

De BEREIKdiagnose als basis voor bestuurlijke zelfevaluatie

De resultaten in de jaren 2014-2016
Rick Steur

De BeteoR BEREIKdiagnose:

- Brengt de dieptewerking van bestuur en leiding in kaart;
- Zoomt in op de factoren die er echt toe doen als het gaat om organisatie- en onderwijsontwikkeling;
- Werkt vanuit een groeiperspectief met 'best practice' als uitgangspunt;
- Maakt een haarscherpe 'bestuurlijke foto', die de basis kan vormen voor een bestuurlijke zelfevaluatie;
- Wordt uitgevoerd samen met mensen uit de eigen organisatie;
- Observeert de werkelijkheid zelf, de organisatie in actie, van hoog tot laag;
- Vergelijkt de uitkomsten op kernaspecten met andere besturen (benchmark);
- Werd in 2014-2016 tien keer uitgevoerd in PO en VO met betrokkenheid van bijna 40 vestigingen, meer dan 750 observaties en ruim 300 gesprekken.

Inleiding

Tien besturen voor PO en VO wilden in 2014-2016 het naadje van de kous weten van hun eigen bestuurlijke effectiviteit en ze hebben daarvoor de BEREIKdiagnose ingezet. De BEREIKdiagnose gaat na wat mensen binnen een onderwijsorganisatie met elkaar bereiken, in hoeverre het bestuur en de schoolleiding zorgen voor het waarmaken van de ambities en de beloften aan leerlingen, ouders en breder de maatschappij. Daarbij is de samenhang en de betrokkenheid binnen de organisatie een belangrijk aandachtspunt: wordt er van bestuurskamer tot en met het klaslokaal samengewerkt aan het onderwijs zoals men dat zelf voor ogen heeft? En dan is steeds de vraag: waar gaat dit goed en waar kan dit beter? Dit artikel beschrijft de resultaten van de BeteoR BEREIKdiagnose in de praktijk van de afgelopen jaren 2014 tot en met 2016.

De BEREIKdiagnose is ontwikkeld omdat de verwachtingen van bestuur en leiding in het onderwijs sterk zijn gegroeid, bij henzelf en ook bij anderen. **Goed bestuur als opdracht en opgave** geeft hieronder een korte typering van die hoge verwachtingen. Om de effectiviteit van de besturing van een organisatie scherp te houden of te verbeteren is het van belang om in kaart te brengen wat goed werkt en waar verbetering mogelijk is. **Willen weten hoe het zit**; het klinkt simpel maar blijkt in de praktijk nog niet zo eenvoudig. In dit artikel wordt toegelicht welke vragen met deze diagnose aan de orde komen. Vervolgens zal ook de werkwijze van de BEREIKdiagnose kort geschetst worden (**Diagnose in actie**).

Bij wie en waarom is de BEREIKdiagnose tot nu toe ingezet en **hoezo zelfevaluatie** als daar het instrument BEREIKdiagnose voor wordt gebruikt? Er zal een uitgebreide indruk worden gegeven van de gestelde diagnoses (**de 'bestuurlijke foto's'**) aan de hand van de opgetelde uitkomsten (de benchmark) en kerncitaten uit de rapporten over de bevindingen en aanbevelingen. Ook zal een aantal opvallende thema's worden benoemd die bij veel besturen spelen (**rode draden**). Het artikel sluit af met de mogelijkheid van nader **contact** voor vragen over dit artikel of over de BEREIKdiagnose.

Goed bestuur als opdracht en opgave

Besturen willen slagvaardig werken aan het realiseren van de maatschappelijke opdracht van hun organisatie, het verzorgen van goed onderwijs. In de jaren negentig van de vorige eeuw is een ontwikkeling in gang gezet naar meer autonomie en verantwoordelijkheid voor de schoolbesturen met de ruimte om zelf beleid en ambities te formuleren¹. Met deze ontwikkeling groeiden de verwachtingen over de bereikte kwaliteit en het afleggen van verantwoording daarover². Hierbij passend is een ontwikkeling van (bestuurlijke) schaalvergroting ingezet en zijn de meeste besturen in het Nederlandse onderwijs inmiddels geprofessionaliseerd. Ze werken met betaalde bestuurders en sinds een aantal jaren met intern toezicht (ook wettelijk vastgelegd).

In de praktijk blijkt goed besturen in het onderwijs geen eenvoudige opgave³. De vraag naar de meerwaarde en de effectiviteit van bestuur en intern toezicht is hierbij regelmatig aan de orde. Bestuurders en toezichthouders stellen zichzelf deze vraag en ook anderen doen dat. Maken wij onze ambities waar; kortom: doen we wat we beloven? En hoe communiceren we hierover? Want onderwijsorganisaties opereren in een maatschappelijk krachtenveld met hoge verwachtingen van diverse kanten (van ouders, leerlingen tot en met bedrijven, de regio en de overheid).

Tegelijkertijd neemt de maatschappelijke druk op de onderwijsorganisaties en scholen toe. Meer voor minder en ook waar voor ons geld ('value for money') zijn aanhoudende leuzen, waarbij op sectorniveau hoge ambitieniveaus zijn geformuleerd om het onderwijs verder bij de tijd te brengen (innovatie)⁴. De druk wordt in bepaalde regio's versterkt door de demografische krimp. En wat te denken van aanpassing van de bekostiging of de uitvoering van passend onderwijs als opgave.

