

Hoe kunnen het college van bestuur en de raad van toezicht elkaar versterken?

# Werken met een toezichtkader vanuit een Rijnlands perspectief

In Nederland werken de meeste besturen anno 2015 met een model waarbij er een scheiding is tussen de operationele laag, de bestuurder, en de toezichthoudende laag, de raad van toezicht (Code Goed Bestuur PO). Soms gaat er iets mis en grijpt een raad 'bruusk' in en wordt een bestuurder naar huis gestuurd of er ontstaat een conflict. Op welk punt verstaan de raad en de bestuurder elkaar niet meer?

Dit artikel gaat over de vraag hoe een raad van toezicht en een college van bestuur elkaar kunnen *versterken* in de rol die zij hebben. Hoe kunnen de operationele werkelijkheid en het toezicht elkaar aanvullen en versterken? Een *vooraf opgesteld toezichtkader* kan hierbij helpen.

Als Rijnlander kies ik voor een Rijnlandse invulling van dat kader. Dat neemt niet weg dat dit artikel evengoed interessant zou kunnen zijn voor besturen met een andere besturingsfilosofie.

## De Rijnlandse besturingsfilosofie

Rijnlanders zetten het primaire proces centraal, het gaat om het kind en de vakman, de leerkracht of docent. Organiseren vanuit de menselijke maat. Daarbij gebruiken Rijnlanders vier principes die de ruggengraat van hun denken en handelen vormen, te weten: Verbinding, Vertrouwen, Vakmanschap en Inspiratie.

### Verbinding

Verbinding gaat over verbinden met jezelf en met de ander, inhoudelijk verbinden aan jouw organisatie. Is er geen verbinding, dan blijven resultaten uit of zijn uitkomsten niet 'rijk'. We zien organisaties waar vaak regels of afspraken sterk de boventoon voeren. En we zijn niet tegen enige vorm van regulering, maar waar regels gelden is de aandacht voor elkaar weg. Je loopt het risico dat regels zo belangrijk worden dat je het echte werk met kinderen uit het oog verliest.

### Vertrouwen

Je kunt je afvragen of er een alternatief is. Toch zien we vaak een vorm van georganiseerd wantrouwen in scholen of besturen. Controle is dan het enige en geëigende middel om in te zetten voor leidinggevendens. Voordat je het weet, neem je het werk van de ander over omdat je het wellicht 'beter' weet. Of de ander komt vragen om een bevestiging.

Werken vanuit vertrouwen impliceert dat je 'fouten' ziet als normaal onderdeel van het leren en ontwikkelen van de vakman. Je kunt je als leidinggevende ook de vraag stellen: Waar geef ik leiding aan? Aan mijn eigen ideeën en opvattingen of de ontwikkeling van mijn collega's?

### Vakmanschap

Vakmanschap is waar het voor een Rijnlander om draait. In het onderwijs is dat in eerste instantie de leerkracht. Hij verstaat zijn vak en onderhoudt dat. Hij weet wat er specifiek voor elk kind nodig is. Dat geldt eveneens voor de directeur, de bestuurder en de raad van toezicht. Rijnlanders zullen dus sturen op het hoogste vakmanschap in hun organisatie.

### Inspiratie

Tot slot inspiratie. Iedereen en elke organisatie heeft inspiratie nodig om 'levend' te blijven. Het vak van leerkracht ontwikkelt zich en is niet meer hetzelfde als 15 jaar

geleden. Het vak van leidinggevende is ook niet meer gelijk aan hoe het toen was. Rijnlanders organiseren inspiratie in hun scholen zodat het onderwijs dat zij geven in ontwikkeling blijft en voldoet aan hedendaagse inzichten.

## Toezicht vanuit het strategisch beleidsplan

Hét beleidsdocument voor het onderwijs is het *strategisch beleidsplan* voor het bestuur en de scholen. Gelijktijdig met het creëren van het SBP kunnen de raad van toezicht en het college van bestuur hun toezichtkader vaststellen.

