



Autonomie versus Sturing

De professionalisering van schoolbestuurders in
het voortgezet onderwijs

Autonomie versus sturing

De professionalisering van schoolbestuurders in het voortgezet onderwijs

Universiteit Utrecht

Departement: Bestuurs- en Organisationswetenschappen (USBO)

Master: Bestuur en Beleid

Student: Isabelle Beelen

Studentnummer: 3652009

E-mail: i.m.beelen@students.uu.nl

Eerste begeleider: Wieger Bakker

Tweede begeleider: René van Rijsselt

Begeleider OCW: Nadia Khan-Ahayan

Utrecht, 26 september 2016

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn masterscriptie 'Autonomie versus Sturing': de professionalisering van schoolbestuurders in het voortgezet onderwijs. Deze scriptie werd geschreven ter afronding van mijn masteropleiding Bestuur en Beleid aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap. Het schrijven van deze scriptie werd mogelijk gemaakt door de hulp van een aantal mensen die ik graag wil bedanken.

Binnen de opleiding zijn dit mijn scriptiebegeleider Wieger Bakker en tweede lezer René van Rijsselt. Door de feedback van Wieger kon ik mijn scriptie aanscherpen, nieuwe verbanden leggen en kreeg ik nieuwe energie voor het vervolgonderzoek. Vooral bij de zoektocht naar de theorie en de koppeling van de resultaten heeft hij me vele inzichten gegeven en verder geholpen. René van Rijsselt wil ik danken voor de uiteindelijke beoordeling en het meekijken tijdens de verschillende formele fasen. Daarbij is niet te vergeten mastercoördinator Thomas Schillemans erg betrokken geweest gedurende het hele proces. Zijn oprechte interesse en enthousiasme hebben me erg gemotiveerd.

Daarnaast een heel aantal mensen buiten de opleiding. Ik heb deze scriptie mogen schrijven in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Gedurende een stage van zes maanden heeft de afdeling Kwaliteit & Professionalisering, binnen de directie Voortgezet Onderwijs, me alles geboden om een goede scriptie te kunnen schrijven. Een afdeling waarop ik me thuis heb gevoeld, met altijd genoeg mensen om me heen die volop wilden meedenken. Hier ben ik erg dankbaar voor en dit heeft me geholpen gedurende het proces. De betrokken collega's van de afdeling, alle geïnteresseerde mensen binnen de directie en het scherpe oog van mijn afdelingshoofd Jan Andries Wolthuis. Het meest dankbaar ben ik voor de persoonlijke begeleiding door Nadia Khan-Ahayan. Buiten het feit dat ze mijn begeleidster was hebben we een warme band opgebouwd en heb ik genoten van de formele en informele gesprekken. Ze heeft me wegwijs gemaakt, ervoor gezorgd dat ik me thuis voelde op OCW en vele persoonlijke contacten aangereikt. Doordat ze zelf ook aan het thema bestuurders werkte was ik continu van alle ontwikkelingen op governancegebied op de hoogte. Nadia heel veel dank voor je enorme betrokkenheid!

Als laatste wil ik alle respondenten bedanken. Stuk voor stuk waren het inspirerende interviews en stond ik versteld van de openheid, passie en maatschappelijke betrokkenheid van de respondenten. Geen interview was hetzelfde en ik heb genoten van de diversiteit en waardevolle gesprekken. Waar respondenten vaak drukke agenda's hadden werd ik meer dan warm ontvangen, kreeg ik antwoord op al mijn vragen en vond ik het telkens jammer om weer naar huis te gaan. Bedankt voor jullie ontzettend waardevolle bijdrage en geweldige inkijkje in het onderwijslandschap! Ik heb echt genoten van het onderzoeksonderwerp, mijn onderwijshart is zeer zeker sneller gaan kloppen.

Veel leesplezier,

Isabelle Beelen

Samenvatting

Er is steeds meer aandacht voor de schoolbestuurder in het voortgezet onderwijs. Deze krijgt een belangrijkere rol toegedicht en zou daadwerkelijk impact hebben op de onderwijskwaliteit. Incidenten en ontwikkelingen waren een aanleiding voor deze nieuwe focus. Instellingen worden door fusies steeds groter, de bestuurlijke rol is verzaamd en bevoegdheden en bijbehorende risico's nemen toe. Er wordt steeds meer van de bestuurder verwacht en de baan wordt veeleisender. De behoefte aan ondersteuning groeit. Dit vraagt om een professionaliseringslag zodat bestuurders voldoende zijn toegerust op hun steeds complexere taken.

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap had lange tijd weinig aandacht voor de kwaliteit van schoolbestuurders maar verschuift de focus en denkt recent na over een versterking van de bestuurskracht. Er wordt een beleidsagenda ontwikkeld om de professionaliteit van de schoolbestuurder te versterken. De hoofdvraag luidt:

Over welke competenties moet een schoolbestuurder in het voortgezet onderwijs beschikken en wat zijn de mogelijkheden en beperkingen om aan deze competenties te kunnen voldoen?

Verskillende factoren zijn van belang om deze vraag te kunnen beantwoorden. Om een mogelijke professionalisering te laten slagen wordt als eerste naar de verwachtingen vanuit de literatuur, verschillende stakeholders en wettelijke kaders gekeken. Zo wordt een ideaalplaatje voor de schoolbestuurder ontwikkeld. Een competentiemodel om te onderzoeken aan welke competenties een schoolbestuurder vandaag de dag zou moeten voldoen. Een ideaalplaatje voor de schoolbestuurder. Vervolgens wordt ingegaan op factoren die van belang zijn voor het versterken van de benodigde competenties. Autonomie en maatwerk zijn een voorwaarde en spelen hierin een belangrijke rol. Er wordt tot slot een mogelijke aanpak vanuit het departement vormgegeven. Er is aandacht voor een sturingsrichting, sturingsinstrumenten en mogelijke samenwerking.

Concluderend vraagt nieuwe professionaliteit om technische, ethische en leiderschapscompetenties tegelijkertijd. Mogelijkheden om professionele ontwikkeling te laten slagen zijn een persoonlijke aanpak en autonomie als basisvoorwaarden. Een gesegmenteerd programma op maat en genoeg ruimte voor een eigen invulling. Dé bestuurder in onderwijsland en hét competentieprofiel voor de schoolbestuurder in het voortgezet onderwijs bestaan namelijk niet. Om de toenemende complexiteit van de competenties aan te kunnen en de bestuurder meer te stimuleren in zijn professionele ontwikkeling is het verder relevant om de posities van de tegenkrachten nog eens goed te overwegen. Het is de vraag of de checks and balances voldoende meegroeien met de verantwoordelijkheden van de bestuurder.

Het onderzoek eindigt met specifieke aanbevelingen voor een versterking van de professionaliteit van de schoolbestuurder waarin het belang van een integrale aanpak, onafhankelijk onderzoek naar de bestuurlijke kwaliteit, de autonomiegedachte, een heroverweging van de tegenkrachten en samenwerking worden aangestipt. Dit onderzoek zal niet alleen bijdrage aan een specifieke beleidsagenda maar ook wetenschappelijk van toevoeging zijn. Het draagt bij aan het inzicht over de professionaliteit van bestuurders, dit is tot op heden nog een redelijk onontgonnen gebied.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting.....	3
1. Inleiding	5
2. Schoolbestuurders als publieke professionals	9
3. Naar een model voor schoolbestuurders.....	15
4. Het versterken van publieke professionaliteit	25
5. Methoden.....	32
6. Professionele competenties en professionalisering in de praktijk	38
7. Conclusie, aanbevelingen en discussie.....	57
Bronvermelding.....	63
Bijlagen	67
Bijlage 1: De externe organisatie in beeld.....	67
Bijlage 2: Stroomsturing vanuit de Rijksoverheid	68
Bijlage 3: Topiclijst interviews professionalisering schoolbesturen vo.....	69

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In de periode 2007-2012 ging het goed mis bij de Amarantis Onderwijsgroep. Een grote onderwijsinstelling voor middelbaar en beroepsonderwijs met verschillende locaties in het midden van het land (Funnekotter, 2012). De school kampte in 2012 met acute financiële problemen en de onderwijskwaliteit was onvoldoende. Minister Bijsterveldt stelde een commissie op en al snel kwam er een rapport uit genaamd 'Autonomie Verplicht', wat een inkijk gaf in het wanbestuur dat jaren kon plaatsvinden. Het bestuur schoot ernstig te kort, was onvoldoende professioneel, daadkrachtig en had te weinig ervaring om het onderwijsproces te overzien. Ook de Raad van Toezicht en de onderwijsinspectie hadden schuld en er werd veel te laat ingegrepen (AOB, 2012).

Het bestuur werd ook verdacht van fraude en mogelijke zelfverrijking werd in kaart gebracht (AOB, 2012). De werkelijkheid bleek complex te zijn. De ondergang ontstond niet alleen door een onbehoorlijk bestuur maar was een gevolg van structurele problemen als dalende leerlingaantallen en een hoge schooluitval. Er zijn overeenkomsten met affaires rondom hogeschool InHolland die twee jaar eerder al onterecht diploma's verstrekten. Bestuurders lijken onvoldoende grip op de al maar groeiende instellingen te hebben. Overheidsbemoeienis kwam door meer zelfstandigheid achteraf te laat (Funnekotter, 2012).

Naar aanleiding van incidenten als Amarantis en InHolland kwam het vertrouwen in het huidige bestuursmodel flink onder druk te staan (Funnekotter, 2012). Instellingen fuseren en verzelfstandigen naar aanleiding van crisis en krimp. De overheid is steeds verder op afstand komen te staan (VO-raad, 2014, p. 3). Deze ontwikkelingen hebben een impact op de schoolbestuurder. Bevoegdheden en bijbehorende risico's zijn toegenomen, de bestuurlijke rol is verzwaard en de behoefte aan ondersteuning neemt toe (VO-raad, 2014, p. 5). Bezitten bestuurders wel voldoende professionaliteit, besturend vermogen en hebben zij de capaciteiten om goed onderwijs in het complexere veld te realiseren? Deze vraag staat hoog op de politieke agenda (VO-raad, 2014, p. 6). Goed onderwijs vereist goed bestuur, dus er moest nagedacht worden over hoe de bestuurskracht versterkt kon worden en een betere controle kon ontstaan.

In 2013 volgde een eerste uitwerking en kwam er door de Kamerbrief 'Versterking bestuurskracht onderwijs' meer aandacht voor de wenselijkheid van de huidige systeemsturing. Er ontstond een uitgebreide beleidsagenda voor de versterking van de bestuurskracht in het onderwijs (Rijksoverheid, 2013). In 2014 werd vervolgens het toezichtarrangement en de rol van de inspectie geïntensiveerd. De bestuurder werd het primaire aangrijpingspunt voor kwaliteitsonderzoeken (Rijksoverheid, 2014). En het proces loopt nog steeds, een laatste uitwerking is de wet versterking bestuurskracht die op 14 juni jongstleden werd aangenomen door de Eerste Kamer. Deze wet zorgt er onder andere voor dat de medezeggenschap versterkt wordt (TeekensKarstens, 2016). Er wordt meer verwacht van de bestuurder in het voortgezet onderwijs. Dit vraagt om een professionaliseringslag zodat bestuurders voldoende zijn toegerust op hun steeds complexere taken.

Het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) hield zich jarenlang niet direct bezig met de kwaliteit van schoolbestuurders. Ze namen een afstandelijke houding aan en hadden geen specifieke beleidsagenda voor het thema 'de professionalisering van schoolbestuurders.' Professionele ontwikkeling zou door de autonomiegedachte zoveel mogelijk bij de schoolbestuurder

zelf moeten liggen en het is de eigen verantwoordelijkheid. De vraag is of dit voldoende is, of dat er op basis van recente ontwikkelingen aanleiding bestaat om verdere stappen te zetten. De afdeling Kwaliteit en Professionalisering van de directie Voortgezet Onderwijs brengt dit in kaart en denkt na over hoe een eventuele professionalisering eruit zou moeten zien. Intern wordt gestreefd naar een professionaliseringsaanpak waar dit onderzoek hopelijk aan kan bijdragen. En dit is maar goed ook want bestuurders zijn nog niet klaar. Als we kijken naar de ambities zoals gesteld in het platform onderwijs 2032 wordt er in toekomst nog veel van de bestuurder in het voortgezet onderwijs verwacht. Toegenomen wensen, eisen en verwachtingen stellen hogere eisen aan de professionaliteit van de schoolbestuurder (Rijksoverheid, 2016).

1.2 Probleemstelling

Het doel van dit onderzoek is om tot kennis en inzicht over de kenmerken van professionalisering van schoolbestuurders in het voortgezet onderwijs te komen. Wat wordt door de verschillende partijen van de schoolbestuurder verwacht? Welke competenties moeten deze hebben? En hoe kan een professionalisering van schoolbestuur en schoolbestuurders worden vormgegeven? Het benutten en sturen van het professionaliteitsproces van de schoolbestuurder vanuit een overkoepelende beeldvorming over professionalisering. De hoofdvraag luidt: **Over welke competenties moet een schoolbestuurder in het voortgezet onderwijs beschikken en wat zijn de mogelijkheden en beperkingen om aan deze competenties te kunnen voldoen?** Om deze vraag te beantwoorden staan vier deelvragen centraal, deze zijn als volgt:

- 1) Over welke competenties moeten schoolbestuurders beschikken wanneer wordt uitgegaan van inzichten uit onderzoek naar publieke managers?
- 2) Over welke competenties moeten schoolbestuurders beschikken gezien de verwachtingen van stakeholders en gezien hun wettelijke taken?
- 3) In welke mate beschikken schoolbestuurders over deze competenties en welke factoren zijn daar op van invloed?
- 4) Hoe kan de professionaliteit en professionalisering van schoolbestuurders bevorderd worden?

Er wordt een competentiemodel voor schoolbestuurders ontwikkeld. Een overzicht van de benodigde competenties waarover de schoolbestuurder idealiter zou moeten beschikken. Vervolgens wordt gekeken naar en in welke mate deze aanwezig zijn en wordt er een advies gegeven over op welke manier je een ontwikkeling in de juiste richting kan stimuleren. Wetenschappelijke literatuur, wettelijke taken, verwachtingen van stakeholders en factoren worden benut om tot samenhangende aanbevelingen voor het versterken van de competenties van schoolbestuurders te komen.

1.3 Maatschappelijke relevantie

‘Goed onderwijs vereist goed bestuur (Rijksoverheid, 2015, p. 14).’ Schoolbestuurders vormen een doorslaggevende factor bij het realiseren van goed onderwijs. Uit de bevindingen van de inspectie blijkt dat hoe sterker besturen de kwaliteit van scholen bewaken en stimuleren, hoe beter de schoolleiders en docenten zijn. Bestuurders hebben indirect invloed op het onderwijsleerproces, omdat ze werkgever zijn van de schoolleider. Uit onderzoek blijkt dat goede bestuurders, betere schoolleiders hebben die weer betere leraren aanstellen. Immers de effecten van schoolleiders op prestaties van leerlingen worden uitgeoefend via de leraren, die op hun beurt directe invloed

uitoefenen op de prestaties van hun leerlingen. Dit alles leidt ertoe dat de onderwijskwaliteit van zulke scholen ook beter is. Daarom is inzet op professionalisering van bestuurders, naast schoolleiders en leraren, een logische vervolgstap om de een aanpak van kwaliteitsverbetering van de gehele keten compleet te maken (Inspectie van het Onderwijs, 2014).

In het onlangs verschenen rapport van de OECD 'Reviews of National Policies for Education', wordt eveneens aan het bestuur van scholen een cruciale rol toegedicht als het gaat om het borgen van de onderwijskwaliteit. Eén van de aanbevelingen benadrukt het belang van het ontwikkelen van de capaciteiten van bestuurders. Hun vermogen en professionaliteit moeten worden ontwikkeld in een aantal opzichten. Nu zien we nog dat er vooral wordt ingezet op de professionalisering van leraren en schoolleiders maar dit moet worden uitgebreid naar schoolbestuurders (OECD, 2016, p. 70).

In de discussies over onderwijskwaliteit wordt er steeds meer gekeken naar de bestuurder. Om ervoor te zorgen dat bestuurders optimaal ondersteund kunnen worden is het van belang om een inventarisatie te maken van de professionaliseringsbehoefte. Van one size fits all naar diversiteit op instellingsniveau. Maar ook meer algemeen is het van belang om te weten hoe het er in de praktijk aan toe gaat, de informatiebasis moet worden versterkt. Om tot meer differentiatie te kunnen komen in een professionaliseringsaanpak en om beter te kunnen aansluiten bij regionale behoeften. Zo kan de sector zelf aangeven waar mogelijke verwachtingen, knelpunten en wensen liggen en waar een professionalisering zich op zou moeten richten (Wolthuis, 2016).

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Het probleem is wetenschappelijk relevant omdat het bijdraagt aan het inzicht over de professionaliteit van bestuurders, terwijl in het verleden de aandacht uitging naar de professionaliteit van docenten. Het onderzoek schijnt een nieuw licht op professionals en professionalisering in de onderwijssector. Vooral in de zorg werd veel geschreven over pure professionals, de klassieke professionals binnen het primaire proces, maar dit is niet één op één te vertalen naar het onderwijsveld waarin professionaliteit meer hybride is. Het onderwijs is ambigue en vertegenwoordigt een minder pure vorm van bureaucratie, deskundige en organisatorische professionaliteit (Noordegraaf, 2013, p. 9).

Het onderwijs is niet geheel onafhankelijk en in vergelijking met andere professies meer ingebed in de arrangementen van de verzorgingsstaat. De overheid heeft veel invloed, er is volop wetgeving en autonomie en zelfsturing zijn begrensd. Het onderwijsveld is hierdoor meervoudig en complexer qua verantwoordelijkheden en verantwoordingsmechanismen. Professionals zijn meer gebonden aan de gefragmenteerde context. Veranderingen hangen af van deze configuratie en zullen trager plaatsvinden (Noordegraaf, 2013, pp 16, 18). Er is tegelijkertijd geen lange bestuurlijke traditie en een toenemende drang naar professionalisering (Noordegraaf, 2007, p. 761). Het is relevant om juist voor het onderwijsveld te kijken naar een gemeenschappelijke wetenschappelijke visie op professionalisering om de gewenste sturing goed te kunnen ontwikkelen (Noordegraaf, 2007).

Voor nu de aandacht voor de professionalisering van schoolbestuurders toeneemt. Er ontstaat een nieuwe vorm en interpretatie van professionaliteit, 'hybridized professionalism' maar er is nog geen eenduidige definitie over wat er van de schoolbestuurder als professional verwacht wordt. Om een professionaliseringsaanpak te laten slagen moet een gedeelde betekenis ontstaan waarop vervolgens gestuurd kan worden. Een oplossing die past bij de intermediaire rol van de schoolbestuurder in het

verdeelde veld. Een betekenis die ontstaat vanuit de verschillende actoren, een aanpak die draagvlak bezit (Weemstra, 2013, p. 3).

Verschillende actoren uit het onderwijsveld kunnen baat hebben bij het onderzoek; politici en beleidsmakers die bezig houden met het thema de professionalisering van schoolbestuurders en meer vertrouwen willen krijgen in de bestuurskracht; schoolbestuurders, schoolleiders, leraren en uiteindelijk de scholieren die een betere onderwijskwaliteit ervaren; en als laatste wetenschappers die interesse hebben in het thema van professionaliteit in de hybride onderwijssector.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komen de kenmerken van besturen aan bod en worden de belangrijkste begrippen omschreven. Vervolgens wordt er vanuit de literatuur over publieke professionals gekeken naar wat voor competenties van schoolbestuurders verwacht kunnen worden. Dit vormt het startpunt van het theoretische deel van de scriptie. Hoofdstuk 3 bestaat daarna uit de vorming en het uitbouwen van het competentiemodel voor schoolbestuurders. De wettelijke kaders en de opvattingen van stakeholders worden meegenomen en monden uit in één ideaalplaatje. Hoofdstuk 4 gaat dan in op de belangrijkste factoren die moeten worden meegenomen om aan de gevraagde competenties te kunnen voldoen. Er wordt vervolgens een eerste aanzet gegeven tot een professionaliseringsaanpak. Wat zegt de literatuur over de mogelijkheden om de gevraagde competenties te versterken? Hoofdstuk 5 bestaat dan uit de methoden en technieken voor het empirische deel van het onderzoek. Het toetsen van de theorie door middel van een kwalitatief onderzoek. Hoofdstuk 6 zal vervolgens de resultaten van de interviews weergeven. Professionele competenties en professionalisering in de praktijk worden uitgewerkt. Hoofdstuk 7 vormt het slothoofdstuk met daarin de conclusie, aanbevelingen, discussie en reflectie. Alle deelvragen zullen kort terugkomen en de hoofdvraag wordt beantwoord. Aanbevelingen voor het departement worden beschreven en de resultaten worden in de discussie en reflectie in context geplaatst.

2. Schoolbestuurders als publieke professionals

In dit hoofdstuk worden om te beginnen de kenmerken van het domein besproken. Een definiëring van de twee kernbegrippen waarna deze in de context van het werkveld worden geplaatst. De begrippen bestuurder en professionalisering worden verduidelijkt. Wat wordt bestuurd, wie bestuurt en wat wordt verstaan onder professionalisering?

Vervolgens wordt overgegaan op de beantwoording van de eerste deelvraag. Over welke competenties moeten schoolbestuurders beschikken wanneer wordt uitgegaan van inzichten uit onderzoek naar publieke managers? Van de kenmerken van bestuurders naar een literatuurverkenning over publieke professionals. Dit om een inzicht te krijgen in het besturen zelf en wat er voor nodig is aan competenties om dit goed te kunnen doen. Er wordt een beeld gegeven van nieuwe professionaliteit, en de benodigde competenties waarover een schoolbestuurder zou moeten beschikken. Hiervoor wordt als eerste te rade gegaan bij de algemene literatuur over publieke professionals. Daarna wordt overgegaan tot een eerste indeling van de competenties geboden door Beck, Bowman & West (2004). Drie professionele competenties zullen worden beschreven (Steeg, 2009, p.4). Concluderend wordt een samenhangend beeld gevormd van de schoolbestuurder als publieke professional vanuit de theorie.

2.1 De schoolbestuurder

De bestuurder is van toenemend belang en er wordt gestreefd naar een professionaliseringsaanpak. Maar wie is deze schoolbestuurder waarover gesproken wordt en wat wordt precies bestuurd? Een goed beeld kan als basis dienen voor een verdere aanpak. Het Instituut voor Management Research van de Radboud Universiteit Nijmegen deed gedurende de periode 2012 tot 2014 onderzoek naar de stand van zaken omtrent onderwijsbestuur in het voortgezet onderwijs. Hieruit volgt het beschreven beeld (Van Genugten & Honing, 2014).

Onderwijsinstellingen worden door schaalvergroting steeds groter. Instellingen fuseren en verzelfstandigen naar aanleiding van crisis en krimp. Waar er in 1995 nog 450 besturen waren, zijn dat er nu nog zo'n 329. Zij besturen gezamenlijk ongeveer 645 scholen en scholengemeenschappen met zo'n 985.193 leerlingen (CBS, 2016).

Deze besturen zijn over het algemeen klein. Ongeveer zestig procent van de besturen bestaat uit slechts één bestuurder (eenpitters), dertig procent van de scholen heeft twee bestuurders en veertien procent van de scholen heeft drie tot acht bestuurders (VO-raad, 2014, p. 3). Vele besturen zijn verantwoordelijk voor meerdere scholen. In veertig procent van de gevallen beheert een schoolbestuur twee tot vijf scholen en in tien procent van de gevallen beheert een schoolbestuur zes tot tien scholen. Er zijn zelfs extreme gevallen waarbij een schoolbestuur over elf tot meer dan twintig scholen gaat. Dan spreken we over iets minder dan vijf procent van de populatie. Een school bestaat gemiddeld uit zo'n 1500 leerlingen, en onder scholen worden zelfstandig functionerende vestigingen in de juridische zin verstaan. Er wordt in negentig procent van de gevallen gekozen voor de meest gangbare stichtingsvorm. Het aantal verenigingen daalt en overige rechtsvormen als een vereniging of een 'stichting samenwerkingsbestuur' komen amper nog voor (Van Genugten & Honing, 2014, p. 12).

Gekeken naar het individu zijn bestuurders vooral hoogopgeleide Nederlandse mannen van boven de vijftig jaar. Zij werken in tachtig procent van de gevallen in loondienst en vrijwilligers zonder honorarium komen zelden voor. Besturen worden steeds professioneler en het aantal ouders met een bestuursfunctie neemt sterk af. Bestuurders komen in bijna alle gevallen uit het onderwijs. Ze hadden eerder een andere functie binnen de betreffende organisatie, waren bestuurder of hadden een andere functie bij een andere onderwijsorganisatie. Dubbelfuncties zijn wel zichtbaar. De combinatie van directeur-bestuurder wordt vaker gemaakt, waarbij zowel schoolleider- als directietaken vervuld worden. De bestuurlijke taken en eindverantwoordelijkheid vallen onder één individu. Besturen werken intensief samen met het interne toezicht, de schoolleiding en de medezeggenschap (Van Genugten & Honing, 2014, pp 3-4, 19, 23, 45).

2.2 Professionalisering

Een beroepsgroep groeit door het nemen van een aantal stappen, genaamd 'professionalisering'. Het idee van een gezamenlijk proces van ontwikkeling om nieuwe uitdagingen aan te kunnen. Ieder beroep heeft zijn eigen activiteiten onder invloed van bepaalde jurisdictie in de context (Abbott, 1988, pp 1-2).

Bestuurders zijn vanuit de beroepsgroep actief bezig met professionalisering om te kunnen voldoen aan gevraagde verantwoordelijkheden en zichzelf beter toe te rusten op complexe taken. De professionals reguleren en organiseren zichzelf binnen het hybride veld (Noordegraaf, 2013, p. 2). Het label 'schoolbestuurder in het voortgezet onderwijs' als specifieke fulltime baan, waarvoor kennis en vaardigheden vereist zijn, krijgt daardoor steeds meer vorm (van der Meulen, 2009, pp 28-29). Het zijn van schoolbestuurder wordt steeds meer een vak, en de beroepsgroep organiseert zichzelf om te specificeren wat van de publieke manager verwacht wordt (Vo-raad, 2011). Ambities worden gerealiseerd om te verbeteren, te standaardiseren en de beroepsgroep te homogeniseren. De beroepsgroep probeert op deze manier zelf actief bij te dragen aan professionalisering en vertrouwen te winnen (van der Meulen, 2009, pp 28-29). Dit proces is in ontwikkeling; associaties, opleidingen, beroepsstandaarden en gedragsregels worden nog opgezet (van der Meulen, 2009, pp 1-3).