En soms... gaat het ernstig mis. Aangejaagd door incidenten zoals bij Amarantis en ROC Leiden (mbo), InHolland (hbo), Ibn Ghaldoun (vo), Stichting BOOR (po en vo) en buiten het onderwijs bij woningcorporaties Vestia en Rochdale, thuiszorgorganisatie MeaVita en het COA, de opvang voor asielzoekers, is er aanhoudende aandacht voor de kwaliteit van het bestuur in de (semi-)publieke sector. Mede door deze incidenten is er opnieuw nadruk komen te liggen op de integriteit van het bestuur en het gericht werken vanuit de publieke taak van onderwijsorganisaties als kernopdracht⁵. En bestuurders en toezichthouders beseffen dat men werkt in een maatschappelijk krachtenveld waarin incidenten het imago van de sector en deels van hun organisatie mede bepalen.

In de afgelopen jaren is eendrachtig gewerkt aan de versterking van het bestuur en toezicht in het onderwijs. Daarbij kan gedacht worden aan de governance codes waarmee de diverse sectoren hun verwachtingen over goed bestuur hebben geformuleerd (van bestuurders, voor bestuurders⁶) en de groei van de activiteiten van de VTOI (Vereniging van toezichthouders in het onderwijs). De groeiende bewustwording over de opdracht en de

¹ Ingezet met het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing (februari 1993); zie voor een historisch overzicht onder andere hoofdstuk 1 van "Werk aan de basis; evaluatie van de basisvorming na vijf jaar" (algemeen rapport), Inspectie van het Onderwijs (1999)

² De eerste kwaliteitskaart van de Inspectie verschijnt in 1998, nadat eerder het dagblad Trouw met een beroep op de Wet openbaarheid bestuur de schoolresultaten had gepubliceerd.

³ Zie o.a. de oraties van Edith Hooge "Besturen van autonomie; over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties" (TIAS NIMBAS, Universiteit Tilburg, juni 2013) en van Femke Geijssel "Praktijken en praktijkwijsheden van onderwijsleiders" (NSO, september 2015).

⁴ Bestuursakkoord PO 2014-2020 en Sectorakkoord VO "Klaar voor de toekomst" 2014-2017.

⁵ Vergelijk het adviesrapport van de Onderwijsraad, "Publieke belangen dienen" (2013).

⁶ Interessante recente ontwikkeling is de verkenning van de Onderwijsbestuurdersvereniging VO (OBV) naar een mogelijk register voor bestuurders als instrument voor professioneler bestuur. "Professioneel Onderwijsbestuur: de route naar een register" (Prano Group, januari 2017).

kwaliteit van besturen is vanaf 2013 door het Ministerie van OCW gericht gestimuleerd onder het motto van versterking van de bestuurskracht. Daarbij past onder meer het jaarlijkse essay over goed bestuur ⁷.

Als sluitstuk willen de bewindslieden van OCW vanuit hun verantwoordelijkheid voor het onderwijssysteem als geheel en de belangen van ouders, leerlingen en studenten ook in kunnen grijpen als er zich ernstige problemen aandienen; daarvoor zijn diverse (onderwijs)wetten aangepast (zie kader)⁸.

Het inspectietoezicht heeft zich in lijn met deze “bestuurlijke lijn” ontwikkeld en gaat vanaf dit jaar (augustus 2017) voluit uit van de verantwoordelijkheid en effectiviteit van het bestuur als startpunt van het toezicht⁹. De “controlvraag” is daarbij leidend voor de inrichting van het toezicht. Mochten zich kwaliteits- of financiële risico’s of problemen voordoen, heeft het bestuur die dan in beeld en is men daar al op een overtuigende wijze mee aan de slag? Bij besturen waar dit duidelijk het geval is, zal de Inspectie zich terughoudender opstellen.

Kortom: de verwachtingen zijn hoog gespannen. Om te beginnen bij de bestuurders zelf, blijkend uit hun ambities. En dan niet alleen van de bestuurder(s) in hun functie maar van de hele bestuurlijke keten: van intern toezicht en bestuurderskamer tot en met het klaslokaal of andere onderwijsruimtes: liggen de activiteiten op lijn, versterken ze elkaar, in hoeverre bereikt het beleid de leerlingen of studenten? Voor hen doen scholen en besturen het allemaal, zij zouden er van moeten profiteren.

Willen weten hoe het zit

Voor een effectieve regie van besturen op het waarmaken van hun maatschappelijke opdracht is het essentieel om de kwaliteit van onderwijs en organisatie scherp in beeld te hebben. Het gaat dan om willen weten hoe het zit met de continuïteit en professionaliteit van de organisatie, met de kwaliteit van het onderwijs en het waarmaken van de ambities. Daarbij steeds afstemmend op het maatschappelijk krachtenveld dichtbij en veraf, waarbij het werken vanuit een houding die past bij het dienen van het publieke belang erg belangrijk gevonden wordt. Als besturen scherp weten hoe hun organisatie er voor staat kunnen ze hun eindverantwoordelijkheid volop waarmaken, door te sturen en bij te sturen en kunnen ze transparante en authentieke informatie verschaffen over de kwaliteit en ambities van hun scholen.

