

Maria van Hattum en Wik Jansen

Maria van Hattum is lid van het CvB van het Meridiaan College in Amersfoort. Zij maakt deel uit van de pool van peer auditors van het project 'Leren verbeteren'. E-mail: m.van.hattum@meridiaan-college.nl

Wik Jansen is managing director bij CBE Nederland. Hij coördineert de Taskforce Zeer Zwakke Scholen, onderdeel van het project 'Leren verbeteren'. E-mail: wikjansen@vo-raad.nl

HAPERENDE SAMENWERKING TUSSEN BESTUURDERS EN SCHOOLLEIDERS

Met of tegen elkaar?

Beoordeelt de inspectie de onderwijskwaliteit van een school met een onvoldoende, dan spreekt zij daar het bestuur op aan, maar het zal vooral de schoolleider zijn die zich aangesproken voelt. Hoe ontwikkelt de relatie tussen schoolbestuurders en -leiders zich daarna? Uit onderzoek van Maria van Hattum blijkt dat die samenwerking hapert. In dit artikel gaat zij met Wik Jansen in op rol, verantwoordelijkheid en gedrag van bestuurders en schoolleiders van (zeer) zwakke scholen.

Sinds 2010 is de Wet goed onderwijs, goed bestuur van kracht. Volgens deze wet is goed bestuur datgene wat leidt tot goed onderwijs. In de taal van de wetgever: 'Als de leerresultaten ernstig of langdurig tekortschieten, voldoet het bevoegd gezag niet aan de wettelijke opdrachten van het onderwijs.' Van ernstig of langdurig tekortschietende leerresultaten is sprake indien de gemiddelde eindexamenresultaten en het doorstroomrendement, gemeten over een periode van drie schooljaren, onder de geldende normering liggen. De normering is in een algemene maatregel van bestuur vastgelegd en in het Toezichtkader van de inspectie opgenomen. Dat kader is vanwege enkele wijzigingen in de Wet op het onderwijstoezicht recentelijk (1 juli 2012) gedeeltelijk aangepast. De al eerder ingezette bestuursgerichte aanpak, waarbij de inspectie schoolbesturen rechtstreeks aanspreekt op hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs, is daarin verder uitgewerkt. Zo geldt als uitgangspunt dat het bestuur het intern toezicht op orde dient te hebben. Dit omvat onder meer de verantwoordelijkheid voor het formuleren van doelen met betrekking tot onderwijskwaliteit, de realisatie van die kwaliteit, de kwaliteitsbewaking en de publieke verantwoording over de kwaliteit. De inspectie werkt momenteel aan een nieuw toezichtkader voor het voortgezet onderwijs. In dit kader, dat vermoedelijk in 2013 in werking treedt, wordt nog meer nadruk gelegd op het bestuurlijk vermogen.

Scholengemeenschap Het Anker

Scholengemeenschap Het Anker voor vmbo-tl, havo en vwo staat in een provinciehoofdstad. De school heeft over belangstelling niet te klagen. Veel leerlingen en ouders weten de weg ernaartoe te vinden en ook basischolen bevelen de school aan. Het is een kansenschool:

leerlingen die elders vaker op een lager niveau geplaatst zouden worden, krijgen op Het Anker de kans zich te bewijzen. Regelmatig halen leerlingen uiteindelijk ook dat hogere diploma. Het lukt niet altijd, maar dat kan ook niemand verwachten. Rector Jan van Drunen is blij met zijn school. Er wordt met hart en ziel gewerkt. De inspectie heeft weliswaar aangegeven dat de leerresultaten soms achterblijven, maar hij kan dat goed verklaren. Jan heeft zijn bestuurder, Ruud Gemert, regelmatig uitgelegd dat Het Anker als kansenschool succesvol is. Ruud kan inderdaad niet anders dan beamen dat Het Anker op zich goed draait: er zijn immers aanmeldingen genoeg. En met het laag in de organisatie leggen van verantwoordelijkheden, een van de strategische speerpunten van de scholengroep, is Jan ook al ver gevorderd dankzij de enkele jaren geleden ingevoerde teamstructuur.

Tevredenheid alom, totdat de inspecteur tijdens het bestuursgesprek de opbrengsten van Het Anker aan de orde stelt. Ruud is onaangenaam verrast: gemiddeld over de afgelopen drie jaar blijken bij twee afdelingen de opbrengsten onder de maat te zijn. Er wordt afgesproken dat de inspectie een nader onderzoek instelt naar de kwaliteit van het onderwijs op Het Anker.