Binnen deze professionaliseringstrajecten hebben bestuurders zelf een belangrijke rol, het begint bij de bestuurder zelf. De bestuurder moet persoonlijk verantwoordelijkheid nemen voor expliciete taken en de uitvoering ervan. Een sterke en professionele cultuur op alle niveaus van de organisatie. De bestuurder is hiervan de uitdrager en moet zich professioneel blijven ontwikkelen qua competenties, vaardigheden en houding. Een goed opgeleid, bekwaam en professioneel bestuur is noodzakelijk. Dit moet gestimuleerd worden vanuit eigenaarschap. Het is aan de individuele bestuurder om de precieze invulling van de professionele ontwikkeling vorm te geven en keuzes te legitimeren (van der Meulen, 2009, pp 4-5).

Hoe ziet dit er in de praktijk precies uit? Concreet geeft ongeveer tachtig procent van de bestuurders aan bijscholing te hebben gehad in de afgelopen twee jaar. Bijscholing wordt gezien als intensief traject en vaak krijgt het de vorm van coaching, evaluaties en trainingen. Ook een uitwisseling van kennis en ervaringen met andere besturen wordt genoemd. Vooral grote scholen organiseren interne trajecten en hun eigen aanbod via stafbureaus. Kleine scholen besteden veel uit aan externe (markt)partijen. De grote van de school heeft zo invloed op de mate van professionalisering (Van Genugten & Honing, 2014, pp 3, 15-17).

Om de bestuurskracht te versterken worden zo verschillende activiteiten ondernomen. Professionalisering krijgt steeds meer de aandacht, alleen de mate van verplichting verschilt. Vele scholen hebben nog de vrijheid om het professionaliteitbeleid zelf in te vullen. Formeel is de professionalisering in ieder geval steeds beter geregeld. Er is een toenemende aandacht en er zijn toenemende budgetten beschikbaar, wel is het sterk de vraag of dit altijd op de meest zinnige manier wordt besteed (Van Genugten & Honing, 2014, pp 3-4, 35, 44-47).

Tabel 1: Bijscholing van het bestuur in de afgelopen twee jaar (Van Genugten & Honing, 2014, pp 44-46).

Categorie	Percentage besturen
Bijscholing voorzitter bestuur	85%
Bijscholing leden van bestuur	77,5%
Bestuur reflecteert op eigen handelen	98,8%
Jaarlijkse zelfevaluatie van het bestuur	91,5%
Vrijheid om professionaliteitbeleid zelf in te vullen	77,4%

2.3 De kenmerken van het domein

De kernbegrippen bestuurders en professionalisering werden gedefinieerd en ter verduidelijking in de context van het werkveld geplaatst.

Samenvattend is er een grote variatie in kenmerken van schoolbesturen en schoolbestuurders zichtbaar. Er is een grote diversiteit in het aantal scholen dat onder een bestuur valt en de schaalgrootte van instellingen verschilt. Er vallen vaak meerdere scholen onder een eenhoofdig schoolbestuur. Daarbij zijn bestuurders vaak hoger opgeleide mannen met een autochtone achtergrond, en hebben dubbelfuncties. De positie werd nader verkend maar geeft geen standaardplaatje van de governancestructuur. Dé bestuurder bestaat niet. Hoe een bestuur wordt vormgegeven in de praktijk hangt af van de situatie en de context. Om toch een uitgangspositie te nemen wordt gekozen voor één definitie van de bestuurder: ‘de persoon die de bestuurlijke functie bekleedt, tezamen met het interne toezicht, de schoolleiding en de medezeggenschap. Een schoolbestuur is het knooppunt van de organisatie en wat iemand nodig heeft om de bestuurdersrol te vervullen verschilt sterk in praktijk (Lubberman, Wein & Willems, 2016, pp 7-9)’.

De professionaliseringsbehoefte hangt vervolgens ook af van deze specifieke context en individuele situatie van de bestuurder. Professionalisering wordt in dit onderzoek gedefinieerd als: ‘een continue dynamisch en eigen proces gericht op het verbeteren van het beroep, zodat het besturend vermogen wordt versterkt en richting kan worden gegeven aan de bestuurlijke opgave. Onder professionalisering worden vormen van bijscholing als: coaching, evaluatie, training, uitwisseling van kennis met andere besturen en interne trajecten verstaan (Lubberman, Wein & Willems, 2016, pp vi, 3-4).’

Nu de kernbegrippen ‘bestuurder’ en ‘professionalisering’ in een context zijn geplaatst kan over worden gegaan naar het beantwoorden van de eerste deelvraag. Over welke competenties moeten schoolbestuurders beschikken wanneer wordt uitgegaan van inzichten uit onderzoek naar publieke managers? Recent onderzoek laat namelijk zien dat niet zozeer de samenstelling als wel de kennis,

houding en capaciteiten van bestuursleden van belang zijn voor het goed functioneren van besturen (Van Genugten & Honing, 2014, p. 28).’ Er zal daarom een vervolgstap worden gemaakt, van de kenmerken van bestuurders naar de algemene literatuur over publieke professionals. Dit om een inzicht te krijgen in het besturen zelf en wat er voor nodig is aan competenties om dit goed te kunnen doen.

2.4 Een nieuw beeld van professionaliteit

Het onderwijs wordt veelal bestuurd door professionele medewerkers die opereren op basis van kennis en vaardigheden. Ze bezitten de autonomie om dit te structureren en toe te passen op specifieke cases. De afgelopen jaren is het professionele werk echter veranderd door verschillende oorzaken. Meestal wordt New Public Management gezien als belangrijkste drijfveer maar er speelt meer zoals bestuurlijke hervormingen en een bredere maatschappelijke dynamiek. Het onderwijsveld is gereorganiseerd, gefragmenteerd en verantwoordelijkheden zijn in beweging. Werkpatronen, toenemende kwaliteitseisen en preferenties binnen het vakgebied veranderen. Professionaliteit beperkt zich niet langer tot de instelling maar bredere institutionele, sociale en maatschappelijke krachten spelen een rol. Er worden nieuwe vormen gezocht om de controle te behouden en nieuwe vormen van professionaliteit zijn vereist. Er ligt meer druk op de bestuurder door minder routines, een toenemende specialisatie en generalisatie tegelijkertijd, en meer ambiguïteit (Noordegraaf, 2013, pp 1, 3, 14).

De onderwijsprofessional wordt in nieuwe richtingen geduwd en er is een toenemende externe druk betreffende reputatie. Bij falen ontstaan risico's als een media uitbarsting zoals bij Amarantis, en er zijn nieuwe plekken, mensen, technologieën en klanten waarmee moet worden omgegaan (Noordegraaf & de Wit, 2012). De onbekende buitenwereld dringt steeds meer binnen en beelden van professionalisme verschuiven, dit vraagt om een herinrichting van de publieke professionaliteit. Traditionele opvattingen verliezen hun waarde en autonomie, regulering en identiteiten zijn in beweging. Er is door nieuwe druk en processen een toenemende afhankelijkheid van de gefragmenteerde buitenwereld en er is geen prototype schoolbestuurder meer (Noordegraaf, 2013, pp 4-21).

Dit roept de vraag op wat professionaliteit vandaag de dag is. Wat zijn eigenlijk goede en slechte prestaties? Het gaat niet enkel om de inhoud en bewijs maar om de afscherming en begrenzing ervan. De capaciteit om prestaties te beoordelen en eraan te voldoen. Het binnen de autonomie bepalen van wat goed is. Het is minder duidelijk wat als goed bestuur gedefinieerd kan worden. Het gaat niet alleen over efficiëntie maar om nieuwe posities en sociale relaties. Het herschikken van het beroepssegment en de strijd wie waar over gaat. Het definiëren van prestaties, legitimeren van nieuwe concepten en het signaleren van relevante ontwikkelingen zodat deze op een goede manier worden vertaald naar het primaire proces (Noordegraaf, 2008, pp 14- 16).

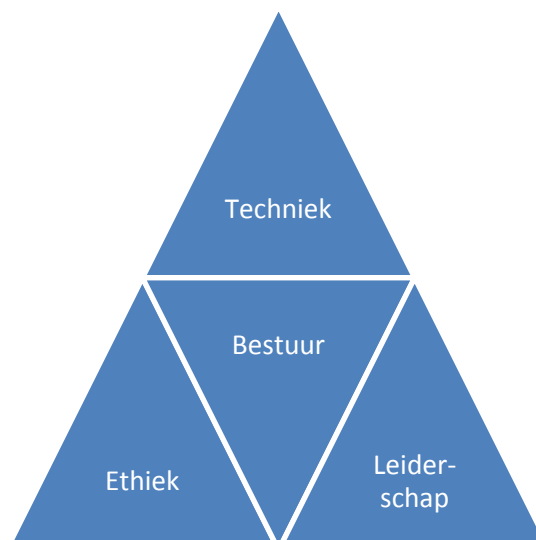
Dit vraagt veel van de bestuurder. Zij zijn meer reflecterende uitvoerders en hun banden met de buitenwereld, organisatorische beweegredenen en andere professionals maken deel uit van hun professionaliteit. Zij vormen een nieuwe sociale categorie en dit gaat hand in hand met een nieuwe definitie. Het gaat meer om artistieke intuïtieve processen in situaties van onzekerheid, instabiliteit, uniciteit en waarde conflicten (Noordegraaf, 2007, p. 774). Een interdisciplinaire omgeving die zich niet gemakkelijk laat organiseren. Individuele gevallen, kosten en capaciteiten zijn meer met elkaar verbonden in hybride organisatievormen (Noordegraaf, 2007, p. 775). Het vraagt om

besluitvaardigheid, ondernemingszin en strategische denkkraft tegelijkertijd (Noordegraaf, 2007, pp 776-777).

Concluderend verschuiven de beelden van professionaliteit. Het gefragmenteerde, complexe en dynamische onderwijsveld en de rol van de hybride bestuurder vragen om nieuwe professionele competenties. Deze zullen specifiek worden benoemd aan de hand van een indeling.

2.5 Professionele competenties

Een indeling van de relevante professionele competenties kan helpen om verwachtingen te structureren en in te zien waar een professionaliseringsaanpak zich op zou kunnen richten. Wie hier een veelbelovend inzicht in geven zijn Beck, Bowman & West. Volgens hen worden verschillende vaardigheden van de publieke professional verwacht om de uitdagingen van de turbulente 21^e eeuw aan te kunnen: technische expertise, ethisch gedrag en leiderschapscompetenties. Onder technische competenties valt het willen en kunnen, onder ethische competenties valt het doen van het moreel juiste en onder leiderschap valt het zijn van een professionele master met politieke skills. De kenmerken van de competenties worden samengevat in onderstaand figuur 2: De competentiedriehoek van de publieke professional (Beck, Bowman & West, 2004, p. 23).



Dit figuur vraagt om meer specifieke uitwerking, zodat de competenties voor de schoolbestuurder als onderwijsprofessional nog concreter worden. Een verdieping op de technische, ethische en leiderschapscomponenten die achtereenvolgens worden behandeld.

Als eerste gaat de technische expertise om het geschoold genoeg zijn om de baan correct te kunnen uitvoeren. Gespecialiseerde kennis om de taken uit te voeren en een begrip van de wettelijke vereisten. Wetenschappelijke actuele kennis is cruciaal omdat het onderwijs hierop voortborduurt. Al heb je als bestuurder geen onderwijskundige of pedagogische achtergrond, is voldoende algemeen bewustzijn van de technische aspecten vereist om te kunnen schatten wie welke expertises kan dragen. Gedetailleerde kennis van wettelijke vereisten is essentieel omdat ze programma's beïnvloeden en richtlijnen geven voor het gedrag. Als laatste zijn programmabeheer, strategisch- en bronnenmanagement van belang om doelen binnen de organisatie daadwerkelijk te bereiken. Het plannen van effectieve programma's, creëren van draagvlak en zoeken naar balans in de

organisatiecultuur vol van procedures. Als je deze talenten bezit kun je ervoor zorgen dat lesprogramma's aanslaan. Het weten en toepassen van wetenschappelijke, wettelijke en organisatorische vaardigheden maken van de bestuurder een professional die successen behaald en daadwerkelijk impact heeft op de gemeenschap (Beck, Bowman & West, 2004, pp 37-38).

Deze technische expertise laat zien wat er gedaan moet worden maar niet waarom. Daarvoor zijn leiderschap en ethiek van belang (Beck, Bowman & West, 2004, pp 38-39, 64).

Ethische expertise is ten tweede van belang voor de sociale infrastructuur. 'Bestuurders zonder fundamentele ethische vaardigheden zijn professioneel analfabeet (Beck, Bowman & West, 2004, p. 69).' Het gaat erom dat je aanvoelt waarom iets wel of niet moet gebeuren. Ethiek is de sleutel tot de identiteit en legitimiteit van de school. Gedeelde waarden brengen mensen samen. Het is een systeem dat standaarden bepaald, mensen gaan zich hiernaar gedragen en aan meten. Een balans tussen het hanteren van principes van gelijkheid, de intuïtie vanuit het eigen karakter, en de consequenties van het wel of niet bijdragen aan het algemeen belang. Vaardigheden die een ethisch schoolbestuurder bezit zijn het bouwen van morele consensus en het luisteren naar betrokkenen belanghebbenden met verschillende meningen en zienswijzen. Kennis over ethische theorieën, relevante codes, organisatiesystemen, contexten, lokale instituties en overtuigingen zijn een belangrijke voorwaarde om het goed te kunnen doen (Beck, Bowman & West, 2004, pp 71-78).

Als laatste de leiderschapsvaardigheden, zonder leiderschap zal de status quo te handhaven zijn maar kun je geen verdere vooruitgang boeken (Beck, Bowman & West, 2004, 64).

Leiderschapskwaliteiten ondersteunen de bestuurder en geven betekenis aan technische vaardigheden en ethische acties. Bestuurders gebruiken deze eigenschappen om de institutionele dynamiek en de omgeving goed te kunnen beoordelen. Een leider stelt doelen om zijn missie en visie daadwerkelijk te bereiken. De bestuurder past daarvoor zowel harde en zachte vaardigheden toe en heeft verschillende variaties qua leiderschapsstijl. De bestuurder kan politiek onderhandelen en evalueert zichzelf, de organisatie en de omgeving continue om te kunnen verbeteren. Een echte leider boekt progressie (Beck, Bowman & West, 2004, pp 99-105).

2.6 Samenvatting

De kernbegrippen werden gedefinieerd. Dé bestuurder bestaat niet en hoe een bestuur wordt vormgegeven in de praktijk hangt af van de situatie. Wat iemand nodig heeft om de bestuurdersrol te vervullen verschilt sterk in praktijk. De professionaliseringsbehoefte hangt vervolgens ook af van deze specifieke context. Professionalisering wordt gezien als een dynamisch en eigen gericht proces, gericht op het verbeteren van het beroep, zodat het besturend vermogen wordt versterkt.

Vervolgens werd de stap gemaakt naar de literatuur over publieke professionals. Dit gaf een inzicht in de bredere context en de competenties die essentieel zijn om het goed te kunnen doen. Hieruit kwam naar voren dat de beelden van professionaliteit verschuiven en de context waarin bestuurder opereren steeds meer hybride is. De bestuurder is een knooppunt en banden met de buitenwereld, organisatie en andere professionals maken deel uit van hun professionaliteit. Het verbinden van fragmentatie en accepteren van heterogeniteit zijn essentieel. Dit complexe werkveld vraagt om verschillende professionele competenties van de schoolbestuurder. Een bestuurder moet tegelijkertijd goed zijn op technisch, ethisch en leiderschapsgebied. Dit om het correct te doen, om het goed te doen en om vooruitgang te kunnen boeken.

3. Naar een model voor schoolbestuurders

In hoofdstuk 2 werd een eerste overzicht van de competenties van de schoolbestuurder gepresenteerd vanuit de literatuur over publieke professionals. In dit hoofdstuk wordt de blik gericht op twee andere invalshoeken van waaruit de gewenste competenties van schoolbestuurders afgeleid kunnen worden. De verwachtingen van schoolbestuurders zoals andere betrokken actoren die hebben, en de wettelijke eisen en taken die aan schoolbestuurders worden gesteld komen aan bod. Dit om tot één voorschrijvend ideaaltypisch model voor de ‘goede’ schoolbestuurder te komen.

3.1 Verwachtingen van stakeholders

Over welke competenties moeten schoolbestuurders beschikken gezien de verwachtingen van stakeholders? Het onderwijsveld is meervoudig en een bestuurder moet continu afstemmen en beraadslagen met belanghebbenden. Er wordt een inkijkje gegeven in de complexe configuratie van relaties om verwachtingen inzichtelijk te maken (Hooge, 2013, pp 17-18). De functie van bestuurder zelf, de interne organisatie en de externe omgeving worden achtereenvolgens behandeld. De eerder geschetste indeling van professionele competenties wordt hier in meegenomen.

3.1.1 Verwachtingen vanuit de functie, de bestuurder zelf

De verwachtingen vanuit de functie geven een beeld van de professie en de bijbehorende competenties, door de ogen van de bestuurder zelf. De positie van schoolbestuurder wordt behandeld. De bestuurlijke rol bestaat uit verwachtingen qua taken, verantwoordelijkheden en deugd die achtereenvolgens worden beschreven.

Het zijn van een autoriteit vraagt om de uitvoering van bepaalde taken en *leiderschapscompetenties*. De rol van schoolbestuurder brengt rechten en plichten voor de organisatie met zich mee (Bovens, 1998, pp 25-26). De schoolbestuurder is belast met de bestuurlijke functie binnen de onderwijsorganisatie (VO-raad, 2015, p. 4). Het realiseren van de missie en doelstellingen van de betreffende school vormen het uitgangspunt voor het handelen van de bestuurder. Een bestuurder houdt rekening met de code goed onderwijsbestuur, relevante wet- en regelgeving en draagt zorg voor professioneel management (VO-raad, 2011, pp 21-22). Een schoolbestuurder heeft daarbij veel autonomie. Door toegenomen eisen, wensen en verwachtingen is deze ruimte ook nodig om keuzes te maken, er worden steeds hogere eisen gesteld aan de professional, de schoolbestuurder. Effectieve bestuurders moeten een gezamenlijke visie creëren, een coherente interne organisatie bewerkstelligen, samenwerking stimuleren en strategisch omgaan met de externe omgeving. Ze moeten als het ware kundig zijn op financieel, onderwijskundig en leiderschapsgebied tegelijkertijd. Dit vraagt om kennis en vaardigheden op alle onderdelen (Dekker & VO-raad, 2014, p. 22).

Naast deze veelzijdige taken moet de schoolbestuurder qua capaciteiten in de positie zijn om de verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk te kunnen dragen. Is het vermogen en de deskundigheid aanwezig om kwalitatief goed genoeg te zijn en bezit je de benodigde *technische competenties* (Bovens, 1998, p. 25)? Dit is essentieel in een tijd van maatschappelijke ontwikkelingen die continu nieuwe uitdagingen bieden. De context waarin scholen opereren is sterk in beweging. Dit vergt wendbaarheid en verandering, zodat het onderwijs goed blijft aansluiten bij onze veranderende wereld (Dekker & VO-raad, 2014, p. 4). Om de kwaliteit te kunnen blijven versterken moeten schoolbestuurders zich blijven ontwikkelen (Dekker & VO-raad, 2014, p. 18-19, 23). Bijscholing,

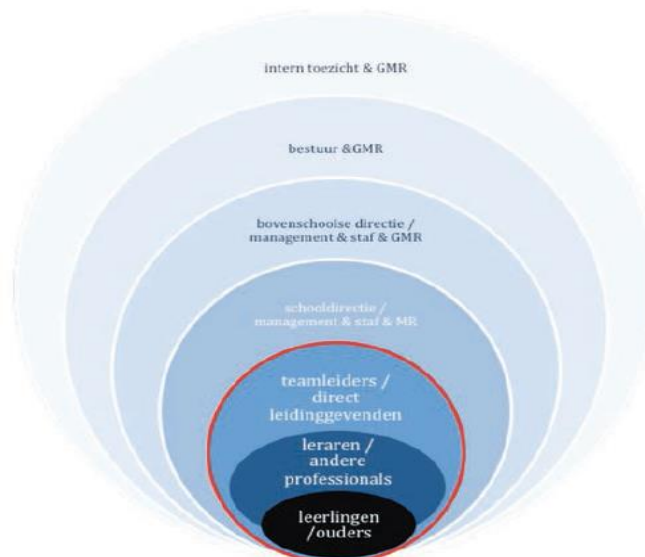
collegiale visitatie, participatie in kennisnetwerken en een reflectie op het eigen handelen zijn hierbij van groot belang om de bestuurskracht op peil te houden (VO-raad, 2014, p. 32).

Als laatste is het van toenemend belang dat een schoolbestuurder moreel juist handelt en zijn taken en rolverantwoordelijkheden serieus neemt, de *ethische competentie* (VO-raad, 2014, p. 3). De bestuurder draagt een actieve verantwoordelijkheid voor de eigen acties en probeert ongewenste situaties te voorkomen (Bovens, 1998, p. 27). Het werken aan de onderwijskwaliteit vraagt om commitment en een publiek ethos. Het deugdelijk en passend handelen in de ethische-normatieve zin (VO-raad, 2014, p. 3). De bestuurder vertegenwoordigt verschillende botsende belangen naar het realiseren van een maatschappelijke meerwaarde (Hooge, 2013, pp 16-17). Dit ingewikkelde krachten spel vraagt om bepaalde karaktereigenschappen en autonomie om zelf te kunnen oordelen. Het handelen moet op basis van de eigen normen en waarneming plaatsvinden en voor de eigen rekening van de bestuurder kunnen worden gehouden (Bovens, 1998, pp 27, 35-36).

De schoolbestuurder heeft zoals werd geschetst complexe actieve verantwoordelijkheden als taken en heeft daarvoor de capaciteiten en deugd nodig om deze op een goede manier uit te kunnen voeren. Een bestuurder moet kundig zijn op financieel, onderwijskundig en leiderschapsgebied tegelijkertijd. Leiderschap, techniek en ethiek, zoals weergegeven door Beck, Bowman & West, kwamen hier duidelijk in terug (2004).

3.1.2 Verwachtingen vanuit de interne organisatie

Ten tweede heeft de bestuurder te maken met verwachtingen vanuit de interne organisatie. Binnen de schoolorganisatie zijn verschillende partijen van belang die zich vooral richten op het primaire proces. Als interne belanghebbenden worden: het intern toezicht, de medezeggenschap, het onderwijspersoneel, ouders en leerlingen behandeld. De interne organisatie is schematisch weergegeven in onderstaand figuur 3. Dit model laat de gelaagdheid van de onderwijsorganisatie zien en is opgebouwd door middel van ('uien')schillen (Hooge, 2013, p. 18).



Om te beginnen met de verwachtingen vanuit de buitenste schillen van het model, het management, bestaande uit het intern toezicht en de medezeggenschap. Het intern toezicht heeft drie taken: het houden van toezicht, het geven van advies en het zijn van werkgever (art, 24e1 WVO). Het bestuur

en toezicht zijn door de invoering van het Raad van Toezicht model de laatste jaren steeds meer gescheiden. Een statutaire in plaats van functionele scheiding zorgt voor meer structurering en onafhankelijkheid (Van Genugten & Honing, 2014, pp 3, 15-17). De verwachtingen van de toezichthouder zouden daardoor steeds kritischer moeten zijn, maar er wordt meer ingezet op de adviserende rol. De relatie tussen toezichthouder en bestuurder wordt in negentig procent van de gevallen omschreven als 'het zijn van kritische gesprekspartners'. De meeste toezichthouders vinden een meedenkende rol belangrijker dan de strenge werkgeversrol. Het bestuur vindt in zeventig procent van de gevallen dat zij de doorslaggevende stem hebben bij beslissingen (Van Genugten & Honing, 2014, pp 3, 15-17).

Daarnaast de medezeggenschapsraden, de GMR en MR. Ze bespreken aangelegenheden die de school aangaan samen met het bestuur. Onder andere door de laatste uitwerking van de Wet Versterking Bestuurskracht hebben zij meer rechten. Er is inspraak op profielen, er is een plek in de sollicitatiecommissie en een adviesrecht bij benoeming of ontslag van de bestuurder (TeekensKarstens, 2016). Ook zijn het informatierecht en de adviesbevoegdheden uitgebreid (artikel 6, 8, 11 WMS). Beiden tegenkrachten, toezicht en medezeggenschap, beoordelen de bestuurder op zowel de vaktechnische als de ondernemende kwaliteiten en hebben verwachtingen op financieel, onderwijskundig en leiderschapsgebied tegelijkertijd.

Vervolgens de volgende schillen waarin het onderwijspersoneel aan bod komt. Bovenschoolse directies, management, staf, teamleiders, leidinggevend en andere professionals zijn van belang. Zij hechten als professionals vooral belang aan een goed werkgeverschap. Ze verwachten van de bestuurder een prettige werkomgeving en voldoende ruimte om hun taken goed uit te kunnen voeren. Een coherente organisatie met een goed personeelsbeleid waarbij samenwerking gestimuleerd wordt (Vo-raad, 2016). Ze verwachten van de bestuurder goed medepersoneel, betrokkenheid, kennis van zaken, een eerlijke behandeling en inspraak. Een aansturing waarbij een professioneel handelen vooropstaat. Ze willen gemotiveerd worden om hun werk zo goed mogelijk uit te voeren. 'Soft skills' en processen van interpersonele interactie zijn noodzakelijk om te kunnen voldoen aan deze verwachtingen. Dit zijn vooral ethische en leiderschapskwaliteiten (Beck, Bowman & West, 2004, pp 5, 38-39).

Uiteindelijk de binnenste schillen en de kern van het model, dit zijn de afnemers van het onderwijs; de ouders en de leerling. Ouders hebben baat bij een kwalitatief goede en veilige omgeving voor hun kind. Ze verwachten van de bestuurder dat hij professioneel en effectief handelt. Het bezitten van kennis, het kennen van wetten en reglementen en het begrijpen van institutionele werkingen zodat zo goed mogelijk onderwijs ontstaat (Beck, Bowman & West, 2004, p. 62). Dan de belangrijkste schil waar het gehele proces om draait, scholieren. Leerlingen zijn de klanten en zij verwachten goed onderwijs dat aansluit bij hun specifiek behoeften. Ze willen gepersonaliseerd leren en van de bestuurder wordt kennis van de curriculumontwikkeling verwacht (VO-raad, 2016). Daarnaast willen ze goed worden voorbereid op een vervolgstudie en de arbeidsmarkt. Verwachtingen van de ouder en scholier zijn uiteindelijk vooral gericht op de technische onderwijskwaliteit (Beck, Bowman & West, 2004, p. 63).

De actoren uit de interne organisatie hebben verwachtingen qua financieel, onderwijskundig en leiderschapsgebied tegelijkertijd, maar de accenten van de interne actoren verschillen. Het interne toezicht en de medezeggenschap hebben aandacht voor zowel de vaktechnische als de

ondernemende kwaliteiten, het onderwijspersoneel richt zich vooral op de ethische en leiderschapskwaliteiten en de klant heeft hoge verwachtingen van de technische onderwijskwaliteit.