## Strategisch beleid

In een goed opgebouwd strategisch beleidsplan is *onderwijs leidend*. De onderwijskundige koers die besturen en scholen uitzetten in dit plan is bepalend voor de ondersteunende gebieden als personeel, financiën, gebouwen of interne organisatie. Vaak ontbreekt die relatie en lijken beleidsterreinen los van elkaar geformuleerd te zijn. Een fictief en sterk vereenvoudigd voorbeeld: een bestuur wil dat kinderen meer eigenaarschap krijgen over hun onderwijs (onderwijskundige koers). Dat heeft voor gebouwen het gevolg dat er geïnvesteerd moet worden in meer kleine ruimtes voor zelfstandig werken. Het personeel heeft nog niet de didactische vaardigheden om deze wijze van onderwijs goed te begeleiden en krijgt scholing aangeboden op het gebied van onderzoekend leren. De controller becijfert deze gevolgen en houdt rekening met de financiële gevolgen voor de komende vier jaar. Dit is logisch opgebouwd en het is te volgen waarom men wat doet, op welk tijdstip en met welk doel (missie).

Als strategische beleidsplannen niet op deze logische wijze zijn opgebouwd, heeft dat gevolgen voor het toezicht. De kans is aanwezig dat het toezicht zich richt op de beschreven activiteiten, die dan doel op zich worden en niet meer in verband staan met de missie van de organisatie. Voorbeelden daarvan zijn: '90% van de scholen haalt de norm van de inspectie'. Of: '95% van alle functioneringsgesprekken zijn gehouden voor 1 april'. Herkent u deze vorm van verantwoording? Het lijkt of we met afvinklijstjes te maken hebben en er is geen aandacht meer voor waar het werkelijk om draait: is deze organisatie in staat om haar missie te volbrengen!

## Drie vragen

Wij werken graag met drie vragen die duidelijk maken hoe we onderwijs geven: de waarom- of waartoe-vraag, de hoe-vraag en de wat-vraag. Een strategisch beleidsplan geeft antwoorden op deze drie vragen. Scholen zijn in staat om met deze vragen hun eigen schoolplannen te maken, leerkrachten kunnen met deze vragen hun eigen onderwijs vormgeven. De organisatie is uitgelijnd: alignment. Zie het schema op de volgende pagina.



## Wij-leren.nl

Dit artikel is geschreven in samenwerking met [wij-leren.nl](http://www.wij-leren.nl). Op dit platform vindt u artikelen die u op de hoogte houden van onderwijsontwikkelingen en in te zetten middelen. Op [wij-leren.nl](http://www.wij-leren.nl) staat deze kennis in een samenhangende context. Wij leren namelijk in samenhang met andere kennis. [www.wij-leren.nl](http://www.wij-leren.nl)

## Herman Kolthof

Herman Kolthof helpt bestuurders, directeuren en leerkrachten het onderwijs mooier te maken. Mooier onderwijs zorgt ervoor dat leerlingen hun talenten beter leren kennen en ontwikkelen en dat zij zelfbewuster in het leven staan. Voor leraren betekent mooier onderwijs dat ze weer vanuit de kracht van hun vakmanschap aan de slag gaan. Bestuurders leren de ambities van de organisatie te verbinden aan hun persoonlijke ambities en die van leraren en leerlingen. [www.derijnlandseschool.nl](http://www.derijnlandseschool.nl)

Tekst:  
Herman Kolthof

Fotografie:  
Shutterstock



Waarom	Hoe	Wat
Missie van de hele organisatie Strategisch beleidsplan	Besturingsfilosofie	Bedrijfskundige Koers of Onderwijs- kundige Thema's
Missie van de school Schoolplan	Visie of onderwijs- concept	Thema's van de school
Missie, leerkracht Leerplan, curriculum	Pedagogiek en Didactiek door de leerkracht	Lesprogramma, inhoud, leerdoelen
Zijn, kind Leren leren Learning to be	Manier van doen Leren denken Learning to live together, learning to live with others	Creëren, maken Leren (voor het) leven Learning to know Learning to do

© Herman Kolthof, De Rijnlandse School 2015

De centrale vraag in dit schema en deze werkwijze is de hoe-vraag op organisatie- of bestuursniveau. Immers, hier wordt bepaald hoe we met elkaar willen werken en leren, welke cultuur streeft je na in de hele organisatie, hoe vindt verantwoording plaats? Ook bepaalt de hoe-vraag de wijze waarop raad van toezicht en college van bestuur zich tot elkaar willen verhouden. Het is verstandig om hier aandacht aan te besteden voordat de missie opgepakt wordt.