⁷Vanaf 2014 verschenen bij het Ministerie van OCW essays over goed onderwijsbestuur van respectievelijk Edith Hooge (“Hoge verwachting, vrije uitvoering, stevige sturing”, 2014), Kim Putters (“Moedig onderwijsbestuur”, 2015) en Kees Boele (“Passie voor onderwijsbestuur; van aansprakelijkheid naar aanspreekbaarheid”, 2016).

⁸Wet versterking bestuurskracht (m.i.v. 1-1-2017) en Wetsvoorstel bestuur en toezicht rechtspersonen (inhoudende wijziging Burgerlijk wetboek, ingediend juni 2016). Daarnaast spelen de sectorakkoorden en de governancecodes hier een rol. Uitgangspunt vormt de beleidsbrief van de bewindslieden van April 2013 (zie ook de Memorie van Toelichting).

⁹Het toezicht per bestuur is vanaf 2012 eerst ingevoerd in het MBO (De staat van de instelling); in de jaren daarna is mede op basis van die ervaring het toezicht voor de overige sectoren verder ontwikkeld. De Inspectie werkt vanaf 2017 met een onderzoekskader dat voor alle sectoren vergelijkbaar en bestuursgericht is ingericht (met uitzondering van hoger onderwijs).

Hoofdlijnen beleid OCW *‘high trust, high penalty’*

- Belang van (verdere) professionalisering van het bestuur en intern toezicht met aandacht voor ‘good governance’, organiseren van tegenspraak, integriteit, gepaste soberheid, werken vanuit de publieke taak, versterkte medezeggenschap.
- Verbetering van financieel beheer en scheppen van een ambitieuze verbetercultuur voor scholen (van ‘goed naar beter’; toezicht inspectie krijgt ook rol boven de basiskwaliteit).
- Integratie van financieel en kwaliteitstoezicht in toezicht per bestuur door de Inspectie van het Onderwijs: er wordt door de inspectie integraal naar bestuurskwaliteit gekeken en waar nodig specifiek onderzoek gedaan naar bestuurlijk handelen;
- Grotere interventiemogelijkheid voor de overheid als het bestuur tekortschiet (aanwijzingsbevoegdheid verbreden, tijdelijke voorziening via de rechter, hoofdelijke aansprakelijkheid bestuurders en toezichthouders bij excessen).

De BEREIKdiagnose¹⁰ kan één van de middelen zijn, in aanvulling op de reguliere kwaliteitsmonitoring, om periodiek met behulp van een deskundige 'critical friend' van buiten een integrale foto van de bestuurlijke effectiviteit te maken¹¹.

BEREIKdiagnose 2014-2016

8	besturen (7 VO, 1 PO)
39	scholen of vestigingen
68	observaties (bijv. RvT of team)
709	lesobservaties
323	gesprekken (o.a. leiding, leraren, leerlingen)
1405	personeelsleden vulden vragenlijst in
53	personeelsleden namen deel in de diagnoseteams.

In de BEREIKdiagnose komen vragen aan de orde die in veel onderwijsorganisaties leven, maar lang niet altijd van een onderbouwd antwoord voorzien kunnen worden, omdat tijd en ruimte voor kwalitatief onderzoek ontbreken. De primaire focus voor de BEREIKdiagnoses de vraag *Wat werkt?* in de keten van het bestuurlijk handelen van intern toezicht en bestuur tot en met leraren in hun werk met leerlingen en alle tussenliggende schakels. Ofwel: zijn bestuur en intern toezicht effectief? Waar gaat dat goed en waar kan dat beter? Het gaat daarbij niet om de papieren werkelijkheid, maar wat met de besturing in de praktijk is bereikt.

Acht vragen – vanuit het perspectief van de organisatie geformuleerd – zijn leidend bij het stellen van de diagnose:

1. Is onze besturing goed ingericht en doet ze waar ze voor staat?
2. Is ons beleid samenhangend, bij de tijd en consistent in zijn uitwerking?
3. Ondersteunen onze systemen en structuren de gewenste werkwijze en ontwikkelrichting?
4. Werkt ons personeel samen vanuit een gemeenschappelijk ervaren opdracht (cultuur)?
5. Welke rol is ingeruimd voor het leren in en door onze organisatie?
6. Is de samenwerking van leraren gericht op onderwijsontwikkeling en -verbetering?
7. Zijn onze visie en ambities terug te zien in de inhoud van het onderwijs?
8. Behalen we goede resultaten in het licht van onze doelen en maatschappelijke verwachtingen?

Om op een betrouwbare manier informatie te verzamelen werkt de BEREIKdiagnose met instrumenten. Uitgangspunt vormen de indicatoren die bij de bovenstaande vragen geformuleerd zijn: hiermee zijn de vragen te beantwoorden. Observatieformulieren en gespreksleidraden zijn gebruikt om informatie over de 80 indicatoren te verzamelen. En vooraf zijn vragenlijsten via internet uitgezet, om de beelden van bestuur, directieleden, middenkader en leraren over de eigen organisatie en werkwijzen te inventariseren.

Voorbeelden van indicatoren

- 1.10 De besturing organiseert kritische feedback en tegenspraak op eigen processen.
- 4.3 Het leiderschap ondersteunt de autonomie en professionaliteit van mensen in een open cultuur.
- 6.5 Leraren hebben de kwaliteit van hun onderwijs professioneel genormeerd en bewaken dit zelf.

Bij elke van de 80 indicatoren is een portret van 'good practice' geformuleerd op basis van literatuur en kennis van de praktijk.