3.1.3 Verwachtingen vanuit de externe omgeving

Als laatste de externe omgeving van schoolbestuurders, die bestaat uit uiteenlopende belanghebbenden (voor een schematisch overzicht zie bijlage 1). De actoren worden ingedeeld in categorieën: politieke, wetenschappelijke en maatschappelijke belangen.

De bestuurder heeft als eerste te maken met politieke verwachtingen door de systeemsturing (zie bijlage 2 voor een schematisch overzicht). Dit omdat het waarborgen van de kwaliteit van het voortgezet onderwijs, ondanks autonomie van de professionals, een kerntaak van de overheid blijft. De minister wordt naderhand ter verantwoording geroepen en wordt verantwoordelijk gehouden voor de wijze waarop het onderwijsbeleid werd uitgevoerd. Zij draagt de politieke en wettelijke aansprakelijkheid voor de resultaten van scholen (Bovens, 1998, pp 25-31).

De overheid stuurt op hoofdlijnen en de onderwijsbestuurder krijgt veel ruimte om het onderwijs binnen de instelling in te richten. Daardoor kunnen zij op een doelmatige manier aansluiten bij de lokale omstandigheden. De overheid stelt kaders en de professionals zijn hierbinnen vrij om te bewegen (Rijksoverheid, 2013, pp 3, 22). Om de scholen in staat te stellen biedt de overheid structurele faciliteiten als: de bekostiging (lumpsum), de kwalificatiestructuur en zorgt zij voor een handhaving van de kwaliteit. De overheid verwacht daardoor goed onderwijs binnen de gestelde kaders. Een juiste invulling van de gegeven autonomie en vraagt van de bestuurder zowel financiële, onderwijskundige als leiderschapskwaliteiten. Ze moeten de grote kostenpost onderwijs goed kunnen verantwoorden en zijn gebaat bij menselijk kapitaal voor een bloeiende Nederlandse samenleving (VO-raad, 2010).

Vervolgens de verwachtingen qua kennis om de onderwijsinhoud op peil te kunnen houden. De bestuurder heeft met adviesraden te maken om zijn wetenschappelijke kennis actief te ondersteunen. Kennisbenutting vindt plaats via netwerken waarbij onderzoekers, bedrijven en maatschappelijke organisaties samenkomen. Beleid, de onderwijspraktijk en wetenschap komen zo bijeen voor inhoudelijke samenhang (NRO, 2016). De wetenschappelijke partijen verwachten van de bestuurder een actieve opstelling in de onderwijsontwikkeling. De bestuurder moet op de hoogte zijn van ontwikkelingen en deze in de onderwijspraktijk blijven implementeren. De laatste wetenschappelijke trends, verbeteringen en vernieuwingen moeten worden meegenomen. Om onderwijskundig vaardig genoeg te kunnen blijven is een voortdurende wisselwerking van belang (NWO, 2016).

En dat allemaal om de community 'het publiek' tevreden te kunnen stellen. Iedereen heeft immers baat bij goed onderwijs. Het voortgezet onderwijs krijgt vanuit de maatschappij drie opdrachten mee. Als eerste de kwalificatiefunctie, het leren van kennis en vaardigheden gericht op de doorstroom naar een vervolgopleiding of de arbeidsmarkt. Ten tweede de socialisatiefunctie, het internaliseren van normen en waarden die van belang zijn voor de sociale positie in de samenleving. En als laatste de persoonsvormende functie, het ontwikkelen van een eigen identiteit, onafhankelijkheid en sociale betrokkenheid (Hooge, 2013, p. 15). Deze opdrachten vragen veel van de bestuurder. Het schept een gezamenlijke opdracht en verwachtingen van de eigen houding als

voorbeeldfiguur. De bestuurder moet in relatie staan met de nabije omgeving en oog hebben voor de bredere sociale infrastructuur. Dit vraagt om zowel ethiek als leiderschap (Bosch, 2016).

De politieke, wetenschappelijke en maatschappelijke verwachtingen kwamen aan bod. De politiek richt zich op alle competenties in den brede zin vanwege de algehele verantwoordelijkheid die zij dragen, de wetenschappelijke stakeholders verwachten vooral veel van de ontwikkeling qua technische competenties en de maatschappij spreekt het leiderschap en het ethisch handelen aan.

3.1.4 Samenvatting verwachtingen stakeholders

De verschillende verwachtingen vanuit de functie, interne organisatie en externe omgeving kwamen aan bod. Het mag duidelijk zijn dat er veel van de bestuurder verwacht wordt op technisch, ethisch en leiderschapsgebied tegelijkertijd. De accenten verschillen wel per stakeholder. Het onderwijspersoneel en de maatschappij vragen zo bijvoorbeeld veel van het leiderschap en de ethiek, en de wetenschap vraagt meer van de technische competentie. De schoolbestuurder wordt zo door het gehele krachtenveld van verwachtingen samengevat aangesproken op drie aspecten: de onderwijskundige kwaliteiten (technische vakinhoud), het leiderschap (bedrijfsleiding) en het ethisch handelen (deugd).

3.2 Wettelijke taken

Over welke competenties moeten schoolbestuurders beschikken gezien hun wettelijke taken? Om deze vraag te beantwoorden worden de wettelijke taken in kaart gebracht zoals weergegeven in de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: WVO). De belangrijkste artikelen worden benoemd en toegelicht. Vervolgens worden de belangrijkste ontwikkelingen en uitdagingen beschreven. Als laatste zal het schema van Beck, Bowman & West terugkomen en zal een mogelijke competentiefocus worden aangegeven per wettelijke taak (2004). Het bevoegd gezag in het algemeen, het bevoegd gezag als werkgever, het bevoegd gezag en de onderwijskwaliteit en het bevoegd gezag en samenwerking komen achtereenvolgens aan bod (Overheid, 2016).

3.2.1. Bevoegd gezag in het algemeen

Volgens artikel 32 van de wet op het voortgezet onderwijs (WVO) is de schoolbestuurder: ‘Het bevoegd gezag dat taken en bevoegdheden uitoefent bij wettelijk voorschrift (Overheid, 2016).’ Het bevoegd gezag is volgens de WVO in het algemeen verantwoordelijk voor: de huisvesting en het bouwheerschap, de financiën en de bekostiging van personeels- en exploitatiekosten, de besteding van de bekostiging, en de verantwoording in het jaarverslag. De belangrijkste artikelen, qua algemene taken, worden uitgelicht in onderstaande tabel.

<u>Artikel</u> <u>WVO</u>	<u>Taak</u>	<u>Toelichting</u>	<u>Ontwikkeling/</u> <u>uitdaging</u>	<u>Competentie</u> <u>-focus</u>
Artikel 76	Huisvesting en bouwheerschap	Het bevoegd gezag geeft opdracht de voorziening in de huisvesting tot stand te brengen met daartoe door de gemeente beschikbaar te stellen	Decentralisatie huisvesting vanuit gemeenten (vo-raad, 2016, ‘huisvesting’).	Technisch

		gelden.		
Artikel 96	Financiën en bekostiging personeels- en exploitatiekosten	Het Rijk verstrekt jaarlijks een bekostigingsbedrag ten behoeve van de personeels- en exploitatiekosten aan het bevoegd gezag.	Er wordt meer gevraagd qua bedrijfsvoering, o.a. vooruitzien in continuïteitsparagraaf (Pirovano, 2016).	Technisch (maar deels leiderschap door visie)
Artikel 99	Besteding bekostiging	Het bevoegd gezag besteedt de verstrekte bekostiging ten behoeve van die school. De verstrekte bekostiging wordt besteed aan het doel waarvoor zij zijn verleend.	Er wordt meer gevraagd qua verantwoording, rendementen en kostenstructuur (Pirovano, 2016).	Technisch (maar ook deels leiderschap door prestatiedruk)
Artikel 103	Verantwoording jaarverslag	Het bevoegd gezag stelt jaarlijks een jaarverslag over het voorafgaande kalenderjaar vast met daarin een bestuursverslag en jaarrekening.	Standaardisering, meer verantwoording en toelichting code (Pirovano, 2016).	Ethisch (meer transparantie gevraagd)

3.5.2. Bevoegd gezag als werkgever

‘Binnen de interne organisatie vervult de bestuurder de functie van werkgever en draagt de zorg voor het personeelsbeleid en de duurzame borging van de kwaliteit van het onderwijspersoneel, zodat de wettelijke opdrachten voor het onderwijs worden gerealiseerd (art. 23a WVO).’ Het bevoegd gezag is volgens de WVO als werkgever verantwoordelijk voor: het personeelsbeleid, de functiebeplanning en het managementstatuut, het werkgeverschap, de benoeming en het ontslag, en het uitvoeren van scholing, begeleiding en bekwaamheidsonderzoek (Overheid, 2016). De belangrijkste artikelen, qua werkgeverstaken, worden uitgelicht in onderstaande tabel.

<u>Artikel WVO</u>	<u>Taak</u>	<u>Toelichting</u>	<u>Ontwikkeling/uitdaging</u>	<u>Competentie-focus</u>
Artikel 32	Personeelsbeleid, functiebeplanning en managementstatuut.	- Het bevoegd gezag stelt het personeelsbeleid vast. - Het bestuur kan wettelijke taken en bevoegdheden overdragen.	Het neerzetten van een goede en effectieve structuur. Het bepalen van functies en taken (zonder gaten) in	Leiderschap

		- Het bevoegd gezag stelt een managementstatuut vast.	de groeiende organisaties (Leeuwen, 2016).	
Artikel 39	Werkgeverschap, benoeming en ontslag	Het bevoegd gezag benoemt, schorst en ontslaat het personeel	Het uitbesteden van taken en geven van ruimte. De autonomie is gegroeid (Streng, 2016).	Leiderschap
Artikel 118	Uitvoeren scholing, begeleiding en bekwaamheidsonderzoek	- Het instellingsbestuur verzorgt scholing en begeleiding van het personeel. -Voldoen aan bekwaamheidseisen.	Het stimuleren van scholing zodat personeel blijft. Het naleven van strengere bevoegdheidseisen (Rijksoverheid, 2016).	Leiderschap (en technisch op de hoogte zijn)

3.5.3. Bevoegd gezag en onderwijskwaliteit

'Het bevoegd gezag draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs op de school (art. 23a WVO).' Het bevoegd gezag is volgens de WVO op het gebied van onderwijskwaliteit verantwoordelijk voor: de randvoorwaarden en onderwijsinhoud, de onderwijsvulling, de onderwijskwaliteit en de kwaliteitsbewaking (Overheid, 2016). Deze belangrijkste artikelen, qua onderwijskwaliteit, worden uitgelicht in onderstaande tabel.

<u>Artikel WVO</u>	<u>Taak</u>	<u>Toelichting</u>	<u>Ontwikkeling/uitdaging</u>	<u>Competentie-focus</u>
Artikel 6	Randvoorwaarden en onderwijsinhoud	Het bevoegd gezag beslist over: keuzetaal, lesmateriaal en ureninvulling van de onderwijstijd.	Meer onderwijsbeslissingen komen bij het bevoegd gezag te liggen (Leeuwen, 2016).	Technisch
Artikel 10 en 11	Onderwijsvulling	Het bevoegd gezag richt een in schooltijd verzorgd samenhangend onderwijsprogramma in.	Strengere urennormen en een normatieve studielast voor de leerling van 1600 uren per leerjaar (Leeuwen, 2016).	Technisch
Artikel 23	Onderwijskwaliteit	- Het bevoegd gezag moet voldoen aan	De bestuurder wordt het	Leiderschap en ethiek

		leerresultaat en verbeterplannen formuleren. - Over vorderingen wordt gerapporteerd.	primaire aangrijpingspunt voor kwaliteitsonderzoeken, 'toezicht in transitie (Rijksoverheid, 2014)'.	
Artikel 24	Kwaliteitsbewaking	Bevoegd gezag bewaakt en verbetert kwaliteit door o.a. schoolplan, schoolgids, klachtenregeling, en het Leerlingenstatuut.	Het bevoegd gezag moet voldoen aan toenemende wettelijke opdrachten (Van Genugten & Honing, 2014).	Leiderschap (en technische kennis)

3.5.4. Bevoegd gezag en samenwerking in zorg

'Het bevoegd gezag is aangesloten bij samenwerkingsverbanden om samenhang te stimuleren en ondersteuningsplannen vast te stellen (art. 17 WVO).' Het bevoegd gezag is volgens de WVO op het gebied van samenwerking en zorg verantwoordelijk voor: de zorgplicht, de gezamenlijke opgave van zorgleerlingen en een samenwerking met andere scholen (Overheid, 2016). De belangrijkste artikelen, qua samenwerking en zorg, worden uitgelicht in onderstaande tabel.

<u>Artikel WVO</u>	<u>Taak</u>	<u>Toelichting</u>	<u>Ontwikkeling/uitdaging</u>	<u>Competentiefocus</u>
Artikel 3	Zorgplicht	Het bevoegd gezag draagt zorg voor de veiligheid op school en draagt bij aan snelle en adequate hulp bij zedenmisdrijven, huiselijk geweld en kindermishandeling.	Meer individuele begeleiding zorgleerlingen en beschermende regels (Streng, 2016).	Ethisch (en technische kennis)
Artikel 17, 26 en 27	Gezamenlijke opgave zorgleerlingen	- Leerlingen die extra ondersteuning behoeven, krijgen individuele begeleiding. - Met ouders wordt een ontwikkelingsperspectief vastgesteld. - Het bevoegd gezag beslist bij toelating, verwijdering en langdurige afwezigheid.	Toegenomen vraag naar samenwerking tussen onderwijs, zorg en opvang (Streng, 2016).	Leiderschap

Artikel 25	Samenwerking andere scholen	Samenwerkings-overeenkomsten tussen het bevoegd gezag van scholen ter bevordering van doelmatig en doeltreffend onderwijs.	Leerlingendaling en fusietoets, uitdagingen voor doelmatig onderwijs (Leeuwen, 2016).	Leiderschap en ethiek
------------	-----------------------------	--	---	-----------------------

3.5.5. Samenvatting verwachtingen wettelijk kader

Het wettelijke kader werd in kaart gebracht om de benodigde competenties voor de schoolbestuurder af te leiden. De bestuurder is als bevoegd gezag verantwoordelijk voor: algemene zaken, werkgeverschap, onderwijskwaliteit, samenwerking en zorg. Het mag duidelijk zijn dat er door ontwikkelingen op vele vlakken grotere uitdagingen bij de bestuurder komen te liggen. Dit heeft verschillende oorzaken als bijvoorbeeld: de decentralisatie, de toegenomen verantwoording, een schaalvergroting, strengere bevoegdheidseisen, Toezicht in Transitie, meer bescherming voor zorgleerlingen en de fusietoets. De verwachtingen op het gebied van de wettelijke taken worden daarmee groter. Het is lastig om per wettelijke taak één gerichte competentie aan te geven. De verschillende competenties zijn lastig los te zien. De wettelijke taken vragen in sommige gevallen om meer technische, ethische en leiderschapsvaardigheden tegelijkertijd.

3.3 Competentiemodel schoolbestuurders vo

Een eerste indeling van professionele competenties vanuit de theorie werd gegeven door Beck, Bowman & West (2004). Deze werd aangevuld met twee andere invalshoeken van waaruit de gewenste competenties voor schoolbestuurders afgeleid konden worden: de verwachtingen van stakeholders, en de wettelijke eisen en taken die aan schoolbestuurders worden gesteld. Deze drie bouwstenen zullen samen een volledig competentiemodel vormen, als spoorboekje voor de resultaten.

Zowel de literatuur over publieke professionals, als de verwachtingen van stakeholders en de wettelijke taken, lieten zien dat een model met een basisindeling van drie professionele competenties; techniek, ethiek en leiderschap, passend is voor de schoolbestuurder. Onderstaand is het samengevoegde voorschrijvende competentiemodel weergegeven waarin alle bouwstenen zijn meegenomen. Een ideaaltypisch model waar de 'goede' schoolbestuurder idealiter aan zou moeten voldoen.

Technische competenties	Ethische competenties	Leiderschapscompetenties
<u>Gespecialiseerde kennis</u> - Financiële, onderwijskundige en leiderschapskennis bezitten - Kennis blijven opdoen, structureren en toepassen - Geschoold genoeg zijn - 'On the job learning' - Nascholing en bijscholing	<u>Waardenmanagement</u> - Luisteren naar alle opvattingen, meningen en zienswijzen - Toegankelijk, open en in gesprek zijn - Prettige, motiverende en veilige omgeving met	<u>Beoordelingen en doelen</u> - Plannen van effectieve programma's - Definiëren en beoordelen prestaties - Realiseren missie en doelstellingen - Gezamenlijke gedragen visie

<ul style="list-style-type: none"> - Formeel en informeel leren - Continu ontwikkeling 	<ul style="list-style-type: none"> voldoende ruimte stimuleren - Accepteren heterogeniteit 	<ul style="list-style-type: none"> - Vooruitzien en verantwoorden
<u>Wettelijke kennis</u> <ul style="list-style-type: none"> - Signaleren van relevante ontwikkelingen - Bewustzijn en actief toepassen van kaders, wetten, regels en codes 	<u>Moreel redeneren</u> <ul style="list-style-type: none"> - Moreel juist handelen - Intuïtief handelen op basis van gelijkheid - Cultuurbewustzijn - Taken serieus nemen 	<u>Harde en zachte management vaardigheden</u> <ul style="list-style-type: none"> - Controle behouden over ambiguïteit - Nieuwe posities en sociale relaties - Wendbaarheid
<u>Programmabeheer</u> <ul style="list-style-type: none"> - Omgaan met nieuwe technologieën - Specialiseren en generaliseren tegelijkertijd - Inzicht in primair proces voor inrichting programma's 	<u>Individuele moraliteit</u> <ul style="list-style-type: none"> - Loyaal en betrokken zijn - Open houding - Zakelijkheid verzachten - Verantwoordelijkheid nemen voor eigen acties - Professionele houding 	<u>Managementstijlen</u> <ul style="list-style-type: none"> - Samenwerking stimuleren - Uitwisseling en communicatie - Knooppunt zijn tussen posities en relaties - Verbinden van plekken, mensen en klanten - Reflecterende uitvoerder zijn
<u>Strategisch management</u> <ul style="list-style-type: none"> - Bewustzijn bredere institutionele, sociale en maatschappelijke krachten - Goed werkgeverschap vooropstellen 	<u>Publieke moraliteit</u> <ul style="list-style-type: none"> - Publiek ethos - Maatschappelijke opdracht - Commitment - Kennis van ethiek en lokale instituties - Samenwerking zorg 	<u>Politieke en onderhandelingsvaardigheden</u> <ul style="list-style-type: none"> - Strategische denkkraft - Wendbaar zijn - Besluitvaardigheid en ondernemingszin - Omgaan met externe druk
<u>Bronnenmanagement</u> <ul style="list-style-type: none"> - Legitimeren nieuwe concepten - Onbekende buitenwereld en maatschappelijke ontwikkelingen willen begrijpen - Coherente organisatie stimuleren 	<u>Organisatie-ethiek</u> <ul style="list-style-type: none"> - Bouwen van morele consensus - Groupthink - Verantwoordelijkheid nemen - Vertrouwen winnen - Socialisatie normen en waarden - Eigen identiteit en cultuur 	<u>Evalueren</u> <ul style="list-style-type: none"> - Reflecteren op het eigen handelen - Zelfkritisch zijn - Evalueren van het eigen functioneren - Uitwisselen ervaringen
<p>-> <i>Vermogen en deskundigheid om het correct te kunnen doen</i></p>	<p>-> <i>Om het goed te kunnen doen (als voorbeeldfiguur)</i></p>	<p>-> <i>Om vooruitgang te kunnen boeken (voor de organisatie)</i></p>

4. Het versterken van publieke professionaliteit

Welke factoren zijn van invloed op het beschikken over de benodigde competenties? Nu het competentiemodel vorm heeft gekregen is er een basis van wat er van de schoolbestuurder wordt verwacht. Er zijn echter wel aandachtspunten die vanuit de literatuur in het achterhoofd moeten worden gehouden voor een mogelijke professionaliseringsaanpak. Mogelijkheden en beperkingen om aan de gevraagde competenties te kunnen voldoen. Deze factoren worden in dit hoofdstuk behandeld, dit zijn de persoonlijke aanpak en de benodigde autonomie. Zij hebben direct invloed op het verwerven van de benodigde competenties en zijn relevant voor het ontwikkelen van de gewenste professionaliteit.

Vervolgens wordt een aanpak voorgeschreven. Hoe kan de professionaliteit en professionalisering van schoolbestuurders worden bevorderd? Om tot een aanpak te komen worden sturingsrichtingen, sturingsinstrumenten en mogelijkheden voor samenwerking beschreven om de professionaliteit van schoolbestuurders te verbeteren. Maatwerk en autonomie worden hierin meegenomen. Concluderend ontstaat een manier om een ontwikkeling in de juiste richting te stimuleren vanuit de theorie.

4.1 Het belang van maatwerk

Wat komt er vanuit de literatuur naar voren om professionaliteit te kunnen versterken? Maatwerk is als eerste van belang voor de professionele ontwikkeling. Het zijn van bestuurder vraagt om het kiezen van een richting wat betreft de professionaliseringsaanpak. Er is geen universele receptuur maar er zijn meerdere richtingen qua competenties mogelijk (techniek, ethiek en leiderschap) en stromingen geven een verschillende focus. Dat besturen zeer situatie specifiek is draagt hier niet aan bij en het stelt besturen voor een grote uitdaging om continue de juiste competenties op te blijven doen. Een professionaliseringsaanpak vraagt om een keuze in wat je wilt leren (Beck, Bowman & West, 2004).

Wie een focus qua professionele competenties beschrijft is hoogleraar Edith Hooge (2013). Onderwijsbesturen hebben volgens haar de afgelopen dertig jaar minder verantwoordelijkheid gekregen voor de onderwijsdoelinden en de technische competenties. Ze waren minder bezig met pedagogische en onderwijsleerprocessen maar kregen wel meer zeggenschap op het gebied van de organisatie en de leiderschapscompetenties. Hierdoor werden ze in de verkeerde rol gedrukt van bedrijfsleider die bezig is met schaalvergroting in plaats van de instelling onderwijsinhoudelijk te besturen. Vooral het leiderschap kreeg de aandacht en hierop werd gefocust (Hooge, 2013, pp 6-8).

Recent is een volledige ommekeer ontstaan. Het onderwijsbestuur is doorslaggegender dan ooit en bestuurders worden volop aangesproken op de kwaliteit van het onderwijs. Onderwijsbesturen krijgen meer onderwijsinhoudelijke autonomie en doen er weer toe qua technische competenties. Zowel in de praktijk als in het onderzoek is dit terug te zien; bestuurders zijn een voorwaarde voor goed onderwijs. Onderwijsbesturen lijken weer invloed te hebben op de onderwijskwaliteit in de praktijk en een optimalisering is op hen gericht. Dit betekent een omslag van de bestuurlijke agenda, van leiderschap naar technisch professional en kennis over leerprocessen moet in rap tempo worden bijgespijkerd. Een professionaliseringsaanpak zou zich daarom moeten richten op het onderwijsproces: de inhoud en methoden van het onderwijs en de pedagogische aanpak (Hooge, 2013, pp 6-8).

Deze ommekeer vraagt om meer technische expertise en de weg hier naartoe bestaat uit scholing. Onderwijs vormt de basis om de taal van het onderwijsveld beter te leren spreken en de technische competentie beter te beheersen. Voortdurende educatie in combinatie met ervaring helpt schoolbestuurders om vaardigheden en kennis te vernieuwen. Het verzekert hen ervan dat ze voortdurend kunnen voldoen aan de professionele standaarden. Deze verdieping kan vorm krijgen door postdoctorale werkervaring of meer formele trainingen. Deze moeten afgestemd worden op de individuele bestuurder zodat een proactieve op maat aanpak ontstaat om de gevraagde technische kennis bij te spijkeren en te overtreffen (Beck, Bowman & West, 2004, pp 39-40, 44, 62). Er zijn daarentegen ook actoren met een andere focus, namelijk de beroepsgroep zelf. De nieuwe Code Goed Onderwijsbestuur VO heeft vooral aandacht voor culturele en gedragsmatige aspecten en de ethisch-normatieve kant, in plaats van voor de technische kennisaspecten. Moreel gedrag voert de boventoon in de code. Naar aanleiding van ontwikkelingen en incidenten zou hier de nadruk op moeten liggen. Belangrijke uitgangspunten zijn: het zoeken naar evenwicht in de zachte kant van goed bestuur, het dienen van het publieke belang en het zijn van een knooppunt (VO-raad, 2015, p. 6). Dit sluit meer aan bij de leiderschaps- en ethische vaardigheden en spreekt de technische invalshoek van Hooge deels tegen. Er zijn vanuit stakeholders verschillende ideeën over welke vaardigheden op dit moment van belang zijn voor de schoolbestuurder.

Wat verklaart deze tegenstrijdige visies op de benodigde vaardigheden? Professionele competenties worden beïnvloed door het hybride veld vol van verwachtingen. Het onderwijs behoort tot de minder geprofessionaliseerde velden waarin succesvolle innovaties nog onvoldoende worden gekopieerd. Er is een strijd gaande over wat van de schoolbestuurder als professional verwacht wordt (Weemstra, 2013, p. 3). De doelen en technologieën komen niet voort uit consensus, er is onzekerheid en controverse. Actoren zijn het oneens over gewenste doelen en gebruikte technieken. Dit zorgt voor een gedecentraliseerd ongericht samenspel van actoren in competitie (Maranto & Wolf, 2010, pp 1-3).

‘Een beroepsgroep is belast met speciale vaardigheden, dit vraagt om uitgebreide kennis en vaardigheden voor een toepassing per individueel geval (Abbott, 1988, p. 7).’ Het is duidelijk dat een professionalisering moet bestaan uit het versterken van de professionele competenties. Het is alleen lastig om te bepalen wat de juiste vaardigheden zouden moeten zijn voor een individuele schoolbestuurder. Een juiste aanpak kan vallen binnen het gehele spectrum van de competentiedriehoek en het kiezen van richting zal in de praktijk verschillen per bestuurder. Hoe een professionaliseringsaanpak wordt vormgegeven hangt af van de specifieke situatie van de bestuurder en moet persoonlijk afgestemd worden om zo effectief mogelijk te kunnen zijn. Maatwerk is hierbij van groot belang.

