



Professioneel Onderwijsbestuur: De route naar een register?

Een notitie over professionalisering van bestuurders in het onderwijs

DEZE NOTITIE IS OPGESTELD DOOR PRANO GROUP IN OPDRACHT VAN DE ONDERWIJSBESTUURDERSVERENIGING DE HEREN W.P. LITTOOIJ, VOORZITTER OBV EN DRS. IR. M. MITTELMEIJER, LID OBV EN OP PERSOONLIJKE TITEL MEDE-ONDERTEKEND DOOR MR. DRS. B. NELISSEN VAN DE BESTUURDERSVERENIGING PO.

Kantoor OBV

Keizerskroon 19
8935 LP LEEUWARDEN
Telefoon: 06 - 12 85 24 10
info@onderwijsbestuurdersvereniging.nl



Inhoudsopgave

Inleiding

§ 1 PROFESSIONALISERING ALS DOEL

De professionaliteit van mensen die in het onderwijs werken is een belangrijke factor in de *kwaliteit* van onderwijs.

§ 2 ANALOGIE-REDENERINGEN IN HET ONDERWIJSVELD

In deze tweede paragraaf wordt nagegaan of er vanuit de vergelijking met andere beroepsgroepen, binnen of buiten het onderwijs, een argument voor de invoering van een bestuurdersregister gegeven kan worden.

Aan de orde komen achtereenvolgens:

- 2.1 De maatschappelijke rechtvaardiging achter onderwijsregisters
- 2.2 De verankering registers in onderwijswetgeving
- 2.3 De statusincongruentie
- 2.4 De vergelijking met andere sectoren
 - 2.4.1 Gezondheidszorg
 - 2.4.2 Woningbouw sector
 - 2.4.3 ICT sector

§ 3 PROFESSIONALITEIT VAN DE ORGANISATIE & PROFESSIONALITEIT VAN BESTUURDERS

In paragraaf 3 wordt gekeken of een bestuurdersregister noodzakelijk is om de professionaliteit van bestuurders te verbeteren of te garanderen.

§ 4 DOEL-MIDDEL VERSCHUIVING

Als een register niet noodzakelijk is, dan kan het nuttig zijn. Misschien geldt hier simpelweg 'baat het niet dan schaadt het niet'.

§ 5 DE ZUIVERENDE WERKING VAN REFLEXIE VOOR BESTUURDERS

In paragraaf 5 wordt geïllustreerd dat het idee van een bestuurdersregister een nuttiger effect kan hebben voor het nadenken over de professionaliteit van een beroepsgroep dan het feitelijk invoeren van een register.

§ 6 CONCLUSIE

§ 7 SAMENVATTING



INLEIDING

Nu vermoedelijk het Lerarenregister wettelijk verankerd wordt, is de langjarige discussie over professionaliteit in het onderwijs in een nieuwe fase gekomen. Eerder is, voor het PO en VO, een schoolleidersregister ingesteld. Het lijkt voor de hand te liggen ook voor bestuurders in het onderwijs een register in te stellen. Er is veel onderzoek gedaan naar de wijze waarop beroepsgroepen professionaliseren en de rol die beroepsstandaarden en registers daarin kunnen spelen. In deze notitie wordt geen poging ondernomen dit onderzoek samen te vatten of over te doen¹. De hoofdvraag van deze notitie gaat daaraan vooraf:

Kan er aan de professionaliteit van bestuurders in het onderwijs gewerkt worden zonder dat er aan de horizon de stip wordt gezet van een beroepsstandaard of register?

In deze notitie wordt het doel van het professionaliseren van het bestuur van onderwijsinstellingen dus analytisch ontkoppeld van het middel van een bestuurdersregister.

§1. PROFESSIONALISERING ALS DOEL

In het afgelopen decennium heeft de kwaliteit van onderwijsbestuurders door incidenten een hogere prioritering gekregen op de maatschappelijke agenda. Deze incidenten hebben de aandacht afgevoerd van datgene wat mis kan gaan in het primaire proces naar datgene wat mis was gegaan in de meer bestuurlijke gremia van het onderwijs. Of deze accentverschuiving terecht is, kan echter wel betwijfeld worden. Want in een aantal gevallen ging het om incidenten waaraan geen algemene consequenties verbonden kunnen worden. En bij andere affaires, waaronder de HBO-fraude en die rond Amarantis, speelden gebrekkige regelgeving en een tekortschietend extern toezicht een belangrijke zo niet de doorslaggevende rol. De aandacht voor de professionaliteit van onderwijsbestuurders is niet uitsluitend ingegeven door deze affaires. Ook door andere, meer structurele veranderingen was het onderwerp al op de agenda geplaatst zoals de schaalvergroting in de tachtiger jaren, het terugtreden van gemeentes uit openbaar onderwijsbesturen, de lossere relatie tussen het onderwijs en confessionele zuilen. De “Wet Goed Onderwijs – Goed Bestuur” diende deels de gaten die ontstaan waren door de gebrekkige regelgeving en het tekortschietend extern toezicht te dichten, maar wilde ook een stap zetten in de professionalisering van onderwijsbesturen en interne toezichthouders. Deze behoefte van de kant van de overheid vond een breed maatschappelijk draagvlak rond de onderwijsinstellingen, niet in de laatste plaats bij de bestuurders zelf.

Op welke wijze de professionalisering van bestuurders vorm gegeven moet worden, daarover bestaan verschillen van inzicht. Het doel van het bepalen van een professionaliseringstrategie, staat maatschappelijk niet ter discussie en zal in deze analyse als een gegeven, breed gedeelde wenselijkheid worden beschouwd.

§2. ANALOGIE-REDENERINGEN IN HET ONDERWIJSVELD

Voor de overwegingen rond de instelling van een bestuurdersregister is de analogie met andere registers op twee manieren interessant:

1. Dat er registers zijn voor andere beroepsgroepen, binnen en buiten het onderwijs, kan opgevat worden als een doorslaggevend argument voor bestuurders in het onderwijs een register in te voeren.
2. Gegeven de beslissing een bestuurdersregister in te stellen, kunnen andere registers een model aanreiken voor de inrichting van het bestuurdersregister.

¹ Deze notitie verwijst een enkele keer naar externe bronnen. Omdat het geen samenvatting wil zijn van onderzoeken van derden, wordt er niet verwezen naar boeken, artikelen en rapporten ter zake.



Deze twee verleidingen kunnen elkaar versterken en spelen dan door elkaar. Als een interessant invoeringsmodel voor het bestuurdersregister is gevonden, lijkt daarmee ook een argument te zijn gevonden om het in te voeren. Omgekeerd, als een argument is gevonden om het bestuurdersregister in te voeren, is het redelijk om een van de andere registers in het onderwijs, of een bestuurdersregister in een andere sector als invoeringsmodel te gebruiken.

§2.1 De maatschappelijke rechtvaardiging achter onderwijsregisters

Kan een bestuurdersregister gerechtvaardigd worden in het verlengde van het Lerarenregister en de schoolleidersregisters?

Een complicatie hier is dat de maatschappelijke rol van het Lerarenregister en Schoolleidersregister PO en VO niet goed vergelijkbaar zijn. Leraren en docenten worden al decennialang geassocieerd met de opleiding die zij gevolgd hebben. Voor schoolleiders in het VO is er geen traditionele verbinding tussen de opleiding en de functie. Voor schoolleiders in het PO was die verbinding er ooit wel, sc. in het onderscheid tussen de hoofdakte en de hulpakte maar die verbinding was zacht en werd verbroken bij de overgang van de kweekschool naar de Pedagogische Academie. Ook als we voor historische details corrigeren blijft er een analytisch verschil. Aan docenten en leraren worden bekwaamheden toegeschreven die specifiek geassocieerd worden met het primaire proces, het lesgeven. Dit geldt niet voor schoolleiders. Die moeten zekere bekwaamheden hebben maar welke dat zijn, is niet helemaal helder. Het enige wat helder is, is dat de bekwaamheden van de schoolleider niet tot uiting hoeven te komen in het primaire proces. Dat het vak van docent of leraar een beroep is, wordt nauwelijks betwijfeld. Gegeven dat leraren specifieke bekwaamheden moeten hebben, is het niet onredelijk in enig document vast te leggen welke dat zijn, en vervolgens een register aan te leggen van mensen die redelijkerwijs geacht mogen worden te beschikken over die bekwaamheden.