Diagnose in actie

De diagnose begint met overleg over de inrichting van het diagnose-onderzoek vanuit de configuratie van een organisatie: vanuit welke structuur wordt gewerkt en over hoeveel scholen en vestigingen gaat het? Is er een ondersteunende staf op bestuursniveau en zijn er speciale onderdelen die in het onderzoek meegenomen moeten worden (voorbeelden: een onderwijsexperiment of een OPDC). In overleg met het bestuur is vervolgens een representatieve mix van onderdelen gekozen, die bezocht zijn en waar observaties en gesprekken plaats hebben gehad. In ieder geval maken observaties van vergaderingen van het interne toezicht en het bestuur zelf onderdeel

¹⁰ Het woord Bereik verwijst zowel naar hoever het bestuur reikt in de aansturing van de organisatie (dieptewerking), 'reach' in het Engels, als hoeveel het bestuur met de gehele organisatie bereikt aan resultaten ('achievements'). Verder is BEREIK een acroniem: Bestuurlijke Effectiviteit voor Resultaten met Enthousiasme en Integrale Kwaliteit.

¹¹ E. Hooge en H. Wassink (2015) wijzen er op dat objectivering, bijvoorbeeld met inzet van externe deskundigheid, één van de voorwaarden is voor een kwalitatief goede zelfevaluatie; zie verder bij de paragraaf Hoezo zelfevaluatie.

uit van het onderzoek, hetzelfde geldt voor het overleg van het bestuur met de directies en indien mogelijk de medezeggenschap. Ook de centrale staf maakt onderdeel uit van het onderzoek.

Diagnose in stappen

- Inrichting onderzoek samen met bestuur.
- Start met diagnosteam.
- Vooronderzoek: vragenlijst en documentenstudie.
- Observaties: intern toezicht, bestuur, directieraad, teams.
- Observaties van onderwijs op gekozen vestigingen.
- Onderzoek bij de centrale staf.
- Gesprekken: van intern toezicht en GMR tot en met leraren en leerlingen.
- Consensusmeeting met diagnosteam.
- Opstellen en presenteren eindrapport (incl. benchmark).

Alle besturen in 2014 tot en met 2016 hebben er voor gekozen om een diagnosteam samen te stellen, met mensen uit de eigen organisatie, dat samen met de expert van BeteoR, Rick Steur¹², het onderzoek uitvoerde.

De leden de teams hebben hun deelname heel leerzaam gevonden, door het opdoen van ervaring met een onderzoeksmethodiek gericht op kwaliteit en het breder leren kennen van de eigen organisatie door 'elders' grondig mee te mogen kijken. Verder levert het een groeiend bewustzijn op over professionele standaarden in het onderwijs (verbreed referentiekader).

Wie deden er mee? In de ene organisatie voerde Rick Steur het hele onderzoek uit samen met de kwaliteitszorgmedewerker als duo; in de andere was er een combinatie met directeuren die delen van het onderzoek mee uitvoerden. Ook kwam het voor dat leden van een intern auditteam participeerden of teamleiders en seniorleraren. En in een aantal diagnoses zijn andere medewerkers van de centrale staf dan kwaliteitszorgmedewerkers lid geweest van het diagnosteam.

Na uitvoering van het onderzoek (zie kader) komt het diagnosteam bij elkaar voor een consensusbijeenkomst. Doel is om een gezamenlijk beeld over de eigen organisatie op te bouwen, waarbij de conclusies uit de deelonderzoeken worden ingebracht. Vervolgens baseert Rick Steur op de uitkomsten van deze bijeenkomst zijn eindrapport; als extern en onafhankelijk expert is hij eindverantwoordelijk voor de conclusies en aanbevelingen.

Het perspectief voor de diagnose is nadrukkelijk "op de groei"; daarom is "best practice" het uitgangspunt. De groei wordt in beeld gebracht door te benoemen wat goed gaat en op welke punten het beter kan of zelfs beter moet. De Inspectie van het Onderwijs gaat vanaf dit jaar voor een deel ook met deze typering werken; de BEREIKdiagnose doet dit vanaf het begin in 2014.

Bij wie en waarom?

In 2014-2016 is de BEREIKdiagnose ingezet in tien onderzoeken door het hele land. Het betrof Brabant en Limburg, Noord-Holland, de Randstad, Flevoland en Fryslân. Eenmaal werd een uitgebreid onderzoek gedaan voor een bestuur met PO, SBO en (V)SO. De overige onderzoeken zijn in het VO uitgevoerd.

¹² [Rick Steur](https://nl.linkedin.com/in/rick-steur-444b0a85), senior-adviseur, is gespecialiseerd in governancevraagstukken en werkt regelmatig met bestuurders in diverse contexten in PO, VO en MBO (coaching, begeleiden MT's, onderzoek,...). Hij heeft ervaring als bestuurder en was tot eind 2013 hoofdinspecteur VO/MBO/HO. Hij heeft aan de wieg gestaan van het huidige vorm van bestuurlijk toezicht van de Inspectie. LinkedIn: <https://nl.linkedin.com/in/rick-steur-444b0a85>.

Waarom?