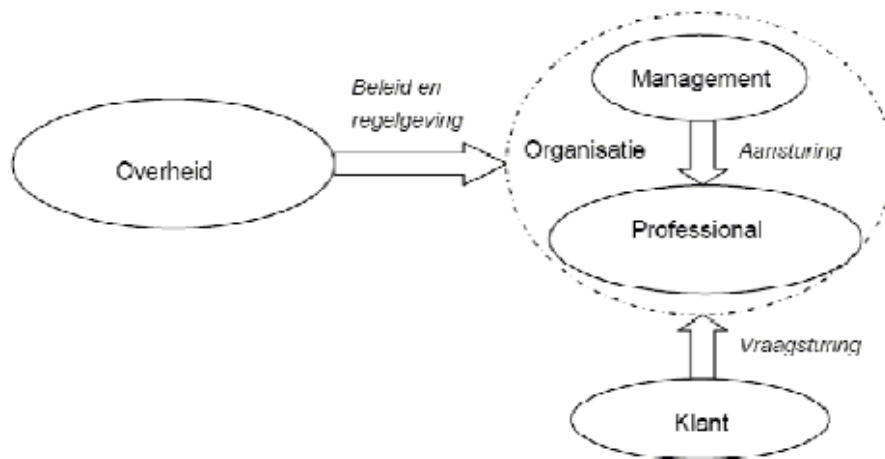
4.2 Het belang van autonomie

Vervolgens de laatste factor die vanuit de literatuur naar voren komt om de gevraagde professionaliteit te kunnen versterken, de verhouding tussen autonomie en controle. Schoolbestuurders hebben autonomie nodig om beslissingen te kunnen nemen over professionalisering. Een discretionaire ruimte om de juiste afwegingen te kunnen maken. Dit is een voorwaarde voor een verbetering van de prestaties. Het is van belang dat publieke professionals de juiste ruimte krijgen om zelf keuzes te maken, hierdoor gaan ze optimaal presteren. Ruimte voor een

persoonlijke aanpak afgestemd op de specifieke context en behoeften. Zodat de bestuurder op basis van kennis kan schatten welke professionaliseringsaanpak nodig is om in de specifieke behoefte te voorzien (Rijksoverheid, 2013, pp 3, 22).

Verschillende checks and balances proberen deze discretionaire ruimte in te perken. Zij vragen veel qua competenties en hebben verwachtingen van de bijbehorende professionalisering. Door middel van vraagsturing, aansturing en beleid en regelgeving beïnvloeden ze programma's en sturen ze het gedrag van de bestuurder. Door deze toenemende controle vanuit de checks and balances wordt de benodigde autonomie van de schoolbestuurder kleiner. Meer controle zorgt voor minder vrijheid voor de professional (Lackner, Onderstal, de Smeth & Theisens, 2008, pp 117-118).

Figuur 4: Inperking van professionele autonomie vanuit verschillende richtingen (Lackner, Onderstal, de Smeth & Theisens, 2008, p. 120).



Om te beginnen de invloeden vanuit de klant. Professionalisering wordt indirect gestimuleerd door vraagsturing. Er is een keuzevrijheid en vergelijking tussen diensten van verschillende professionals mogelijk. De klanten kunnen bij een slechte onderwijskwaliteit voor een andere school kiezen en tegen lage kosten overstappen. Doordat resultaten meer inzichtelijk zijn en er een toegenomen vraag is naar verantwoording, neemt de externe prestatiedruk vanuit de vraagsturing toe (Lackner, Onderstal, de Smeth & Theisens, 2008, pp 120-123).

Vervolgens het management, bestaande uit het intern toezicht en de medezeggenschap. Zij beperken de professionele autonomie door middel van aansturing en controle. Het intern toezicht inventariseert de professionaliseringsbehoefte van het bestuur en ziet toe op de uitvoering hiervan (VO-raad, 2015, p. 14). Door het 'Bestuursreglement van de raad van toezicht' is er (recent) een directe en scherpere controle op professionaliseringsactiviteiten van de bestuurder ontstaan (VO-raad, 2016, artikel 4). De medezeggenschap krijgt zoals eerder beschreven ook steeds meer rechten (Overheid, 2015). De medezeggenschap kan op het gebied van professionalisering vooral adviseren en stimuleren (TeekensKarstens, 2016). Het management probeert professionalisering zo volop te beïnvloeden en krijgt hiervoor steeds meer juridische handvaten.

Als laatste de overheid, zij beïnvloeden professionalisering door beleid en regelgeving. Het ministerie stelt geld beschikbaar voor professionalisering door middel van een scholingsbudget. Dit is een vrij

besteedbare geldsom binnen de lumpsum, specifiek bedoeld voor scholing. Dit geeft de scholen structureel de financiële ruimte om zelfstandig te kiezen voor scholing en deskundigheidsbevordering binnen kaders (AOB, 2006). Het instellingsbestuur is belast met de uitvoering en verzorgt de benoemde scholing (Art. 118p, WVO). Wat de specifieke bestuurder besteed aan professionalisering en hoe dit wordt ingevuld blijft vaak onduidelijk voor de systeemverantwoordelijke Rijksoverheid (Hoffius, Hoogeveen & Pijpers, 2011). Het jaarverslag is vormvrij waardoor de posten lastig te achterhalen zijn (van Kessel, van Rens en Vrieze, 2010, pp 11, 14). Besturen bepalen zelf op welke elementen van professionalisering zij verantwoording afleggen en dit kan uiteenlopen van bestede uren, tot budgetten of daadwerkelijke uitwerkingen van verbetering in het functioneren (VOION, 2014, p. 23). Door middel van een register, wat eerder al werd ingevoerd voor de leraar en schoolleider, kan professionalisering specifieker worden vastgelegd. Door de politiek wordt recent sterk nagedacht over een mogelijke invoering van een register, voor de bestuurder als laatste actor uit de keten (Schoolleidersregister VO, 2016).

Professionalisering wordt zo via vraagsturing, aansturing en beleid en regelgeving, volop beïnvloed en de bemoeienis vanuit de checks and balances is de laatste jaren toegenomen (Handelzalts, Poortman & Prenger, 2016). Regels zijn complexer, meer indringend en zorgen voor een nieuwe dynamiek (Klarus & de Vijlder, 2010). Deze bestuurlijke drukte is niet altijd wenselijk. De noodzaak voor een ruimere bevoegdheid is vaak nog onvoldoende aangetoond en het accent zou op de autonomie en eigen verantwoordelijkheid van de professionals moeten liggen (VO-raad, 2010, p. 1).

De benodigde intrinsieke motivatie en toewijding zijn gebaat bij handelingsruimte en professionalisering moet de ruimte krijgen. Gefragmenteerde omgevingen als het onderwijsveld zijn minder gevoelig voor sturing en het ingrijpen kan contraproductief zijn. Er kunnen risico's voor de variëteit, pluriformiteit en innovatie ontstaan (Onderwijsraad, 2016). Te veel sturing creëert een ongewenst wantrouwen, perverse effecten en strategisch gedrag. Ook kan het ten koste gaan van de intrinsieke motivatie van de bestuurder en ervoor zorgen dat prestaties op het gebied van professionele ontwikkeling juist verminderen. Complexe omgevingen vragen om gereguleerde zelfsturing en autonomie, dit geeft de beste effecten (Noordegraaf, Schillemans & Yesilkagit, 2012, pp 9, 15, 41).

4.3 Samenvatting

De volgende deelvraag werd behandeld: 'In welke mate beschikken schoolbestuurders over de professionele competenties en welke factoren zijn daar op van invloed?' Maatwerk en autonomie kwamen vanuit de literatuur aan bod als aandachtspunten voor professionalisering. Als eerste ontstond er een spanning tussen de professionele competenties. Als bestuurder moet je een keuze maken in wat je wilt leren. Verschillende stromingen geven een andere richting weer en er is geen eenduidig beeld. Wat de juiste focus is moet per bestuurder bepaald worden en hangt af van de specifieke context. Een individuele aanpak passend bij de situatie, het belang van maatwerk werd benadrukt. Vervolgens de verwachtingen qua autonomie in tijden van toenemende bestuurlijke drukte. De verschillende checks and balances zorgen ervoor dat de bestuurder beperkt wordt in zijn professionele autonomie en professionalisering wordt geprikkeld. Grenzen moeten echter bewaakt worden en bestuurders moeten de ruimte voor hun eigen (creatieve) keuzes behouden. Zelfsturing en vertrouwen zorgen voor optimale prestaties en de meeste intrinsieke motivatie.

Nu de mogelijkheden en beperkingen om aan de gevraagde competenties te kunnen voldoen vanuit de literatuur zijn beschreven kan worden overgegaan op de daadwerkelijke aanpak. Hoe kan de professionaliteit en professionalisering van schoolbestuurders worden bevorderd? Een versterking van de professionaliteit met oog voor maatwerk en autonomie.

4.4 Sturingsrichting

Mogelijke interventies (vanuit het ministerie van OCW) kunnen gericht zijn op twee sturingsrichtingen: een horizontale of verticale aanpak. Bij een verticale aanpak wordt het handelen direct voorgeschreven. Dit varieert van een centralisatie tot harde wetten en eigen bijdragen. Gezien de vraag naar autonomie lijken deze interventies niet direct te passen. Horizontale sturing bevat daarnaast dezelfde typen instrumenten maar deze zijn iets gelijkwaardiger (Schillemans, 2007). De sturing is decentraal, meer gedeeld en belanghebbenden worden actiever ingezet. Het is minder eenzijdig, meer gebaseerd op samenspraak en het behouden van de autonomie. Netwerken worden op deze manier meer benut (Noordegraaf, Schillemans & Yesilkagit, 2012, p. 16-17). In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de horizontale instrumenten:

Sturingsrichting	Type	Sturingsinstrument (voorbeelden)
<i>Horizontaal</i>	Juridisch	Convenant
	Economisch	Subsidie
	Communicatief	Informatieoverdracht
	Organisatorisch	Decentralisatie

Voor schoolbestuurders lijkt het interessant om qua professionalisering meer te gaan richten op deze horizontale sturing. De laatste jaren zien we een toename van verticale sturing en een horizontale sturing in combinatie met het netwerken kan hier een aanvulling op zijn. Juist om bestuurders meer aan te spreken op hun intrinsieke motivatie. Innovatie moet op de eerste plaats komen te staan vanuit de eigen ambitie en een continue verbetering komt van binnenuit. Scholen moeten zelf aan de slag, een verandering van binnenuit is duurzame verandering (Pirovano, 2016).

4.5 Sturingsinstrumenten

Deze horizontale aanpak kan concreet ingericht worden door: een stimulering van communicatie, facilitering vanuit economische overwegingen en een benoeming vanuit het juridische perspectief. De specifieke uitvoering vindt zoveel mogelijk decentraal bij de instellingen plaats.

Een stimulering kan als eerste betrekking hebben op de inzet en positionering van de partners in het veld. Gestructureerde activiteiten voor informatieoverdracht. Dit zorgt voor professionele ontwikkeling, bewustzijn en het uitwisselen van kennis, ideeën en inzichten. Belangrijk hierbij is dat naar aansluiting wordt gezocht bij meerdere stakeholders, verschillende partijen moeten worden meegenomen. Ze worden meer aan elkaar gekoppeld in collegiale netwerken waardoor kennisuitwisseling ontstaat. Het is van belang dat deze netwerken ontstaan vanuit de intrinsieke motivatie en collectieve focus. Een gedeeld intrinsiek doel zorgt voor de meeste motivatie en de beste effecten. Een vrijwillige basis en informeel leren (Handelzalts, Poortman & Prenger, 2016).

Ten tweede een facilitering die kan bestaan uit financiële prikkels en extra compensatie. Het economisch faciliteren van professionalisering in plaats van de precieze invulling te organiseren, dat

is aan de behoeftes van het diverse veld zelf. Maatwerk moet als uitgangspunt worden genomen bij een verdere uitwerking van de subsidie, dit gezien de mogelijke diversiteit van schoolbesturen en de vraagstukken waar organisaties voor komen te staan. Bestedingssuggesties kunnen worden gedaan maar er moet geen specifieke oormerking plaatsvinden. Je behoudt op deze manier de autonomie van de professionals zonder teveel te sturen.

En als laatste een mogelijk benoeming. Dit kan via het transparant maken van informatie in een vrijwillige benchmark. Dit zorgt ervoor dat professionalisering tussen besturen vergeleken en gestimuleerd wordt. Nu is het onduidelijk wat aan professionaliseringsactiviteiten wordt ondernomen. Hoeveel de bestuurder besteed aan scholing blijft onduidelijk (van Kessel, van Rens en Vrieze, 2010, pp 11, 14). Een benchmark kan de specifieke invulling in een oogopslag inzichtelijk maken. Zo weten bestuurders waar ze staan ten opzichte van anderen en kunnen ze inspiratie en best practices opdoen. Ook kunnen ze zien op welke punten ze nog kunnen verbeteren en inzetten op hun professionalisering. De diversiteit wordt als het ware in kaart gebracht wat stimulerend kan werken. Aan deze benoeming moeten, om de autonomie van de professionals te behouden, niet direct sancties worden gekoppeld (Wolthuis, 2016).

4.6 Mogelijke samenwerking

Wie bij deze interventies betrokken zou kunnen worden als partner is de VO-raad. Dit past bij het sectorakkoord dat werd afgesloten tussen het ministerie van OCW en de VO-raad als belangenbehartiger van besturen in het voortgezet onderwijs. 'OCW en VO-raad willen ook de komende jaren blijven investeren in de professionele ontwikkeling van schoolleiders en bestuurders, ondersteund door de VO-academie (Dekker, S. & VO-raad, 2014, p. 22).' In het akkoord wordt een gezamenlijke visie benadrukt en wordt beloofd dat de sector zelf regie mag nemen bij het toekomstbestendig maken van het onderwijs. 'Vertrouwen en ruimte voor de eigen accenten, bij het streven naar een professionele bestuurder (Dekker, S. & VO-raad, 2014pp 1-2).' Dit vraagt van de sectororganisatie om een voortzetting van bestaande initiatieven en een goed aanbod.

De VO-raad is hiertoe bereid en moet de beloofde ruimte krijgen, al is het proces nog in ontwikkeling. Associaties, opleidingen en gedragsregels worden opgezet (Noordegraaf, 2013, p. 2). De beroepsgroep faciliteert, stimuleert en ondersteunt daarnaast ook professionalisering via de VO-academie die in 2012 werd opgericht als onderdeel van de VO-raad (VO-raad, 2016). Steeds meer cursussen worden speciaal voor de schoolbestuurder ingericht (van der Meulen, 2009, p. 34). In de praktijk zijn zowel algemene vorming als technische programma's zichtbaar. Er worden allerlei mogelijkheden aangeboden als: masterclasses op het gebied van HRM en huisvesting, collegiale visitaties, leergangen en leernetwerken om de bestuurskracht te versterken (VO-raad, 2016). De beroepsgroep probeert op deze manier zelf actief bij te dragen aan professionalisering en vertrouwen te winnen (Vo-raad, 2014).

Dit vertrouwen moet bevestigd en gestimuleerd worden voor de beste effecten. Doordat bestuurders in vele gevallen direct lid zijn van de VO-raad is de stap tot het opdoen van kennis minder groot. Het sluit aan bij het beeld van de autonome professional die zichzelf reguleert en organiseert binnen de beroepsgroep (Noordegraaf, 2013, p. 2). Bestuurders weten de VO-raad als tussenpartij te vinden en het ministerie kan hierdoor iets meer op afstand blijven. De VO-raad is daarmee een belangrijke partner in de samenwerking en moet actief worden ondersteund in een uiteindelijke aanpak.

4.7 Samenvatting

Maatwerk en autonomie kwamen vanuit de literatuur aan bod als aandachtspunten voor professionalisering. Maatwerk om een individuele aanpak, passend bij de specifieke situatie, vorm te geven. Autonomie om de bestuurder discretionaire ruimte te geven om de juiste afwegingen te kunnen maken. Een aanpak met aandacht voor maatwerk en autonomie zal tot de beste prestaties leiden.

Hoe kan de professionaliteit en professionalisering van schoolbestuurders dus bevorderd worden? Een bevordering van professionalisering kan het beste horizontaal worden ingericht. Een stimulering van kennisuitwisseling, een economische facilitering en een benoeming om de professionele ontwikkeling beter inzichtelijk te maken. Dit alles op afstand, zodat de autonomie van de professionals behouden blijft. Het is aan de bestuurders zelf om de specifieke invulling en een aanpak op maat vorm te geven. Hierdoor ontstaat de meeste motivatie en de beste resultaten. Hierbij moet wel nauw worden samengewerkt met de VO-raad als sectororganisatie die de specifieke programma's het beste kan inrichten.

5. Methoden

Nu de literatuur is behandeld kan worden overgegaan naar het praktijkonderzoek. In dit hoofdstuk worden de methoden van het empirisch onderzoek beschreven om de theoretische thema's in de praktijk te bestuderen. Er wordt een uitgebreider antwoord gegeven op de onderzoeksvraag en de bijbehorende deelvragen. De toetsing van de theorie in de empirie, en de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek zullen worden beschreven.

5.1 Kwalitatief onderzoek aan de hand van het competentiemodel

In het theoretisch kader is naar een volledig competentiemodel toegewerkt vanuit de theorie, dit ideaalplaatje voor de schoolbestuurder zal worden getoetst in de praktijk. Een toepassing van het model om deze empirisch te testen. Wat vindt de praktijk relevant en belangrijk? De theorie wordt vergeleken met de empirie zodat één geïntegreerd beeld kan ontstaan voor de beantwoording van de hoofdvraag. Hoe dit vorm krijgt wordt om te beginnen uitgebreid beschreven in de aanpak per deelvraag. Vervolgens komen het soort interviews en de methode van analyse aan bod. Daarna wordt de selectie van respondenten besproken. Als laatste worden de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek behandeld.

5.2 Aanpak per deelvraag

De hoofdvraag luidt: **Over welke competenties moet een schoolbestuurder in het voortgezet onderwijs beschikken en wat zijn de mogelijkheden en beperkingen om aan deze competenties te kunnen voldoen?** Om deze vraag te beantwoorden staan vier deelvragen centraal. Hoe deze zijn beantwoord, en hoe tot de juiste informatie is gekomen met behulp van bevindingen uit de literatuur en praktijk, wordt hieronder uitgebreid beschreven per deelvraag.

Deelvraag 1: 'Over welke competenties moeten schoolbestuurders beschikken wanneer wordt uitgegaan van inzichten uit onderzoek naar publieke managers?' Voor de beantwoording van deze deelvraag is gebruik gemaakt van de literatuur over publieke professionals in het theoretisch kader. Om te onderzoeken of de beschreven competenties daadwerkelijk passen bij de specifieke onderwijsprofessional, de bestuurder, worden de competenties getoetst in de praktijk tijdens de interviews. Hierdoor kan een uitgebreider en verdiepend beeld van de competenties techniek, ethiek en leiderschap ontstaan. Dit wordt weergegeven in het resultatenhoofdstuk.

Deelvraag 2: 'Over welke competenties moeten schoolbestuurders beschikken gezien de verwachtingen van stakeholders en gezien hun wettelijke taken?' Om deze deelvraag te beantwoorden is de literatuur en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) geraadpleegd. Samen met deelvraag een, de eerder geschetste literatuurindeling van professionele competenties, leidde de beantwoording van deze deelvraag tot één volledig voorschrijvend competentiemodel. Een ideaaltypisch model voor de schoolbestuurder waarin alle bouwstenen: theorie, verwachtingen van stakeholders en de wet, zijn meegenomen. In de interviews wordt het competentiemodel getoetst op zijn juistheid en kunnen de meest recente uitdagingen per competentie in beeld worden gebracht. Een beoordeling en versterking van het ideaalplaatje voor de 'goede' schoolbestuurder.

Deelvraag 3: 'In welke mate beschikken schoolbestuurders over deze competenties en welke factoren zijn daar op van invloed?' Om deze deelvraag te beantwoorden was er als eerste aandacht voor de literatuur, om het belang van maatwerk en autonomie te onderstrepen. Deze factoren

hebben direct invloed op het verwerven van de benodigde competenties. Deze theoretische factoren zullen worden vergeleken met empirische resultaten om te kijken hoe de respondenten tegen deze thema's aankijken. Ook wordt in de interviews breder gekeken naar het beschikken over de professionele competenties in de praktijk, in welke mate is dit het geval? Wat vinden de actoren van de bestuurlijke kwaliteit en bereidheid tot professionalisering van de schoolbestuurder? Een algemenere beoordeling van de urgentie tot professionele ontwikkeling. Dit wordt eveneens beschreven in het resultatenhoofdstuk.

Deelvraag 4: 'Hoe kan de professionaliteit en professionalisering van schoolbestuurders bevorderd worden?' Voor deze laatste deelvraag vormde de theorie ook weer het startpunt. Er is een eerste aanzet voor een aanpak gegeven met oog voor een sturingsrichting, sturingsinstrumenten en mogelijkheden voor samenwerking. Deze aanbevelingen zullen worden uitgebreid aan de hand van bevindingen uit het praktijkonderzoek. Hierdoor wordt de aanpak uitgebreider en meer toegepast op de specifieke wensen van alle actoren.

Deze deelvragen zullen uiteindelijk gezamenlijk een antwoord gaan geven op de hoofdvraag. Bevindingen uit zowel literatuur als praktijk worden hierbij gecombineerd. Nu de aanpak per deelvraag in beeld is gebracht is het van belang om het kwalitatieve praktijkonderzoek uitgebreider te beschrijven.

5.3 Kwalitatief onderzoek: semigestructureerde interviews en analyse

De methoden die in het empirische onderzoek centraal staan zijn interviews. Zij geven een dieper inzicht in wat van de schoolbestuurder in het voortgezet onderwijs verwacht wordt en hoe een professionalisering het beste vormgegeven kan worden. Hoe zien de interviews eruit en hoe zijn zij vervolgens geanalyseerd?

Samen met de respondenten is tijdens de interviews gezocht naar een gemeenschappelijk beeld van professionalisering, een toepassing van het competentiemodel, waar draagvlak voor is. De verwachtingen van stakeholders waren daarbij afhankelijk van de context en variatie in vormen van bestuur. Er is niet één werkelijkheid en competentiemodel voor schoolbestuurders. De sociale realiteit hangt af van de eigen omgeving en context van de respondenten. De uiteenlopende verwachtingen zijn in kaart gebracht om te kijken waar samenhang bestond, er zijn daartoe verschillende soorten partijen geïnterviewd.

Deze werkwijze kwam voort uit het constructivisme. Er is gezocht naar een gezamenlijke gedragen beeldvorming waarop het model en de uiteindelijke aanpak gebaseerd konden worden. Het is van belang om betekenis te geven aan de ervaringen van de betreffende respondent en deze in de context te plaatsen van waaruit ze zijn ontstaan. De interviewer speelde een grote rol in dit dynamische proces. In de interactie met de respondent is actief betekenis geconstrueerd en is er op elkaar gereageerd. Concepten uit het theoretisch kader hebben een plaats gekregen en er is voorzichtig gestuurd ten bate van de onderzoeksvraag. Gezamenlijk met de respondenten is uiteindelijk een model over professionalisering gegenereerd (Bryman, 2012, pp 33-37).

Voor dit empirische onderzoek is gebruik gemaakt van semigestructureerde individuele interviews, deze zijn gebaseerd op een topiclijst (zie bijlage 3). De semigestructureerde interviews hebben toegang gegeven tot het gedrag en de waarden van individuen. Er was veel ruimte voor open en

spontane antwoorden van de respondent gereserveerd. Er was ruimte om gezamenlijk een sociale werkelijkheid over professionalisering te vormen en in te gaan op percepties en gevoelens van de respondent. Doordat de interviews semigestructureerd waren bleef er voldoende ruimte voor flexibiliteit. De onderzoeker had de mogelijkheid om de interviews aan te passen aan de specifieke situaties. Ook kreeg de geïnterviewde de ruimte om zijn wereld te laten zien. Er is niet gekozen voor een focusgroep. Dit omdat het onderwerp professionalisering mogelijk gevoelig kon liggen en de situatie erg verschilde per organisatie of bestuurder (Bryman, 2012, pp 471-474).

De interviews zijn na het afnemen getranscribeerd en door een thematische analyse geanalyseerd. Deze analyse was flexibel van toepassing en kon gemeenschappelijke thema's binnen de interviews identificeren. Er is gezocht naar rode draden tussen de interviews met de verschillende respondenten. De methode was gericht op de inhoud en niet zozeer op de manier waarop het verhaal verteld werd. De achterliggende reden is dat de onderzoeksvraag vroeg om een inhoudelijk antwoord waar in de praktijk daadwerkelijk iets mee gedaan kan worden (Bryman, 2012, pp 13, 579-580, 717).

Centrale thema's die herhaald zijn en een link hadden met de onderzoeksvraag zijn uit de transcripties onttrokken. De data zijn opgeknipt in verschillende componenten, waarna ze gelabeld zijn. In de analyse is vervolgens gezocht naar herhalingen in opeenvolgende gecodeerde teksten, tussen cases en binnen codes. De transcripten werden zo meer handelbaar, zinvoller en konden beter worden geduid (Bryman, 2012, pp 13, 579-580, 717).

De data zijn zo gereduceerd en geïnterpreteerd om antwoorden te kunnen geven op de gestelde vragen. Er ontstond een kader waarin de antwoorden gebundeld zijn. Op die manier is uiteindelijk een gegeneraliseerd beeld op de kernthema's ontstaan: professionele competenties, verwachtingen van stakeholders, wettelijke taken, factoren en mogelijke interventies. Dit is zichtbaar gemaakt in de resultaten (Bryman, 2012, pp 13, 579-580, 717).

5.4 Selectie respondenten empirisch onderzoek

Hoe zijn de respondenten voor de interviews geselecteerd? Een goede steekproef moet valide en betrouwbaar zijn. Een goede selectie is van belang om een inkijkje in het globale veld van verwachtingen te krijgen en vele tussenpartijen te spreken. Voor de selectie van respondenten zijn de verwachtingen van de bestuurders zelf, belanghebbenden vanuit de interne organisatie en externe stakeholders meegenomen. De steekproef is samengevat in onderstaande tabel.

Categorie/ organisatie	Specifieke functie	Wie
Bestuurders	Carmel stichting, voorzitter bestuur.	Romain Rijk
	OMO vereniging, voorzitter raad van bestuur en lid raad van bestuur.	Eugene Bernard en Yvonne Kops
	Lucas stichting, vicevoorzitter bestuur.	Mevrouw De Bonth – Weekhout

	Albeda college en Inholland, lid bestuur.	Marcel Nollen
	Reggesteyn college, voorzitter bestuur (éénpitter)	Sam Terpstra
Rector	Were Di, schoolleider onder OMO	Kees Streng
VO-raad	Beleidsadviseur Projectleider professionalisering bestuurders, voorheen rector.	Marie-Anne van Reijen Karin Poerstamper
VO-academie	Programmasecretaris VO- academie	Leonie Schouten
LAKS	Secretaris met portefeuille medezeggenschap	Brechje Keukens
Voion	Senior adviseur (opleidingsplatform)	Martine Maes
VTOI	Directeur VTOI (intern toezichthouders)	Ton du Burck
Onderwijsinspectie	Hoofdinspecteur primair onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs	Arnold Jonk
Experts OCW	Manager Jaarverslagen OCW Juridisch manager vo Wetgevingsjurist OCW en ervaringsdeskundige MR Accountmanager krimp, voorheen VO-raad	Hans Pirovano Peter van Putten Nini de Jong Jelma Hoekstra

De steekproef bestond in totaal uit achttien respondenten en er zijn zestien interviews afgenomen. Dit waren zes interviews met bestuurders, een met een rector, twee met de sectororganisaties, een met een scholierenorganisatie, een met een scholingsfonds, een met de inspectie en vier met experts vanuit OCW.