Bij de Schoolleidersregisters in het PO en VO lijkt de omgekeerde weg gevolgd te zijn. Er is besloten dat er een register moest komen. Daartoe moest er een beroepsstandaard vastgesteld worden, en door het vaststellen van die beroepsstandaard is dan het beroep van schoolleider ontstaan, met daarbinnen een differentiatie naar onderwijssector. Omdat er twee Schoolleidersregisters zijn kan het beroep van schoolleider PO niet hetzelfde beroep zijn als het beroep van schoolleider VO. Het feit dat je kunt omschrijven welke bekwaamheden iemand moet hebben om in een bepaalde functie goed te functioneren, niet impliceert dat iemand die in die functie goed functioneert dus een bepaald beroep uitoefent. Het beroep van schoolleider is mogelijk eerst ontstaan doordat er een Schoolleidersregister in het leven werd geroepen, terwijl het beroep van leraar er ook is als er nooit een lerarenregister was ingesteld. Het lerarenregister en de Schoolleidersregisters zijn niet op dezelfde wijze en niet in dezelfde mate te verankeren in de maatschappij. Wie naar analogie van het leraren- of het schoolleidersregister de invoering van een bestuurdersregister wil bepleiten, zal hier moeten kiezen.

Voor die keuze gesteld, zal men zeer waarschijnlijk kiezen voor het zoeken naar overeenkomsten met het Schoolleidersregisters. De literatuur reikt daarvoor een term aan: bestuurders zijn, evenals schoolleiders, 'hybride professionals'. Die lijn volgen is de duivel verzoeken gezien punt vier van deze notitie. Voor de functie van schoolleider staat niet vast of het gaat om een beroep in de betekenisvolle zin van het woord 'beroep'. De beroepsstandaard die door de VO-raad is vastgesteld voor schoolleiders in het VO bevat vier componenten: beroepsgroep; competenties; bekwaamheidseisen; professionele normen.

Als de beroepsstandaard voor bestuurders op analoge wijze wordt uitgeschreven, zal daarbij een analogo kritiekpunt gemaakt kunnen worden. Hier stelt zich een specifieke uitdaging voor wie een beroepsstandaard voor bestuurders in het VO wil opstellen:

Het is niet afdoende de competenties, bekwaamheidseisen en professionele normen uit te schrijven waaraan een bestuurder moet voldoen. Wil er sprake zijn van een beroepsstandaard dan moeten de competenties, bekwaamheidseisen en professionele normen zodanig specifiek zijn voor het Voortgezet Onderwijs dat wie in een andere sector voldoet aan dit type



voorwaarden niet 'als vanzelf' voldoet aan de beroepsstandaard voor bestuurders in het Voortgezet Onderwijs.

Een beroepsstandaard moet niet alleen de *noodzakelijke voorwaarden* voor bestuurders in het Voortgezet Onderwijs specificeren maar ook de *voldoende voorwaarden*. Schiet de beroepsstandaard voor bestuurders VO in dit opzicht tekort dan is er verderop, bij het inrichten van een bestuurdersregister VO, geen rationale om bestuurders uit andere sectoren van het onderwijs of sectoren buiten het onderwijs niet onmiddellijk bij de aanvraag daartoe op te nemen. Dat is het verschil tussen een beroepsstandaard en een lijst van functie-eisen.

§2.2 De verankering van het onderwijsregister in wet- en regelgeving

Voor wie zich blootstelt aan de verleiding tot het trekken van parallellen tussen het Lerarenregister en het Schoolleidersregisters PO en VO zal op het punt van de verankering in wet- en regelgeving in verwarring achterblijven.

	Lerarenregister PO en VO	Schoolleidersregister PO	Schoolleidersregister VO
Sectorspecifiek	Nee	Ja	Ja
Vastgelegd in de wetgeving	Ja, maar dat wel sectorspecifiek	Nee	Nee
Vastgelegd in de cao	Nee, maar de Minister verwacht dat dat nog gaat gebeuren	Ja	Nee
Bevoegdheideisen vastgelegd in de wet	Ja, expliciet	Nee	Nee
Bekwaamheideisen vastgelegd in de wet	Ja, impliciet	Nee	Nee
Registratie verplicht	Ja, op termijn	Ja, onmiddellijk	Nee

Verankering van registers in onderwijswetgeving

Welk voorbeeld zou het bestuurdersregister VO hier kunnen volgen? Die van het Lerarenregister PO en VO, het Schoolleidersregister PO of het Schoolleidersregister VO? Per segment wordt dit hieronder nagegaan.

Lerarenregister PO en VO

Het lerarenregister valt om bijna elk denkbare reden af. Het register is in de wet verankerd. De Minister weet dat het Lerarenregister op termijn alleen kans van slagen heeft als er in de CAO PO en – VO, bepalingen worden opgenomen, op basis waarvan het bevoegd gezag een leraar kan ontslaan als die niet voldoet aan de criteria voor (her)registratie. In het Voorstel van Wet is dit voor de Minister echter bijzaak. De wet op het Lerarenregister heeft voor de Minister primair een middel waarmee schoolbesturen zichzelf aanzetten tot het terugdringen van het aantal onbevoegde leraren voor de klas. Beleidsmatig is het Lerarenregister de oplossing voor een hardnekkig probleem dat voortkomt uit de lang geleden beslissing dat leraren en docenten aan bepaalde opleidingseisen moeten voldoen om les te kunnen geven aan een onderwijsinstelling die door de Minister als zodanig wordt erkend. Het is niet goed voorstelbaar dat de Minister inschrijving in een bestuurdersregister verplicht zou stellen.

Schoolleidersregister PO

Het Schoolleidersregister PO valt hier ook als model af. In het PO kon het Schoolleidersregister in de CAO worden afgesloten omdat aan de kant van de werknemers de schoolleiders een minderheid vormen in de totale groep werknemers. Bovendien hebben schoolleiders in het PO behoefte aan enige



erkenning van een soort beroepsstatuut.² Als dat via een ontslaggrond-bepaling in de CAO en de invoering van een register moet, dan moet dat maar.

Bestuurders in het Voortgezet Onderwijs hebben echter een eigen CAO waarbij zij als groep aan de kant van de werknemers, de enige partij zijn. Er moet nog heel veel water door de Rijn stromen willen bestuurders in het Voortgezet Onderwijs goedkeuring verlenen aan een CAO waarin staat dat zij ontslagen mogen worden als zij volgens een of andere commissie niet voldaan hebben aan de criteria voor (her)registratie in een bestuurdersregister. Als de bestuurdersvereniging in het Voortgezet Onderwijs, de OBV, een CAO-akkoord met een dergelijke bepaling aan de leden zou voorstellen, dan zou het bijna unaniem worden weggestemd.

Schoolleidersregister VO

Resteert het trekken van een vergelijking met het Schoolleidersregister VO. Het bestuurdersregister VO zou een register zijn waarvoor enerzijds geen bevoegdheid-/bekwaamheidseisen in de wet zijn vastgelegd die niet verankerd zijn in een CAO en waarvan de registratie niet vereist is.

Wat het nut van een dergelijk register zou zijn, moeten we hieronder nog nagaan. Het bestuurdersregister VO conceptualiseren vanuit het Schoolleidersregister VO lost ondertussen het probleem dat op tafel ligt niet direct op. Op dit moment is het Schoolleidersregister VO feitelijk niet verankerd in wetten en regels. Het is echter heel wel voorstelbaar dat in de nabije toekomst een dergelijk anker geslagen wordt.