- Nieuwe bestuurder wil grondige nulmeting als basis voor verder beleid en ontwikkeling.
- In de aanloop naar een nieuwe strategisch plan wil het bestuur een zelfevaluatie over de vorderingen in de praktijk met de ambities uit het aflopende strategisch plan.
- Een bestuur wil met een ander bestuur een informele collegiale bestuurlijke visitatie organiseren en daarvoor dezelfde informatiebasis scheppen.
- Een bestuur wil een aantal hardnekkige kwaliteitsproblemen (in aansturing en onderwijs) onderzocht zien, met een integrale probleemanalyse en advies als resultaat.
- Bestuur zet in op een intensievere onderwijskundige samenwerking en integratie en wil aan de voorkant een nulmeting met aandachtspunten voor de ontwikkeling.
- Ter voorbereiding van een nieuwe strategische ambitie wil het bestuur een dekkend en vergelijkbaar beeld hebben van de stand van zaken op alle scholen en de centrale staf.

Wie?

- Bestuur VO met vier scholen en 4500 leerlingen; twee vestigingen en centraal bureau onderzocht.
- Vier scholen en elf vestigingen onder een bestuur VO met ruim 9000 leerlingen. Vier vestigingen en centrale staf onderzocht.
- Bestuur met twee scholen voor VO; onderzoek bij vier vestigingen (van de vijf); 2250 leerlingen.
- Regionaal bestuur met zeven scholen voor VO met 6500 leerlingen. Drie scholen en het centraal bureau onderzocht.
- Bestuur voor PO, SO en PRO met kleine 1700 leerlingen; tien scholen zijn in het onderzoek betrokken.
- Eénpitter (één bestuur, één school) met 2600 leerlingen in het VO; alle drie de vestigingen onderzocht.
- Nog een éénpitter VO, met 3000 leerlingen en twee vestigingen. Beide onderzocht.
- Scholengroep VO met vier scholen; 2550 leerlingen. Alle vier scholen onderzocht.
- Deelonderzoek bij school VO onder groter bestuur: 2350 leerlingen, twee vestigingen.
- Regionaal bestuur VO met 7500 leerlingen, vier scholen en zes vestigingen. Allen onderzocht.

De opdrachtgevers, de besturen, zijn zonder uitzondering tevreden over zowel het proces, de wijze van onderzoeken, als het grondige eindrapport met duidelijke conclusies en aanbevelingen. Daarbij is het evenwicht tussen wat goed gaat en wat beter kan of moet ("op de groei") belangrijk voor de herkenning en goede ontvangst. Ook de prikkelende grafische samenvattingen en de vergelijking met andere besturen (de benchmark) vindt men erg waardevol (zie de bestuurlijke foto hieronder). Men kan het rapport goed gebruiken voor het finetunen van de samenhang tussen strategie, beleid en uitvoering. Daarbij hebben de bestuurders hun eigen beeld van de organisatie kunnen verifiëren en soms blinde vlekken ontdekt in de kwaliteit van organisatieonderdelen of de eigen aanpak.

Hoezo zelfevaluatie?

De vraag kan opkomen in hoeverre de BEREIKdiagnose een zelfevaluatie is; immers het gaat om een externe expert die met het instrumentarium van de BEREIKdiagnose onderzoek komt doen. Toch is het wel degelijk een zelfevaluatie want:

- Het bestuur maakt zelf de keuze om de eigen organisatie onder de loep te nemen;
- Het onderzoek wordt uitgevoerd samen met mensen uit de organisatie (diagnoseteam);
- Het ontwikkelingsgerichte perspectief van het onderzoek ("op de groei") wordt binnen de onderzochte organisaties sterk verbonden met zelf beter willen worden;
- De BEREIKdiagnose is qua zelfevaluatie niet afgerond, dan nadat het bestuur zelf de stand van zaken, de conclusies en aanbevelingen heeft beoordeeld en daarbij ook reflecteert op het eigen bestuurlijk handelen.
- Vanuit professionele vereisten is externe invloed op de zelfevaluatie belangrijk (zie kader).

Criteria voor goede zelfevaluatie

Uit een literatuurstudie over collegiale bestuurlijke visitaties van Edith Hooge en Hartger Wassink blijkt dat de kwaliteit en de impact van een zelfevaluatie afhankelijk is van een aantal factoren¹³. In samenvatting:

