemand niet uit het veld komt: nee, tenzij;
- als iemand geen leidinggevende ervaring heeft, maar wel met professionals heeft gewerkt: nee, tenzij.

Wat voor gedragingen verwachten we van een bestuurder die stuur op onderwijskwaliteit?

Hart voor onderwijs

Is het een noodzakelijke voorwaarde dat de bestuurder die stuur op onderwijskwaliteit ook zelf in het onderwijs werkzaam is geweest? (En dan wordt altijd bedoeld: 'het krijgt nog aan de handen heeft'). Een eenduidig antwoord is niet te geven: het toont zich in de praktijk. Dat neemt niet weg dat deze bestuurder aantoonbaar 'iets heeft' met onderwijs. We noemen het hart voor onderwijs.

Iemand zei: **'Een bestuurder die uit het vak komt, kan de goede vragen stellen.'**

Leiderschap

Een bestuurder die stuurt op onderwijskwaliteit zal laten zien dat hij beschikt over kennis van zaken, die kennis verbindt met het hebben van hoge verwachtingen ten aanzien van de directeuren en hun teams en dat weet te combineren met empathie en zakelijkheid. En met dat laatste wordt bedoeld: hard op de feiten, zacht op mensen.

Strategisch denken

Leiderschap toont zich in het beschikken over een analytisch vermogen dat gemakkelijk informatie verwerkt en weet te vertalen in relevantie voor de organisatie. De bestuurder die stuurt op onderwijskwaliteit, heeft niet alleen verstand van (onderwijs-)kwaliteitsprocessen maar weet die te verbinden met proactief handelen: een beetje voor de troepen uit kunnen en durven lopen.

Reflectievraag bestuurders

Heeft u in de afgelopen twee jaar iets aan uw bestuurlijk gedrag veranderd met als oogmerk de sturing op onderwijskwaliteit?

DE TOEZICHTHOUDER

De interne toezichthouder heeft een algemene taak en een specifieke taak ten aanzien van onderwijskwaliteit. De uitvoering van die laatste taak is te beschouwen als een specifieke competentie van een *deel* van het toezichthoudende orgaan zoals van een ander deel van het toezichthoudende orgaan verwacht zal worden dat het beschikt over specifieke competenties op het gebied van financiën en HRM.

Bouwstenen voor een competentieprofiel 'toezien op onderwijskwaliteit'

Kennis van kwaliteitszorg en -systemen

Van een toezichthouder mag worden verwacht dat een of meer personen in het toezichtorgaan zitten die weten hoe kwaliteitszorg en kwaliteitszorgsystemen in organisaties en dus ook in scholen werken: wat je er van mag verwachten, waar je naar kunt vragen, hoe ze worden ingezet, wat de mogelijkheden zijn en wat de beperkingen, en hoe je omgaat met de informatie die er door wordt verschaft.

Beoordelingsvermogen

Van een toezichthouder mag worden verwacht dat daarin een goed beoordelingsvermogen is ontwikkeld voor vragen als: klopt wat we te zien krijgen, hebben we het gevoel dat de informatie deugt, dat de gedragingen van de bestuurder deugen, dat deze gedragingen directeuren en scholen daadwerkelijk verder brengen? Of constateren we excuusgedrag of ontwijkende antwoorden of juist (te) grote woorden zonder onderbouwing met feiten of concrete resultaten? Worden we met een kluitje in het riet gestuurd ('ja, daar zijn we mee bezig') of kunnen we concrete afspraken maken ('over 14 dagen ligt de gevraagde informatie op jullie bureau')?

Oog voor beleidscyclus

Van een toezichthouder mag worden verwacht dat hij een open oog heeft voor de toepassing van de beleidscyclus door de bestuurder. Voorwaarde is natuurlijk dat de toezichthouder zelf goed kan omgaan met zo'n cyclus om te kunnen signaleren of de bestuurder hier op passende wijze mee omgaat. Krijgen we als toezichthouder na een jaar een verslag over de doelrealisering (zijn doelen conform afspraken gehaald?) of krijgen we na een jaar een verslag van verrichte activiteiten (zonder vermelding van concrete opbrengsten)?

Bestuurlijke reactie op feedback

Van een toezichthouder mag worden verwacht dat deze informatie van derden (denk aan de onderwijsinspectie) of uit onderzoek (zoals naar tevredenheid ouders, leerlingen, personeel) alleen zal bespreken als deze vergezeld gaat van een commentaar of reflectie van de bestuurder daarop. Immers, de toezichthouder stuurt niet op informatie van derden maar op het vermogen van de bestuurder om goed om te gaan met feedback van relevante derden.