Als eerste zijn de vijf strategische partners en experts vanuit OCW geïnterviewd. Deze partijen zijn allen direct bezig met de schoolbestuurder, hadden hoge verwachtingen en baat bij professionalisering. Ze waren dan ook direct met het thema bezig en dachten na over een versterking van de bestuurskracht en/of het bieden van ondersteuning. Door deze interviews is een eerste beeld gevormd en konden kernthema's worden geventileerd. Dit gaf een gemeenschappelijk referentiekader van de verwachtingen over professionalisering. Deze eerste interviews zijn

vervolgens in de uiteindelijke gesprekken met de schoolbestuurders en de rector verwerkt. Dit waren zeven gesprekken. Er is gekozen voor een diverse groep van schoolbestuurders van zowel grote als kleine scholengemeenschappen.

Hoe zijn de respondenten benaderd? Ze zijn aangeschreven vanuit het ministerie van OCW omdat dit veel respons opleverde. Er bestonden al vaste contacten met wie de banden warm zijn. Wat daarnaast hielp om in contact te komen met uiteenlopende schoolbestuurders was een 'snowbal sampling'. Een aselechte steekproef waarbij aan geïnterviewde bestuurders is gevraagd of ze nog meer (relevante) collega's in het veld kenden die benaderd zouden kunnen worden. Zo konden de geïnterviewde actoren er gedurende het onderzoek voor zorgen dat de onderzoeker in contact kwam met anderen interessante respondenten (Bryman, 2012, p. 716).

5.5 Validiteit en betrouwbaarheid

In deze laatste paragraaf wordt gereflecteerd op de validiteit en betrouwbaarheid van het kwalitatieve onderzoek. Betrouwbaarheid gaat om de mate waarin de resultaten onafhankelijk van het toeval zijn gevonden. Validiteit gaat over de stabiliteit van de opgedane resultaten.

5.5.1 Betrouwbaarheid

Als eerste de betrouwbaarheid, dit gaat over de resultaten van het onderzoek. Zijn deze op een beargumenteerde en rationele manier gevonden of komen ze puur tot stand op basis van geluk? Om de betrouwbaarheid te onderzoeken zijn de theoretische transparantie en het onderzoeksproces van belang. De theorie moest op een juiste manier geïnterpreteerd worden en het proces moet transparant zijn. Om dit te bewerkstelligen zijn de methoden in dit 'methodenhoofdstuk' uitgebreid omschreven en inzichtelijk gemaakt. Zodat het onderzoek herhaald kan worden en de objectiviteit van de onderzoeker in beeld is gebracht (Bryman, 2012, p. 177).

Daarbij was er een optimaal onderzoeksproces. Doordat de onderzoeker stage liep in de organisatie (die baat heeft bij het thema) was er een volledige onderdompeling en sociale controle. Een participerende observatie in de dagelijkse werkpraktijk. Doordat er continu voldoende deskundigen aanwezig waren, is er in het voorproces al voortgebouwd op interessante oriënterende gesprekken. Het beeld van de onderzoeker is daardoor gemaximaliseerd. Er is volop informatie en input verkregen en de meest recente ontwikkelingen zijn meegenomen.

Bij de opbouw van het competentiemodel was er aandacht voor literatuur, verschillende verwachtingen van stakeholders en de wettelijke kaders. Hierdoor is er een uitgebreide theoretische basis ontstaan. Eén basismodel dat overzicht en een constante lijn gedurende het proces geeft. Dit maakt de uitvoering consistent.

5.5.2 Validiteit

Vervolgens de validiteit. Voor een valide onderzoek is de stabiliteit van belang en mogen de resultaten niet fluctueren. Dit kan worden bevorderd door te kiezen voor meerdere onderzoeks- en analysemethoden.

Doordat er is gekozen voor een uitgebreid theoretisch onderzoek en kwalitatieve methoden zijn verschillende perspectieven gecombineerd en kon een stabiel beeld van het thema 'professionalisering van schoolbestuurders' ontstaan. Meerdere wetenschappelijke theorieën zijn gecombineerd om de complexe concepten 'professionalisering van de schoolbestuurder in het

voortgezet onderwijs' goed weer te geven. Een deductie van de theorie om het onderwerp goed te kunnen meten. Er zijn meerdere indicatoren gebruikt om concepten goed te vatten. Dit zorgt voor een degelijke 'construct validiteit' (Bryman, 2012, p. 170-172).

Er is eerst een algemeen plaatje gevormd door externe partijen, voordat met de schoolbestuurders in gesprek is gegaan. De geselecteerde respondenten zijn met elkaar vergeleken waardoor een geverifieerd totaalplaatje over professionalisering kan ontstaan.

Om de externe validiteit te waarborgen is uiteindelijk de generaliseerbaarheid van belang. Dit was in het geval van schoolbestuurders lastig buiten de betreffende context om. De gehele populatie bestond uit ongeveer driehonderd bestuurders die in de praktijk erg verschillend waren. Dé bestuurder bestond niet en hoe professionalisering wordt vormgegeven hangt af van de situatie en context. Om hier stabiele conclusies over te kunnen trekken, is een uitbreiding met kwantitatieve methoden van belang, om het bereik van het onderzoek te vergroten. Anders ligt er een misleidende interpretatie op de loer. Deze uitbreiding is overwogen maar heeft helaas niet plaatsgevonden, het bleef bij de kwalitatieve oriëntatie. De externe validiteit is daardoor niet heel groot maar het onderzoek kan wel een nieuw licht schijnen op een klein deel van het probleemveld (Bryman, 2012, p. 59-61).

6. Competenties en professionalisering in de praktijk

In het resultatenhoofdstuk worden de uitgebreide resultaten van het empirisch onderzoek weergegeven. De theorie wordt getoetst in de praktijk en er wordt een volledig antwoord gegeven op de deelvragen. Wat vindt de praktijk relevant en belangrijk qua professionele competenties en professionalisering?

De theorie zal steeds het startpunt vormen voor de empirische bevindingen. Zo komen deelvraag een en twee als eerste aan bod. Het uiteindelijke competentiemodel dat voortkwam uit de theorie, Wet en verwachtingen van stakeholders, wordt getoetst. Dit zorgt voor een uitbreiding, verdieping en uitdagingen per competentie. Vervolgens wordt deelvraag drie beantwoord. Het belang van maatwerk en autonomie kwam al voort uit de literatuur maar wordt toegepast in de praktijk. Daarbij is er oog voor in welke mate bestuurders al over de gevraagde competenties bezitten. Hoe kijken de respondenten aan tegen de bestuurlijke kwaliteit en de bereidheid tot professionalisering? Als laatste deelvraag vier waarin de aanpak die uit de theorie voortkwam wordt uitgebreid. Een manier voor een ontwikkeling in de juiste richting volgens de ondervraagden.

6.1 Het competentiemodel in de praktijk

Over welke competenties moeten schoolbestuurders beschikken gezien inzichten uit onderzoek naar publieke managers, gezien de verwachtingen van stakeholders, en gezien hun wettelijke taken? Uit de literatuur kwam voort dat nieuwe professionaliteit vraagt om technische, ethische en leiderschapscompetenties tegelijkertijd. Hoe ziet dit beeld er in de praktijk uit en op welke competenties zouden bestuurders zich moeten richten volgens de ondervraagden? Het competentiemodel wordt getoetst en uitgebreid. Vervolgens worden de competenties per categorie uitgediept en worden de belangrijkste uitdagingen geschetst.

6.1.1 Toetsing competentiemodel

‘Een bestuurder moet goed zijn op technisch, ethisch en leiderschapsgebied tegelijkertijd.’ Tijdens de interviews kwamen de competenties uitgebreid terug en zijn deze getoetst. In onderstaande tabellen wordt een geïntegreerd beeld gegeven van de kwaliteiten die een bestuurder moet bezitten. Het theoretische competentiemodel wordt gecombineerd met de verwachtingen in de praktijk. De interpretatie zoals deze werd gegeven door de respondenten is steeds cursief weergegeven.

Techniek theorie	Verwachtingen technische competenties praktijk
<u>Gespecialiseerde kennis</u> - Financiële, onderwijskundige en leiderschapskennis - Geschoold genoeg zijn - Nascholing en bijscholing	- Financieel <i>Financiële kennis, bedrijfsvoering en begrotingszaken (r. 1, 4, 5, 8, 9, 12, 13, 15)</i> - Onderwijskunde (primaire proces r.9) <i>Onderwijskwaliteit, inhoud en kwaliteitssystemen (r. 2, 5, 8, 9)</i> - Leiderschap <i>Beleidszaken, beleidsvisies en besturingsmodellen (r. 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 16)</i> - Geschoold genoeg zijn (bevoegdheid en bekwaamheid r. 15)

	<p><i>Deskundig zijn, kennis, kunde en ervaring bezitten (r. 2, 3, 4, 8, 9, 11)</i></p> <p>- Nascholing en bijscholing (innovatie en ontwikkeling r. 11) <i>Onderzoek, vakliteratuur en casuïstiek volgen (r. 9, 10, 11, 13)</i></p>
<p><u>Wettelijke kennis</u></p> <p>- Relevante ontwikkelingen</p> <p>- Toepassen kaders</p>	<p>- Relevante ontwikkelingen <i>Bijblijven bij nieuwe ontwikkelingen, inzichten en trends (r. 1, 9, 10, 11)</i></p> <p>- Toepassen kaders <i>Wetten, regels en jurisprudentie (r. 1, 3, 4, 5, 8, 12, 15)</i></p>
<p><u>Programmabeheer</u></p> <p>- Nieuwe technologieën</p>	<p>- Nieuwe technologieën <i>Digitalisering en ICT (r. 4, 7, 9, 13)</i></p>
<p><u>Strategisch management</u></p> <p>- Bewustzijn bredere krachten</p> <p>- Goed werkgeverschap</p>	<p>- Bewustzijn krachten <i>Verandering maatschappij, asielonderwijs en krimp (r. 3, 12)</i></p> <p>- Goed werkgeverschap (en management r. 1, 9, 16) <i>HRM, arbeidszaken en personeel (r. 2, 3, 9, 10, 11, 13)</i></p>
<p><u>Bronnenmanagement</u></p> <p>- Nieuwe concepten</p> <p>- Onbekende buitenwereld</p> <p>- Coherente organisatie</p>	<p>- Nieuwe concepten <i>Onderwijs2032, RvT-model en codes (r. 4, 5, 11)</i></p> <p>- Onbekende buitenwereld (complexe werkelijkheid r. 16) <i>Maatschappelijke context en ontwikkelingen (r. 7)</i></p> <p>- Coherente organisatie (organisatorische dingen r. 14) <i>Facilitaire zaken, overhead en huisvestingsbeleid (r. 1, 3, 4, 5, 8, 9, 13)</i></p>

Ethische competenties theorie	Verwachtingen ethische competenties praktijk
<p><u>Waardenmanagement</u></p> <p>- Luisteren</p>	<p>- Luisteren (tijd maken en in contact zijn r. 3) <i>Open, betrokken en eerlijk dialoog (r. 3, 6, 7, 8)</i></p>
<p><u>Moreel redeneren</u></p> <p>- Intuïtief handelen</p> <p>- Cultuurbewustzijn</p>	<p>- Intuïtief handelen <i>Gezond verstand en rechtvaardigheidsgevoel (r. 3, 8, 10)</i></p> <p>- Cultuurbewustzijn <i>Identiteit, diversiteit en schoolklimaat (r. 2, 4, 6, 8, 9, 12, 16)</i></p>
<p><u>Individuele moraliteit</u></p> <p>- Loyaal en open zijn</p> <p>- Zakelijkheid verzachten</p>	<p>- Loyaliteit en openheid <i>Betrokken, toegankelijk, herkenbaar en zichtbaar (r. 2, 3, 4, 16)</i></p> <p>- Zakelijkheid verzachten <i>Toon en bestuurscultuur (r. 2, 4, 8, 11)</i></p>
<p><u>Publieke moraliteit</u></p> <p>- Publiek ethos</p> <p>- Kennis lokale instituties</p>	<p>- Publiek ethos (morele kompas r. 8) <i>Intrinsieke motivatie, maatschappelijke betrokkenheid, integriteit passie en onderwijshart (r. 2, 4, 6, 11, 12, 15, 16)</i></p>

	<ul style="list-style-type: none"> - Kennis lokale instituties <i>Pluriformiteit, populatie, religie, historie en oorsprong (r. 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 14)</i>
<u>Organisatie-ethiek</u> <ul style="list-style-type: none"> - Morele consensus en groupthink - Verantwoordelijkheid nemen - Vertrouwen winnen 	<ul style="list-style-type: none"> - Morele consensus en groupthink <i>Gemeenschap, gedeeld beeld en verbondenheid (r. 1, 3, 4, 7, 15)</i> - Verantwoordelijkheid nemen (commitment r. 2) <i>Houding, voorbeeldfunctie en rolbewustzijn (r. 2, 3, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16)</i> - Vertrouwen winnen <i>Nevenactiviteiten, reputatie en transparantie (r. 8, 13)</i>

Leiderschapscompetenties theorie	Verwachtingen leiderschapscompetenties praktijk
<u>Beoordelingen en doelen</u> <ul style="list-style-type: none"> - Effectieve programma's - Beoordelen prestaties - Realiseren missie 	<ul style="list-style-type: none"> - Plannen programma's <i>Plannen hoofdlijnen en structuur neerzetten (r. 3, 5, 9)</i> - Prestaties (eindverantwoordelijk zijn r. 6) <i>Presteren, efficiëntie, verbetering en continuïteit (r. 2, 3, 9, 13)</i> - Missie <i>Strategie, doelstellingen, koers en richting (r. 2, 3, 9, 10, 11)</i>
<u>Harde en zachte management vaardigheden</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Harde en zachte management vaardigheden <i>Leiderschapsrol en sturingsfilosofie (r. 9, 11, 12)</i>
<u>Managementstijlen</u> <ul style="list-style-type: none"> - Samenwerking - Uitwisseling - Knooppunt zijn en verbinden 	<ul style="list-style-type: none"> - Samenwerking <i>Verbinden, uitbesteden en autonomie geven (r. 1, 2, 3, 6, 7, 10)</i> <i>Aansturen, begeleiden, stimuleren en managen (r. 4, 9, 14)</i> - Uitwisseling <i>Samenspraak, overleg, contact en dialoog (r. 3, 4)</i> - Knooppunt en verbinden (belangen uitwisselen r. 8) <i>Netwerken, knooppunt en makelaar (r. 2, 3, 6, 7, 9, 12)</i> <i>Omgevingsbewustzijn, draagvlak en informatiepositie (r. 3, 4, 12)</i>
<u>Politieke en onderhandelingsvaardigheden</u> <ul style="list-style-type: none"> - Strategisch denken - Wendbaar zijn - Besluitvaardigheid - Externe druk en heterogeniteit 	<ul style="list-style-type: none"> - Strategisch denken <i>Politiek spel, spelregels, speelveld (r. 2, 6, 7, 8, 9, 16)</i> <i>Onderhandelen, positie bepalen en macht (r. 2, 5, 6, 16)</i> - Wendbaar zijn <i>Inspelen (leerlingaantallen, ontslaan personeel) (r. 5, 12)</i> - Besluitvaardigheid en ondernemingszin <i>Leiding geven, voortouw nemen, overwicht, slagkracht en keuzes</i>

	<p><i>maken (r. 1, 3, 4, 5, 9, 16)</i></p> <p>- Externe druk en heterogeniteit <i>Gekend worden, profileren en promoten in publiek debat (r. 2, 3, 4, 5, 8, 9, 13, 14)</i> <i>Kennis heterogene krachtenveld en maatwerk (r. 3, 8, 9)</i></p>
<p><u>Evaluëren</u> - Reflecteren en zelfkritisch zijn</p>	<p>- Reflecteren en zelfkritisch zijn <i>Learning all the time, wil tot verbetering en zelfreflectie (r. 1, 2, 8, 9)</i></p>

Nu de verschillende verwachtingen qua competenties in kaart zijn gebracht worden ze per categorie uitgebreider toegelicht. Alle theoretische competenties zijn terug gekomen maar hoe wordt er specifiek invulling aan de verschillende competenties gegeven door de verschillende respondenten? Een toelichting en verdieping op de gevraagde kwaliteiten en capaciteiten.

6.1.2 Technische competenties

Bij de technische competenties worden in eerste instantie allerlei kennisgebieden genoemd. Bijvoorbeeld kennis van het financiële proces, de onderwijskwaliteit en het personeelsmanagement. Bij het doorvragen is ingezoomd op in hoeverre dit specialistische kennis is of dat de bestuurder meer op hoofdlijnen globale expertise moet hebben. Het is namelijk vaak één bestuurder die het gehele plaatje moet overzien en alles moet zijn tijd krijgen (r. 1, 2, 9).

De bestuurder als integrale generalist

Wat naar voren komt is dat de respondenten de bestuurder zien als een generalist die ervoor moet zorgen dat alles integraal samen komt. Een bestuurder is geen specialist en besturen vereist relatief weinig techniek. Een bestuurder moet veel van de techniek weten maar het door anderen laten uitvoeren. Het als totaal kunnen bezien van alle onderdelen die spelen is van groot belang. De bestuurder moet overal een basiskennis van hebben. Als eindverantwoordelijke moet je een integraal beeld hebben en je overal snel in kunnen verdiepen. Natuurlijk zijn er ondersteunende experts voor specifieke disciplines maar een algemeen beeld op alle kennisvlakken moet er zijn. Besturen op hoofdlijnen en kunnen afdalen naar detailniveau omdat je de hoofdlijnen begrijpt. Een bestuurder moet het goede gesprek kunnen voeren op al die terreinen waar hij verantwoordelijk voor is en de goede vragen kunnen stellen. Er is daardoor geen specifiek vakkenpakket voor de bestuurder. Hij moet overal over kunnen praten maar hoeft nergens echt gericht deskundig in te zijn (r. 3, 5, 12, 16).

De bestuurder en onderwijskwaliteit

Bij de volgende vraag is ingezoomd op de onderwijskwaliteit, moet de bestuurder hier dan ook niet specifiek iets van weten? Is er eigenlijk wel impact op de onderwijskwaliteit vanuit de bestuurder? De respondenten zijn het grotendeels eens, de impact van de bestuurder op de onderwijskwaliteit valt mee. Als je zoekt naar een koppeling tussen de kwaliteit van bestuurders en de effecten op leerlingen dan is deze erg dun. Het is bijna nooit een één op één relatie. Het is meer de financiële en bedrijfsmatige invalshoek die de boventoon voert, het bijhouden van de cijfers. En dat ligt op het grensvlak tussen kwaliteit en bedrijfsvoering (r. 2, 7, 8).

De ruimte voor onderwijskwaliteit ligt op schoolniveau. Het zijn de ploegen in de school die verstand hebben van onderwijs en daar ligt dan ook het primaat. Er zijn wel visionaire bestuurders met grote ideeën die een nieuw concept neerzetten. Maar daar zijn ook de risico's aan verbonden en dat zijn vaak de uitzonderingen. Als bestuurder kun je niet weten hoe perfect onderwijs eruit zou moeten zien per locatie. Er is geen reden tot uniformiteit en er is baat bij diversiteit. De bestuurder moet er alles aan doen om ervoor te zorgen dat er optimale omstandigheden zijn om het bij de scholen zelf te laten gebeuren (r. 3, 5, 9, 14).

Een bestuurder moet echter wel weten hoe de onderwijskwaliteitsvlag erbij hangt. Een bestuurder moet voortdurend zicht houden op de onderwijskwaliteit maar hoeft het niet zelf te doen, hij moet alleen de voorwaarden scheppen. Het verdiepen in de kwaliteitscyclus zodat het gesprek op de agenda komt en er indirect processen vorm krijgen. Wat vraagt dit van de bestuurder? Het moet iemand zijn die de taal van het onderwijs verstaat, begrijpt en voor een deel ook spreekt. Een affiniteit met de context van het primaire proces en een brede visie op onderwijskwaliteit (r. 2, 5, 7, 9, 11).

Uitdaging technische competentie: bijblijven bij ontwikkelingen

Wat voor uitdagingen brengt de technische competentie met zich mee? Om een goede integrale generalist te zijn, een bredere onderwijsvisie te hebben en bij te blijven is het van belang om je te blijven ontwikkelen. De bestuurlijke rol wordt namelijk complexer doordat nieuwe inzichten en veranderingen in de maatschappij op een goede manier moeten worden ingezet. Wetten en regels veranderen en deze moeten worden toegepast, bijvoorbeeld recent op het gebied van inspraak. De politiek staat ook niet stil en nieuwe concepten als onderwijs 2032 en het asielonderwijs moeten hun intrede krijgen (r. 1, 3, 4, 5, 7, 11, 12).

Daarbij komt het onderzoek steeds met nieuwe inzichten en theorieën. Nieuwe onderwijsconcepten, internationalisering en digitalisering vragen om nieuwe kennis en bekwaamheden. De werkelijkheid verandert en hier moet op worden ingespeeld. Je moet er als bestuurder voor zorgen dat je genoeg geschoold bent en voldoende technische expertise blijft bezitten. Een bestuurder moet niet gaan pionieren maar vanuit bepaalde kennis dingen blijven doen. Ter illustratie: 'Ik lees alles wat los en vastzit over managen en besturen. Ik houd mijn vakliteratuur en de casuïstiek bij (r. 1, 8, 9, 10, 11, 13, 15).'

6.1.3 Ethische competenties

Opvallend is dat de ethische component het meeste aan bod kwam tijdens de gesprekken. Respondenten vinden het zichtbaar lastig ('nu raak je een gevoelige snaar') om het over ethiek te hebben maar vinden het zeker één van de belangrijkste competenties. 'De kern ligt bij een goede bestuurder die gewetensvol handelt en inziet wat het belang daarvan is.' De ethische competentie is volgens velen het belangrijkste. Daarbij gaat het om publieke moraliteit, het zijn van een boegbeeld en de organisatie-ethiek, deze thema's zullen achtereenvolgend worden behandeld (r. 8, 13, 14).

Publieke moraliteit

De respondenten zijn het erover eens, de bestuurder moet een hart voor onderwijs en passie voor het vak hebben. De betekenis voor de bredere samenleving is van belang. Bestuurders kiezen niet zomaar voor het onderwijs. Ze hebben een passie voor het vak en zijn betrokken. Ze vinden het een maatschappelijke opdracht om goed onderwijs leveren. Dit houden ze bij alles in het achterhoofd en

willen ze ook uitdragen. De maatschappelijke verantwoordelijkheid is een grote intrinsieke motivatie (r. 2, 9, 10, 12).

Het zijn van een boegbeeld

Bestuurders vinden het daarbij van belang om een boegbeeld te kunnen zijn, zowel naar binnen als naar buiten toe. Intern zodat men zich in je herkent en de waarden echt gedragen worden. Zodat men voor je wil werken. Maar in de buitenwereld ook, daar moeten uiteindelijk zaken mee gedaan worden. Het is belangrijk voor je maatschappelijke legitimatie en daar hoort een bepaalde houding en rolbewustzijn bij, een zekere volwassenheid. Dat betekent dat de bestuurder ethisch zuiver op de graad is en daar ook altijd naar handelt. Het voorleven van het eigen beleid en het vervullen een voorbeeldfunctie. 'Dat je echt authentiek en inspirerend bent als persoon (r. 2, 4, 12, 13, 15).'

Organisatie-ethiek: instituties en in contact staan met de scholen

Het gaat erom wie je als mens bent, maar hoe vertaal je dit vervolgens door naar je organisatie en hoe bepaal je de ethiek in je scholen? De scholen krijgen vaak de ruimte en mogen een eigen passende vertaling maken. Vaak zijn er ook verschillende denominaties onder een bestuur. Deze diversiteit wordt verbonden door gedeelde kernwaarden. Oorsprong, culturele grondslag en historie geven binding binnen de verenigingen en stichtingen. Het delen van dezelfde culturele achtergrond en identiteit helpt (r. 2, 9, 14).

Besturen gaat naast instituties ook over het in contact staan. Het bevorderen van de cultuur en het voeren van het goede gesprek. Geen afrekencultuur maar zorgen dat je elkaar vertrouwt. Dit vertrouwen is nodig om openheid en transparantie te vinden om de juiste thema's met elkaar te kunnen bespreken. Om als bestuurder voeling te houden met je organisatie en de dialoog levend te houden. Weten wat er op de school gebeurd is essentieel. Om alle verschillende geluiden te horen en met elkaar in verband te brengen. Daarvoor is het van belang om als bestuurder regelmatig in de scholen te zijn en de afstand zoveel mogelijk te verkleinen. Dit vraagt van de bestuurder om een open, betrokken houding en een bepaalde toon (r. 2, 3, 4, 7, 9, 13, 15).

Uitdagingen ethische competentie: kritiek

Wat zijn recent de grootste uitdagingen om aan de ethische competenties te kunnen voldoen? Bestuurders voelen vaak een bepaald negatief imago, een beeldvorming van wantrouwen. Dit is lastig gezien de gezamenlijke opdracht en het is moeilijk om dit patroon te doorbreken. Er zijn dan ook voldoende (strategische) respondenten die niet te spreken zijn over het bestuurlijk gedrag in het 'kleine wereldje' (r. 4, 13, 15).

De beeldvorming is dat de bestuurscultuur te soft en emotiegericht zou zijn. De zakelijkheid om mensen echt aan te spreken ontbreekt nog en de verhoudingen gaan sterk boven de inhoud. Ook bestaan er nog teveel blinde vlekken, als het niet besproken wordt is het er niet. Dit komt deels voort uit gewoonte. Ook wordt er gewezen op mechanismen van belangenverstrengeling achter de schermen. De onafhankelijkheid zou nog onvoldoende gewaarborgd zijn (r. 8, 12, 16).