Op basis van het kwaliteitsonderzoek wordt bij alle drie de afdelingen het bovenbouwrendement als onvoldoende beoordeeld. Bij de havo is bovendien het CE-resultaat onvoldoende, bij het vwo is het verschil CE-SE veel te groot. Bovendien vindt de inspectie de lessen op het vwo te weinig taakgericht en de leerlingen onvoldoende actief betrokken. Het eindoordeel is niet mals: de havo-afdeling krijgt het predicaat 'zwak', de vwo-afdeling 'zeer zwak'.

Ruud voelt zich enorm overvallen. Waarom heeft Jan hem niet tijdig geïnformeerd? Jan zoekt de confrontatie



met de inspectie. Hij is zeer verontwaardigd en vraagt zich hardop af of de heren inspecteurs zich wel realiseren dat dankzij de inzet van zijn team leerlingen een diploma halen dat zij elders niet hadden kunnen bemachtigen. Nadat de inspecteurs vertrokken zijn, eist Ruud van Jan dat er onmiddellijk verbeteracties komen. In de pauze de volgende dag informeert Jan zijn docenten. Zij reageren met woede, voelen zich tekortgedaan en verlangen van Jan dat hij met zijn bestuurder bezwaar aantekent. Ruud vraagt zich intussen af of Jan wel de geschikte man is op deze plek. Onder zijn leiding is het immers misgegaan. Hij betwijfelt of Jan wel in staat zal zijn de schade te herstellen. Hij vraagt zich af of hij de touwtjes niet te veel heeft laten vieren. Hoe gaat de raad van toezicht hierop reageren? Wat doet dit oordeel met de aanmeldingen? Jan voelt zich op zijn beurt in de steek gelaten door Ruud: hij wist toch welke visie Het Anker op onderwijs had? Hij was er toch ook trots op dat deze school jaar in jaar uit een goede aanmelding had? Jan en Ruud voelen zich beiden onthand: hoe heeft dit kunnen gebeuren, maar vooral: hoe moeten ze verder met elkaar?

Als het erom gaat spannen

Die vraag, 'hoe moeten schoolleider en -bestuurder verder met elkaar?' vormde het vertrekpunt van het afstudeeronderzoek van Maria van Hattum (2012). Want Het Anker is weliswaar fictief, maar niet onrealistisch. De beschrijving is samengesteld uit ervaringen opgedaan met (zeer) zwakke scholen in het project 'Leren verbeteren'. Hoe gaan schoolleiders en -bestuurders met elkaar om als de inspectie een afdeling (zeer) zwak heeft verklaard en het er echt om gaat spannen? Welke beelden hebben zij van hun eigen rol, welke van de rol van de ander? Aan wie of waaraan zijn ze loyaal? Wat zien ze als hun speelruimte? Is de relatie goed of kan het beter? In het onderzoek zijn van vier (zeer) zwakke scholen de schoolleider en de -bestuurder los van elkaar geïnterviewd. Daarnaast is gesproken met vijf mensen die zowel schoolleider als bestuurder zijn geweest, met twee onderwijsadviseurs en met een inspecteur. De uitkomsten zijn verwoord in een algemeen beeld dat oprijst van de schoolleider en de bestuurder.

De relatie tussen schoolbestuur en -leiding is in de afgelopen jaren vooral in meer instrumentele publicaties be-

licht. Een voorbeeld daarvan is het analyse- en reflectie-instrument 'De professionele dialoog' dat bestuurder en schoolleider kan helpen de professionele relatie te verhelderen (KPC Groep 2012). Niet onbelangrijk, omdat de behoefte aan rolverduidelijking over wat 'des bestuurs' en wat 'des schoolleiders' is, nog altijd groot is. Dat is zeker het geval als het erom spant, als een school te horen krijgt dat ze (zeer) zwak is; juist dan zouden bestuur en directie professioneel en rolvast moeten opereren. Als de inspectie de kwaliteit als onvoldoende beoordeelt, kunnen de posities van schoolleider en bestuurder kwetsbaarder worden.

Podium, coulissen en kleedkamers

Voor het in kaart brengen van het handelen van schoolleiders en bestuurders is in het onderzoek gebruikgemaakt van theatermetaforen die de formele en informele niveaus van het handelen laten zien (Siebers e.a. 2002):

- Het podium: het openbare, zichtbare gedeelte van de voorstelling waar regels gelden en formele rollen zijn, waar besluitvorming plaatsvindt en de ontmoeting is met de klant.
- De coulissen: de plek waar activiteiten plaatsvinden ter voorbereiding van besluitvorming, waar sprake is van een rolverdeling zonder de strikte formaliteit van het podium, de plaats waar coalities worden gevormd, waar machtsstrijd plaatsvindt.
- De kleedkamers: bij uitstek de plek voor de diepste emoties, het is de meest informele plek.