Het Schoolleidersregister VO is ingevoerd in het kader van het sectorakkoord tussen het Ministerie van OCW en de VO-raad. De stap die de VO-raad doet om de professionalisering van schoolleiders te bevorderen, kan gedaan zijn in de verwachting dat als de VO-raad die stap niet zou zetten, de Minister een dergelijke stap zou zetten. Het is dan een soort 'pre-emptive strike' geweest, die in zekere zin formeel verankerd is in het sectorakkoord.³ Dit zelfde sectorakkoord spreekt ook over de professionalisering van bestuurders:

“OCW en VO-raad vinden het van belang dat bestuurders elkaars expertise en ervaringen benutten om hun bestuurskracht te versterken. Bestuurders participeren in netwerken en/of werken met collegiale visitatie. De VO-raad ondersteunt de bestuurders bij de totstandkoming van netwerken en vormen van collegiale visitatie en adequate opleidingstrajecten voor bestuurders.” [bron, Sector Akkoord min. OCW-VO-Raad 2014-2017, School aan zet. p 23]

Vooralsnog is er voor een bestuurdersregister VO geen enkele formele verankering in wet, regel, CAO of afspraak. Dit sluit niet uit dat achter initiatieven in de richting van een bestuurdersregister de gedachte zit dat, als de sector hier zelf geen initiatief neemt, het register door de overheid aan de sector opgelegd zou kunnen worden. Die gedachte zou, waar het gaat om bestuurders van scholen, enigszins argwanend zijn. Met de invoering van een bestuurdersregister VO zou het onderwijs een onontgonnen gebied intrekken:

Het denken vanuit een verankering in wet- of regelgeving zoals die voor sommige beroepsgroepen in het onderwijs geldt, biedt voor het concipiëren van een bestuurdersregister geen aanknopingspunten.

§ 2.3 Statusincongruentie?

Een motivatie tot de invoering van een bestuurdersregister zou kunnen zijn het wegnemen van statusincongruentie. Als leraren en schoolleiders een register hebben waarin de professionaliteit van

² Bijvoorbeeld vanwege de loopgraven oorlog die in het onderwijs gevoerd wordt tussen 'het management' en de 'mensen met krijt aan de handen'.

³ Een preventieve aanval



hun beroepsuitoefening gewaarborgd kan worden, dan kan van het ontbreken van een bestuurdersregister de suggestie uitgaan dat bestuurders in het onderwijs geen beroep uitoefenen waarvan de professionaliteit gewaarborgd hoeft te worden. Een dergelijke motivatie speelt mogelijk in het veld mee. Analyseren we het te verwachten effect van registers in het onderwijs dan is er evenwel geen aanleiding te denken dat een register voor bestuurders statusverhogend werkt.

Voor het schoolleiders- en Lerarenregister werkt het als volgt. Een Schoolleidersregister geldt dat hiervan een statusverhogend effect kan uitgaan. Zoals we hierboven gezien hebben krijgt de functie van schoolleider door de invoering van een register uiterlijke kenmerken die in de maatschappij geassocieerd worden met een beroep. Het is iets wat je niet zomaar even 'kunt worden', of waar je 'als vanzelf' geschikt voor wordt, als je een aantal jaren in het onderwijs gewerkt hebt. Er zijn specifieke bekwaamheden voor nodig, waartoe specifieke cursussen of trainingen moeten worden gevolgd.

Voor het Lerarenregister daarentegen geldt dat hiervan een statusverlagend effect zal uitgaan en reeds is uitgegaan. Immers vóór de invoering van het Lerarenregister werd de functie van leraar of docent in de maatschappij al beschouwd als een beroep waarvoor specifieke bekwaamheden nodig zijn, en specifieke cursussen of trainingen moeten worden gevolgd. Dat er in 2016 een wet aangenomen werd om de professionaliteit van die beroepsgroep te waarborgen, zou - als de beroepsgroep er niet zelf achter stond - een affront naar leraren en docenten zijn. Nu de beroepsgroep er zelf achter lijkt te staan, is het een vorm van zelfbeleving. Immers, leraren proberen zichzelf in dezelfde jas te hijsen, als die van beroepen die van oudsher wettelijk beschermd zijn zoals medici, juristen en notarissen. Deze wettelijk beschermde beroepen willen echter deze jas juist uittrekken; dit getuigt van een begrensde historische kennis.⁴ In het kamerdebat over het Lerarenregister werden harde noten gekraakt.

Kamerlid Bruins van de ChristenUnie wees erop dat:

“De werkgever is verantwoordelijk voor een sterk team en in de Wet op de beroepen in het onderwijs staat letterlijk in de toelichting: Scholen worden bij uitstek in staat geacht zelf de bekwaamheid van het personeel te onderhouden. Voor mijn gevoel fietst het lerarenregister daar nu doorheen.” [bron: TK, dossier 34458 Handelingen TK, 2016-2017, 8, nr. 3]

De Raad van State heeft advies uitgebracht over de wetgeving rondom het Lerarenregister. Zo heeft zij gewezen op het risico van ongewenste effecten op de werkgelegenheid met name voor: zij-instromers, herintreders en parttimers. De criteria voor herregistratie Lerarenregister, die zijn voorgesteld door de Onderwijscoöperatie leiden ertoe dat bevoegden er verstandig aan doen zich niet vrijwillig registreren maar af te wachten totdat zij bij enige onderwijsinstelling benoemd zijn, waarna de werkgever de registratie regelt.⁵ In teksten over keurmerken zitten nogal eens passages die suggereren dat het keurmerk hetzij verplicht is, hetzij een zodanige status hebben dat wie niet zijn/haar best doet het keurmerk te verwerven de boot zal missen. Hier ligt een aandachtspunt dat heel wel thuishoort in een sectie over statusincongruentie:

Wie overweegt een register verplicht te gaan stellen – of indirect verplicht te laten vallen, doet recht aan de beroepsgroep waarvoor het register bedoeld is, door daarover helder en duidelijk te communiceren.

⁴ Beoefenaren van 'beschermde beroepen' zoals medici, juristen en notarissen zijn de afgelopen decennia meer en meer de ruimte op gaan zoeken van de vrije markt.

⁵ De criteria voor herregistratie Lerarenregister, die zijn voorgesteld door de Onderwijscoöperatie behelzen onder meer dat een registerleraar – wil die voor herregistratie in aanmerking komen – in de laatste vier jaar tenminste 1328 uur gewerkt moet hebben aan een school. Deze werkervaringseis is voor parttimers en herintreders vrij fors. Leraren en docenten die een onderwijsbevoegdheid hebben maar geen aanstelling bij een school zetten door 'vrijwillige' registratie in het Lerarenregister voor zichzelf de klok aan.



Of, anders geformuleerd:

Wie niet helder en duidelijk communiceert over de beoogde status van een register, neemt de doelgroep niet serieus en dat kan voor de doelgroep een status-verlagend effect hebben.

§2.4 Vergelijking met andere sectoren

2.4.1 Vergelijking gezondheidszorg

Bij discussies over registers in het onderwijs wordt vaak een vergelijking gemaakt met registers in andere sectoren, zoals de zorg. Er zijn zeker overeenkomsten. Echter, voor wie het materiaal nader bekijkt springen vooral de verschillen in het oog. Hieronder vergelijken we het beroep van leraar met dat van beroepen in de gezondheidszorg.

Vergelijking Gezondheidszorg: Verankering in de wet

Niet voor alle beroepen in de gezondheidszorg is er een register. Dat is er alleen voor beroepen die wettelijk beschermd zijn. Dit zijn de beroepen die genoemd worden in artikel 3 van de BIG: apotheker, arts, fysiotherapeut enz. Voor andere beroepen in de gezondheidszorg, zoals dat van ergotherapeut, logopedist, tandprotheticus en klinisch psycholoog is er geen wettelijk register. Voor die beroepen wordt het bijhouden van lijsten aan de beroepsgroepen zelf overgelaten. Dat laatste, inderdaad, vergelijkbaar met het Lerarenregister. Echter, degenen die de vergelijking maken tussen het Lerarenregister en de BIG, maken die vergelijking omdat de Minister voor sommige beroepen een register in de wet heeft verankerd, en niet omdat de Minister voor al die andere beroepen in de gezondheidszorg het bijhouden van registers aan het veld heeft overgelaten.

In teksten over beroepsregisters in het onderwijs is het gebruikelijk te verwijzen naar beroepsgroepen zoals die van medici, juristen, notarissen en registeraccountants. Als we het beroep van leraar vergelijken met dat van een arts zijn er weinig overeenkomsten.