Nevenactiviteiten worden daardoor volop onder de loep genomen, en integriteit en transparantie staan hoog in het vaandel. Het morele kompas en goed bestuur zijn steeds meer van belang om aan deze (deels negatieve) reputatie tegemoet te komen. Zodat de bestuurder vertrouwen kan winnen en het imago actief kan verbeteren. In de gedragscodes zijn deze ethische basisnormen al direct terug te zien (r. 2, 4, 5, 8, 11, 12, 13, 16)

6.1.4 Leiderschapscompetenties

‘Je weet wat je moet doen en hoe je het moet doen, maar wilt ook nog vooruit komen als bestuurder (r. 2).’ Als laatste de leiderschapscompetenties om ook daadwerkelijk vooruitgang te kunnen boeken. Hiervoor zijn de missie, samenwerking, leiderschapsrol en externe omgeving van belang.

Missie en doelstellingen

Een van de belangrijkste eigenschappen voor een goede leider is het werken aan verbetering en aan datgene waar je voor staat. Een bestuurder moet visie en strategie voor de organisatie kunnen ontwikkelen. En moet voor de missie kunnen staan, richting kunnen geven en moet kaders kunnen stellen. De punt op de horizon zetten. Bekijken waar willen we naartoe en hoe gaan we er naartoe. Regeren is vooruitzien en presteren. Naar de toekomst kijken en een mening hebben. Bepalen waar je staat en wat je daarvan vindt (r. 3, 7, 9, 13).

Samenwerking en verbinding

Deze doelen moeten niet voor de bestuurder zelf worden gehouden. De missie moet worden uitdragen binnen de organisatie en iedereen moet betrokken worden. Iedereen moet immers dezelfde koers varen, met elkaar één beeld waar naartoe wordt gewerkt. En wat maakt dat het werkt, een goed team. ‘Als het team samen optrekt en voor de visie gaat dan wordt het ook goed (r. 1, 3, 5).’

En hoe zorg je daarvoor? Door vanuit een bescheiden positie het werkveld en de werkvloer aan de slag te laten gaan. Doelen gezamenlijk vormgeven en iedereen op zijn eigen manier een bijdrage laten leveren. Het gesprek voeren door alle lagen heen. Het gezamenlijke, de samenhang en het samenspel maken het uniek. Het plan moet doorwerken, sluiten en echt effect hebben, van bovenaf helemaal naar beneden. Dit staat tegenover het lineaire perspectief, de bestuurder moet cyclisch denken. Je kunt nooit aan de bovenkant bedenken hoe alles moet verlopen. Iedereen moet betrokken worden en medeonderdeel van de schoolorganisatie worden gemaakt. De basisvraag moet goed zijn, wat is de visie en waar gaat de school naartoe? Het moet ‘unlined’ zijn en daarin heeft het bestuur een duidelijke rol (r. 2, 10).

Leiderschapsrol

Een bestuurder moet het geheel kunnen aansturen en overzien. Maar moet er vervolgens ook voor zorgen dat hij niet alles zelf doet. Hij moet anderen op gang brengen, stimuleren en ontwikkelen. Dus leiding geven aan het hele strategische proces en ervoor zorgen dat klein binnen groot wordt georganiseerd voor de medewerkers (r. 1, 8, 9, 10, 13). Het is daarbij een kwestie van heel goed kunnen delegeren en vertrouwen hebben in de mensen onder je. Iedereen heeft leiding nodig, maar als je dat goed regelt kan er behoorlijk wat gedelegeerd worden in de organisatie. En dat betekent dat mensen empoweren. De kracht van eigenaarschap. ‘Als mensen zich daadwerkelijk eigenaar voelen dan weet je dat ze zich met hart en ziel zullen inzetten en zich eraan wijden (r. 2, 13, 14).’

Om los te laten is het wel van belang dat de bestuurder het gevoel heeft dat het ook goed gaat. Hij moet beschikken over informatielijnen en mechanismen. Voortdurend sensitief blijven voor alle signalen die uit de organisatie komen en goed te raden gaan bij het personeel. Blijven verbinden, zorgen dat iedereen elkaar kent en op de hoogte houdt. Een voortdurende interactie en professioneel dialoog. Luisteren naar elkaar, het gesprek op een goede manier voeren en vanuit het gezamenlijk belang denken. Afstemmen, bijdragen en tot elkaar komen (r. 1, 10, 16).

Externe omgeving

Als laatste mag de externe omgeving niet worden vergeten. Een deel van de verantwoordelijkheden van de bestuurder ligt buiten de school en er zijn enorm veel stakeholders die allemaal iets willen. Er zijn vele partijen denk aan ouders, studenten, bedrijven, gemeenten die betrokken moeten worden bij het gehele denken. Een horizontale dialoog, verantwoording en communicatie met de omgeving worden steeds belangrijker gevonden. Een omgevingsbewustzijn en ophalen van wat er leeft om een bepaalde dekkingsgraad te bereiken. Daarbij is er ook controle vanuit de school op de eigen omgeving. Er wordt veel nagedacht over de externe profilering en positionering van de scholen. Bestuurders mengen zich volop in het publieke debat (r. 1, 2, 3, 9, 13, 14, 16).

Uitdaging leiderschap: besluitvaardigheid en strategisch denken

Wat zijn de belangrijkste uitdagingen op het gebied van leiderschap? Van de bestuurder wordt verwacht dat hij het initiatief neemt, keuzes maakt op hoofdlijnen en ieders kwaliteiten benut. Een goede leider heeft slagkracht binnen de groeiende organisaties en voert continue dialoog om draagvlak te bereiken. Leiding geven vanuit eindverantwoordelijkheid, met gevoel voor alle belangen, en maatwerk bij specifieke situaties.

Dit vraagt veel qua netwerken, verbinden en samenwerken. Verschillende rollen als werkgever, adviseur, perswoordvoerder en onderhandelaar moeten worden afgewisseld. In alle posities gelden andere spelregels. Een sterke informatiepositie en kennis van het krachtenveld worden steeds belangrijker voor de besluitvorming in het complexe netwerk. De samenleving verandert en vraagt meer wat het leiderschap voor de bestuurder lastiger maakt. Ter illustratie: 'als bestuurder ben ik steeds meer een makelaar en knooppunt (r. 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 16).'

6.1.5 Samenvatting

'Een bestuurder moet goed zijn op technisch, ethisch en leiderschapsgebied tegelijkertijd.' In de praktijk kwamen alle competenties terug in de verwachtingen van de respondenten. Er ontstond een geïntegreerd beeld van het competentieprofiel, competenties worden per categorie verdiept en de belangrijkste uitdagingen zijn weergegeven.

Technisch

Wat naar voren komt is dat de respondenten de bestuurder zien als een generalist die ervoor moet zorgen dat alles integraal samen komt. Een bestuurder is geen specialist. Hij moet op hoofdlijnen kunnen besturen en kunnen afdalen naar het detailniveau omdat hij de hoofdlijnen begrijpt. De impact van de bestuurder op de onderwijskwaliteit is daarbij relatief gering. De bestuurder moet er alles aan doen om ervoor te zorgen dat er optimale omstandigheden zijn om het bij de scholen zelf te laten gebeuren. Een uitdaging zijn de continue ontwikkelingen op het gebied van: maatschappij, wetgeving en onderzoek. De werkelijkheid verandert en hier moet op worden ingespeeld. Een bestuurder moet niet gaan pionieren maar vanuit bepaalde kennis dingen blijven doen.

Ethisch

Duidelijk is dat ethiek heel belangrijk wordt gevonden. Een publieke moraliteit vanuit de maatschappelijke opdracht, een goede houding als boegbeeld en organisatie-ethiek zijn genoemd. Een bestuurder moet een onderwijshart hebben, een voorbeeldfunctie bekleden en de juiste cultuur laten doorwerken binnen de gehele organisatie. Hiervoor moet hij volop in contact staan en voeling houden met de organisatie. Er wordt gevochten tegen vooroordelen en een wantrouwen tegen de

bestuurscultuur. Een uitdaging is het blijven tegengaan van belangenverstrengeling en integer handelen. Zo kan de beeldvorming langzaam worden verbeterd en vertrouwen worden gewonnen.

Leiderschap

Een bestuurder moet visie en strategie voor de organisatie kunnen ontwikkelen. Deze moet vervolgens uitgedragen worden binnen de organisatie want iedereen moet dezelfde koers varen. Een bestuurder moet vanuit een bescheiden positie het werkveld en de werkvloer aan de slag laten gaan. Hij moet het geheel kunnen overzien maar moet niet alles zelf doen, informatielijnen en mechanismen zorgen ervoor dat dit mogelijk is. De externe omgeving mag daarnaast niet vergeten worden. Een uitdaging is de slagkracht in besluitvorming, gezien de velen belangen in de steeds groter wordende organisaties. Dit vraagt veel qua netwerken en verschillende rollen moeten worden afgewisseld.

Conclusie

Over welke competenties moeten schoolbestuurders beschikken gezien inzichten uit onderzoek naar publieke managers, de verwachtingen van stakeholders, en de wettelijke kaders? Er is niet een one size fits all bestuurders competentieprofiel. De respondenten zijn het niet geheel eens en kiezen ieder voor een eigen invulling van de competenties. Dit zorgde voor een uitbreiding en verdieping op het eerder geschetste competentiemodel dat van toepassing bleef. Uitdagingen vanuit de verschillende competenties zijn het bijblijven qua kennis, het blijven winnen van vertrouwen en een daadkrachtige besluitvorming in het steeds complexere netwerk van belangen. Het competentiemodel zoals geschetst door Beck, Bowman & West werd door de respondenten bevestigd, het is passend voor de specifieke schoolbestuurder als publieke professional (2004).

6.2 Beschikken over competenties

In welke mate beschikken schoolbestuurders over deze competenties en welke factoren zijn daar op van invloed? Als eerste worden de bestuurlijke kwaliteit en bereidheid tot professionalisering behandeld. Vervolgens komen het belang van maatwerk en autonomie voor een uiteindelijke professionaliseringsaanpak aan bod.

6.2.1 Beschikken over competenties in het algemeen

In welke mate beschikken schoolbestuurders over deze competenties? Ofwel is er een probleem qua bestuurlijke kwaliteit en is er voldoende bereidheid tot professionalisering? Het antwoord op deze vragen geeft een sterk gemengd beeld dat hieronder zal worden weergegeven.

Bestuurlijke kwaliteit

Er zijn voorzichtig positieve respondenten op het gebied van bestuurlijke kwaliteit, dit zijn vooral de bestuurders zelf. De kwaliteit van een gemiddelde bestuurder zou niet van een te laag niveau zijn. Er is de afgelopen decennia een enorme professionaliseringslag geweest. De eerste lichte vrijwillige bestuurders is gezuiverd en er is onderling veel aandacht geweest voor ontwikkeling. De intrinsieke motivatie van schoolbestuurders is op orde en bestuurders vinden het van belang om te verbeteren. De incidenten zijn een uitzondering en bij het merendeel gaat het goed. Er zijn voldoende mogelijkheden en grosso modo lukt het om aan de gevraagde competenties te kunnen voldoen (r. 5, 9, 15, 16).

Er zijn daarentegen ook vele kritische (strategische) respondenten. De professie van schoolbestuurder zou nog in ontwikkeling zijn en het is nog geen volgroeide sector. De kwaliteit, daar valt nog wat aan te doen. Nieuwe eisen en ontwikkelingen zorgen ervoor dat bestuurders meer ervaren moeten zijn. Velen bestuurders zouden onbewust onbekwaam zijn en niet doorhebben dat ze van onvoldoende kwaliteit zijn. Het kan beter, er is onvoldoende ondersteuning en het is onvoldoende geëquipeerd. De bestuurder is nog onvoldoende in staat om de taken goed uit te oefenen. Er is een flinke professionaliseringslag nodig om aan de gevraagde competenties te kunnen voldoen en overall kunnen nog stappen gemaakt worden. Er moet veel geïnvesteerd worden in de kwaliteit van bestuurders, onder andere door meer tijd en geld in professionalisering te steken (r. 1, 2, 6, 8, 11, 12).

Bereidheid tot professionalisering

Er zijn naast de bestuurlijke kwaliteit ook meerdere respondenten die zich zorgen maken over de bereidheid tot professionalisering. Te weinig bestuurders zouden bereid zijn om tijd en geld vrij te maken voor hun professionele ontwikkeling. Ze denken dat ze het wel weten omdat ze bovenaan de piramide staan. Scholing zou na veertig jaar ervaring in het vak een teken van zwakte kunnen zijn. 'Je moet als bestuurder weten hoe het zit om je interne legitimering hoog te houden (r. 5, 15).' Daarbij zouden activiteiten die worden aangeboden onvoldoende aansluiten bij de lokale context en niet goed afgestemd zijn op het individuele niveau van de bestuurder. Ook vinden bestuurders het lastig om geld vrij te maken. Ze hebben al een vorstelijk salaris waardoor ze geen extra scholingsgeld durven te vragen aan hun raad van toezicht (r. 1, 2, 6, 11, 12, 15, 16).

Daarentegen zijn de precieze activiteiten in de praktijk vaak lastig te controleren. Elk soort bestuurder heeft zijn eigen traject, reikwijdte en focus. Als aan de bestuurders gevraagd wordt wat ze precies aan professionalisering doen moet daar ook echt over nagedacht worden. De meesten hebben ter voorbereiding van het interview bewust lijstjes gemaakt, maar worden hier verder niet vaak direct over bevraagd. Hét professionaliseringsbeeld voor de bestuurder bestaat niet en blijft gedurende de interviews onduidelijk (r. 1, 2, 7, 9).

Conclusie

De doelgroep is in ieder geval onmiskenbaar belangrijk en de meesten zijn het erover eens. De meeste bestuurders beschikken over de professionele competenties maar het kan altijd beter. Op het gebied van bestuurlijke kwaliteit en professionalisering valt nog een hoop te winnen. Maar een verbetering vraagt om een aanpak. Eentje die past bij de verschillende contexten. Als eerste maatwerk als randvoorwaarde voor professionele ontwikkeling.

6.2.3 Het belang van maatwerk

Welke factoren zijn van invloed op het beschikken over de gevraagde competenties? Ten tweede is het belang van maatwerk getoetst. Het zijn van bestuurder vraagt om het kiezen van een richting wat betreft de professionaliseringsaanpak en een persoonlijk afgestemd programma.

Richting kiezen wat betreft competenties

Waar zou een bestuurder zich op moeten richten qua professionalisering? Deze vraag werd vanuit de theorie gesteld. De respondenten zijn het niet geheel eens en kiezen ieder voor een eigen focus. Een integrale aanpak, technische en ethische invalshoek worden beschreven.

Integrale aanpak

Een aantal respondenten vinden het kiezen van een competentiefocus in een professionaliseringsaanpak niet verstandig. Het gaat juist om een integrale brede aanpak die alle professionele competenties met elkaar combineert, ze zijn verweven. Het is altijd een én én verhaal, alle competenties zijn tegelijkertijd nodig. Er valt vooral veel te ontwikkelen op de gezamenlijkheid en bredere competenties. Als er alleen maar aan een bepaalde competentie getrokken wordt, wordt het gewenste resultaat niet bereikt. Het moet als een geheel gezien worden. Op alle vlakken moet iets gedaan worden, over de gehele range van activiteiten (r. 2, 7, 10, 12). Alles is belangrijk, dus aan alle competenties moet aandacht besteed worden. De een mag niet ondersneeuwen onder de andere en alles moet zijn tijd krijgen. Besturen is echt op hoofdlijnen sturen, het is een combinatie van techniek, ethiek en leiderschap. 'Die complexiteit en breedte, het is een breed spectrum wat de bestuurder bestrijkt (r. 1, 9, 14, 16).'

Technisch: onderwijskwaliteit en bedrijfsvoering als focus

Andere respondenten vonden een focus op de technische kwaliteiten als onderwijs en bedrijfsvoering juist wel gepast. Bestuurders zouden achterlopen op de onderwijskwaliteit. De kwaliteitskant en de directe relatie met HRM zou een uitdaging zijn. Het verbinden van kwaliteit met het personeelsbeleid lukt in de praktijk nog onvoldoende. Ook wordt gewezen op de decentralisatie van verantwoordelijkheden. Het onderwijs wordt niet langer vanuit Den Haag gerund maar moet zelf worden vormgegeven. Dit vraagt om meer inhoudelijke kennis. Daarnaast verdient bedrijfsvoering meer aandacht omdat er meer tijd aan besteed moet worden. Verantwoordelijkheden als huisvesting en personeel zijn bij de bestuurder gelegd en de taken zijn op dat gebied zwaarder geworden. De bestuurder is veel voorwaardenscheppend bezig en dat vraagt om nieuwe kennis en expertise (r. 2, 7, 5, 11, 14).

Ethiek

Als laatste de ethische kant die door vele respondenten nadrukkelijk werd genoemd. Er zijn veel zorgen door de toename van harde managers in het onderwijsveld. Zij zouden de onderwijsorganisatie meer als een bedrijf besturen. Ethiek is onmiskenbaar belangrijk voor deze managementdenkers. Ethiek maakt het verschil en het zijn de soft skills en je persoonlijkheid die er toe doen. Het winnen van vertrouwen en ervoor zorgen dat het netwerk van je op aan kan. Het onderwijspersoneel moet het de moeite waard vinden om voor de bestuurder te werken en moet weten wat ze aan diegene kunnen hebben. Het gaat uiteindelijk allemaal om het goed bejegenen van de medemens en de morele kant (r. 3, 10, 12, 13, 14, 15, 16).

Persoonlijke aanpak

'Hét professionaliseringstraject voor de bestuurder dat bestaat niet (r. 13, 16).'

Over de vraag op welke competentie een professionaliseringsaanpak zich zou moeten richten zijn de respondenten het niet geheel eens. Een integrale aanpak, een technische en ethische invalshoek zijn beschreven. Waar de respondenten het wel over eens zijn is dat een persoonlijke aanpak als randvoorwaarde zal lonen. Een aanpak vanuit de persoon bezien, vanuit de eigen leervraag, met aandacht voor het type en het niveau van de bestuurder.

Hoe een professionaliseringsaanpak wordt vormgegeven hangt namelijk af van de specifieke situatie van de bestuurder en moet persoonlijk afgestemd worden om zo effectief mogelijk te kunnen zijn. Dit heeft alles te maken met de heterogeniteit van de vo-sector. Het is lastig om één programma te

organiseren dat voor alle bestuurders interessant is. Niet iedereen vaart dezelfde koers of richting en er zijn meerdere stijlen van besturen. De ene bestuurder heeft nou eenmaal niet nodig wat de ander nodig heeft. Bestuurders zijn erg verschillend en er is niet een goede methode. Een aanpak moet daarom zoveel mogelijk vanuit de persoon worden gezien en op maat zijn. Het moet passen bij de leervraag, het type bestuurder en het niveau (r. 3, 5, 11, 12, 14).

Het is namelijk een mix van die facetten die in een specifieke context gevraagd wordt. Een individuele behoefte en geen statisch gegeven. Een match van wat er nodig is en van wat de bestuurder zelf nodig vindt. Er bestaan geen blauwdrukken en het hangt van de uitgangspositie en persoon af. Als een context verandert heb je ook iets anders nodig als bestuurder. Het is heel belangrijk dat het traject matcht bij de fase waarin de organisatie zit. In verschillende situaties zijn andere competenties nodig. Goed segmenteren, groepen maken van verschillende groottes en daar je beleid op afstemmen. Dit is ingewikkeld om te organiseren maar zal uiteindelijk het meeste opleveren. Een persoonlijke aanpak als randvoorwaarde zal lonen volgens de respondenten (r. 7, 10, 11, 12, 13, 14, 16).

Conclusie

Redenerend vanuit bovenstaande uitdagingen is een integrale en persoonlijke aanpak, met aandacht voor alle competentiegebieden, aan te raden. Om als bestuurder alle gevraagde kwaliteiten te kunnen bezitten en te kunnen voldoen aan de complexe uitdagingen waarvoor je komt te staan. Het beeld van de respondenten kwam hierbij voor een groot deel overeen met de theoretische basis, het belang van maatwerk was terug te zien in de praktijk.

6.2.3 Het belang van autonomie

Welke factoren zijn van invloed op het beschikken over de gevraagde competenties? Tot slot werd het belang van autonomie vanuit de verschillende checks and balances getoetst. Om te beginnen komt autonomie in het algemeen aan bod en vervolgens zal worden ingezoomd op de verschillende tegenkrachten.

Autonomie in het algemeen

Vanuit de theorie komt naar voren dat schoolbestuurders autonomie nodig hebben om beslissingen te kunnen nemen over professionalisering. De respondenten waren het hier volop mee eens, om een professionalisering te laten slagen moet de discretionaire ruimte van bestuurders onderstreept worden. Ze moeten het vooral zelf willen doen, eigen motivatie, intrinsieke waarden en ambitie zijn het allerbeste. Bestuurders moeten voldoende ruimte krijgen om het zelf te organiseren en in te regelen. De ruimte om te doen wat goed is (r. 1, 5, 6, 10, 13).

Autonomie vanuit de checks and balances

Deze autonomie is niet vanzelfsprekend. Er zijn verschillende checks and balances met uiteenlopende verwachtingen qua professionalisering. Zij prikkelen en beperken de bestuurder door wettelijke kaders. Zijn de externe prikkels op de goede manier ingericht om professionele ontwikkeling te stimuleren en de autonomie van de professional te behouden? Moet er aan een bepaalde tegenkracht meer getrokken worden of mag het juist wat lossen? Een beoordeling van het bredere governancestelsel waarin de bestuurder zich bevindt. De klant, het intern toezicht, de medezeggenschap en de Rijksoverheid komen achtereenvolgens aan bod.

Tegenkracht vanuit de klant

Als eerste de vraagsturing vanuit klant, de meeste respondenten zijn het erover eens, deze wordt steeds kritischer. De samenleving vraagt meer, het onderwijs personaliseert en klanten pikken niet meer alles. De stabiliteit is minder en dat heeft alles te maken met de openheid van de samenleving. Cijferdata zijn volop beschikbaar en geven vergelijkende informatie. Dit maakt dat ouders en leerlingen kritischer zijn en meer data tot hun beschikking hebben. Ouders weten de school beter te vinden en hebben meer zicht op hoe mensen functioneren. Ze kunnen scholen beter vergelijken en bewuster een keuze maken. Dit maakt dat bestuurders harder worden afgerekend op hun prestaties (r. 2, 5, 6, 8, 11, 14).

Communicatie met de omgeving en een horizontale dialoog met de stakeholders worden daarbij steeds belangrijker. Er is een grotere bestuursverantwoordelijkheid waar te maken naar buiten toe en de bestuurder moet ervoor zorgen dat alle belanghebbenden aangehaakt blijven. Een vertrouwen is van belang bij toenemende samenwerking en verbinding. Een bestuurder moet continue aan de verwachtingen van alle partners kunnen voldoen. De toenemende prestatiedruk wordt volop gevoeld (r. 1, 3, 5, 10, 13, 14).

Tegenkracht vanuit het intern toezicht

Vervolgens de controlerende en aansturende rol van de interne toezichthouder die erg verschillend wordt ervaren. Sommige bestuurders beoordelen de raad van toezicht als positief. Het toezicht houdt het bestuur goed in de gaten, heeft expertise en wordt steeds strenger. Het toezicht verwacht dat er een goed bestuur zit en als de bestuurder het niet goed wordt er eerder ingegrepen (r. 5, 6, 7, 11).

Er zijn daarentegen ook veel strategische respondenten die kritisch zijn over de rol van het interne toezicht. De scheiding van bestuur en toezicht is nog relatief nieuw. De ontwikkeling heeft ervoor gezorgd dat de partijen nog sterk naar een positie aan het zoeken zijn. Bestuur en toezicht schuren dicht tegen elkaar aan en er zit een spanningsveld, een overlap tussen taken en rollen. Het model is ingewikkeld en er is te weinig vertrouwen om goede informatieve gesprekken te voeren. Signalen worden onvoldoende opgepakt en er is te weinig bijsturing. Toezichthouders moeten qua kennis rijker worden zodat ze kwalitatief beter en zekerder kunnen zijn. Van critical friend naar echte tegenkracht (r. 2, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15, 16).

Vooraf over de rol van de sectororganisatie de VTOI is men niet altijd te spreken. De organisatie is niet actief genoeg en zou geen stevige gesprekspartner zijn. Professionalisering wordt onvoldoende gestimuleerd en er zijn geen gedragscodes of lidmaatschapseisen. Dit stelt geen goed voorbeeld, ze pakken hun rol onvoldoende op en werken te weinig samen (r. 6, 13, 15, 16).

Tegenkracht vanuit de medezeggenschap

Ten derde de controlerende medezeggenschap waar men erg kritisch over is. Al zijn er enkele bestuurders die positief zijn over de medezeggenschap. 'Je hebt als bestuurder veel aan de medezeggenschap en scholieren worden als partners gezien. De verhoudingen zijn uitstekend en adviezen worden volop meegenomen. Een bestuurder wordt beter als er een betere medezeggenschap is (r. 12, 14, 15, 16).'

Kritische respondenten wijzen op de informatieachterstand en afhankelijke positie. Bijvoorbeeld bij de inspraak van scholieren. 'Leerlingen als tegenwicht is een té romantisch idee (r. 5).' De leerling-

participatie kan sterk verbeterd worden op het gebied van: jargon, facilitering, begeleiding en bekendheid (r. 4, 8). Ook de rol van ouders of personeelsleden in de medezeggenschap wordt betwijfeld. Doordat eigen kinderen op school zitten of de bestuurder directe baas is, is er geen onafhankelijke positie en wordt er te weinig tegengas gegeven. Daarbij zouden de personeelsleden onvoldoende bekwaam zijn, niet alles mogen inzien en niet de juiste vragen stellen. Het juridisch versterken van de tegenkracht heeft geen zin want de raden maken er toch geen gebruik van. Om de medezeggenschap sterker te maken moet er meer kennis van het krachtenveld zijn, meer kwaliteitseisen gesteld worden en moet de informatiepositie worden verbeterd. Bestuurders verdienen meer tegenwicht en een sterke medezeggenschap kan daaraan bijdragen (r. 5, 8, 12). De respondenten vinden dat de bestuurder zelf verantwoordelijk is voor het goed inrichten van deze tegenkrachten (r. 2, 3, 4, 5, 9, 14). De juridische handvaten vanuit het management, bestaande uit het intern toezicht en de medezeggenschap, lijken in de praktijk niet volop benut te worden.

Tegenkracht vanuit de overheid

Als laatste de overheid die de bestuurder inperkt door beleid en regelgeving. De meeste bestuurders waren het erover eens, autonomie is van belang en de overheid moet meer op afstand blijven. De bestuurder moet de ruimte krijgen om te doen wat nodig is. Dit past bij de sturingsfilosofie waarin besturen zelf aan zet zijn. Er is een flinterdunne lijn tussen autonomie en sturing en de balans zou de laatste jaren wat zoek geraakt zijn. Er wordt volop druk gevoeld vanuit de overheid (r. 5, 9, 12).