Verscheidenheid aan informanten

Van een toezichthouder mag worden verwacht dat deze ook andere informanten dan de bestuurder raadpleegt om zich daarmee te vergewissen van de sfeer in de organisatie, van de spankracht voor verandering, van de juistheid van flankerend beleid die nodig zijn om ambities waar te maken.

Lange termijn perspectief

Van een toezichthouder mag worden verwacht dat deze oog heeft voor het lange-termijn perspectief: scholen en organisaties die scholen in stand houden, komen ergens vandaan en gaan ergens naar toe, vaak met betrokkenheid van dezelfde mensen en gericht op een geleidelijk veranderende omgeving. Een school is geen kermis: elke week op een andere plek voor andere mensen.

Algemene individuele competenties

Voor elk lid van het toezichthoudende orgaan geldt de wenselijkheid van aanwezigheid van een aantal *algemene individuele competenties* zoals:

- De leden van het toezichthoudende orgaan zijn in staat integraal toezicht uit te oefenen aan de hand van de taakstelling van de bestuurder.
- De leden van het toezichthoudende orgaan zijn in staat op het niveau van de bestuurder als sparringpartners in discussies over vraagstukken waarvoor de bestuurder staat.
- De leden van het toezichthoudende orgaan zijn in staat om:
 - afstandelijkheid en betrokkenheid te combineren;
 - beoordelen/controleren te combineren met adviseren/stimuleren;
 - het organisatiebelang te behartigen met oog voor het algemeen maatschappelijke belang;
 - besluitvaardig te handelen;
 - te werken met globale informatie en om zich op hoofdlijnen een oordeel te vormen over de aan hen voorgelegde aangelegenheden;
 - ontwikkelingen in het onderwijs, de onderwijspolitiek en de maatschappij zelfstandig te volgen;
 - door de informatie heen te kijken en organisatorische spanningen te herkennen;
 - hun eigen functioneren te (laten) evalueren;
 - in voldoende mate tijd en energie te kunnen besteden aan het voorbereiden en bijwonen van de vergaderingen en voor eventuele overige taken;
 - hun netwerk aan te wenden voor de ondersteuning van de bestuurder en de organisatie.

Reflectievraag toezichthouder

Stel...

...stel dat je als lid van de raad van toezicht belast bent met de werving en selectie van nieuwe leden van de raad en stel dat van dit nieuwe lid niet alleen bovenstaande algemene competenties worden verwacht maar ook specifieke met het oog op toezicht houden op onderwijskwaliteit, naar welke competenties verwijst u dan in de advertentie en/of het gesprek?

Specifieke competenties

Naast algemene competenties, die voor alle leden van de toezichthouder gelden, zijn er met het oog op 'toezien op onderwijskwaliteit' ook enkele specifieke competenties te noemen, zoals:

- kennis van onderwijs: hoe werkt onderwijs, wat doet het met mensen, wat is de individuele en maatschappelijke betekenis van?
- systeemkennis: hoe werkt kwaliteitszorg in onderwijs?
- kennis hebben en bevorderen van een transparant ambitieniveau op gebied van onderwijskwaliteit;
- kennis van en kunnen werken met de beleidscyclus betreffende onderwijskwaliteit;
- kennis van onderwijsmanagement: weten wat een directeur doet.

Stel, je bent betrokken bij de briefselectie voor een nieuw lid raad van toezicht, specifiek belast met ‘toezicht houden op onderwijskwaliteit’, waar zou je op letten?

“Ik zou letten op de aanwezigheid van brede kennis van het onderwijs, hoe onderwijs functioneert, ik zou letten op de vaardigheid om kritische vragen te kunnen stellen, vragen die je scherp houden, ik zou letten op analysevaardigheden en ik zou letten op het vermogen om het (beleids-) proces te herkennen”, aldus Anja Hagendooren, plv. algemeen directeur Panta Rhei.

Peter Wouters, voorzitter raad van toezicht SPO Utrecht, **somt moeiteloos de z.i. belangrijkste karakteristieken op van een goede voorzitter van de raad van toezicht:**

- **de regie over de besturing vorm kunnen geven;**
- **een tandje harder willen lopen dan de anderen;**
- **ambitie voor de club meedragen en mee uitdragen;**
- **feeling hebben met de onderwijssector;**
- **veel maatschappelijke ervaring hebben;**
- **samenhangen zien en kunnen beoordelen.**

Reflectievragen toezichthouder

- Is er in het profiel dat in uw organisatie wordt gehanteerd voor de interne toezichthouder iets opgenomen over toezien op onderwijskwaliteit?
- Bedenk drie vragen die u aan potentiële kandidaten voor een post met het aandachtsgebied onderwijskwaliteit, zou willen stellen. Met welk antwoord zou u tevreden zijn?