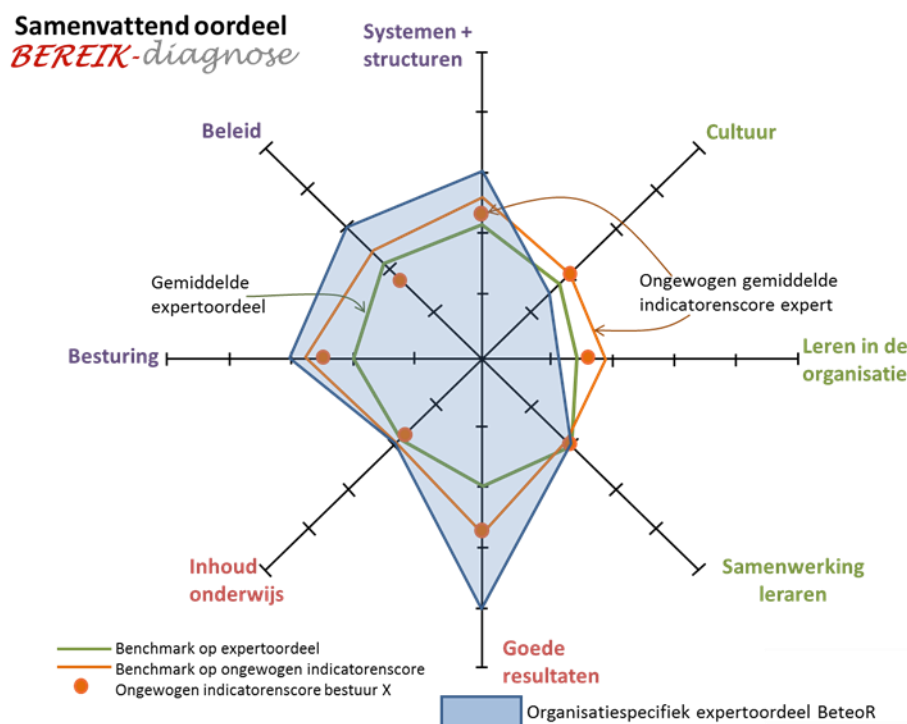
- Betrokkenheid van mensen uit de organisatie zelf: het proces wordt doorgaans als zeer leerzaam ervaren en leidt dan tot een verhoogd bewustzijn van het eigen functioneren en presteren.
- De beschikbaarheid van een zekere onderzoeksmatige en reflectieve capaciteit van betrokkenen vanuit een voldoende breed referentiekader.
- Onderzoek hanteerbaar maken via 'standard setting', een consistente dataverzameling en een systematische en kritische aanpak.
- Het neutraliseren van het risico van een te grote mate van subjectiviteit van het oordeel over het eigen functioneren. Meestal gebeurt dit met betrokkenheid van experts van buiten.
- Ook wordt zelfevaluatie effectiever als deze regelmatig wordt herhaald (cyclisch werken vanuit voortdurende aandacht voor de (verbeter)ambities).

De BeteoR BEREIKdiagnose biedt tegen deze achtergrond een kwalitatief hoogwaardige zelfevaluatie want de diagnose voldoet voluit aan de eerste vier criteria en kan in een cyclische aanpak worden ingezet (5^e criterium), hetgeen bij één vestiging voor VO inmiddels is gebeurd.

De BEREIKdiagnose kan als zelfevaluatie worden ingezet bij de voorbereiding van collegiale bestuurlijke visitaties of ter voorbereiding op het nieuwe toezicht van de Inspectie. Dit laatste is inmiddels in pilotfase van het nieuwe Inspectietoezicht éénmaal gebeurd; in opdracht van het bestuur is een handzaam kader ontwikkeld dat de brug slaat tussen zelfevaluatie en inspectietoezicht.

De bestuurlijke 'foto's'

De belangrijkste conclusies uit de BEREIKdiagnose worden samengevat in een spinnenwebdiagram. Daarvoor zijn de eerder genoemde acht vragen uitgangspunt; deze zijn vertaald in acht dimensies met een vijfpuntsschaal. Eén staat daarbij voor "basisvoorwaarden vervuld" en positie vijf voor "uitstekend ontwikkeld". Een diagram zou er als volgt uit kunnen zien - hier weergegeven voor een denkbeeldig bestuur- met een vergelijking met de werkelijke scores van andere besturen (benchmark).



¹³ Prof. Dr. E. Hooge en dr. H. Wassink, "Leren van besturen; collegiale visitatie in het VO – een verkenning naar condities en aanpak". VO-raad, maart 2015. In deze studie zijn ook PO-ervaringen meegenomen.

Wat kan beter?

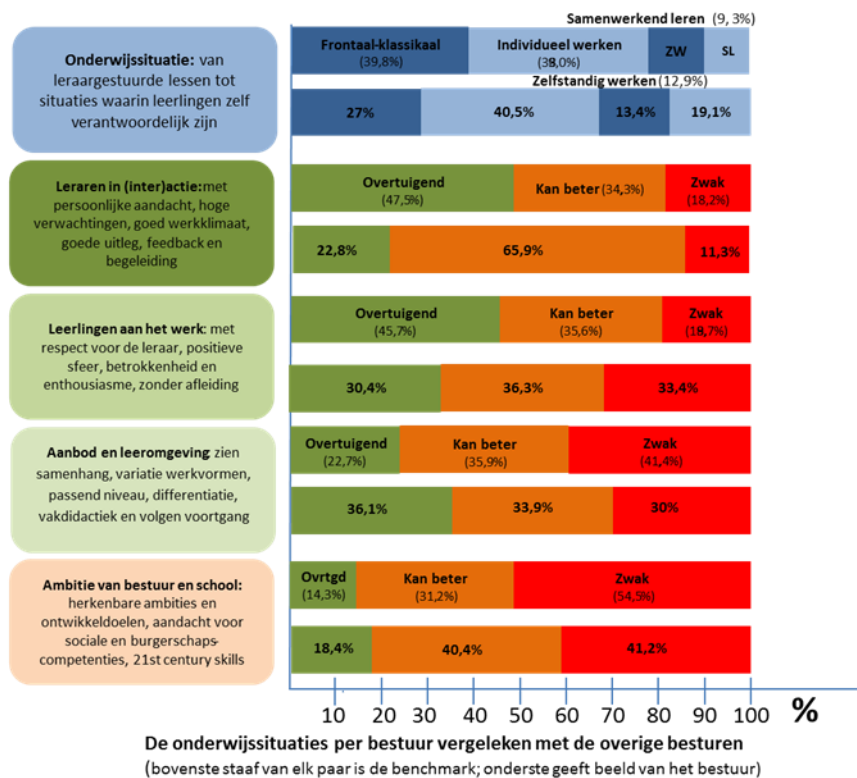
- Bestuur en directies vormen onvoldoende een eenheid. Dit is een handicap voor het op scholen implementeren van bestuursbeleid. Er is in de onderlinge omgang sprake van een grote mate van voorzichtigheid die het professionele gesprek vanuit het belang van het geheel belemmert. Afspraak blijft vervolgens niet altijd afspraak te zijn.
- Veel bijgewoond overleg dieper in de organisatie is vooral 'hands on' en gericht op de dagelijkse organisatie, waarbij heel weinig wordt teruggesproken op beleid, visie of waarden. De dagelijkse keuzes worden daarom niet van daaruit gekleurd, wat zou kunnen bijdragen aan het realiseren van de ambities.
- Het bijgewoonde onderwijs oogt tamelijk traditioneel en weinig uitdagend voor leerlingen; dit onderwijs is niet in lijn met visie en ambitie van het bestuur. De expliciete aandacht voor persoonlijke en sociale ontwikkeling en de ontwikkeling door leerlingen van 21^{ste} eeuwse vaardigheden was beperkt. Er was vrijwel geen ruimte voor eigen regie door de leerlingen.
- In de zorg voor onderwijskwaliteit ontbreekt in de ondersteunende processen de scherpte in de tussentijdse monitoring op de kwaliteit van het onderwijsleerproces en de focus op de veranderdoelen (naast het bewaken van basiskwaliteit).
- De centrale staf heeft geen uitgekristalliseerde positie; de diverse onderdelen worden uiteenlopend gewaardeerd en de afbakening met de locatieadministraties levert centraal onvoldoende managementinformatie en sturingsmogelijkheden op (vanuit bestuur dan wel staf). De systemen staan op zich en zijn nog niet in lijn gebracht met ambities en beleid.