Alles wordt dichtgeregeld met voorschriften en kaders. Dat is een waarborg maar geen garantie. De regels zouden voorbij gaan aan de complexiteit waar antwoord op gegeven moet worden en er wordt momenteel teveel vanuit de Hoftoren (Den Haag) bepaald. De regie moet weer meer bij de sector komen te liggen en de sector moet de ruimte krijgen om zich ontwikkelen. Het terugpakken van autonomie door middel van regelgeving zou niet helpen en zelfs tot contraproductief en suboptimaal gedrag leiden. Regels roepen altijd effecten op (r. 1, 5, 9, 12, 13, 14, 15, 16).

De Onderwijsinspectie speelt mee in deze ontwikkeling. Toezicht in transitie zorgde ervoor dat er meer gevraagd wordt van bestuurders in termen van het waarmaken van hun verantwoordelijkheid in de onderwijskwaliteit. Niet alle respondenten zijn hier positief over. De inspectie zou teveel afrekenen en vinkjes zetten op bepaalde onderdelen, in plaats van een meedenkende partner zijn (r. 10). Dit lokt ongewenste processen van standaardisatie uit en drukt creativiteit de kop in (r. 2, 3, 8, 9, 12, 14, 15).

Wat de bestuurders ook niet willen is een register als verplicht 'sturingsinstrument'. Het zou teveel symbolisch en onzin zijn voor de doelgroep. Doordat het uit formele regels bestaat schiet het zijn doel voorbij en bereik je er niets mee. Een ordening leidt tot een versimpeling en vereenvoudiging van de werkelijkheid. Het zou een hele andere dynamiek oproepen en de professionalisering niet ten goede komen (r. 2, 7, 11, 13, 15). Sommige bestuurders vrezen ervoor dat het een gelopen race is, gezien het voor de andere niveaus wel is ingevoerd. De uiteindelijke vorm is in ieder geval erg van belang en er moet eigenaarschap gevoeld worden om het te laten slagen. Het is veel krachtiger als het vanuit de sector zelf komt, met een gedeeld beeld willen mensen aan de slag (r. 3, 6, 8, 9, 10, 12, 14).

Beoordeling autonomie vanuit checks and balances

Nu de verschillende checks and balances in beeld zijn gebracht is het interessant om te kijken naar de beoordeling. Moet er aan een bepaalde tegenkracht meer getrokken worden of mag het juist wat

losser? Er zijn twee groepen van respondenten zichtbaar, de strategische partners die kritisch zijn en een versterking van de tegenkrachten willen en de bestuurders zelf die het meer dan genoeg vinden. De verschillende oordelen van de checks and balances en een inkadering van de professionele autonomie worden beschreven.

Als eerste de strategische partners die positief zijn over een aanscherping van de checks and balances. Onderwijs wordt in collectief gemaakt en iedere countervailing power kunnen bestuurders goed gebruiken. Ze verdienen meer tegenwicht en moeten meer draagvlak zoeken voor hun besluiten. Besturen hebben enorm veel autonomie gekregen en de vraag is of de tegenkrachten als het interne toezicht en de medezeggenschap voldoende ruimte krijgen en hun mogelijkheden benutten. 'Er is een OCW complex dat bestuurders te belangrijk maakt. Maar je moet aan de andere kant ook de tegenkrachten belangrijker maken. En je moet niet alleen maar nadenken over hoe kan ik die bestuurder nóg meer verantwoordelijkheid geven. Je moet het als een geheel zien, op alle vlakken iets doen en versterken (r. 2).' Het management is nog sterk naar een positie aan het zoeken, er is te weinig vertrouwen, geen goede informatiepositie, geen onafhankelijkheid en geen bijsturing. De kennisbasis moet versterkt worden en de tegenkrachten moeten nog beter gefaciliteerd worden. 'Het juridisch versterken van de tegenkrachten heeft zo geen zin want er wordt geen gebruik van gemaakt (r. 2, 8, 12).'

Andere respondenten, waaronder vooral de bestuurders zelf, vinden het wel genoeg qua checks and balances. Er zijn meer dan voldoende mogelijkheden om het met elkaar in control te houden en er wordt volop verantwoording afgelegd aan onder andere het departement en de klant. De ruimte moet niet verder ingeperkt worden, een bestuurder moet ook meters kunnen maken en slagvaardig blijven. Eindeloze discussies werken vertragend en verlamdend, en komen de kwaliteit van besluiten niet altijd ten goede. 'We moeten ervoor waken dat het niet verder bureaucratiseert zodat er geen lucht en ruimte meer is (r. 3, 7, 9, 13, 14).'

Al met al is er een tendens naar meer verantwoording zichtbaar en bestuurders worden voor meer zaken aansprakelijk gehouden. Er wordt steeds meer van de bestuurder gevraagd en de baan wordt veeleisender. De checks and balances zouden deze verantwoordelijkheden moeten controleren maar het is te betwijfelen of dit al voldoende gebeurt en of zij hun wettelijke kansen benutten. Om de bestuurder meer te stimuleren in zijn professionele ontwikkeling, gezien de steeds complexer wordende taken, kan het in ieder geval relevant zijn om de posities van de tegenkrachten nog eens goed te overwegen. Groeien zij voldoende mee qua verantwoordelijkheden en hebben zij voldoende mogelijkheden om de bestuurder bij te sturen? Dit lijkt gezien de groeiende wettelijke taken een belangrijke vraag te zijn. Het bredere governancestelsel kan onvoldoende prikkelend werken. Aangezien de bestuurder ook zelf verantwoordelijk wordt gehouden voor het organiseren van zijn eigen tegenkracht ontstaat mogelijk een paradox en teveel vrijheid. Een goede balans tussen autonomie en zelf ingerichte sturing blijkt in de praktijk lastig te zijn. 'Complexe omgevingen vragen om gereguleerde zelfsturing en autonomie, dit geeft de beste effecten.' De meningen tussen de strategische partners en bestuurders zijn sterk verdeeld.

6.2.4 Samenvatting

In welke mate beschikken schoolbestuurders over deze competenties en welke factoren zijn daar op van invloed? De meesten respondenten zijn het erover eens, de bestuurlijke kwaliteit valt te betwijfelen en het kan altijd beter qua professionalisering. Op het gebied van bestuurlijke kwaliteit

en professionalisering valt nog een hoop te winnen. Maar een verbetering vraagt om een aanpak. Eentje die past bij de verschillende contexten. Als eerste de persoonlijke aanpak als randvoorwaarde. Een scholing moet passen bij de specifieke context, het niveau en de stijl van besturen. Als je iets organiseert wil je dat het van meerwaarde is. Daarom heb je een soort staffels nodig waarvoor activiteiten moeten worden opgezet. Dit is ingewikkeld om te organiseren maar zal uiteindelijk het meeste opleveren. Vervolgens de autonomie waarbinnen de professionalisering plaatsvindt. Om een aanpak te laten slagen is de intrinsieke motivatie vanuit de bestuurder van belang, ze moeten het zelf willen. De checks and balances zijn hierop van invloed maar een goede balans tussen autonomie en zelf ingerichte sturing blijkt in de praktijk lastig te zijn. De meningen tussen de strategische partners en bestuurders zijn sterk verdeeld. Het is in ieder geval van belang om de positie van de tegenkrachten nog eens goed te overwegen. Worden de juridische handvaten daadwerkelijk benut of is er meer ondersteuning nodig? Het bredere governancestelsel kan onvoldoende prikkelend werken.

6.3 Professionalisering

Hoe kan de professionaliteit en professionalisering van schoolbestuurders bevorderd worden? De respondenten weten vooral goed wat de overheid niet zou moeten doen. Maar wat willen de bestuurders dan wel en wat kan wel bijdragen aan professionalisering? Op de vraag wat de juiste aanpak zou zijn is het eerste antwoord vaak, 'wat ontzettend lastig en complex.' Maar na wat doorvragen komen er toch verschillende ideeën naar boven. De verschillende meningen van de respondenten worden samengevat vanuit de theoretische startpunten: een sturingsrichting, mogelijke sturingsinstrumenten en mogelijke samenwerkingen. Deze worden achtereenvolgend behandeld en het belang van maatwerk en autonomie zal worden meegenomen.

6.3.1 Horizontale sturingsrichting

Het ministerie moet ervoor zorgen dat de professionalisering van schoolbestuurders een punt op de agenda is en blijft. OCW zou wel betrokken moeten zijn bij het thema professionalisering maar moet zich er niet teveel eigenaar van willen maken. Het onderwijs zou niet vanuit Den Haag gerund moeten worden. Het stelsel moet zelf de gelegenheid krijgen om zelf te professionaliseren. Autonomie en vertrouwen moeten als uitgangspunt worden genomen, eigen motivatie is het allerbelangrijkste. De organisatie van professionalisering is iets voor de bestuurder zelf (r. 1, 5, 7, 8, 9, 10, 11).

Daarbij moet de huidige structuur behouden blijven. Het onderwijs is er niet mee geholpen om fundamenteel dingen te gaan wijzigen en de gehele governance-discussie weer op te halen. De bestuurslaag moet niet in zijn geheel ter discussie worden gesteld (r. 2, 5, 12). Incidenten zorgen voor een reactie van wet- en regelgeving. De respondenten zien dit als een verkramping en vinden de politiek erg instabiel. Het vertrekpunt lijkt wantrouwen te zijn en dat is geen goede grondslag voor een dialoog. De bestuurders benoemen de toenemende beklemmende regelreflex en vinden dit geen wenselijke ontwikkeling die aansluit bij de autonomiegedachte (r. 1, 2, 5, 6, 7, 9, 13, 14, 15).

Wat zou OCW wel kunnen doen? Ze moeten de sector laten uitrijpen en ruimte blijven bieden. Enige terughoudendheid is daarbij gepast. Het zuiver houden van de rollen en ervoor zorgen dat de condities goed zijn, zodat de instellingen kunnen floreren. Het verzekeren van voldoende checks and balances en het daarbij houden. Sturing kan ingericht worden met geld, regels en overtuiging. Regels

gaan voorbij aan de complexiteit waar antwoord op gegeven moet worden. Het is niet zo dat als je een nieuwe regel hebt dat bestuurders dan ook direct meer gaan professionaliseren, en het kan leiden tot contraproductief gedrag. Eén beleid maken vanuit OCW dat gaat niet en roept neveneffecten op. Geld en overtuiging kunnen wel een rol spelen want er moet wat gebeuren. Het agenderen van het thema en het debat aangaan is interessanter dan regelgeving. Een horizontale aanpak die bestuurders aanspreekt op de intrinsieke motivatie (r. 12, 13, 14, 15, 16).

6.3.2 Sturingsinstrumenten

De sturingsrichting kan vorm krijgen door verschillende instrumenten: stimuleren, faciliteren en benoemen.

Stimuleren (netwerken)

Het stimuleren van professionalisering en delen van kennis kan een oplossing zijn. Het bevorderen van het netwerken en delen van ervaringen. Het is steeds meer van belang dat iedereen verbonden en betrokken is. Voor een goede horizontale dialoog moet iedereen bij elkaar gebracht worden. Een samenhang van het proces. Verschillende soorten dwarsverbanden kunnen hieraan bijdragen en OCW kan deze stimuleren (r. 12). Wat voor netwerken kunnen precies interessant zijn?

Om te beginnen een uitwisseling tussen de besturen. Van zowel grote als kleine besturen door elkaar heen. Ze kunnen veel van elkaar leren en lopen voor een groot deel tegen dezelfde problemen aan. Het is interessant om verschillende groepen te mengen en juist bij een heel andersoortig bestuur binnen te kijken. Ten tweede een samenwerking tussen de verschillende sectoren, po, vo, mbo en ho. Het onderwijs is nu te verkokerd en sectoren zouden meer met elkaar kunnen samenwerken. Het zijn allemaal toeleveranciers van elkaar en gezamenlijk sta je voor de kwaliteit van het onderwijs. 'Iedereen is zijn eigen kerstboompje aan het optuigen en ze kunnen meer van elkaar leren.' Als laatste zijn ook buiten de onderwijssector lessen te trekken. Andere publieke sectoren lijken op het onderwijs en zijn op sommige gebieden verder. 'In de zorgsector is het al volstrekt gewoon om je te professionaliseren als bestuurder, er is daar al een heel palet aan instituten ontwikkeld die de goede dingen doen.' Een intersectoraal netwerk dat elkaar versterkt zou een vorm kunnen zijn (r. 1, 4, 5, 6, 9, 11, 15, 16).

Daarbij moet OCW zelf het goede voorbeeld geven en ook meer in gesprek gaan met de bestuurder. Het contact opzoeken en de dialoog aangaan. De bestuurders willen meer belangstelling en uitwisseling vanuit het departement. Een klankbordgroep wordt voorgesteld om meer te spiegelen, het gezamenlijke gesprek aan te gaan en de boel scherp te houden. De bestuurders zijn allen bereid om langs te komen en het over het thema professionalisering te hebben. Ze willen meedenken en hun mening laten horen, omdat ze de complexiteit van het vak zelf het beste kennen (r. 3, 7, 9, 10, 13, 14, 16).

Faciliteren (economisch)

Geld en studieondersteuning kunnen helpen om meer te doen. Want bestuurders zijn druk, en tijd en ruimte zijn nodig om scholing goed te kunnen regelen. Academische opleidingen zijn erg duur en besturen vinden het lastig om geld aan hun raad van toezicht te vragen. Dit zou concreet vorm kunnen krijgen in de vorm van een 'bestuurdersbeurs'. Activiteiten buiten de context van de school zijn in trek om de gedachten te scherpen en meer kennis op te doen. Alleen vinden bestuurders het lastig om deze ook daadwerkelijk te bekostigen en er geldt voor vrij te maken (r. 1, 3, 5, 9, 11).

Tegelijkertijd is er een grote uitdaging op het gebied van financiën, de huidige vrijheid. Het scholingsbudget verdwijnt vaak in de lumpsum en wordt niet besteed aan waar het voor bedoeld is. De bestuurders zijn autonoom en kunnen zelf beslissen wat ze met het geld doen. Het is daarom lastig om direct geld beschikbaar te stellen of het in geld uit te drukken. Proceseisen zouden specifiek geformuleerd kunnen worden om het opleidingsbudget beter te oormerken. De bestuurders hebben hier alleen niet zo'n behoefte aan en willen niet dat het geld strenger afgebakend wordt. Het perkt hun vrijheid in. Vanuit de strategische partners bezien is er wel meer vraag naar een één op één relatie tussen middelen en doelstellingen. 'Zodat je beter weet waar het geld blijft, want anders is zo'n zak geld ook maar een zak met geld (r. 1, 2, 3, 6, 7, 11).'

Benoemen (monitoren en kwaliteitseisen)

De bestuurlijke kwaliteit moet tot slot beter in beeld worden gebracht. Het ministerie van OCW moet de zaak regelmatig blijven monitoren om te zien of bestuurders voldoende vaardig zijn. De vinger aan de pols houden, is er een probleem en een noodzaak tot professionalisering? Nu wordt er vooral afgegaan op signalen, niemand weet hoe het er echt voor staat op het gebied van professionele ontwikkeling. Dit kan uitgebreider via bijvoorbeeld een breder onderzoek naar de jaarverslagen. Geen benchmark maar een goed kloppend beeld vanuit een neutrale vraag (r. 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13).

Ook kun je nadenken over het impliciet opschroeven van de eisen aan bestuurders. Er zijn geen wettelijke bekwaamheidseisen en beroepsstandaarden voor bestuurders. Geen formele vormvereisten en harde eisen op het gebied van ervaring en opleiding. Het zijn slechts zachte regels in de code die het gewenste bestuurdersprofiel beschrijven. Er kan vanuit OCW nagedacht worden over een mogelijke wettelijke verankering en benoeming van de kwaliteitseisen (r. 2, 3, 4, 5, 7, 9, 13).

6.3.3 Mogelijke samenwerkingen

Het ministerie hoeft natuurlijk niet alles zelf te doen. Er zijn belangrijke partners en bestaande initiatieven die nog meer gestimuleerd kunnen worden. Contacten moeten warm blijven en er kan volop samengewerkt worden. De beroepsgroep en de vereniging van intern toezichthouders worden beschreven.

VO-raad

Om professionalisering te stimuleren zou het ministerie bij kunnen dragen aan de sectororganisaties. Vanuit het sectorakkoord is dit ook zo afgesproken en de partijen moeten niet langs elkaar heen gaan werken. De vo-raad wordt als belangrijke partij gezien en een blijvend gesprek over de bestuurlijke agenda is van belang. Het samen optrekken voor een maximale afstemming, zodat je bij elkaar aangehaakt blijft (r. 2, 7, 9, 11).

De vo-academie is een relatief nieuw initiatief als onderdeel van de vo-raad en zet laagdrempelige professionaliseringsprogramma's, leernetwerken en intervisies op. Deze programma's zouden ondersteund kunnen worden omdat het thema bestuurders nog in ontwikkeling is. Er moeten nog zaken worden opgestart en dat kost tijd en geld. De nieuwe focus op bestuurders is een keuze geweest om de doelgroep in beweging te krijgen. Als een startpunt om ze in de goede houding te krijgen. De wil tot het ontwikkelen van programma's voor bestuurders is er, maar er is een beperkte ruimte. De middelen zijn niet toereikend om alles te doen en er moeten keuzes gemaakt worden. Het departement zou dit meer kunnen ondersteunen (r. 1, 2, 7, 10, 11, 12, 15).

Het uiteindelijke doel van de sectororganisatie is namelijk om meer bekendheid te krijgen, zoveel vertrouwen te creëren dat bestuurders zelf leervragen gaan ventileren en ambassadeurs uit de laag zelf te halen. Zodat bestuurders elkaar gaan aanspreken en zelf dingen willen gaan ontwikkelen. Het veld moet zich uiteindelijk zelf willen gaan verbeteren. De sectororganisatie is een opstapje om te inspireren door eenmalige impulsen en een olievlek aan te wakkeren om elkaar te activeren (r. 2, 11, 15). Door als OCW zijnde met de vo-raad te blijven samenwerken en de organisatie te stimuleren kan veel bereikt worden op het gebied van professionalisering en kan een passend scholingsaanbod worden ontwikkeld. Hierbij moet wel opgepast worden dat de VO-raad zich niet teveel als directe uitvoeringsorganisatie van het ministerie gaat gedragen (r. 2, 3, 7, 11, 12, 14).

VTOI

Wie ook aandacht verdient is de vereniging van toezichthouders (VTOI, 2016). De politiek legt een grote druk op de toezichthouders en ze hebben meer behoefte aan informatie en voorbeelden om hun rol goed te kunnen vervullen. Ze willen de juiste vragen kunnen stellen, bijsturen en een goed werkgever zijn. Op kracht zijn en goed functioneren. De raad van toezicht ziet toe op de professionalisering van de bestuurder maar moet daarbij ook zelf het goede voorbeeld geven en deskundig genoeg zijn. De kwaliteit van de raden van toezicht wordt alleen soms nog betwijfeld (r. 6, 9, 16). De vereniging is nog in opbouw en een gewenste gedragscode is tot op heden nog niet ingevoerd. Processen moeten versneld worden en de VTOI mag een stevigere gesprekspartner zijn. Hiervoor kan een stimuleringssubsidie vanuit het departement helpen. Zodat ze qua kennis rijker worden en beter toezicht kunnen houden (r. 7, 12, 13, 15).

6.3.4 Samenvatting

De sturingsrichting, sturingsinstrumenten en mogelijke samenwerkingen kwamen aan bod. Vanuit de sturingsrichting is het van belang dat OCW kiest voor een horizontale aanpak. Ze moeten het thema professionalisering agenderen en erbij betrokken zijn maar zich er niet teveel eigenaar van willen maken. De huidige structuren werken naar behoren en er moet worden uitgegaan van vertrouwen. De sector moet de gelegenheid krijgen om uit te rijpen en ruimte moet worden geboden. Daarbij passen geld en overtuiging maar niet meer regels. Het waarborgen van de condities zonder contraproductieve wetgeving. Een aanpak die bestuurders aanspreekt op de intrinsieke motivatie vanuit de basis, de autonomiegedachte.

Concrete instrumenten die hierbij zouden kunnen passen zijn een stimulering, facilitering en monitoring. Een stimulering om meer netwerken op gang te brengen, een facilitering in de vorm van financiële middelen en een monitoring om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van besturen beter in kaart wordt gebracht. Om deze instrumenten goed te kunnen implementeren is een samenwerking met twee partijen van belang, de beroepsgroep en VTOI. De vo-raad omdat zij al allerhande programma's voor bestuurders opzetten. Deze zijn nog relatief nieuw en in ontwikkeling dus moeten ondersteund worden. Daarnaast een samenwerking met de VTOI. De vereniging is nog in opbouw en een ondersteuning kan helpen om nog professioneler te worden. Zodat raden van toezicht qua kennis rijker worden, een stevigere gesprekspartner zijn en beter kunnen bijsturen.

7. Conclusie, aanbevelingen en discussie

In dit slothoofdstuk wordt bondig antwoord gegeven op de deelvragen en daarmee op de hoofdvraag. Daarna worden aanbevelingen voor een versterking van de schoolbestuurder gegeven en gereflecteerd op het belang van de uitkomsten.

7.1 Professionele competenties

Over welke competenties moeten schoolbestuurders beschikken gezien inzichten uit onderzoek naar publieke managers, gezien de verwachtingen van stakeholders en gezien de wettelijke taken?

Een bestuurder moet goed zijn op technisch, ethisch en leiderschapsgebied tegelijkertijd. Dit om het correct uit te voeren, het goed te doen en om vooruitgang te kunnen boeken. Wat vanuit de technische competenties van belang is, is dat de bestuurder een generalist is die ervoor moet zorgen dat alles integraal samen komt. Hij moet op hoofdlijnen kunnen besturen en kunnen afdalen naar detailniveau omdat hij de hoofdlijnen begrijpt. Een uitdaging zijn de continue ontwikkelingen waarop moet worden ingespeeld. Vanuit de tweede competentie werd duidelijk dat ethiek heel belangrijk is. Je moet als bestuurder een onderwijshart hebben, een voorbeeldfunctie bekleden en cultuur laten doorwerken binnen de gehele organisatie. Er wordt gevochten tegen vooroordelen en een uitdaging is het blijven winnen van vertrouwen. Tot slot het leiderschap dat niet kan ontbreken. Een bestuurder moet visie en strategie voor de organisatie kunnen ontwikkelen. Vanuit een bescheiden positie het werkveld aan de slag laten gaan. Een uitdaging is de slagkracht in besluitvorming gezien de velen belangen. Er is niet een one size fits all bestuurders competentieprofiel. De literatuur, wet, stakeholders en de respondenten zijn het niet altijd geheel eens en kiezen voor een eigen focus qua gevraagde capaciteiten en kwaliteiten. Het competentiemodel van Beck, Bowman & West werd in zijn geheel wel bevestigd, het is passend voor de specifieke schoolbestuurder als publieke professional.

7.2 Maatwerk en autonomie

In welke mate beschikken schoolbestuurders over deze competenties en welke factoren zijn daar op van invloed?

De bestuurlijke kwaliteit kan verbeterd worden en vraagt om een aanpak. Eentje die past bij de verschillende contexten. Als eerste was er een spanning tussen de professionele competenties. Als bestuurder moet je een keuze maken in wat je wilt leren, maatwerk is daarbij van belang. Een scholing moet passen bij de specifieke context, het niveau en de stijl van besturen. Goed segmenteren en daar je beleid op afstemmen. Dit is ingewikkeld om te organiseren maar zal uiteindelijk het meeste opleveren. Vervolgens de verwachtingen qua autonomie in tijden van toenemende bestuurlijke drukte. Om een aanpak te laten slagen zijn de intrinsieke motivatie, eigenaarschap en een gedeeld beeld van belang. Om het plaatje compleet te maken is ingezoomd op de bredere checks and balances. De algemene beoordeling was erg verschillend. Om de bestuurder meer te prikkelen in zijn professionele ontwikkeling kan het daarom relevant zijn om de posities van de tegenkrachten nog eens goed te overwegen. Groeien zij voldoende mee qua verantwoordelijkheden en hebben zij voldoende mogelijkheden om de bestuurder bij te sturen? Dit lijkt gezien de groeiende wettelijke taken een belangrijke vraag te zijn. Het bredere governancestelsel kan onvoldoende prikkelend werken. Een goede balans tussen autonomie en zelf ingerichte sturing is lastig te organiseren.

7.3 Een aanpak voor professionalisering

Hoe kan de professionaliteit en professionalisering van schoolbestuurders bevorderd worden?

Een bevordering van professionalisering kan het beste horizontaal ingericht worden. Het ministerie moet agenderen en betrokken zijn bij professionalisering maar zich er niet teveel eigenaar van willen maken. Daarbij passen geld en overtuiging maar niet meer regels. Een aanpak die bestuurders aanspreekt op de intrinsieke motivatie vanuit de basis, de autonomiegedachte. Concrete instrumenten die hierbij zouden kunnen passen zijn een stimulering, facilitering en monitoring. Een stimulering van kennisuitwisseling om meer netwerken op gang te brengen. Vervolgens een facilitering in de vorm van geld en studieondersteuning zodat meer activiteiten kunnen plaatsvinden. Tot slot een monitoring, deze kan ervoor zorgen dat de kwaliteit van besturen beter in kaart wordt gebracht. Dit alles op afstand, zodat de autonomie van de professionals behouden blijft. Het is aan de bestuurders zelf om de specifieke invulling en aanpak vorm te geven. Hierdoor ontstaat de meeste motivatie en de beste resultaten. Hierbij moet wel nauw worden samengewerkt met organisaties als de vo-raad en de VTOI. De vo-raad omdat zij al allerhande programma's voor bestuurders opzetten. Deze zijn nog relatief nieuw en in ontwikkeling dus moeten worden ondersteund. Daarnaast een samenwerking met de VTOI die nog niet eerder genoemd werd. De vereniging is nog in opbouw en een ondersteuning kan helpen om professioneler te worden. De empirische aanbevelingen sloten aan bij de eerdere theoretische veronderstellingen.

7.4 Beantwoording hoofdvraag

Over welke competenties moet een schoolbestuurder in het voortgezet onderwijs beschikken en wat zijn mogelijkheden en beperkingen om aan deze competenties te voldoen?

Dé bestuurder in onderwijsland en hét competentieprofiel voor de schoolbestuurder in het voortgezet onderwijs bestaan niet. Nieuwe professionaliteit vraagt om technische, ethische en leiderschapscompetenties tegelijkertijd. Een integrale aanpak met aandacht voor alle competentiegebieden. Om als bestuurder alle gevraagde kwaliteiten te kunnen bezitten en te kunnen voldoen aan de complexe uitdagingen waarvoor je komt te staan. Technische vaardigheden om bij te blijven qua kennis, ethische vaardigheden om vertrouwen te blijven winnen en leiderschapsvaardigheden om de groeiende organisaties te kunnen blijven besturen. Beperkingen om continu aan deze competenties te kunnen voldoen zijn de wettelijke taken. Ontwikkelingen zorgen ervoor dat er op alle facetten meer verantwoordelijkheden bij de bestuurder komen te liggen. Er wordt steeds meer van de bestuurder gevraagd en de baan wordt veeleisender. De competenties worden hierdoor uitdagender.