7. Doen wat werkt

In de gesprekken die we voerden in de voorbereiding van deze handreiking passeerden tips, suggesties, ideeën, vernieuwingen die als zinvol werden ervaren en bevorderlijk voor onderwijskwaliteit. In alle gevallen ging het om acties die mogelijk bijdragen aan competentieontwikkeling en impulsen op verschillende *niveaus* in de organisatie.

Keuzes maken

In de veelheid van mogelijkheden is het goed om te kiezen en de gemaakte keuzes niet snel weer uit handen te geven. Dat geldt voor bestuurders en voor toezichthouders. Dat geldt voor de kwaliteit van het onderwijs en het geldt in het verlengde daarvan voor de informatie die nodig is om die te volgen en voor de interventies die ingezet worden om de kwaliteit op orde te hebben en te houden. Niet alles moet, veel kan, keuzes zijn belangrijk.

Leren van elkaar

Bestuurders en toezichthouders leren van elkaar door uitwisseling van informatie en ervaringen over hun dagelijkse praktijk. Er zijn al diverse netwerken waarin deze actoren elkaar kunnen ontmoeten om te leren van elkaar.

Van buiten naar binnen brengen

Een beproefde methode om onderwijskwaliteit te verhogen door onderwijs te vernieuwen is door mee te doen aan gemeentelijke of landelijke projecten.

Innovatiefonds instellen

Vooral grotere organisaties kunnen (intern) scholen uitdagen door een speciaal fonds voor de bekostiging van innovatie activiteiten in te stellen.

Eigen expertise in huis halen

Ook hier geldt dat dit eenvoudiger is voor grote dan voor kleine organisaties. Niettemin: we zien dat grotere organisaties op het niveau van het stafbureau onderwijskundige expertise in huis halen: een stafmedewerker die beleid ontwikkelt, rapportages schrijft maar ook inzetbaar en op afroep beschikbaar is voor directeuren (als schoolcoach).

Academie

We zien steeds vaker dat grote organisaties of samenwerkende kleine organisaties een eigen 'academie' stichten, een eigen scholingsinstituut waarin leerkrachten en directeuren van verschillende scholen onderling kennis en vaardigheden delen of samen van buiten inkopen. We zien ook samenwerking met hogescholen waardoor allerlei medewerkers in staat zijn masteropleidingen te volgen.

“We streven naar twee leerkrachten met een Masteropleiding in de zak op elke school. Dat werkt breed uit”, merkt Jonne Gaemers, bestuurder van Tabijn.

Mobiliteit bevorderen

‘Veranderen van spijs doet eten’. Mobiliteitsbevordering allereerst op het niveau van directeuren, kan bijdrage aan onderwijsontwikkeling.

Structuur ontwikkelen

‘Alles wat aandacht krijgt, groeit’. Aandacht geven kun je organiseren zodat het niet aan het toeval wordt overgelaten of aan het moment en de goede inval op dat moment. Structuur ontwikkelen kan door bijvoorbeeld een projectgroep in te stellen voor directeuren en staf.

Doorbreken familiecultuur

Het zijn zaken die niet vanzelf en op korte termijn verdwijnen maar het is wel nodig: de vervanging van de familiecultuur in het primair onderwijs door een echte professionele cultuur waarin collega's elkaar durven aanspreken.

Afstemmen tussen bestuurder en toezichthouder over gewenst beeld onderwijskwaliteit

Zeker als het gaat om de *core business* is het de ervaring in menige organisatie dat het belangrijk is dat de bestuurder en de toezichthouder in gezamenlijkheid vaststellen wat zij onder kwaliteit verstaan en waarop de bestuurder wordt gecontroleerd. Vooral het eerst is van belang – het voorkomt veel misverstanden achteraf!