Bij Rijnlants georiënteerde besturen zullen de principes van de besturingsfilosofie (Verbinding, Vertrouwen, Vakmanschap en Inspiratie) leidend zijn, en dan vooral het principe 'Verbinding'. In verbinding wordt de koers van de organisatie uitgezet en zullen de thema's bekend en besproken zijn voordat het strategisch beleidsplan is vastgelegd door alle lagen van de organisatie, en dus ook de raad van toezicht. Maar hoe kun je met deze vier principes toezicht houden en welke rol heb je dan als raad van toezicht? We vullen het schema aan met de drie vragen voor de raad van toezicht (zie hiernaast, dit wordt de eerste laag).

### De waarom-vraag

Hier beantwoordt de raad twee vragen. De eerste gaat over haarzelf: Waarom houdt de raad toezicht? Dat lijkt een open deur maar de afstemming met het college van bestuur heeft z'n meerwaarde. Komen beide beelden overeen? Ligt de nadruk alleen op controle of zijn we ook in staat om elkaar te versterken in onze rol?

<p>Raad van Toezicht geeft antwoord op haar 'eigen' waarom-vraag. <i>Waarom houdt je toezicht?</i></p> <p>En kijkt naar de maatschappelijke opdracht van de organisatie en vraagt zich af of deze genoeg bijdraagt aan de maatschappelijke ontwikkeling.</p>	<p><i>Hoe houd je toezicht?</i></p> <p>Hier beschrijft de raad haar werkwijze, hoe wil zij toezicht houden? Moet parallel lopen aan de besturingsfilosofie die leidend is voor alle lagen.</p>	<p><i>Waarop houd je toezicht?</i></p> <p>Haalt de organisatie de doelen uit haar missie, haalt de organisatie de doelen van haar eigen koersthema's, heeft de raad een idee over de praktische kant van het onderwijs aan kinderen in de klas?</p>
--	--	---

© Herman Kolthof, De Rijnlandse School 2015

De tweede vraag gaat over de missie van de organisatie: vindt de raad de missie adequaat voor de samenleving en passend binnen het tijdsgewricht?

### Missie

Met de missie wordt de maatschappelijke opdracht van de organisatie geformuleerd in termen van opbrengsten bij kinderen en doelen van de deelgebieden als personeel, gebouwen, financiën en interne organisatie. Dit lijkt eenvoudig maar we zien zelden goede missies en vaak ontbreken de doelen voor de deelgebieden. De doelen van de deelgebieden komen niet in de missie zelf maar vormen een afgeleide van die missie en zullen wel in het strategisch beleidsplan opgenomen moeten worden.

Besturen beschrijven vaak wel een visie op onderwijs. Dat is op zich vreemd, omdat zij ondersteunend aan de scholen zijn en niet operationeel onderwijs geven.

### Enkele voorbeelden van missies:

'XXX verzorgt openbaar onderwijs dat gebaseerd is op respect en gelijkwaardigheid. De scholen staan midden in de samenleving en hebben een duidelijke verbondenheid met de omgeving. Dit op basis van een democratische grondhouding. Dat maakt XXX een maatschappelijk betrokken, professionele, eigentijdse en op de samenleving gerichte organisatie.'

'YYY biedt kwaliteitsonderwijs voor kinderen in Stad YY en omgeving. Onderwijs dat onderscheidend en innovatief is. Onderwijs vanuit het perspectief van het kind: maximale kansen biedend, talenten vergrotend en rekening houdend met kinderrechten. Onderwijs dat kinderen maakt tot volwassen wereldburgers die bijdragen aan een rechtvaardige samenleving.'

*'Werken vanuit vertrouwen impliceert dat je 'fouten' ziet als normaal onderdeel van het leren en ontwikkelen van de vakman. Je kunt je als leidinggevende ook de vraag stellen: Waar geef ik leiding aan? Aan mijn eigen ideeën en opvattingen of de ontwikkeling van mijn collega's?'*



*'Laat het bestuur de toekomst beschrijven over vijf of tien jaar wanneer de kinderen die nu naar school gaan, deel zullen nemen aan de maatschappij.'*

*'Wij als stichting ZZZ in stad ZZ willen – vanuit de christelijke inspiratie – kinderen op onze scholen uitdagen zich veelzijdig en optimaal te ontwikkelen, waarbij we het unieke in ieder kind respecteren. Wij willen dat kinderen hun eigen verantwoordelijkheid nemen en zelfstandig, kritisch en respectvol leren samen te leven. Op onze scholen is aandacht voor elkaar en onze medewerkers worden uitgedaagd zich verder te ontwikkelen in hun professionaliteit.'*

In het eerste voorbeeld beschrijft het bestuur XXX wat zij doet: onderwijs verzorgen dat gebaseerd is op respect en gelijkwaardigheid. Dat klinkt mooi maar wat levert dat onderwijs dan op voor kinderen als zij straks de maatschappij in gaan en medeburger worden? En het is ook wat vreemd om jezelf 'een maatschappelijk betrokken, professionele, eigentijdse en op de samenleving gerichte organisatie' te noemen. Ik denk dat ouders dat 'oordeel' mogen uitspreken. Besturen moet niet beschrijven wat zij doen maar wat hun onderwijs oplevert aan kinderen, hun toegevoegde waarde.