Aanbevelingen

- Voorkom energieverlies door het bewaken van autonomie te verwarren met professionele ruimte. Het commitment van de schooldirecties om vanuit de gezamenlijkheid te werken (het bestuursperspectief) is daarbij essentieel.
- Investeer in de wisselwerking tussen bestuur en raad van toezicht, zowel qua professionele werkwijze (toezicht- en beoordelingskader, volwassen rapportages gericht op doelen of prestatieindicatoren) als in rolvast omgangsvormen.
- Zorg voor teams die zich eigenaar voelen van de ambities en die daar hun eigen weg in mogen vinden (mits passend binnen de kaders): "van moeten naar willen". Verbeter tegelijk de randvoorwaarden voor het functioneren van de teams en verwacht vervolgens hogere prestaties (aantrekkelijker onderwijs met betere resultaten).
- "What gets monitored gets done": stuur vanuit eigen visie en ambities en maak dit tastbaar in wat dit voor het onderwijs van leerlingen zou kunnen of moeten betekenen; laat de planning en control hierop aansluiten (met meetbare en merkbare doelen).
- Positioneer de vakgroepen in een dienstverlenende rol: zij bewaken het vakniveau en de doorgaande leerlijn binnen de vakken, maar passend binnen de onderwijskundige profielen en wensen van teams of locaties.

In elk BEREIKdiagnose-rapport gaat het vooral over de bestuurlijke foto; het beeld van de organisatie als geheel. Wel wordt er in een apart hoofdstuk ingegaan op de bevindingen per bezochte school; daarbij komen zaken aan de orde die specifiek voor die school gelden en wordt een totaalbeeld gegeven van het onderwijs in de bezochte lessen. Ook op bestuursniveau wordt een samenvattend beeld van het bezochte onderwijs gegeven; dit beeld is van een vergelijking met de andere besturen voorzien (benchmark). Hieronder gaat het om een fictief beeld van de bijgewoonde lessen van bestuur X in vergelijking met de werkelijke benchmark voor VO (650 lessen).

Onderwijskwaliteit # lessen <bestuur X>



De bestuurlijke foto wordt compleet gemaakt met een waardenanalyse en een ambitieanalyse. In de waardenanalyse worden de waarden die door het personeel belangrijk gevonden worden vergeleken met de kernwaarden van het bestuur en de scholen. Ook is ingeschat hoe deze waarden beoogde veranderingen kunnen ondersteunen of juist niet.

Bij de ambitieanalyse is de huidige onderwijspraktijk afgezet tegen de beloftes die bestuur en scholen doen aan ouders, leerlingen en breder de maatschappij in officiële documenten en op de website(s). Ook zijn ambities voor de toekomst, voor zover bekend, vergeleken met de stand van dit moment.

Rode draden

Wat valt op over de tien BEREIKdiagnoses heen? Wat bereiken besturen in hun onderwijs?

Veel van het bezochte onderwijs en de organisaties daaromheen lijken op elkaar. De benchmark, zoals hiervoor gepresenteerd, onderstreept dat. Op veel aspecten zitten de organisaties dicht bij elkaar. Dat is ook bij veel van de lessen het geval, met inachtneming van de verschillen tussen PO en VO. De organisaties kennen een vast stramien dat het onderwijs in hoge mate bepaalt (o.a. vanuit het rooster, de groepsindeling, de leslengte, de methodes, de afstemming op de kerndoelen en examenprogramma's, de lokalen,...). Vrijwel alle scholen zorgen hierbij voor basiskwaliteit; het stramien lijkt ze echter in de weg te zitten bij het realiseren van hun eigen ambities. De scholen of deelprogramma's die meer in lijn met hun ambities werkten, kozen voor andere vormen van organisatie van hun onderwijs en lieten het bekende stramien, al dan niet ten dele, los.