Iemand zei: **“Aan ambities heb je meer dan aan een visie, onder voorwaarde dat de hele kolom ze adopteert. Organisatieambities werken als iedereen ze kent en iedereen zich er eigenaar van voelt.”**

Geledingen met elkaar verbinden

Onderwijsorganisaties zijn complexe organisaties. In de verticale kolom komen we tegen: de leerkracht, de directeur, de bestuurder, de toezichthouder. En horizontaal zien we organen van medezeggenschap zoals teamoverleg, MR, GMR en directeurenberaad. Geledingen met elkaar verbinden door themabijeenkomsten te organiseren verhoogt de cohesie en gelijkgerichtheid binnen de organisatie en daarmee de bereidheid om aan gezamenlijke doelen te werken.

Directeuren met elkaar verbinden

Een meer toegespitste variant op het voorgaande punt: grotere organisaties (of netwerken van eenpitters) kunnen die structuur inzetten om directeuren als collega's rechtstreeks met elkaar te verbinden met het oog op expertiseontwikkeling, bijvoorbeeld in intervisiegroepen of gewoon, in studiedagen waarin de schoolresultaten met elkaar vergelijken.

Stap voor stap

Het is raadzaam om als bestuurder stap voor stap aan kwaliteitsverbetering te werken. Dat kan door in het eerste jaar in te zetten op ondersteuning en aansturing van de directeuren individueel, door in het tweede jaar de directeuren met elkaar te verbinden om samen kwaliteit te verbeteren, en door in het derde jaar consequenties verbinden aan eisen.

“Een week na de fusie in 2006 hoorden we van de inspectie dat we een zwakke school hadden. Dat wisten we niet. Dat gebeurt ons niet nog een keer, zeiden we tegen elkaar. Sindsdien werken we systematisch aan sturen op onderwijskwaliteit. We deden en doen dat in stappen: (1) eerst benodigde gegevens goed in kaart brengen, (2) directeuren naar de data van de eigen school laten kijken en die laten interpreteren, (3) schoolgegevens op bovenschools niveau met de directeuren bespreken, (4) gezamenlijke streefnormen opstellen. En dat alles vergezeld laten gaan van goede scholing, uitwisseling en expertiseontwikkeling”, aldus Anja Hagedooren, plv. algemeen directeur Panta Rhei.

Eenpitters

Directeur-bestuurders van eenpitters staan voor een grote opgave als het intern toezicht via de algemene ledenvergadering van de vereniging is georganiseerd. Daarin zijn niet altijd de kennis en competenties vertegenwoordigd om structureel toe te zien op het functioneren van de bestuurder en mee te denken met de bestuurder. Wellicht is het handig om uit of door de algemene ledenvergadering een deskundige commissie te benoemen die het toezicht op onderwijskwaliteit daadwerkelijk op niveau kan brengen.

Streef niet per sé naar nieuwe instrumenten

Sturen en toezicht houden op onderwijskwaliteit: het hoeft zeker niet te leiden tot grootschalige innovaties en implementatie van allerlei nieuw instrumentarium. Integendeel, optimalisering van het bestaande instrumentarium biedt al vele mogelijkheden om gericht invloed uit te oefenen.

Slim organiseren

Stem rapportages af op de informatie die gedurende het jaar beschikbaar komt:

- In september de opbrengsten rapporteren, doelen bepalen en hoe je die gaat bereiken;
- In februari de voortgang bespreken.

Bevordering onderwijskundig leiderschap

Het primair onderwijs heeft een langdurig debat achter de rug over het profiel van de ideale schoolleider: is hij integraal schoolleider of onderwijskundig schoolleider? De wijsheid van nu is dat de directeur in elk geval óók onderwijskundig leider is. Om deze 'kwaliteit' van de functie veilig te stellen kan worden overwogen om de directeur te ontlasten van administratieve taken die niet strikt en dringend door hem dienen te worden uitgevoerd. Er zijn organisaties die daartoe zogenoemde *school business managers* hebben aangesteld of andere oplossingen hebben gecreëerd om de administratieve taken uit te voeren.





Snap hoe de wereld van het onderwijs in elkaar zit

- 1 Hoe onderwijsvernieuwing werkt: dat duurt langer dan je denkt of wilt. Denk in termen van acht jaar (de basisschoolperiode van een kind) en leer je directeuren ook te denken in een dergelijke lange termijn anders weet je niet wat de effecten zijn van je handelen.
- 2 De cultuur van het onderwijs snappen: de traditionele professionele autonomie van de leerkracht en diens ideaal van het gelukkige kind. De gebruikelijke attributie in plaats van zelfkritiek in combinatie met de grote persoonlijke betrokkenheid. De beperkte bagage om bedrijfsmatig te denken en de lage prioriteit die dit krijgt.
- 3 Processen werken op verschillende niveaus en elk niveau heeft zijn specifieke eigenaardigheden.
- 4 Het hiërarchisch denken. Als de directeur het niet doet, hoef je het als leerkracht zelf ook niet te doen.
- 5 De organisatie heeft een geschiedenis die aan jou voorafgaat en langer duurt dan jouw aanwezigheid.
- 6 Geloof in je eigen kwaliteiten, durf te werken met wat je goed kunt of minder goed afdraait.