De aard van de relatie met de cliënt, de patiënt, de student dan wel de leerling is niet vergelijkbaar. Hieronder worden enkele verschillen besproken.

De arts	De docent
Werkt vaak alleen en is dan een soort van zelfstandig ondernemer	Werkt bijna altijd in dienstverband
Draagt verantwoordelijkheid voor het resultaat en kan en kan daarop worden aangesproken	Draagt geen verantwoordelijkheid voor het resultaat en is niet aansprakelijk
Werkt in een een-op-een relatie met de patiënt	Werkt meestal niet in een een-op-een relatie met de leerling
Wordt door de patiënt benaderd in relatie tot een specifiek probleem Moet lesgeven aan leerlingen die meestal naar scholen.	

Versillen in beroepen

Vergelijking Gezondheidszorg: Regeling her-registratie

De Minister die verantwoordelijk is voor de BIG heeft ervoor gekozen de criteria voor herregistratie vast te leggen in een wet. De Minister van OCW heeft in het volgen van het BIG-voorbeeld, er voor gekozen het 'formuleren van criteria voor herregistratie' aan de beroepsgroep zelf over te laten. Dit past natuurlijk prima bij het idee dat scholen autonoom moeten kunnen zijn en beroepsgroepen zichzelf moeten reguleren. Het neemt niet weg dat de Minister van OCW hiermee te kennen geeft dat het Lerarenregister voor het functioneren van de samenleving minder belangrijk is, dan het BIG-register volgens de Minister van Volksgezondheid.



Vergelijking Gezondheidszorg: Legitimering voor afzonderlijke registers

Specifiek in de context van een bestuurdersregister VO wordt gewag gemaakt van de initiatieven in de richting van een bestuurdersregister in de zorg van de NVZD. De vergelijkingslijn dikker en minder grillig. Het bestuursprofiel dat is opgesteld voor zorgbestuurders is door de VO-academie ook al bekeken als voorbeeld-model. Trekken we deze analogie door, dan zou een register voor onderwijsbestuurders niet verplicht moeten zijn, en moeten worden beheerd door de beroepsvereniging. Dat heeft betrekking op de inrichting van het register, nadat de keuze voor invoering gemaakt is. Het bestaan van een bestuurdersregister in de zorg reikt geen goed argument aan voor invoering van een bestuurdersregister in het onderwijs. Hier herhaalt zich echter het probleem dat hierboven is besproken: naarmate een voorbeeld-model uit een andere sector passend is voor onderwijsbestuurders, is er minder reden te spreken van een beroepsstandaard voor onderwijsbestuurders. In deze route ligt het meer in de rede te komen tot een sector-overstijgend Zorg-Onderwijs-Bestuurdersregister.

Waar, bij het vergelijken met bestuurdersregisters in andere sectoren, overeenkomsten boven water komen, is dat een goede reden na te gaan of er niet gekomen kan worden tot een sectoroverstijgende bestuurdersregister.

Of anders geformuleerd,

Gegeven overeenkomsten met bestuurdersregisters in andere sectoren, moet er een valide en dwingende reden gegeven worden tot het construeren van een register dat specifiek bedoeld is voor bestuurders in het VO.

Een register heeft, zodra het enige maatschappelijke rol gaat spelen, altijd een afgrenzend effect. Als er een register is speciaal voor bestuurders in het VO, naast bestaande registers speciaal voor bestuurders in de Zorg, dan gaat daar de suggestie vanuit dat er sprake is van zodanig specifieke kennis of competenties dat een bestuurder in het VO afgehouden moet worden van het maken van de sprong naar de functie van bestuurder in de Zorg, en omgekeerd. Het is zeer de vraag of dat het oogmerk van het bestuurdersregister in het VO kan zijn. Een dergelijk oogmerk geeft spanning met initiatieven om bestuurders intersectoraal ervaringen te laten uitwisselen. Wat zou daarvan de functie kunnen zijn vermits het kennelijk om verschillende bestuurdersberoepen gaat?

Bij een bestuurdersregister VO dringt deze problematiek zich onmiddellijk op, omdat er ook gedacht wordt over een bestuurdersregister PO. Dat er bij schoolleiders een apart register voor PO en het VO is, is enigszins wonderlijk. De beroepsstandaarden achter deze registers vertonen overeenkomsten. Wie niet zou weten hoe de respectievelijke standaarden tot stand zijn gekomen, zou kunnen denken dat het mogelijk is één beroepsstandaard te formuleren voor schoolleiders in het PO of VO. Wie bekend is met hoe de respectievelijke standaarden tot stand zijn gekomen, weet dat een belangrijke factor in het ontstaan van twee beroepsstandaarden is geweest dat de belangen van instellingen in het funderend onderwijs door twee verschillende organisaties behartigd worden, resp. de PO-raad en de VO-raad. Zouden we, als we in Nederland één organisatie zouden hebben gehad voor de belangen van onderwijsinstellingen in het funderend onderwijs, met één beroepsstandaard voor schoolleiders hebben kunnen volstaan? De problematiek komt duidelijk naar voren als we terugvallen in de fout van het vergelijken van een bestuurdersregister met het Lerarenregister. Er is nu één lerarenregister, voor leraren en docenten in het PO, VO en MBO. De bevoegdheids- en bekwaamheidseisen verschillen echter voor deze drie sectoren. Het laat zich ook onmiddellijk inzien dat er verschillen zijn tussen de eisen die je aan een docent Wiskunde zou willen stellen en de eisen die je aan een docent Nederlands zou kunnen stellen. In het algemeen:



Het is redelijker afzonderlijke lerarenregisters in te stellen voor het PO, VO en MBO, en daarbinnen voor docenten in de verschillende vakken dan afzonderlijke bestuurdersregisters in te stellen voor bestuurders in het PO en VO.

Of algemener:

Vergelijkingen met andere beroepsgroepen binnen en buiten het onderwijs bieden geen ondersteuning voor de keuze om een bestuurdersregister in te stellen. Voor zover deze vergelijkingen al relevant zijn, verwerven ze deze relevantie pas nadat – op andere gronden – de keuze voor een bestuurdersregister gemaakt is.

2.4.2 Vergelijking Woningbouw sector

Er is een Nederlandse Vereniging Bestuurders Woningcorporaties (NVBW). Dat is een beroepsvereniging maar dan met de expliciete missie om de leden verder te scholen. Er zit in het pakket ook een servicecontract Juridische Bijstand. Geen register-verplichting daar. De site van de NVBW lijkt echter al een jaar of twee niet meer te zijn bijgewerkt. Hier is een analogie met onderwijsbestuurders te trekken, maar dat levert dus geen register-argument op.

Er is een Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN). Deze stichting is verankerd in de nieuwe woningwet (art. 53a). Dit is een onafhankelijke instantie (ZBO) die tot taak heeft ervoor te zorgen dat er eens per vier jaar bij corporaties een visitatie kan worden uitgevoerd. De SVWN doet dat door woningbouwcorporaties te accrediteren om een dergelijke visitatie uit te voeren.

Vergelijking Woningbouwsector: Verankering in de wet

In de nieuwe woningwet is bepaald dat woningcorporaties voorgenomen benoemingen/herbenoemingen van bestuurders en commissarissen voor een zienswijze van de minister moeten voorleggen aan de Autoriteit woningcorporaties (Aw). Een (her)benoeming zonder zienswijze of bij negatieve zienswijze is onrechtmatig op grond van de wet. Bij het opstellen van de zienswijze voert de Aw een toets van geschiktheid en betrouwbaarheid (fit- en proper-toets) uit.⁶ Er is GEEN wettelijke verplichting om lid te zijn van een beroepsvereniging of in enig register te zijn opgenomen.