Op het podium, daar waar schoolleider en bestuurder publiekelijk zichtbaar zijn, is ogenschijnlijk niet veel aan de hand. Bestuurders en schoolleiders staan naast elkaar als ze de inspectie tegemoet treden. Ze vallen elkaar publiekelijk eigenlijk nooit af. De wijze waarop ze op het podium staan verschilt echter wel. Bestuurders staan er alleen, hooguit is er een raad van toezicht die zich op afstand betrokken voelt. Schoolleiders staan weliswaar ook alleen op het toneel, maar ze hoeven maar opzij de coulissen in te kijken, om hun aanhang te zien. Schoolleiders verzekeren zich vaak veel effectiever van steun, van hun eigen managementteam of van een groepje loyale docenten. Het komt voor dat zij hen van 'inside'-informatie voorzien, waardoor de afstand tot de bestuurder alleen maar groter wordt. Schoolleiders lijken gemakkelijker over hun bestuurder te praten dan met hun bestuurder.

In de coulissen laten beide partijen doorschemeren wat ze van elkaar vinden. Bestuurders stellen zich vaak kritisch op jegens hun schoolleiders, maar houden zich in, bang als ze zijn om hun schoolleider te beschadigen. In de kleedkamers laten bestuurders, hoe zeker ze ook

van zichzelf zijn en hoe natuurlijk hun autoriteit ook is, vaak nuancering (aarzeling) en bescheidenheid zien. Ze reflecteren relatief veel op hun eigen functioneren. Uiteraard zit daar ook de frustratie als ze menen dat 'een schoolleider het maar niet wil snappen'. Schoolleiders kennen de kleedkamers ook. Een enkeling vindt er rust en balans. Veelal blijken er op dit niveau twee emoties voor te komen: woede (zich belazerd voelen, zich niet gezien voelen, overruled worden, onderschat worden, niet tevreden zijn over het optreden van de bestuurder) en een soort van onverschilligheid (laat maar gaan, ik doe het gewoon zoals ik het zelf wil).

De behoefte aan rolverduidelijking over wat 'des bestuurs' en wat 'des schoolleiders' is, is groot

Ondanks de vrij heftige, negatieve emoties die in het onderzoek meer dan eens werden aangetroffen is er aan de oppervlakte unaniem veel waardering voor elkaar. Iedereen noemt de ander een goed mens, deugend, integer. Juist de combinatie van waardering in de bovenstroom en afkeuring in de onderstroom, maakt open communicatie complex. Hoeveel gemakkelijker is het dan om aan de oppervlakte te blijven?

Met of tegen elkaar?

Bestuurders geven blijk van het besef dat ze moeten leveren tussen sturen en loslaten. Dat macht hen toevalt (vanwege het hiërarchische verschil) vinden ze logisch. Geïnterviewde betrokkenen uit de periferie zien twee soorten bestuurders. Aan de ene kant bestuurders die na een slecht kwaliteitsoordeel meteen de macht grijpen. Aan de andere kant bestuurders die geen macht inzetten, maar juist een stap terug doen en alles aan de schoolleider en de school overlaten, omdat zij zich realiseren dat te veel machtsvertoon onmiddellijk ten koste zal gaan van de schoolleider.

Schoolleiders zijn vaak intensief bezig met allerlei strategieën om de macht naar zich toe te trekken. Ze dichten hun bestuurder macht toe (hij is immers 'de baas'), maar stellen zich voor het overgrote deel zeer weerbaar op. Zij zijn degenen die het meeste weten van een school, ze weten precies wat er speelt – met als onderliggende suggestie: de bestuurder niet. Ze positioneren zich ook sterk vanuit hun eigen school: 'Ik denk dat voor docenten wel duidelijk is wie hier de baas is.' Een belangrijke strategie betreft de manier van informatievoorziening: als een schoolleider weet dat een bestuurder het ergens niet mee

eens is, of een ander idee heeft over hoe zaken moeten worden aangepakt, dan wordt informatie niet altijd of anders verstrekt. Met het verstrekken van informatie hebben de schoolleiders een duidelijk doel: de bestuurder 'medeplichtig' maken. Een schoolleider verwoordt de strategie mooi en duidelijk: 'Het is wel een beetje een ballet, maar als ik goed dans, dan krijg ik de ruimte die ik nodig heb.' Een aantal schoolleiders kiest ervoor op enig moment de confrontatie te zoeken en weet dan dat het gaat zoals zij willen. Ze kiezen daarvoor thema's waarin ze een inhoudelijke voorsprong hebben (die ze soms zelf hebben georganiseerd).