(interview met Jeannette de Heij, algemeen directeur SKBA)

8. Laten wat niet werkt

In de aanloop naar deze publicatie vingen we veel succeservaringen op waar anderen wat aan kunnen hebben (nuttige *do's*), maar kregen we ook allerlei mee van ervaringen die duidelijk maken wat niet werkt.

Hieronder een collage van ervaren *don'ts*.

- Teveel diversiteit tegelijk in plaats van een helder focus en concentratie van activiteiten.
- Een te hoog tempo willen als bestuurder.
- Verwachten dat alles vanzelf uit iedereen komt en daar op wachten in plaats van gewoon te beginnen.
- Te veel willen ten opzichte van de faciliteiten die beschikbaar zijn om het te realiseren.
- Niet afstemmen op de feitelijke kwaliteiten aanwezig bij de mensen die het moeten doen.
- Iets opleggen.
- Veel praten in plaats van te laten zien wat je doet en wat daarvan het resultaat is.
- *Shaming*.
- Een grote familie met elkaar willen zijn. Je bent een organisatie met een professionele doelstelling en met professionele onderlinge relaties, je bent geen grote familie (inclusief familiegeheimen en taboes).
- Geen grote besluiten nemen zonder goed duidelijk te maken waarom die besluiten nodig zijn.

BRONNEN

Interviews met

Jeannette de Heij, algemeen directeur Stichting Katholiek Basisonderwijs te Alphen aan den Rijn (SKBA)

Jonne Gaemers, directeur-bestuurder Stichting Tabijn te Heemskerk

Thea Meijer, voorzitter college van bestuur, en Peter Wouters, voorzitter raad van toezicht SPO Utrecht

Wietze Knol, bestuurslid, en Bas van Loo, plv. algemeen directeur Vereniging PCBO Smalingerland

Anja Hagedooren, plv. algemeen directeur Panta Rhei te Den Haag

Social Media

Discussies in LinkedIn-group Onderwijsbestuur

Site PO-Raad

Netwerken

Netwerk Onderwijskwaliteit PO-Raad

Kerngroep Sturen en Toezicht houden op onderwijskwaliteit

Klankbordgroep Goed Bestuur PO-Raad

NOTEN

- 1 Zie voor de opbrengst van dit project: Harm Klifman en Martine Fuite, Weten en Verbeteren. Informatie- en interventiecanon Opbrengstgericht werken in het primair onderwijs. Basisboek en Kaartenboek, 2010
- 2 Zie www.eerstkiezen.poraad.nl
- 3 Zie de publicatie 'Vroegsignalering voor schoolbesturen'.
- 4 Zie voor de verschillende varianten waarin dit vorm kan krijgen: Code Goed bestuur in het primair onderwijs, uitgave PO-Raad.
- 5 Wanneer wij daarom in het vervolg van deze handreiking bestuurder en toezichthouder aanduiden als hij dan doen we dat tegen de achtergrond van deze nuances.
- 6 Zie hier ook de publicatie 'Vroegsignalering voor schoolbesturen', uitgave PO-Raad, <http://www.poraad.nl/index.php?p=496779>



Colofon

UITGEVER

PO-Raad

Postbus 85246

3508 AE Utrecht

info@poraad.nl

www.poraad.nl

FOTOGRAFIE

Rob Nelisse, Hedel

GRAFISCHE VERZORGING

EN DRUK

Thoben Offset Nijmegen

REDACTIE

Projectteam Goed bestuur PO

Van Beekveld & Terpstra

Andersson Elffers Felix

EINDREDACTIE

Kevin Basari

SEPTEMBER 2011

Niets uit deze uitgave mag

worden verveelvoudigd,

overgenomen of

openbaar gemaakt,

zonder voorafgaande

schriftelijke toestemming

van de uitgever.



PO RAAD

Varrolaan 60

Postbus 85246

3508 AE Utrecht

Telefoon: 030 3100 933

Website: www.poraad.nl

E-mail: info@poraad.nl



STU