Woningcorporaties in de zin van de wet – ook wel ‘instellingen voor volkshuisvesting’ genaamd – vormen een specifieke groep. Iedereen kan morgen een woningcorporatie oprichten zonder zich een woningcorporatie in de zin van de wet te willen noemen. Er zijn dan geen wettelijke beperkingen of bepalingen anders dan de bepalingen die voor ondernemingen en stichtingen in het algemeen gelden. In de praktijk wordt de term ‘woningcorporatie’ bijna altijd gebruikt ‘in de zin van de wet’ omdat feitelijk bijna alle huidige woningcorporaties zijn voortgekomen door de privatisering van de voormalige overheidscorporaties. Daarbij zijn de bezittingen van de overheidscorporaties overgedragen (in de zgn. bruteringsactie van toenmalig minister Heerma in 1994). Veel van deze bezittingen zijn er nog steeds, hetzij in steen hetzij in kapitaal. Veel maatregelen rond woningcorporaties komen voort uit die historie: deze bezittingen worden nog steeds een beetje als staatsbezit beschouwd waarover de staat dus moet blijven waken.⁷

Het voordeel van de status ‘woningcorporatie in de zin van de wet’, zal liggen in de sfeer van zachte bevoordeling:

⁶ De eisen daarbij staan in het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 (Btiv 2015) artikel 19 en bijbehorende bijlagen met competenties en antecedenten. Als je de bijlagen bij het Btiv 2015 bekijkt, dan tref je in bijlage 1 een verzameling competenties aan, inclusief een soort van normatief kader. Bijlage 2 beschrijft welk antecedentenonderzoek moet plaatsvinden.

⁷ Als je deze erfenis uit het verleden wegdenkt, kun je je afvragen waarom een bedrijf/stichting die actief wil zijn op de woningmarkt er behoefte aan zou willen hebben aangemerkt te worden als ‘woningcorporatie’ in de zin van de wet. Welke voordelen biedt het aan de woningcorporatie als onderneming? Die vraag laat zich niet eenvoudig beantwoorden. Feitelijk zijn er natuurlijk ook veel clubs in deze markt actief die zich helemaal geen woningcorporatie (willen) noemen. Die bouwen huizen en bieden die voor verhuur aan.



- Woningscorporaties hebben meestal een traditie als staatsbedrijf. Door niet langer te voldoen aan de criteria zou een corporatie expliciet breken met die traditie.
- Vanwege de traditie zullen gemeentes bij het nemen van beslissingen rond de woningbouw vaak eerst contact opnemen met de woningcorporatie. Feitelijk heeft een 'echte' woningcorporatie dus geprivilegeerde toegang tot de macht.
- Ik vermoed (dit nog niet exact kunnen nagaan) dat woningcorporaties in de zin van de wet geprivilegeerde toegang hebben tot spaarpotjes en subsidies van het Ministerie van Volkshuisvesting/BZK. Dit zal dan lopen via de Aw (autoriteit woningcorporaties).

De sneeuwbal waardoor de nieuwe woningwet striktere bepalingen oplegt aan corporaties, bestuurders en commissarissen is gaan rollen door de Vestia-affaire en de Parlementaire Enquête-commissie die daarop volgde. Met de aanbevelingen van die enquête-commissie is overigens niet zoveel gedaan. Er lijken geen interessante aanknopingspunten vanuit de ontwikkelingen rond bestuurders van woningcorporaties naar de discussie over een register voor onderwijsbestuurders te zijn.

2.4.3 Vergelijking ICT-sector

Het register voor informatici is vergelijkbaar met het register voor zorgbestuurders. Inschrijving is NIET verplicht, er is geen verankering in wetgeving of CAO. Het gaat om registers van een beroepsvereniging. Het register van informatici (SNIR) is geen goed voorbeeld. Hieronder de argumentatie.

Voor SNIR zijn er toelatingseisen, er worden opleidingseisen gesteld, en men committeert zich aan een gedragscode. SNIR is echter opgezet als zet in de sterk concurrerende markt van Informatici. Bij het register van informatici gaat het niet om het borgen van de kwaliteit maar, om een poging in een concurrerende markt het verschil te maken.

Het zal niet de bedoeling zijn om een bestuurdersregister in te stellen, met als doel dat degene die daar ingeschreven staan effectiever te kunnen laten concurreren met degene die niet zijn ingeschreven in dit register.

§ 3 PROFESSIONALITEIT VAN DE ORGANISATIE & PROFESSIONALITEIT VAN BESTUURDERS

Als er gepleit wordt voor een beroepsregister, wordt er onmiddellijk bij gezegd dat een register geen doel op zich is. Het zou een middel zijn om de professionaliteit van leraren, schoolleiders of bestuurders te verhogen. Wat daarbij meestal niet vermeld wordt is dat de professionaliteit van docenten, schoolleiders en bestuurders evenmin een doel op zich is. De professionaliteit van docenten, schoolleiders en bestuurders is maatschappelijk alleen relevant indien en voor zoverre het nuttig of noodzakelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs.⁸

Dat er een relatie is tussen de kwaliteit van het onderwijs en de professionaliteit van leraren, wordt algemeen onderschreven. Hoewel minder ruchtbaarheid wordt gegeven aan de rol van schoolleiders en bestuurders hierin, is het redelijk aan te nemen dat iedereen desgevraagd zou antwoorden dat ook de mate waarin zij professioneel handelen een factor is in de kwaliteit van het onderwijs. Uit het feit dat de professionaliteit van leraren, schoolleiders en bestuurders een factor is in de kwaliteit van het onderwijs volgt echter niet dat allen in dezelfde mate of in een vergelijkbare zin professioneel moeten zijn. Het is een open deur: de didactische kenmerken waardoor een wiskundedocent een goede wiskundedocent is kunnen verschillen van de didactische kenmerken waardoor een geschiedenisdocent een goed geschiedenisdocent is. En, om ook die open deur in te trappen: waar de ene wiskundedocent het onderwijskundige doel bereikt door frontaal lesgeven, kan

⁸ Het onderwijs zelf is ook geen doel op zich. Het onderwijs is maatschappelijk enkel relevant indien en voor zoverre het nuttig of noodzakelijk is voor enig maatschappelijk doel. In de context van deze notitie kunnen we echter doen alsof het onderwijs maatschappelijk een einddoel is. Het gaat er immers enkel om te benadrukken dat de professionaliteit van docenten, schoolleiders en bestuurders althans niet als maatschappelijk einddoel kan gelden.



de andere wiskundedocent hetzelfde doel bereiken door 'leren van binnenuit'. Iets dergelijks geldt ook voor schoolleiders en bestuurders. Het is tegenwoordig gebruikelijk om van mensen met een leidinggevende functie te verwachten, dat zij tegenspraak hebben georganiseerd in de vorm van '360 graden feedback'. Iedereen die dit als een onderdeel van de beroepsstandaard beschouwt zal erkennen dat de ene bestuurder de tegenspraak met een andere cirkel georganiseerd kan hebben dan de ander.

Realiseren we ons dat hetzelfde doel langs verschillende professionele routes bereikt kan worden, dan ontstaat als vanzelf het besef dat ook die professionele routes een doodlopende steeg in kunnen leiden. Want een bestuurder die effectief tegenspraak organiseert kan het onderwijsteam tegen zich opzetten. Een schoolleider die transparant communiceert met de omgeving van de school kan uit de school klappen. Een docent die keurig 'van binnen uit' aan het lesgeven is, kan veel tijd verspillen aan het opnieuw door leerlingen laten aanleren van stof die zij al beheersten. Wat een individuele professional ook tot professional maakt, er is geen strikt eenduidig verband tussen die professionaliteit en het resultaat van het onderwijs. Een professional kan goed doen, en een professional kan brokken maken.

Voor zover het professioneel handelen van een docent een factor is in de kwaliteit van onderwijs is de werking van die factor afhankelijk van de organisatie waarin de docent handelt. Dit werkt als volgt. Zit een onderwijsorganisatie goed in elkaar dan zullen professionals niet alleen verschillende wegen kunnen volgen, maar de kwaliteit van het onderwijs wordt niet noodzakelijk aangetast door situaties waarin een professional naar alle gangbare criteria onprofessioneel handelt. In een onderwijsorganisatie waarin strak wordt afgerekend met leerlingen die zich buiten de orde begeven, hoeft een docent die geen orde kan houden geen nadelig effect te hebben op het resultaat van het onderwijs. In een onderwijsteam waarin gekozen is voor een didactisch methode waarmee leerlingen prima zelf kunnen leren, hoeft een docent die geen les kan geven geen nadelig effect te hebben op het resultaat van het onderwijs. In een organisatie waarin alle docenten twintig jaar ervaring hebben hoeft een schoolleider die handelt alsof hij directeur is van een broodjeszaak geen nadelig effect te hebben op het resultaat van het onderwijs.