Soms proberen schoolleiders de macht van hun bestuurder te bagatelliseren, bijvoorbeeld door te denken dat als hij er morgen niet meer is, ze daar niets van zullen merken. Het zal duidelijk zijn dat schoolleiders die zo denken, weinig waarde toekennen aan interventies van de bestuurder. Al met al is er van enig wij-gevoel maar beperkt sprake. De eigen identiteit en de eigen voorkeur prevaleren. Er is

Al met al is er van enig wij-gevoel maar beperkt sprake

een besef van wederzijdse afhankelijkheid, maar die vertaalt zich nauwelijks in het vormen van een gezamenlijke kracht naar buiten. Betrokkenen denken meer dan eens in negatieve beelden over elkaar, ze zijn voor elkaar een 'klus die geklaard' dient te worden. In het gunstigste geval hebben ze het spel door en spelen ze dat. Wat verder opvalt is dat schoolleiders beter in de gaten lijken te hebben hoe hun bestuurder te werk gaat dan omgekeerd. De strategieën van schoolleiders lijken zich, voor een belangrijk deel, aan de waarneming van bestuurders te onttrekken. Je zou ook kunnen veronderstellen dat bestuurders het strijdperk meer met open vizier betreden. De samenwerking tussen bestuurders en schoolleiders kenmerkt zich ook niet door een gezamenlijke zoektocht naar nieuwe, passende oplossingen voor de benarde situatie waarin hun school (of hun relatie) terecht is gekomen. Het zoeken naar en vinden van consensus is geen ultiem doel. Onder consensus verstaan we hier dat beide partijen met elkaar delen wat ze vinden, naar elkaar luisteren en gezamenlijk besluiten wat een goede volgende stap zou zijn. Consensus veronderstelt gelijkwaardigheid. Die gelijkwaardigheid is maar heel beperkt aangetroffen (en zelfs dan spelen macht en strategie).

De meeste betrokkenen hoeven niet lang na te denken over de vraag waaraan of aan wie ze loyaal zijn. Er is sprake van grote diversiteit. De een voelt vooral loyaliteit aan leer-

lingen, de ander stelt de docenten centraal. Er is loyaliteit ten opzichte van de raad van toezicht, maar ook ten opzichte van het bestuur. En ook de kwaliteit van de school is een loyaliteitstrekker. In geen enkele situatie is in dit onderzoek gebleken dat de betrokkenen een-op-een aangeven de loyaliteit aan elkaar als belangrijk te zien. Het zou, in theorie, zo kunnen zijn dat men elkaar vindt in een gedeelde loyaliteit richting leerling, of docent, of de missie van de school, maar ook dat kwam in het onderzoek niet voor.

Handelingsverlegenheid

Het onderzoek waarop het voorgaande is gebaseerd, was beperkt van opzet. Zo valt er wellicht meer op af te dingen: iedere bestuurlijke situatie is weer anders. En natuurlijk zijn er bestuurders en schoolleiders die een uitstekende samenwerking hebben weten te bewerkstelligen, zoals er ook 'falende' duo's zullen zijn die toch een kwalitatief uitstekende organisatie in de lucht weten te houden. Maar het beeld dat de relatie tussen bestuurders en schoolleiders te veel wordt gedomineerd door de wens uit elkaars vaarwater te blijven, wordt in het algemeen herkend door allerlei betrokkenen bij het voortgezet onderwijs waarmee we naar aanleiding van het onderzoek van gedachten hebben gewisseld. Als bestuurders en schoolleiders onvoldoende vruchtbaar vorm weten te geven aan hun relatie, dan heeft dat uiteraard invloed. Soms heeft het tot gevolg dat de leerresultaten daardoor langdurig tekortschieten. De inspectie gaat de komende tijd meer nog dan nu het geval is met het bestuur in gesprek. Als volgend jaar het vernieuwde waarderingskader van toepassing zal zijn, gaat de inspectie ook de bestuurskracht wegen. Dan wordt van het bestuur verwacht dat zij het interne toezicht op onder andere de kwaliteit van het onderwijs goed heeft geregeld. Opbrengstgericht besturen kan een positief effect hebben op leerlingenprestaties (Marzano 2012). In de Nederlandse context komt het er dan wel op aan dat er tussen bestuurder en schoolleider geen kortsluiting optreedt. Dan moet er – om nog een begrip uit de elektronica te gebruiken – sprake zijn van serieschakeling, zodat bestuur en schoolleiding elkaar versterken. Uit het onderzoek valt af te leiden dat bestuurders en schoolleiders in hun onderlinge relatie nog te veel handelingsverlegenheid laten zien. Versterking van de onderlinge relatie is naar onze overtuiging in het belang van verdere kwaliteitsverbetering en -borging.