Het draait bij onderwijs- en organisatieontwikkeling in hoge mate om focus en leren. Bij de focus gaat het er om dat op alle niveaus doelgericht gestuurd wordt vanuit een gedeeld beeld van de beoogde veranderingen. Daar waar leidinggevend meer vanuit "het geheel" werken ontstaat meer samenhang en gemeenschappelijke professionele dynamiek. Dit begint op het bestuursniveau: vertegenwoordigen de directeurs hun school bij het bestuur of stellen zij zich op vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid en geven ze van daaruit leiding aan hun school (beeld van de "concerndirecteur")?

De BEREIKdiagnoses laten op dit punt een uiteenlopend beeld zien. Bij een sterke gemeenschappelijke focus lukt het beter om de diverse lagen in de organisatie goed op elkaar aan te laten sluiten, beseffende dat de niveaus losjes gekoppeld zijn en ook elk hun eigen processen van betekenisgeving kennen¹⁵. Bij een gebrek aan focus ontstond bij een aantal BEREIKdiagnoses het beeld van een haperende beleidsketen en het “weglekken” van de ambitie in die keten door een gebrek aan afstemming (ook wel ‘alignment’ genoemd).

Focus heeft ook te maken met keuzes in het takenpakket: wat doen we wel, wat niet en wat laten we aan anderen over? Hierbij kan het gaan om de taakverdeling binnen een lerarenteam; lukt het om elkaars kwaliteiten te zien en ook in te zetten? Waar dit beter lukt bestaat meer gemeenschappelijkheid en focus op waar het team naar toe wil.

Ook op organisatieniveau kunnen taakverdelingsdiscussies spelen, bijvoorbeeld over centraal en decentraal. Tijdens de BEREIKdiagnoses is de positie en beleefde kwaliteit van de centrale staf onderzocht. Opvallend is dat “professioneler en efficiënter” op centraal niveau nog vaak concurreren met het op de eigen school willen beheren van processen en voeren van administraties (voorbeelden: inkoop, verbouwingen, personeelsbeleid, ICT-beheer,...).

Naast focus is leren belangrijk: stap voor stap aan veranderingen werken en steeds nagaan wat er nodig is om dichter bij het realiseren van de ambities te komen. Hierbij vatten scholen het sturen niet mechanisch op. Het uitgangspunt is veelal dat teams, afdelingen, bouwen (PO) of vakgroepen de ruimte krijgen om zelf aan dit ontwikkel- en leerproces inhoud te geven. Daarbij valt op dat er meestal vanuit een grote betrokkenheid en in een goede sfeer wordt gewerkt. Gevraagd naar hun waarden geven leraren aan dat ze samenwerking en aandacht, voor de leerlingen en elkaar, verreweg het belangrijkste vinden. Teams, in welke vorm dan ook, die naast collegialiteit ook professionaliteit laten zien, bleken het meest succesvol bij het realiseren van de organisatieambitie. Het gaat dan bijvoorbeeld om heldere eigen doelen formuleren, samen ontwikkelingen initiëren en ook zelf goed volgen hoe zaken zich ontwikkelen en bepalen waar bijsturing nodig is. De kwaliteit van het teamwerk is bepalend voor wat besturen en scholen uiteindelijk bereiken.

De BEREIKdiagnoses laten heel duidelijk zien dat de opgave is om twee werelden bij elkaar te brengen. De wereld van bestuur en directies enerzijds (‘corporate governance’) en de wereld van de professionals in teams of afdelingen anderzijds (‘professional governance’). Beide werelden hebben hun eigen logica, dynamiek en mores. Dit staft de analyse van de Onderwijsraad over professionele ruimte¹⁶. Daar waar het besturen is gelukt om – met respect voor de eigenheid van beide werelden – elkaar niet tegen te werken maar samen op te werken en het gemeenschappelijk handelingsvermogen in de teams te ontwikkelen, is duidelijk een groter bereik (‘reach’) en is meer bereikt.

Contact

Bestuurders die de BEREIKdiagnose hebben ingezet zijn bereid om hun ervaringen te delen. Via BeteoR kunnen wij contact voor u leggen.

Bij vragen over dit artikel of over de BEREIKdiagnose zelf kunt u contact opnemen met Rick Steur. Rick is bereikbaar via de mail: rick.steur@beteor.nl. Of via ons kantoor: 040-2464900.

Daarbij kan hij u ook adviseren over de verhouding van de BEREIKdiagnose met de vereiste zelfevaluatie in het kader van collegiale bestuurlijke visitaties. Verder heeft hij ervaring met de inzet van de BEREIKdiagnose bij de voorbereiding door het bestuur van het inspectiebezoek in het kader van het nieuwe bestuurstoezicht (Onderzoekskaders PO en VO Inspectie 2017).

¹⁵ Zie ook Karl E. Weick, “Making sense of the organization; the impermanent organization” (2009) en in Nederland Thijs Homan, “Het etceteraprincipe; een nieuw perspectief op organisatieontwikkeling” (2013).

¹⁶ Rapport Onderwijsraad: “Een ander perspectief op professionele ruimte” (september 2016).