Als de kwaliteit van het onderwijs niet afhankelijk is van de professionaliteit van de mensen die in een school werken – of als deze afhankelijkheid niet helder en duidelijk aangetoond kan worden – dan weten we niet of het opzetten van beroepsregisters vanuit een specifieke beroepsstandaard functioneel is in het realiseren van kwaliteit.

We moeten er rekening mee houden dat een beroepsstandaard feitelijk een negatief effect op de kwaliteit van onderwijs heeft omdat:

- 1. de beroepsstandaard preciseren en beheren onttrekt althans op de korte termijn capaciteit aan andere processen in het onderwijs;*
- 2. het opstellen van een beroepsstandaard ten onrechte de suggestie zou wekken dat er maar één manier is waarop de functie van bestuurder professioneel vervuld kan worden.*

Ad 1 Capaciteit onttrekken aan onderwijsprocessen

Uit de verwickelingen rond het Lerarenregister blijkt dat het punt echter niet te vaak gemaakt kan worden. Het Lerarenregister heeft tot dusver capaciteit aan andere onderwijsprocessen onttrokken. Naar de letter van de wet zal er nog vier tot acht jaar in het Lerarenregister geïnvesteerd moeten worden voordat het register een positief effect zou moeten gaan hebben op de kwaliteit van het onderwijs.⁹ Voor zover er 'metingen' naar het effect van het Lerarenregister op de kwaliteit van het onderwijs gedaan kunnen worden, hebben die metingen betrekking op de ontwikkeling van het aantal onbevoegde of niet-geregistreerde docenten voor de klas. Dat, op termijn, dit aantal naar nul zal dalen is ingebakken in de wet, dus op basis van dat criterium zal in 2026 vast betoogd kunnen worden dat het Lerarenregister een positief effect heeft gehad. Analytisch is dat een triviale bevinding. Deze bevinding zal gedaan kunnen worden, ook als het didactisch en pedagogisch niveau van registerleraren over deze

⁹ Naar de letter van de wet krijgt het Lerarenregister eerst een maatschappelijke 'bite' als leraren en docenten in de fase van herregistratie komen. Afhankelijk van het moment van registratie ligt voor individuele leraren en docenten die fase vier tot acht jaar in de toekomst.



periode gedaald is. We zullen dat in 2026 niet kunnen weten omdat we er geen betrouwbare instrumenten zijn om het didactisch en pedagogisch niveau van (register)leraren te meten. In 2026 zal niet uitgesloten kunnen worden dat het Lerarenregister een hele dure methode is geweest om een beroepsgroep uit een professionele identiteitscrisis te halen. Het is wel redelijk om in 2017 de verwachting uit te spreken dat in 2026 niemand die conclusie zal trekken.

Ad2 De professionaliteit van een bestuurder kan op verschillende manieren blijken

De uitdagingen die een bestuurder van een onderwijsinstellingen moet aangaan worden goeddeels bepaald door de situatie die bij aanvang wordt aangetroffen. Scholen in krimpregio's, scholen met veel APC-leerlingen, scholen in steden, scholen met veel leerlingen uit 'blanke' villawijken, ze stellen andere uitdagingen aan besturen, schoolleiders en docenten. Het soort uitdagingen waar onderwijsinstellingen voor staan is uitvoerig gedocumenteerd door wetenschappers. Het verschil in uitdaging kan meer toegankelijk ontsloten worden door het onderscheid tussen "Blackboard Jungle"-scholen en "Mr. Holland's Opus"-scholen.¹⁰ Wie zich bewust is van het verschil in uitdagingen die aan mensen in het onderwijswerkers gesteld worden, kan enkel glimlachen bij de idee dat je onderwijsberoepen zou kunnen vatten in twee of drie beroepsstandaarden.

Het feit dat professioneel handelen vele gezichten kan hebben, zou weggewerkt kunnen worden door de componenten van de beroepsstandaard zo algemeen te formuleren dat elke invulling die een professional aan zijn taak zou kunnen geven in die standaard te proppen is. Daarmee ontvalt aan de beroepsstandaard de betekenisvolle kracht die een beroepsstandaard wil hebben.

Het denken vanuit beroepsstandaarden voor verschillende functies in het onderwijs moet, in relatie tot de kwaliteit van onderwijs, ingebed worden in het formuleren van standaarden voor onderwijsinstellingen.

Als deze denkoefening niet leidt tot één lijst met competenties en bekwaamheden, maar tot een verzameling van lijsten die onderling incompatibel zijn, dan zij dat zo.

§ 4 DOEL-MIDDEL VERSCHUIVING

Bij het nadenken over een bestuurdersregister vindt bijna als vanzelf een doel-middel-verschuiving plaats. Natuurlijk is het bestuurdersregister geen doel op zich, maar 'slechts' een middel tot een doel als het verder professionaliseren van bestuurders. Zodra we gaan nadenken over een middel, rijzen er vragen. Dit zijn vragen als "door wie moet het register beheerd worden?", "hoe het register juridisch afgedicht worden?", "wat doen we als een andere organisatie met hetzelfde doel een ander register voor dezelfde doelgroep gaat instellen?" enzovoorts.

In het geval van het bestuurdersregister zouden vraagstukken over de projectorganisatie van een register uitgesteld of weggezet kunnen worden door bij aanvang helder en duidelijk te besluiten dat het vaststellen een beroepsstandaard voor bestuurders **niet** nader uitgewerkt zal worden door de invoering van een bestuurdersregister. Er zal geen lijst aangelegd worden van bestuurders in het VO die 'geregistreerd' zijn, er zal geen verplichting tot registratie komen, en die er zal ook geen druk uitgeoefend worden op bestuurders door middel van reclamecampagnes of zachte dwang. We gaan het ook niet meer hebben over andere vormen van accreditatie. **Het doel van het project van de VO-raad in samenwerking met organisaties als de OBV en de VTOI zou zijn te komen tot een betekenisvolle omschrijving van wat de professionaliteit van bestuurders uitmaakt.** *Du moment dat dit doel bereikt is,*

¹⁰ *Blackboard Jungle* is een film uit 1955 van Richard Brooks. De film toont de worsteling van een blanke docent die in een school in The Bronx bloot staat aan fysieke bedreigingen maar uiteindelijk steun krijgt van een van de opstandige 'zwarte' leerlingen. *Mr. Holland's Opus* is een film uit 1995 van Stephen Herek over een componist die docent wordt op een 'blanke' school in Portland Oregon, en geleidelijk aan ontdekt dat zijn droom – om als componist beroemd te worden – in het niet valt bij het feit dat hij als muziekdocent het leven van veel van zijn studenten op een inspirerende wijze geraakt heeft.



zou het project ophouden. Daarna is het aan de bestuurders om de beroepsstandaard te gebruiken, bijvoorbeeld om bij zichzelf na te gaan of er zaken zijn waar nog aan gewerkt moet worden.

Een dergelijke beslissing nemen impliceert dat in de discussie over het bestuurdersprofiel op, bijvoorbeeld, het VO-congres alle aspecten die verwijzen naar registers en accreditatie buiten beschouwing gelaten zouden kunnen worden, en dan ook zou moeten worden. Dit lijkt de discussie te kunnen vereenvoudigen zonder de discussie betekenisloos te maken. Ook zonder dat het idee van een register boven de markt gehangen wordt, moet er zinvol te praten zijn over bestuurdersprofielen en beroepsstandaarden voor bestuurders.

De discussie over de professionaliteit van een bestuurder moet gevoerd worden zonder een accreditatie-achtige stip op de horizon.

§ 5 DE ZUIVERENDE WERKING VAN REFLEXIE VOOR BESTUURDERS

De analyse tot nu toe kan samengevat worden in de bevinding:

De invoering van een bestuurdersregister is geen noodzakelijke voorwaarde om aan de professionaliteit van bestuurders te werken (en het idee van een bestuurdersregister is geen noodzakelijke voorwaarde om over de professionaliteit van bestuurders te denken).