In voorbeeld 2 biedt het bestuur YYY kwaliteitsonderwijs in die stad. Is er een alternatief dan, vragen we ons af. En wat levert dat kwaliteitsonderwijs dan op voor deze kinderen? Gelukkig schrijven ze daar iets over: 'dat kinderen maakt tot volwassen wereldburgers die bijdragen aan een rechtvaardige samenleving'. Wat vaag maar een redelijke poging.

Bestuur ZZZ in voorbeeld 3 brengt het er nog het beste vanaf. Zij zeggen: 'Wij willen dat kinderen hun eigen verantwoordelijkheid nemen en zelfstandig, kritisch en respectvol leren samen te leven'. Ook dit bestuur sluit wat merkwaardig af door het personeel in haar missie te benoemen, dat zich verder en vooral professioneel zou moeten ontwikkelen.

#### **Raad van toezicht en de missie**

Hoe kun je als raad van toezicht werken met deze missies? De missies zijn weinig uitdagend en gaan niet genoeg over wat het onderwijs aan die kinderen zou moeten opleveren. Wij adviseren besturen en raden van toezicht om hier meer werk van te maken. Laat het bestuur de toekomst beschrijven over vijf of tien jaar wanneer de kinderen die nu naar school gaan, deel zullen nemen aan de maatschappij. Maak daar een samenhangend verhaal van. Beschrijf vervolgens welke vaardigheden en kwaliteiten kinderen dan nodig zullen hebben. Een handig middel hierbij is de driedeling in functies voor het onderwijs van Gert Biesta (2008). Hij heeft het over de kwalificatiefunctie, de socialisatiefunctie en de persoonsvormende functie van het onderwijs. Het helpt om op die drie deelgebieden te beschrijven wat het onderwijs in uw regio of stad moet gaan opleveren. Scholen kunnen met deze beschreven vaardigheden en kwaliteiten hun hoe-vraag invullen en hun onderwijsconcept vormen. Raden van toezicht kunnen nagaan of deze missie bijdraagt aan de maatschappelijke ontwikkeling zoals zij die voor ogen hebben. Dit gebeurt al in een vroeg stadium en niet pas als de missie klaar is voor publicatie.



#### **Doelen voor deelgebieden**

De doelen voor de deelgebieden als personeel, financiën, gebouw of interne organisatie worden in de praktijk nauwelijks beschreven. Toch zijn ze voor de raad van toezicht van eminent belang. In strategische beleidsplannen zien we nu vaak thema's staan die uit de lucht lijken te komen vallen of die nauwelijks verband houden met de uitgezette onderwijskundige koers in het strategisch beleid.

- *Personeelsbeleid.* Raden zouden bestuurders kunnen vragen wat het primaire doel is van het personeelsbeleid. En dat is niet het houden van functioneringsgesprekken. Personeelsbeleid zou moeten gaan over hoe het personeel bijdraagt aan de missie van de organisatie en secundair zou je iets kunnen schrijven over wat in die organisatie en met die koers nodig is op het gebied van personeelsbeleid.
- *Financiën.* Een ander voorbeeld is financiën. We zien regelmatig dat er een bepaald kengetal gehaald moet worden of dat gestreefd wordt naar een bepaalde reserve. Het doel van het financiële beleid echter kan niet anders zijn dan het in stand houden van de organisatie op korte en lange termijn. En dan kan blijken dat om de organisatie levenskracht te geven een bepaalde reserve nodig is. Maar dat mag geen doel op zich zijn of worden waarmee besturen de kans lopen het echte doel uit het oog te verliezen.