Drie aanbevelingen

Allereerst: het helpt als zowel de bestuurder als de schoolleider ieder afzonderlijk voor de spreekwoordelijke spiegel gaan staan en zichzelf twee vragen stelt: 'Wat verwijt ik mezelf?' en: 'Ben ik competent genoeg om leiding te geven aan de noodzakelijke verbetering?'. Vanuit

de Taskforce van het project 'Leren verbeteren' zien we regelmatig dat schoolleiders na het bekend worden van het negatieve inspectieoordeel hun portefeuille bij de bestuurder willen inleveren. We zien ook dat dit moment kan leiden tot een goed en zakelijk gesprek, waarin duidelijk wordt of en onder welke condities de portefeuille daadwerkelijk wordt ingeleverd.

In de tweede plaats: maak duidelijk afspraken over ieders verantwoordelijkheden bij het tot stand komen van het plan van aanpak dat de inspectie verlangt. Het plan van aanpak is de verantwoordelijkheid van het bestuur, maar het maken van dit verbeterplan wordt meestal als taak van de schoolleiding gezien. In deze fase is het ge-

Van de schoolleider mag openheid en transparantie naar het bestuur worden verwacht

wenst dat de afstand met het bestuur verkleind wordt. 'Leren verbeteren' adviseert ten aanzien van deze fase: 'Laat het bestuur duidelijk aanwezig zijn, verantwoordelijkheid pakken en er dicht op zitten zodat het ook snel beslissingen kan nemen' (Vermaas 2011). Ook wordt geadviseerd dat bestuur en schoolleiding heldere afspraken maken over de richting van de verbeteringen en de (financiële) armslag van de schoolleiding.

Ten slotte: breng de interne governance (verder) op orde door met behulp van de principes van intern toezicht, sturing en verantwoording de wederzijdse verantwoordelijkheden te verhelderen. Zo zullen in het kader van het verbeterproces bestuurder en schoolleider niet alleen afspraken moeten maken over de gewenste resultaten, maar ook over de verantwoording ten aanzien van proces en resultaat. Ook de aard (niet alleen mondeling) en de frequentie (hoger dan normaal) van de informatievoorziening is van belang. Het bestuur moet namelijk in de positie zijn tijdig bij te sturen indien nodig. Van de schoolleider mag openheid en transparantie naar het bestuur worden verwacht. Het bestuur houdt 'stimulerend toezicht' op de uitvoering van het verbeterplan en geeft de schoolleider zijn vertrouwen.

Literatuur

Hattum, M. van (2012). *De Dans. Een onderzoek naar de relatie tussen bestuurders en schoolleiders van (zeer) zwakke scholen in het voortgezet onderwijs*. Doorwerth (eigen uitgave).

KPC Groep (2012). *De professionele dialoog: een goed gesprek over de werkrelatie tussen bestuurder en schoolleider*; analyse en reflectie-instrument. 's-Hertogenbosch: KPC Groep.

Marzano, R. (2012). *Wat werkt: bovenschools leiderschap*. Vlissingen: Bazalt Educatieve Uitgaven.

Siebers, H., e.a. (2002). *Management van diversiteit in arbeidsorganisaties*. Utrecht: Lemma Uitgeverij.

Vermaas, J. (2011). *De ingrediënten voor effectieve verbeterplannen; over succesfactoren bij het opstellen van een verbeterplan voor (zeer) zwakke scholen*. Utrecht: VO-raad.

Meer weten?

Het project 'Leren verbeteren' van de AOC Raad en de VO-raad ondersteunt schoolleiders en besturen van scholen waarvan de opbrengsten achterblijven, actief bij hun verbeteraanpak. Het ondersteuningsaanbod is beschikbaar voor risicoscholen (scholen met een attendering of een waarschuwing van de inspectie) en voor scholen met een (zeer) zwakke afdeling. Voor risicoscholen is lichte ondersteuning beschikbaar, voor zwakke scholen een uitgebreider aanbod en voor zeer zwakke scholen intensieve ondersteuning. Zie: www.vo-raad.nl/projecten/lerenverbeteren.