Dit sluit niet uit dat de idee van een bestuurdersregister een praktische noodzakelijkheid is. Misschien hebben we, om over de professionaliteit van bestuurders na te denken, of stappen te doen om de professionaliteit van bestuurders te verbeteren, het bestuurdersregister als 'stip aan de horizon' nodig. Bijvoorbeeld omdat, zonder zo'n stip aan de horizon, discussies over professioneel handelen blijven steken in het vrijblijvend uitwisselen van anekdotes.

Het idee dat protocollen die analytisch enkel belastend zijn, praktisch noodzakelijk kunnen zijn, en dan ook nuttig, kan in een tijd waarin iedereen wil afrekenen met 'afrekenculturen' klinken als een vloek in een kerk. Misschien hebben bestuurders de idee dat hun professionaliteit vastgelegd kan worden in een standaard of een herregistratieprotocol nodig om betekenisvol te kunnen denken over wat professioneel is in hun handelen, en wat niet. Het idee dat er op enig moment een beroepsstandaard of register kan zijn, kan bestuurders prikkelen serieus na te denken over wat zij aan het doen zijn, hoe zij dat aan het doen zijn, en of 'het wat' en 'het hoe' goed aansluiten bij het doel waartoe zij het aan het doen zijn. Dus:

De invoering van een bestuurdersregister kan praktisch noodzakelijk zijn om aan de professionaliteit van de beroepsgroep te werken.

Of en in welke mate dit het geval is voor bestuurders in het onderwijs, is niet eenvoudig na te gaan. Hieronder wordt een poging daartoe gedaan in de vorm van een gedachtenexperiment. Omwille van de leesbaarheid is dit gedachtenexperiment in de "ik-vorm" uitgeschreven.



HET GEDACHTENEXPERIMENT:

Stel, ik ben een bestuurder in het onderwijs en mij wordt gevraagd welke competenties een bestuurder in het onderwijs moet hebben. Als die vraag aan mij wordt gesteld zonder dat een accreditatiesysteem als het zwaard van Damocles neerhangt, zal ik vrijuit spreken. Zeer waarschijnlijk zal ik, omdat ik redelijk tevreden ben over de wijze waarop ik de rol van bestuurder speel, daarbij competenties die ik denk te hebben, als relevant naar voren schuiven. Omdat ik vrijuit kan spreken, zal ik er echter geen probleem mee hebben competenties die andere bestuurders hebben en ik niet, als belangrijk te benoemen. Het is zelfs denkbaar dat ik de door mijzelf als tekortkomingen van mij ervaren aspecten uitspreek en dingen zeggen als:

“ik kan niet zo goed communiceren met leden van de Raad van Toezicht. Ik vind vaak dat zij zich te snel mengen in zaken waar zij geen goed zicht op hebben, maar ik voel dan bij mijzelf ook de behoefte om hen het zicht op bepaalde zaken te onthouden. Ik wil dan eigenlijk dat de Raad van Toezicht gewoon afgaat op mijn zicht op de zaken en vertrouwt op mijn professionaliteit. Op andere momenten vind ik die houding niet professioneel van mezelf.”

Nadat ik dit gezegd heb, zou ik bereid kunnen zijn, om - vanuit datgene wat ik als een tekortkoming van mijzelf ervaar - een norm te formuleren. Door dit als norm voor mijn beroepsgroep te formuleren, leg ik deze norm aan mijzelf voor. Doordat er - er hangt geen Zwaard van Damocles boven de tafel - geen risico is dat ik die norm daadwerkelijk aan mijzelf moet gaan opleggen, kan ik de norm voor mijzelf aanvaarden, of niet.

Stel vervolgens, dat ik over hetzelfde onderwerp een gesprek heb moeten voeren in de context van de invoering van een bestuurdersregister. Het is voorstelbaar dat ik in dat gesprek dezelfde aspecten zou aanstippen. Waar het gaat om de wijze van communiceren met de Raad van Toezicht moet ik nu kleur bekennen:

- Of ik vind mijn houding niet professioneel, en zou dan een norm hieromtrent aan de doelgroep en mijzelf moeten willen voorleggen.
- Of ik krabbel terug achter de verdedigingslinie dat de Raad van Toezicht soms te snel oordeelt en dat je het daar als bestuurder soms moeilijk mee kunt hebben.

Niet alleen is de tweede optie psychologisch de meest aantrekkelijke, het is analytisch ook de enige juiste. Immers, er zullen zeker momenten zijn waarop de Raad van Toezicht te snel oordeelt, op basis van een te beperkte kennis van zaken. Er is vanuit van wat ik zelf in alle oprechtheid zou aanduiden als een tekortkoming van mij, geen algemene norm te formuleren die ik via de doelgroep aan mijzelf zou kunnen opleggen. Het zou dwaas zijn om als algemene norm aan bestuurders op te leggen dat zij braaf moeten blijven luisteren naar de Raad van Toezicht ook als zij van mening zijn dat de Raad van Toezicht niet voldoende geïnformeerd is en de zaken verkeerd ziet.

Uit wat ik als mijn tekortkoming ervaar - en wat in die situaties waar ik aan denk mogelijk ook daadwerkelijk tekortkomingen waren - kan niet 'zomaar' een beroepsstandaard gehaald worden. Dat besef ik niet als ik zonder register-risico's zit te praten. Dan hoeft ik niet op te letten en kan ik doen wat analytisch niet kan: uit mijn particuliere situatie een norm voor de beroepsgroep als geheel halen. Dat kan een nuttig effect hebben, voor mij. Het feit dat er andere mensen zijn die dezelfde functie hebben als ik, biedt mij de mogelijkheid mijn tekortkoming te de-psychologiseren. Ik kan de beroepsgroep als abstracte groep gebruiken om voor mijzelf een concrete norm te formuleren. Die norm heeft misschien niet meer inhoud dan: “de volgende keer dat ik de Raad van Toezicht spreek moet ik hen wijzen naar waar ze de goede informatie kunnen vinden.” Kom ik bij hetzelfde voorval in de context van een discussie over bestuurdersprofielen, dan zorgt mijn psychologisch zelfbeschermingsmechanisme ervoor dat ik niet probeer te doen wat ik niet kan. Het gevolg is dat ik geen algemene norm voor de beroepsgroep heb geformuleerd - wat goed is, want dat zou met dit materiaal niet kunnen - en er ook geen les voor mijzelf uit heb gehaald - wat jammer is.

EINDE GEDACHTENEXPERIMENT.

Lezers van deze notitie kunnen mogelijk voor zichzelf nagaan of ze zich in dit gedachtenexperiment kunnen herkennen. Onder de aanname dat zulks het geval is, kunnen we alvast naar een soort van bevinding generaliseren:



De waarde van een bedrijfsprofiel of beroepsstandaard is meer gelegen in het spiegelen, reflecterend effect ervan dan in de toepassing ervan.

In onderwijstermen geformuleerd: een beroepsstandaard is vooral zinvol als een diagnostische, formatieve toets. Een beroepsstandaard organiseren als een summatieve toets¹¹, met protocollen rond (her)registratie, zal weinig bijdragen aan de professionaliteit van de beroepsgroep.

§ 6 ADVISERENDE CONCLUSIE

De bevindingen in de vorige secties leiden tot het advies om de route richting bestuurdersregister niet te bewandelen. Een register dat feitelijk excluserend en inkluderend werkt, zal niet bijdragen aan de professionaliteit van bestuurders.

Omdat het zeer de vraag is of de functie van “onderwijsbestuurder” redelijkerwijs aangemerkt kan worden als een “beroep” in de maatschappelijke betekenis van het woord, moet in deze context ook terughoudend worden omgegaan met concepten als “beroepsprofiel” en “beroepsstandaard”. Deze termen roepen – ook als ze niet geassocieerd worden met registers en accreditatieprotocollen – het idee op dat er maar één bepaalde manier is waarop een onderwijsbestuurders het goede kan doen, en dat onderwijsbestuurders allemaal uit dezelfde houtsoort gesneden zouden moeten zijn. Analytisch is dat onjuist en maatschappelijk is dat omgeven met grote consequenties. Het soort uitdagingen die het onderwijs stelt aan bestuurders, is zeer gevarieerd.