#### **De hoe-vraag**

We meldden al dat dit de centrale vraag voor een bestuur en raad van toezicht is. De enige vraag voor de raad van toezicht om te beantwoorden is: Hoe houden wij toezicht en sluit die manier aan bij de besturingsfilosofie van het bestuur? En die manier kan niet anders dan aansluiten bij de besturingsfilosofie van de hele organisatie. Verder kan de raad praktisch beschrijven hoe zij contact onderhoudt en communiceert en vooral met wie. Voor het contact en de communicatie gelden de vier Rijnlandse principes: Verbinding, Vertrouwen, Vakmanschap en Inspiratie. Tot slot kan de raad hier de raadscommissie of specifieke rollen toelichten.

#### **De wat-vraag**

Waar houdt je toezicht op? We onderscheiden hier drie terreinen van toezicht:

1. Is deze organisatie in staat om de *missie* 'te halen' en hoe laat zij dat zien? Haalt deze organisatie *de doelen op de deelgebieden* personeel, financiën, gebouwen en interne organisatie?
2. Hoe staat het met de uitgezette *onderwijskundige koers* van de organisatie? Heeft de organisatie jaarplannen of kaderbrieven met concretere doelen en haalt zij die doelen? Hoe hebben scholen de onderwijskundige koers vertaald?
3. Haalt de school de doelen uit het *schoolplan* en hoe reflecteert zij hierop? De raad zal kennis/notie moeten hebben van het primaire proces. Ze zal bijvoorbeeld een aantal keren per jaar een school moeten bezoeken en het gesprek aangaan met leerkrachten.

## Curriculum

Bij de missie (toekomst) gaat het er voor de raad om, om na te gaan of de vaardigheden en kwaliteiten die in de missie beschreven staan, terug te vinden zijn in het curriculum van de scholen. Je ziet bijvoorbeeld dat besturen werken aan de 21ste-eeuwse vaardigheden. Vraag aan bestuurders hoe dit in het curriculum waargemaakt wordt en hoe zij zicht hebben op de praktijk van hun scholen. Hebben zij een concreet beeld van waar hun scholen over vier jaar zouden moeten staan?

Onderdelen als leren leren, creatief denken of mediawijsheid zullen door een school praktisch vormgegeven moeten worden. Hoe praat de bestuurder daarover? Organiseer bijvoorbeeld een thema-avond over zo'n onderdeel en bespreek dat met de inhoudelijk deskundige.

## Hoofddoelen

De hoofddoelen van de deelgebieden moeten echt beschreven staan, wil je er als raad toezicht op kunnen houden. Zijn die doelen relevant en hebben ze een voldoende hoog aggregatieniveau? Kan de bestuurder duidelijk maken hoe zijn beleid bijdraagt aan die doelen? Het gaat bij de missie en de hoofddoelen niet zozeer om 'harde' controle of cijfers maar om het gesprek dat bestuur en raad samen hebben.

Het bestuur heeft ook een onderwijskundige koers uitgezet en voor de randvoorwaardelijke gebieden beleid gemaakt. Kan de raad volgen welk beleid gemaakt is en ondersteunt dat de missie en de hoofddoelen van de deelgebieden?

## Schoolplan

Scholen maken jaar- en schoolplannen die gebaseerd zijn op de missie van de hele organisatie. Laat je als raad voorlichten over deze schoolplannen of vraag een directeur van een school om zijn verhaal te komen houden. Krijgt de raad een samenhangend verhaal te horen of lijken het meer losse onderdelen? Herkent u de directeur in zijn stijl van leidinggeven en sluit die aan bij de besturingsfilosofie?

We horen steeds vaker dat leden van de raad van toezicht op bezoek gaan bij scholen. Dat lijkt ons een goede ontwikkeling vanuit de gedachte van Verbinding. Praat met kinderen en leerkrachten, zie met eigen ogen wat er plaatsvindt op scholen. Kijk door de bril van de missie en zie of u die herkent.

## Tot slot

Vanuit de Rijnlandse optiek moeten we als het gaat om toezicht houden de Verbinding zoeken en veel meer dan we mogelijk gewend zijn afgaan op onze intuïtie en het gesprek met elkaar voeren. Dat neemt niet weg dat ook lijstjes met ziekteverzuimcijfers, begrotingen of schoolresultaten behoren bij het werk als toezichthouder. Met dit artikel hebben we geprobeerd een andere verhouding aan te brengen.



## Literatuur

Biesta, Gert (2015 in press). *What is education for?*

Delors, Jacques c.s. (1996). *Learning, The treasure within*. The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

Marzano, R.J. (2007). *Wat werkt op school: research in actie*. Middelburg: Bazalt.