Om de toenemende complexiteit van de competenties aan te kunnen en de bestuurder meer te stimuleren in zijn professionele ontwikkeling kan het relevant zijn om de posities van de tegenkrachten nog eens goed te overwegen. Het bredere governancesysteem kan onvoldoende prikkelend werken en het is de vraag of de checks and balances voldoende meegroeien met de verantwoordelijkheden van de bestuurder. Deze wordt erg belangrijk gemaakt en de checks and balances verdienen minder aandacht en ondersteuning. Een goede balans tussen autonomie en zelf ingerichte tegenkrachten blijkt in de praktijk lastig te zijn

Mogelijkheden om professionele ontwikkeling te laten slagen zijn vervolgens een persoonlijke aanpak en autonomie als voorwaarden. Een gesegmenteerd programma op maat en genoeg ruimte voor een eigen invulling. Een aanpak vanuit het ministerie van OCW zou hierbij moeten aansluiten en

kan zich richten op het horizontaal faciliteren van kennis, stimuleren van netwerken en het monitoren van kwaliteit. Een aanpak die bestuurders aanspreekt op de intrinsieke motivatie vanuit de basis, de autonomiegedachte. Om deze instrumenten goed te kunnen implementeren is een samenwerking met onder andere de vo-raad en VTOI van belang.

7.5 Aanbevelingen voor een versterking van de schoolbestuurder

In de aanbevelingen voor een versterking van de schoolbestuurder worden concrete punten meegegeven als handelingsrepertoire voor het ministerie van OCW. De vijf belangrijkste punten worden behandeld.

1. **Professionele competenties.** Een professionalisering van schoolbestuurders zou zich moeten focussen op techniek, ethiek en leiderschap. De competenties zijn lastig los van elkaar te zien, de bestuurder is een integrale generalist. Professionele ontwikkeling is noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de groeiende wettelijke verantwoordelijkheden, verwachtingen en uitdagingen.
2. **Onderzoek.** Hoe de bestuurlijke kwaliteit er precies voor staat en hoe de bereidheid tot professionalisering is blijft onduidelijk. Een onafhankelijk onderzoek naar de bestuurlijke kwaliteit bij verschillende soorten bestuurlijke constructen kan helpen om meer duidelijkheid te geven.
3. **Autonomie.** Dé bestuurder en hét professionaliseringstraject bestaan niet. In een mogelijke aanpak moet er oog zijn voor maatwerk en discretionaire ruimte. Een persoonlijke aanpak die past bij de soort bestuurder vanuit de autonomiegedachte. Zodat intrinsieke motivatie de leidraad blijft vormen. Dit geeft de beste resultaten. Probeer niet te direct te sturen vanuit het departement, één beleid voor de gehele doelgroep zal niet passen.
4. **Tegenkracht.** Er moet goed gekeken worden naar de positie van de checks and balances, het bredere governancestelsel. Het is aan de bestuurder zelf om de tegenkrachten goed in te richten en het is de vraag of zij voldoende meegroeien qua verantwoordelijkheden. De bestuurders krijgen meer wettelijke taken, maar kunnen de tegenkrachten hierin meegaan en benutten zij hun posities al voldoende?
5. **Samenwerking.** Sta in contact met de bestuurders, de vo-raad en de VTOI. Voor een uiteindelijk aanpak zijn een stimulering, facilitering en monitoring van belang. Samen met de bestuurders zelf, de beroepsgroep en toezichthouders kan dit het beste worden vormgegeven.

7.6 Discussie

De resultaten worden in deze paragraaf in context geplaatst. De maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie worden nogmaals bekeken en er wordt op de betekenis van het onderzoek gereflecteerd.

7.5.1 Maatschappelijke relevantie

Om te beginnen de maatschappelijke relevantie voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De scriptiethematiek en onderzoeksvraag kwamen direct voort uit een beleidsagenda. De afdeling Kwaliteit & Professionalisering was al langere tijd van plan om een verkenning te doen naar het thema bestuurders. De onderzoeksstage bood daar een uitkomst voor.

Gedurende het onderzoek blijkt dat het thema bestuurders volop actueel is. De Wet versterking bestuurskracht die recent werd ingestemd door de Eerste Kamer, de OESO stelselreview en maatschappelijke discussies zetten het thema steeds weer vol op scherpte. Door de voorbereidingen voor de komende kabinetsperiode (Duurzame Groei en Be Prepared) verdiende het onderwerp extra aandacht en alle informatie die verzameld werd door de onderzoeker was meer dan welkom. Een tussentijdse presentatie van de resultaten voor het managementteam van OCW zorgde ervoor dat het thema werd geagendeerd. Dit maakt dat de relevantie constant gevoeld werd. Naar aanleiding van het onderzoek en de actuele beleidsagenda wordt dan ook daadwerkelijk gekeken naar een invalshoek voor de professionalisering van bestuurders.

Niet alleen het ministerie maar ook andere organisaties bleken zoekende te zijn omtrent het thema. De onderwijsinspectie bekijkt wat zij in hun nieuwe toezichtsvorm onder 'goed bestuur' verstaan en de vo-raad doet recent ook een ronde langs bestuurders om met een passende professionaliseringsagenda te komen. Dat de bestuurskrachtdiscussie en de professionalisering van schoolbestuurders een vervolg gaan krijgen is in ieder geval zeker. Hopelijk wordt voor een passende aanpak gekozen en worden de onderzoeksresultaten meegenomen.

7.5.2 Wetenschappelijke relevantie

Vervolgens de wetenschappelijke betekenis van het onderzoek. Er was vooraf weinig informatie beschikbaar over de publieke professional in het onderwijsveld. Lessen uit andere sectoren kunnen niet altijd één op één vertaald worden en de bestuurder is nog een redelijk onontgonnen gebied. Dit maakte het extra interessant om deze doelgroep te onderzoeken.

De hybride rol die vanuit de literatuur wordt omschreven is duidelijk terug te zien in de praktijk en er ontstonden nieuwe inzichten die specifiek pasten bij het onderwijsveld. De literatuur ontwikkelt zich en dit onderzoek levert mogelijk een kleine bijdrage op een specifiek gebied. In de toekomst zou meer onderzoek kunnen bijdragen aan een beter inzicht in de complexe doelgroep van bestuurders. Sommige respondenten gaven zelf ook aan meer literatuur als houvast te willen en verwezen naar Edith Hooge en Mirko Noordegraaf als inspiratiebronnen op het gebied. Hopelijk komen er in de toekomst nog meer vernieuwende inzichten, want het inspirerende veld en de doelgroep van bestuurders verdienen volop de aandacht.

7.7 Reflectie

In deze reflectie wordt teruggekeken op de betrouwbaarheid van de werkwijzen die zijn gebruikt gedurende het onderzoek. De methoden werden steeds zoveel mogelijk toegelicht maar kennen beperkingen die we niet over het hoofd mogen zien om de resultaten op waarde te kunnen schatten.

Als eerste beperking de rol van de onderzoeker binnen het departement. De respondenten werden benaderd vanuit het ministerie van OCW. Ze vielen daardoor allen direct in het netwerk van de opdrachtgever en waren mogelijk gekleurd bij het geven van hun antwoorden. Wilden ze met de 'onafhankelijke' onderzoeker over het thema spreken of sociaal wenselijk invloed uitoefenen op het beleid van OCW? Opvallend was dat de meeste respondenten direct bereid waren om deel te nemen aan het onderzoek. Ze gaven wel allen aan meer aandacht vanuit het departement te willen. Hierdoor lijkt er een beleidsagenda achter de interviews te zitten. Gedurende interviews kwamen ook vele boodschappen aan bewindspersonen naar boven en werden er volop meningen geventileerd. Respondenten die erg kritisch tegenover de (sturende) rol van het ministerie staan hebben mogelijk niet deelgenomen. Het schrijven vanuit een organisatie gaf zo een mooie ingang maar bracht ook een dubbele betekenis en politieke betekenis voor de respondenten met zich mee. Gezien de tijd en mogelijkheden leek het gebruiken van het bestaande netwerk toch de beste optie.

Ten tweede de geselecteerde steekproef. De geselecteerde steekproef van zowel bestuurders als strategisch partners geeft een breed plaatje maar is daarentegen ook verwarrend. Het was lastig om tijdens de verwerking een eenduidig beeld te vormen, en meningen van bestuurders en andere partijen stonden vaak lijnrecht tegenover elkaar. Elk interview vond plaats binnen zijn eigen context, een vergelijking was moeilijk en de analyse achteraf kostte veel tijd. Een focus op een van beiden doelgroepen had mogelijk een consistenter verhaal kunnen opleveren. Door deze verschillende doelgroepen was de onderzoeker ook beperkter in het aantal respondenten dat kon worden geïnterviewd. Het was niet mogelijk om velen bestuurders, velen individuen vanuit de sectororganisaties en meerdere partijen te spreken. Het volstond vaak met één interview vanuit een specifieke actor. Dit geeft geen volledig plaatje, is erg persoonsafhankelijk, en maakte dat de methode niet uitputtend was. Meer tijd was van waarde geweest om meer verzadigd te raken als onderzoeker. De analyse was erg breed en een nauwere focus was mogelijk sterker geweest (Bryman, 2012, pp 471-474).

Daarop aansluitend de soorten respondenten. Er zit te weinig variatie in de geïnterviewde bestuurders. Om een volledig beeld van de bestuurders te krijgen hadden meerdere soorten bestuurders geïnterviewd moeten worden. Bestuurders vanuit de verschillende zuilen, met verschillende combinatiefuncties, vanuit verschillende achtergronden en met verschillende schoolgroottes onder zich. Dé bestuurder bestaat niet en daarom was het van belang een algemeen beeld te vormen van de gehele doelgroep. Dit was lastig, kleine bestuurders met combinatiefuncties waren slecht bereikbaar en zijn te weinig aan bod gekomen gedurende het onderzoek. Vooral de grote partijen waren goed te benaderen en dit is niet geheel representatief voor het gehele veld.

Tot slot de vooroordelen vanuit de onderzoeker als persoon en de sturing vanuit de respondenten. De manier van onderzoek doen is niet geheel objectief. Doordat de onderzoeker de theorie heeft onderzocht, bestonden veronderstellingen, en werd betekenis gegeven aan wat de respondenten zeiden. Deze bevooroordeeling zorgde er mogelijk voor dat theoretische concepten die niet binnen de theorie passen niet werden opgemerkt (Bryman, 2012, pp 33-37). Met bepaalde ideeën en

vooroordelen ga je de interviews in en zorg je ervoor dat je naar bepaalde antwoorden stuurt. Tijdens de verwerking ontstaat ook geen volledig objectieve analyse dus kan een bepaalde richting ontstaan in de resultaten. Ook de respondenten waren opvallend slim en strategisch. De bestuurders zijn ervaren politici en weten duidelijk wat ze wel en niet kwijt willen. Het was lastig om de eigen lijn aan te houden en niet mee te gaan in het persoonlijke (vaak andere) verhaal van de respondent en diens overtuigingen. De geïnterviewden probeerden zo volop te sturen en het interview soms over te nemen. Dit was een uitdaging en soms is mogelijk teveel meegegaan in het eigen verhaal van de respondent en de interviewer.

Als aanbeveling voor mogelijk vervolgonderzoek is het dus van belang om te kijken naar de wijze van benadering van de respondenten, de variatie en grootte van de steekproef, en de vooroordelen van de respondenten en onderzoeker. Gezien de tijd en ruimte die er voor het onderzoek stond zijn de mogelijkheden volop benut. Ondanks de geschetste aandachtspunten is het onderzoek zeer zeker van waarde als startpunt voor verdere discussies.

Bronvermelding

Abbott, A. (1988). *The system of professions: An essay on the division of expert labor*. The University of Chicago Press.

Algemene Onderwijsbond (2012). *Falend bestuur en toezicht bij Amarantis*. Via: <http://aob.nl/default.aspx?id=44&article=49215>

Algemene Onderwijsbond (2006). *Scholingsbeleid in de cao voor het voortgezet onderwijs*. Via: <http://aob.nl/doc/info19.pdf>

Beck, M.A., Bowman, J.S. & West J.P. (2004). *Achieving Competencies in Public Service: The Professional Edge*. Second Edition: Routledge.

Bovens, M. (1998). *The Quest for Responsibility*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 22-38.

Bovens, M. & Schillemans, T. (2009). *Publieke verantwoording: begrippen, vormen en beoordelingskaders*. In: Bovens, M. en T. Schillemans, 2009, Handboek publieke verantwoording. Den Haag: Lemma, p. 19 – 34.

Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford University Press: Oxford.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2016). *StatLine Onderwijsinstellingen*. Via: [http://statline.cbs.nl/statweb/publication/?vw=t&dm=sInl&pa=03753&d1=a&d2=1-2,6,8,l&d3=0-2&d4=0&d5=\(l-6\)-l&hd=151215-1509&hdr=t,g3,g4&stb=g2,g1](http://statline.cbs.nl/statweb/publication/?vw=t&dm=sInl&pa=03753&d1=a&d2=1-2,6,8,l&d3=0-2&d4=0&d5=(l-6)-l&hd=151215-1509&hdr=t,g3,g4&stb=g2,g1)

Dekker, S. & VO-raad (2014). Sectorakkoord VO 2014-2017. *Klaar voor de toekomst! Samen werken aan onderwijskwaliteit*.

Funnekotter, B. (2012). *Amarantis: de prijs voor een autonoom bestuur*. In NRC. Via: <http://www.nrc.nl/handelsblad/2012/12/03/amarantis-de-prijs-voor-een-autonoom-bestuur-1182315>

Genugten, van M. & Honing, M. (2014). *Monitorstudie goed onderwijsbestuur in het VO*. Radboud Universiteit. Via: http://www.vo-raad.nl/userfiles/bestanden/Goed%20Bestuur/Monitorstudie-goed-onderwijsbestuur-in-het-vo_radboud-universiteit-nijmegen.pdf

Handelzalts, A., Poortman, C. & Prenger, R. (2016). *Onderzoek Professionele Leergemeenschappen*. Gastcollege Universiteit Twente. Via: <https://sites.google.com/site/projectplgs/home>

Hoffius, Hoogeveen & Pijpers (2011). *Professionalisering in praktijk, Literatuurstudie*. Via: <http://www.voion.nl/downloads/d0912136-1df7-4733-bae2-0f1967eed396>

Hooge, E. (2013). *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*

Inspectie van het Onderwijs (2014). *De kwaliteit van schoolleiders in het basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs*. Themarapport. Via:
<http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/Documents+algemeen/2014/20140326-definitief-rapport-themaonderzoek-schoolleiding.pdf>

Inspectie van het Onderwijs (2016). *Jaarwerkplan 2016: doelen en activiteiten*. Via:
<http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/Documents+algemeen/2015/jaarwerkplan-2016.pdf>

Kessel, van N., Rens, C. & Vrieze, G. (2010). *Ruimte voor professionalisering*. Open Universiteit. Via:
https://www.ou.nl/documents/3798305/9692920/WEB_Rapport_11_Ruimte+voor+professionalisering.pdf

Klarus R. & Vijlder, F. de (2010). *Wat is goed onderwijs? Bestuur en regelgeving*. VU.

Lackner, I., Onderstal, S., de Smeth O. & Theisens J. (2008). *Ruimte voor professionals*. UVA: Amsterdam School of Economics Research Institute.

Leeuwen, D. (2016). *Oriënterend gesprek, project herziening WVO*. Jurist WVO, OCW.

Lubberman, J., Wein B. & Willems, R. (2016). *Ingrediënten voor professionalisering*. Een verkennende studie naar professionalisering en een beroepsstandaard voor bestuurders voortgezet onderwijs. ITS, Rabboud Universiteit Nijmegen.

Maranto, R. & Wolf P.J. (2010). *Cops, Teachers, and the Art of the Impossible: Explaining the lack of diffusion of impossible job innovations*. Department of Education Reform, University of Arkansas

Meulen, van der M. (2009). *Achter de schermen: vakontwikkeling en professionalisering van publieke managers in de zorg en bij de politie*. Eburon, Den Haag.

Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (2016). *Kennis verspreiden*. Via:
<https://www.nro.nl/kennis-verspreiden/>

Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (2016). *Beleid: kennisbenutting*. Via:
<http://www.nwo.nl/beleid/kennisbenutting>

Noordegraaf, M. (2007). *From "pure" to "hybrid" professionalism, present-day professionalism in ambiguous public domains*. Universiteit Utrecht.

Noordegraaf, M. (2008). *Professioneel bestuurd. De tegenstelling tussen publieke managers en professionals als 'strijd om professionaliteit'*. Universiteit Utrecht.

Noordegraaf, M. (2013). *Reconfiguring professional work: changing forms of professionalism in public services*. Administration & Society, Sage.

Noordegraaf, M. & de Wit, B. (2012). *Responses to managerialism: how management pressures affect managerial relations and loyalties in education*. Public Administration Vol. 90, No. 4.

Noordegraaf, M., Schillemans, T. & Yesilkagit, K. (2012). *Tussen autonomie en sturing: Organiseren van sturing en toezicht (in het onderwijs)*. Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO), Universiteit Utrecht.

OECD (2016). *Education Policy Review The Netherlands*. Via: www.oecd-library.org

Onderwijsbestuurdersvereniging & Vereniging van Toezichthouders Onderwijsinstellingen (2015). *Cao bestuurders VO*. Rotterdam/Zoetermeer.

Onderwijsraad (2016). *Bestuur en organisatie van het onderwijs*. Via: <https://www.onderwijsraad.nl/dossiers/bestuur-en-organisatie-van-het-onderwijs/item137>

Overheid (2015). *Wet medezeggenschap op scholen*. Overheidsinformatie: wet- en regelgeving. Via: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0020685/2015-08-01>

Overheid (2016). *Wet op het voortgezet onderwijs*. Overheidsinformatie: wet- en regelgeving. Via: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0002399/2016-01-18#TiteldeelIII>

Pirovano, H. (2016). *Oriënterend gesprek schoolbestuurder*. Manager Jaarverslaggeving OCW.

Rijksoverheid (2016). *Eindadvies Platform Onderwijs2032 'Ons onderwijs2032'*. Via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/onderwijs-2032/documenten/rapporten/2016/01/23/eindadvies-platform-onderwijs2032-ons-onderwijs2032>

Rijksoverheid (2013). *Kamerbrief Versterking bestuurskracht onderwijs*.

Rijksoverheid (2014). *Kamerbrief over toezicht in transitie*. Via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/03/28/kamerbrief-over-toezicht-in-transitie>

Rijksoverheid (2015). *Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met versterking van de bestuurskracht van onderwijsinstellingen*. Via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/07/10/wetsvoorstel-in-verband-met-versterking-van-de-bestuurskracht-van-onderwijsinstellingen>

Rijksoverheid (2016). *Plan van aanpak onbevoegd lesgeven vo*. Via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/02/29/kamerbrief-over-plan-van-aanpak-tegengaan-onbevoegd-lesgeven-voortgezet-onderwijs>

Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Proefschrift Universiteit Utrecht.

Schoolleidersregister VO (2016). *Over het register algemeen*. Via: <https://www.schoolleidersregistervo.nl/over-ons/veelgestelde-vragen>

Steeg, van G. (2009). *Dilemma's Professioneel Schoolbestuur Voortgezet Onderwijs: Frontstage en backstage – cultuur en beleving van dilemma's door de schoolbestuurder in het VO*. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Streng, K. (2016). *Werkbezoek Were Di College Valkenswaard*. Rector.

Teekenskarstens (2016). *Wetsvoorstel Versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen*. Via: <https://tk.nl/nl/actueel/nieuws-en-publicaties/wetsvoorstel-versterking-bestuurskracht-onderwijsinstellingen/>

Vereniging van Toezichthouders in Onderwijsinstellingen (2016). *Over VTOI*. Via: <https://www.vtoi.nl/>

Voion (2014). *Handreiking professionaliseren*. Berenschot. Via: <http://www.voion.nl/downloads/188a602e-c8f7-4b8f-a332-8998110e8d9b>

VO-raad (2010). *Notitie: Wet goed onderwijs en goed bestuur*. Via: <http://www.vo-raad.nl/userfiles/bestanden/Goed%20Bestuur/wet%20goed%20bestuur/Notitie-Code-Goed-onderwijsbestuur.pdf>

VO-raad (2011). *Code 'Goed onderwijsbestuur' in het voortgezet onderwijs*. Via: <http://www.vo-raad.nl/userfiles/bestanden/Goed%20Bestuur/CodeGoedOnderwijsbestuur2015.pdf>

VO-raad (2014). *De letter en de geest: Adviezen voor versterking van de bestuurskracht in het voortgezet onderwijs*. Eindrapport Commissie Goed Onderwijsbestuur VO. Via: <http://www.vo-raad.nl/userfiles/bestanden/Goed%20Bestuur/Eindrapport-Commissie-Goed-Onderwijsbestuur-VO.pdf>

VO-raad (2015). *Code Goed Onderwijsbestuur VO*. Via: <http://www.vo-raad.nl/userfiles/bestanden/Goed%20Bestuur/CodeGoedOnderwijsbestuur2015.pdf>

VO-raad (2016). *Bestuursreglement raad van toezicht*. Via: www.vo-raad.nl/.../Goed%20Bestuur/Bestuursreglement-raad-van-toezicht.docx

VO-raad (2016). *Huisvesting*. Via: <http://www.vo-raad.nl/themas/huisvesting>

VO-raad (2016). *Professionalisering schoolleiders en bestuurders*. Via: <http://www.vo-raad.nl/themas/professionalisering-schoolleiders-en-bestuurders>

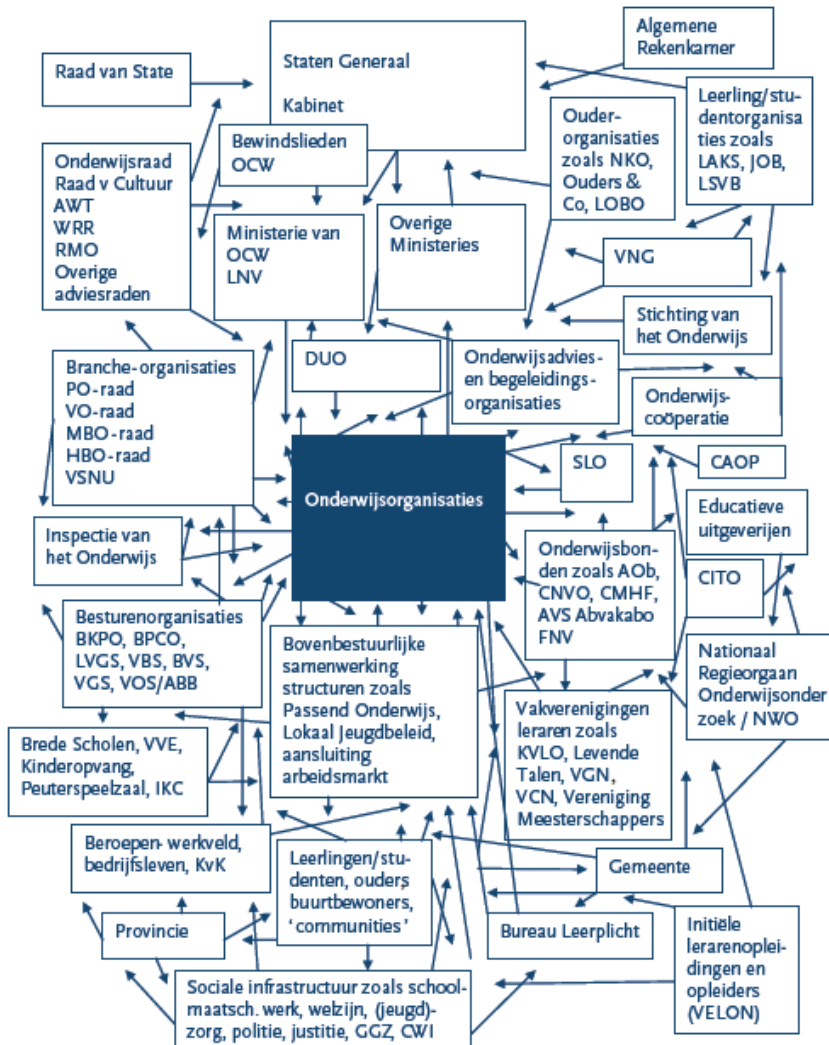
Weemstra, L. (2013). *De verwarde VO-raad en het verdeelde veld. Een verkennend onderzoek naar hoe de VO-raad om kan gaan met de strijd om professionaliteit*. Universiteit Utrecht.

Wolthuis, J.A.W. (2016). *Intern document: Implementatiestrategie DGPV*. Afdelingshoofd Kwaliteit & Professionalisering.

Bijlagen

Bijlage 1: De externe organisatie in beeld

Figuur 5: De externe omgeving van onderwijsorganisaties (Hooge, 2013, p. 19)



Bijlage 2: Systeemsturing vanuit de Rijksoverheid

Schematisch overzicht systeemsturing van autonomie (Rijksoverheid, 2013, p. 22).

<i>Coördinatie mechanismen</i>	<i>Hiërarchische sturing</i>	<i>Systeemsturing</i>	<i>Gereguleerde zelfsturing</i>	<i>Markt</i>
	De overheid stelt eenzijdige en gedetailleerde normen en regels vast en geeft uitvoering aan de publieke taak.	De overheid stuurt op hoofdlijnen en essentiële normen. Het toezicht heeft een onafhankelijke positie ten opzichte van het beleid.	De overheid stimuleert, stuurt en/of eist zelfregulering door organisaties, sectoren of professies.	Ondernemingen worden gedreven door maximering van winst. Normen t.a.v. kwaliteit worden bepaald door klanten.
I. Normeren, toezien door de overheid	X	X		
II. Concurrentie		X	X	X
III. Maatschappelijke controle		X	X	
IV. Samenwerking (convenanten)		X	X	X
Voorbeelden	Defensie	zorg, onderwijs	accountancy	Educatieve uitgeverijen

Bijlage 3: Topiclijst interviews professionalisering schoolbesturen vo

1. Besturen in de praktijk

- Samenstelling besturen
- Professionalisering (huidige stand)

2. Probleemstelling en verwachtingen

- Ontwikkelingen veld, voldoende vaardig gezien de huidige omstandigheden?
- Professionele competenties: technische, ethische en leiderschapsvaardigheden

3. Checks and balances

- Beroepsgroep
- Management en klant
- Rijksoverheid

4. Randvoorwaarden professionele ontwikkeling

- Persoonlijke aanpak
- Autonomie

5. Mogelijke interventies vanuit OCW

- Sturingsrichting
- Sturingsinstrumenten (faciliteren, stimuleren etc.)
- Betrokken partijen