Ook als er uit enquêtes, vacatureteksten of wetenschappelijke onderzoeken één beroepsprofiel voor deze groep op te stellen zou kunnen worden – wat betwijfeld kan worden – is het niet aan te raden dit beroepsprofiel als voorwaarde aan de beroepsgroep op te leggen.

Professioneel besturen kan op verschillende manieren. Het nadenken over professionalisering kan niet leiden tot een homogene beroepsstandaard.

Dit professioneel relativisme impliceert niet dat het nadenken over professionalisering nu stop kan worden gezet. Reflectie op het professioneel handelen, is nuttig. Hetzelfde geldt voor het uitschrijven van bevindingen en die als voorbeeld aan de doelgroep voorhouden. Het zou goed zijn als organisatie zoals de VO-raad en de OBV bijeenkomsten of trainingen organiseren voor bestuurders die het idee hebben dat ze bepaalde kennis moeten verwerven, of aan bepaalde competenties moeten werken. Dit kan goed geregeld worden *zonder een register en zonder een homogene beroepsprofiel*.

Ten aanzien van professioneel relativisme kan een tegenwerping gemaakt worden. Er zijn sectoren waarvoor geldt dat verschillende bestuurdersstijlen succes kunnen opleveren. Maar is het Nederlandse onderwijs zo’n sector?

In het Nederlandse onderwijsbestel is er één factor die professioneel relativisme lijkt te kunnen beteugelen. Immers, in Nederland worden de standaarden voor onderwijsinstellingen bepaald door de overheid. Dit impliceert dat de competenties en bekwaamheden in een beroepsstandaard voor bestuurders moeten aansluiten bij de eisen die de Nederlandse overheid oplegt aan onderwijsinstellingen. Het is mogelijk dat daar elementen van een beroepsstandaard uit af te leiden zijn. Om een voorbeeld te geven: als de overheid aan de (G)MR een bepaalde rol oplegt, en van bestuurders

¹¹ Een cijfer ter toekenning van het bereiken van een bepaalde doelstelling; vaak aan een norm gebonden of een momentopname. Vaak in contrast genoemd met de formatieve toets die een doorlopend proces van informatie verzamelen over sterke en zwakke aspecten, betreft.



eist dat die hun professionele handelen op die rol instellen dan hebben we een bekwaamheid te pakken die in ieder lijst van beroepscompetenties meegenomen moet worden.

In theorie zou het vaststellen van een beroepsstandaard voor bestuurders neer kunnen komen op het uitschrijven van taken die, binnen het Nederlands onderwijsbestel, worden toebedeeld aan het bestuur van de school. Het nadenken over een beroepsstandaard door de beroepsgroep zelf kan dan overgeslagen worden. Een onafhankelijke derde die niets van het onderwijs weet en geen machtsfactor is, zou - gegeven de eisen die aan het onderwijs gesteld worden en objectieve feiten over de verschillende onderwijssectoren - de beroepsstandaard kunnen uitschrijven. Vervolgens zou de Minister deze beroepsstandaard kunnen opnemen in de wet of in de wet bepalen dat alleen personen die een opleiding gevolgd hebben waardoor zij aan deze standaard voldaan moeten hebben, aangesteld mogen worden als bestuurder van een onderwijsinstelling.

Deze 'mechanische deductie' van de beroepsstandaard voor onderwijsbestuurders is in deze fase speculatief maar niet onvoorstelbaar. Het 'register'-regiem dat de overheid heeft uitgeschreven voor leraren en docenten zou ook uitgeschreven kunnen worden voor bestuurders.

Dat we ons dit kunnen *voorstellen* maakt het niet tot een realistisch scenario. In de huidige maatschappelijke constellatie is het zeer onwaarschijnlijk dat de overheid deze route zal bewandelen. De huidige minister van Onderwijs heeft in een debat met de Kamer zich sceptisch uitgelaten over een bestuurdersregister omdat zij niet goed zag wat de inhoud daarvan zou moeten zijn. Het is duidelijk dat de minister het initiatief wil overlaten aan de beroepsgroep. Als de beroepsgroep niet komt tot een beroepsstandaard dan zal de minister dat niet opleggen, noch direct noch indirect via eisen aan de instelling. Voor de inhoud van een beroepsstandaard is de minister afhankelijk van 'het veld'.

Voor zo ver professioneel relativisme (erkennen dat het beroep van bestuurder op verschillende manieren kan worden uitgevoerd) onbevredigend is, kan dit noch vanuit de wet noch vanuit de afzonderlijke perspectieven van onderwijswerkers opgelost worden. Er moet een ankerpunt gevonden worden, waarmee we de voorstellen kunnen toetsen.

Het analytische breekijzer moet hier zijn een karakterisering van wat de kwaliteit van onderwijs moet zijn die zich onafhankelijk van de wet en de afzonderlijke perspectieven van onderwijswerkers staande kan houden.

Voor het formuleren van een beroepsstandaard voor bestuurders, en voorafgaand daaraan, is het noodzakelijk te preciseren wat goed onderwijs is.



§ 7 SAMENVATTING

In deze notitie Professioneel Onderwijsbestuur: de route naar een register wordt het doel van het professionaliseren van het bestuur van onderwijsinstellingen analytisch ontkoppeld van het middel van een bestuurdersregister. De analyse kan als volgt worden samengevat:

De doelstelling om de professionaliteit van onderwijsbestuurders te verbeteren wordt breed gedeeld en behoeft geen nadere onderbouwing.

De maatschappelijke rechtvaardiging achter het lerarenregister en die achter het Schoolleidersregister zijn verschillend. Er is geen aanknopingspunt om vanuit de overwegingen achter één van deze registers te pleiten voor een bestuurdersregister.

Het lerarenregister en het schoolleidersregisters zijn op verschillende manieren verankerd in wet- en regelgeving. Noch het verankeringsmodel van het lerarenregister noch dat van het schoolleidersregister is bruikbaar voor een bestuurdersregister.

Het effect van het lerarenregister op de status van het beroep van leraar is een andere dan het effect van het schoolleidersregister op de status het beroep van schoolleider. Het schoolleidersregister heeft de status van schoolleiders vergroot; het lerarenregister heeft de status van het beroep van leraar aangetast. Het risico van statusincongruentie kan op zichzelf dus geen argument zijn voor de invoering van een bestuurdersregister.

Het vergelijken van een bestuurdersregister in het VO met bestuurdersregisters in andere sectoren, levert soortgelijke (punten 1 t/m 4) bevindingen op. Een bestuurdersregister in het VO kan niet op dezelfde wijze maatschappelijk verankerd worden als, bijvoorbeeld, een bestuurdersregister in de Zorg. Dergelijke vergelijkingen kunnen enkel nut hebben als denkmodellen nadat nut en noodzaak van een bestuurdersregister is vastgesteld.

Bij het professionaliseren van het onderwijs moet onderscheid gemaakt worden tussen de professionaliteit van de onderwijsinstelling en de professionaliteit van de mensen die in de organisatie werken. Wordt dit onderscheid eenmaal gemaakt, dan is de invoering van registers voor mensen die werken in een onderwijsinstellingen geen noodzakelijke voorwaarde voor een professionaliseringsslag.

Bij het nadenken over het professionaliseren van bestuur en bestuurders wordt een register als mogelijk eindpunt op de horizon gezet. Dit roept het risico over zich af, dat er vanuit dit eindpunt gedacht wordt over professionalisering. En dan zal er een zeker middel-doel-verschuiving plaatsvinden. Dat wat, een middel zou kunnen zijn voor professionaliseren wordt het doel van professionaliseren.

In het onderwijs wordt het professionaliseren van de organisatie en het professionaliseren van de mensen die in de organisatie werken gehinderd door discussies over registers, ongeacht hoe verplichtend het karakter van het register is.

Het is aan te bevelen bij het onderzoeken van strategieën tot professionalisering van bestuur en bestuurders denkruimte te creëren door een bestuurdersregister of enige vorm van accreditatie als mogelijk eindpunt expliciet af te zweren.